

UDK: 341.176(4)+061.1EU
Bibliid 0543-3657, 62 (2011)
God. LXII, br. 1141, str. 33-44
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. decembar 2010.

Maja KOVAČEVIĆ¹

COREPER – vrh ledenog brega komiteta i radnih grupa Saveta Evropske unije

SAŽETAK

Cilj ovog rada je da razmotri složenost funkcionisanja Saveta Evropske unije (EU) iz ugla delovanja njegovih radnih tela. COREPER, najpoznatije koordinaciono telo Saveta EU, predstavlja vrh ledenog brega čitave mreže komiteta i radnih grupa, i u tom smislu je značajan za razumevanje fenomena tzv. „komitologije“ u EU. Proces evropske integracije je doveo do proliferacije radnih tela različitih vrsta, a za radna tela Saveta je karakteristično da je u njima razvijen poseban način funkcionisanja usmeren na traženje kompromisa kao osnove donošenja odluka, što potvrđuju i empirijska istraživanja. Sa druge strane, ova tela, kao i sam Savet EU, odražavaju trajnu protivrečnost između nadnacionalnog i međuvladinog aspekta u procesu donošenja odluka u EU.

Ključne reči: Evropska unija, Savet EU, COREPER, komiteti, radna tela Saveta EU

Uvod

Jedan od fenomena sistema upravljanja u EU, a koji je dugo bio zanemaran od strane analitičara evropske integracije, jeste upravljanje putem komiteta. Po svojim odlikama komiteti sasvim odgovaraju sistemu upravljanja koji predviđa funkcionalni model evropske integracije.² Oni su vrlo pogodni institucionalni mehanizmi kojima se postiže konsenzualno i depolitizovano odlučivanje, a male i izolovane grupe omogućavaju široko i trajno konsultovanje u prisnoj atmosferi među akterima koji dolaze iz različitih sfera administracije i/ili društva. Stoga ne iznenađuje što su komiteti vrlo brzo postali jedna od ključnih odlika sistema upravljanja u EU. Navodi se da je već 1968. godine održano oko 1450 sastanaka sa službenicima i

¹ Dr Maja Kovačević, docent, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, e-mail: maja.kovacevic@fpn.bg.ac.rs.

² O modelu videti šire u: Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London, Stevens and Sons, 1958.

ekspertima zemalja članica, u koje je bilo uključeno oko 16000 nacionalnih predstavnika – oko šest sastanaka po radnom danu.³ Kao što je već 1971. godine ukazao generalni sekretar Komisije Emil Noel, komunitarni sistem, zasnovan na dijalogu, postao je stalna konferencija koja okuplja eksperte, ambasadore, ministre, na stotinama i hiljadama sastanaka.⁴

Komiteti u ovakvom obliku nisu bili predviđeni Rimskim ugovorom, kojim je bio osnovan Ekonomski i socijalni komitet kao savetodavno telo koje je u nizu pitanja moralo da bude konsultovano, ali čije odluke nisu bile obavezujuće. Kasnijim izmenama Osnivačkih ugovora došlo je do osnivanja još nekih komiteta. Pored ovih tela, osnovanih primarnim pravom, danas razne vrste komiteta učestvuju u gotovo svakom delu sistema odlučivanja u EU, bilo kao ekspertske grupe Komisije, kao radne grupe Saveta, ili kao izvršni ili komiteti u tzv. proceduri komitologije. Uopšteno govoreći, komiteti predstavljaju odgovor na funkcionalne zahteve institucija EU za tehničkim informacijama i ekspertizom; oni takođe predstavljaju forum kroz koji se mogu čuti stavovi zainteresovanih strana u svakoj oblasti nadležnosti EU; i najzad, oni predstavljaju sredstvo trajnog vršenja kontrole zemalja članica nad Komisijom.

U ovom radu ćemo se zadržati na komitetima i radnim telima Saveta EU. U prvom delu rada ćemo razmotriti potrebu Saveta EU za pomoćnim telima, u drugom karakteristike funkcionisanja COREPER-a⁵, dok će treći deo rada biti posvećen ostalim radnim telima Saveta.

Savet EU i njegovi komiteti i radna tela

Savet, iako je jedna institucija, predstavlja više od složenog aktera procesa upravljanja u EU, kako u funkcionalnom, tako i u političkom smislu. Savet EU odlikuje dvostruka protivrečnost. On je istovremeno i zakonodavni i izvršni organ, što je posebno značajno za rad izvršnih komiteta u proceduri tzv. „komitologije“. Pored toga, Savet EU je i organ u kojem predstavnici zemalja članica zastupaju interese svojih vlada, ali je, sa druge strane, Savet kao institucija odgovoran za usvajanje kolektivnih odluka bez kojih evropska integracija ne može da funkcioniše, tako da je prinuđen da uvek iznova pronalazi ravnotežu između međuvladinih i nadnacionalnih funkcija koje vrši. Ova dvojna priroda Saveta čini da se on pojavljuje u više uloga: kao forum za postizanje kompromisa; kao klub izvršnih vlasti zemalja članica; kao domen borbe za uticaj između zemalja članica; i kao središte novog vida međuvladinog upravljanja u EU.⁶

³ Mark Rhinard, "The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System", *Governance*, April 2002, Vol. 15, No 2, pp. 185–210.

⁴ Navedeno prema: Mark Rhinard, 2002, op.cit., str. 188.

⁵ Komitet stalnih predstavnika država članica, skraćenica dolazi od francuskog naziva *Comité des Représentants Permanents*.

⁶ Videti šire: Helen Wallace, "The Council: An Institutionalist Chameleon?", *Governance*, Vol. 15, No. 3, July 2002 (pp. 325–344); Maja Kovačević, „Višedimenzionalnost Saveta Evropske unije“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Godina III, Broj 3, Decembar 2009, str. 507–517.

Sa proširenjem nadležnosti EU on se pojavljuje u sve većem broju konfiguracija, što ga je učinilo visoko segmentiranom strukturom. Međutim, fragmentacija Saveta slabi njegovu efektivnost u smislu da je tokom vršenja njegovih legislativnih funkcija teže postići opštu koherentnost politika. Koherentnost se obezbeđuje kako kroz delovanje Evropskog saveta i Saveta za opšte poslove, tako i Evropske komisije, ali i Predsedništva EU, pa i Sekretarijata Saveta koji, iako predstavlja znatno manju administraciju od Komisije, postaje sve uticajniji. Značajna karakteristika rada Saveta je da stožer njegovog funkcionisanja čine Komitet stalnih predstavnika – COREPER i brojne radne grupe, za koje se procenjuje da ih ima oko 250,⁷ dok drugi autori navode oko 160 radnih grupa Saveta, kojima treba dodati i preko 120 podgrupa.⁸ Članovi ovih tela dolaze bilo iz diplomatskih misija zemalja članica pri EU, bilo iz nadležnih državnih organa, i oko 70% tekstova koje Savet usvaja je usaglašeno u radnim grupama, ostalih 10-15% u COREPER-u ili drugim višim komitetima, i samo preostalih 10-15% usaglašavaju sami ministri, što je praksa dosta slična radu savremenih vlada i njihovih odbora.⁹

Nacionalni zvaničnici paralelno prate svaki nivo usaglašavanja u radu Saveta, pripremajući nacionalne stavove, konsultujući sve relevantne državne organe i najzad uobličavajući konačan stav, što radi institucija koja je na nivou vlade svake zemlje članice zadužena za koordinaciju poslova sa EU. Štura odredba Rimskog ugovora da poslovnik Saveta može predvideti osnivanje komiteta sastavljenog od predstavnika država članica i da će Savet odrediti zadatke i nadležnost tog komiteta¹⁰ predstavljala je pravni osnov za nastanak COREPER-a koji predstavlja vrh ledenog brega čitave mreže komiteta i radnih grupa koje učestvuju u procesu upravljanja. Stvarne dimenzije ove mreže su „jedna od velikih nerešenih misterija EU“,¹¹ ali i jedan od najznačajnijih primera uticaja neformalnih institucija. Na osnovu ove odredbe je „veliki deo potpuno nedefinisane moći prepušten stalnim predstavnicima“,¹² a ostaje otvoreno pitanje da li je tiha evolucija COREPER-a u sistemu moći i uticaja u EU rezultat namere da se izvrši institucionalna inovacija ili neočekivana posledica procesa integracije.

Sam Savet svoja priprema tela deli na komitete ustanovljene Ugovorom, međuvladinom odlukom, aktom Saveta, potom na grupe „blisko povezane sa radom COREPER-a“, dok svi ostali čine „radne grupe“

⁷ Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, (Eds), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, str. 58.

⁸ Ase Gornitzka, Ulf Svedrup, "Who Consults? Expert Groups in the European Union", *ARENA Working Paper*, No 12, August 2007, str. 13.

⁹ Helen Wallace, William Wallace, Mark A. Pollack, (Eds) 2005, op.cit., str. 58.

¹⁰ Član 151 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, sada član 240 Lisabonskog ugovora.

¹¹ Jo Shaw, 2000, *Law of the European Union*, Palgrave, New York, 2000, str. 133.

¹² Navedeno prema: Jeffrey Lewis, "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Election Directive", *Journal of Common Market Studies*, 1998, Vol. 36, No 4, str. 482.

koje su grupisane u 10 oblasti i koje mogu biti osnovane odlukom Saveta ili COREPER-a (Tabela 1).¹³

Tabela 1. Pripremna tela Saveta¹⁴

PRIPREMNA TELA SAVETA	
#	
%)(' ,%## !#((,#\$,%# %) ' #- -	
) ' #- - 0 0 *) ,& () , -	
) ' #- - 0 - + ") / # (, % . *) & # - # % . # (\$ ") / - + # !) + ' -	
) & # - 4 % # # 0 () , (# %) ' #- -	
- & (# %) ' #- - 0 *) * + - # / (. , + (\$. .) & , # . (. + 1 (\$ 0 () , - #	
) ' #- - 0 ,) # \$ & (. 0 1 # .	
!	
) , (# %) ' #- - 0 *) & \$) * + # / + .	
) \$ (# %) ' #- - () ' #- - 0 # / # & (, * % - . * + / & \$ (\$ % + # 0 ') ' #- - 0 %) () ' , % . *) & # - # % .	
) ' #- - 0 ! # ((, # \$, % . , & . "	
0 () , (# %) ' #- - # (\$ ") / - + # !) + ' -	
(- # 3 # " + . *	
+ (, " + . *	
+ . * * + # \$ - & \$ * + , (# 1 - /	
* 1 - # *) , &) / #	
*) & \$ (# *) , &) / #	
%) () ' , % ## ! # ((, # \$, % # *) , &) / #	" + . * # # *) " + . *
+ /) , . 5 # . (. + 1 (# # *) , &) / #	
) & \$) * + # / + # + # + , - /)	" + . * # # *) " + . *
) (% . + (-) , - . (. + 1 (\$ - + 2 # 1 - # (. , + # \$ # # , + 2 # / (\$	" + . * # # *) " + . *
+ (, *) + - & %) ' . (# % # \$ # (+ " # \$	
*) 1 & \$ / (\$,) # \$ & (*) & # - # % 0 + / & \$ # 0 1 # - *) - +) 1 4	
1 - # - 2 # /) - (, + # (
+ 0) / (\$ ' & # # % . & - . +	

¹³ Council of the European Union, Note 12319/10, POLGEN 115, Brussels, 20 July 2010.

¹⁴ Navedeno prema: Council of the European Union, *Ibid*.

¹⁵ Interesantno je da Savet u komitetima ustanovljenim Ugovorom ne spominje Komitet regiona koji je nastao na osnovu članova 198 A-C Ugovora iz Mاستrihta.

Nastanak i funkcionisanje COREPER-a

Od aprila do decembra 1957. godine delovao je Privremeni komitet za zajedničko tržište i EURATOM, sastajući se 15 puta kako bi pripremio stupanje Rimskih ugovora na snagu. Formiranje ovakvog komiteta je rezultat uspeha koji je slično koordinaciono telo ostvarilo u okviru Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). Naime, iako Ugovor o EZUČ nije sadržao odredbe o organizaciji rada Posebnog saveta ministara, brzo je uočena potreba da se u složenom sistemu odlučivanja ustanovi telo koje bi ministrima pomagalo u vršenju ovog posla. Tako je nastao koordinacioni komitet (Coordination Committee – Cocor), ali ne kao stalno telo, već kao vid redovnog sastajanja zvaničnika koji su u tu svrhu dolazili iz vlada zemalja članica. COREPER, koji je u obliku stalnog tela ustanovljen 1958. godine kroz Poslovnik Saveta, i koji se sastaje jednom nedeljno, od 1962. godine je svoj rad podelio u dva dela: COREPER I čine zamenici misija zemalja članica pri EU, dok COREPER II čine sami ambasadori. COREPER II priprema dnevni red zasedanja kako Evropskog Saveta, tako i najviših Saveta u neformalnoj hijerarhiji, kao što su Savet za opšte poslove i Savet za ekonomiju i finansije - Ecofin, na primer.¹⁶ COREPER-u II pomaže tzv. Antići grupa, nazvana po italijanskom predstavniku pri tadašnjoj Evropskoj ekonomskoj zajednici Paolu Antićiju, prvom predsedavajućem ove grupe koja je počela sa radom 1974. godine i koja danas okuplja predstavnike ambasadora zemalja članica EU, Komisije, kabineta Generalnog sekretara, kao i predstavnika Pravne službe Saveta. Istu ulogu za COREPER I vrši tzv. Mertens grupa.

Formalno, COREPER olakšava rad Saveta time što njegov dnevni red deli na dva dela: deo A sadrži pitanja o kojima je u COREPER-u postignuta saglasnost, i o kojima nema potrebe da se raspravlja u Savetu, tako da Savet praktično razmatra samo teme iz dela B dnevnog reda, što je regulisano Poslovnikom Saveta. Da uloga COREPER-a nije zanemarljiva u pogledu toga koju tačku će staviti u koji deo dnevnog reda, ali i da Savet ne može delegirati efektivnu vlast ovom organu, potvrđuje i presuda kojom je Evropski sud pravde usvojenu direktivu proglasio ništavnom jer je Savet prekršio sopstveni poslovnik time što je direktiva usvojena pisanim glasanjem, iako se znalo da su dve zemlje (Velika Britanija i Danska) bile protiv.¹⁷ Sa druge strane, i ovakav sudski spor bi se mogao tumačiti kao taktički manevar zemalja usmeren na postizanje nekih drugih ciljeva, budući da svaka zemlja članica može tražiti na početku sednice Saveta da se određena tema prebaci sa liste A na listu B, i to se najčešće čini kako bi se dodatno ojačala rezerva koju ta zemlja ima u odnosu na odluku. Iako COREPER *de facto* predstavlja forum za donošenje odluka, formalno ih može usvojiti samo Savet, a činjenicu da COREPER ne može usvajati „odluke“ u pravnom smislu je potvrdila i odluka Suda.¹⁸

¹⁶ Interesantno je da od samog početka evropske integracije sednice Saveta za poljoprivredu priprema poseban Komitet, i da to COREPER nikada nije činio, što je posledica posebnog položaja koji je Zajednička poljoprivredna politika decenijama uživala.

¹⁷ Case 68/86 *United Kingdom v. Council (Agricultural Hormones)*, 1988, ECR 855.

¹⁸ Case C-25/94 *Commission v. Council (FAO)*, 1996, ECR I-1469.

Empirijske studije funkcionisanja COREPER-a ukazuju da njegovi članovi imaju dvostruku ulogu. Sa jedne strane, oni predstavljaju zemlje članice i slede instrukcije svojih vlada, dok sa druge imaju jak osećaj solidarnosti sa ostalim kolegama u ovom telu, što je rezultat intenzivne socijalne interakcije među diplomatama koji se, tokom nekoliko godina, sastaju najmanje jednom nedeljno. Njihov odnos prema pregovorima je ambivalentan – svako želi da pozicija njegove vlade prevlada, ali istovremeno svi žele da se postigne dogovor. Ovaj odnos, kao i u slučaju samog Saveta, proizilazi iz dvostruke uloge koju predstavnici zemalja članica imaju: da kao kolektivni organ EU donesu odluku, ali i da ispune zadatke koje su im dale nacionalne vlade.

Jedna od najdetaljnijih studija o radu COREPER-a, koju je Džefri Luis¹⁹ zasnovao na 82 intervjuu kako sa članovima ovog tela, tako i sa predstavnicima EK i Generalnim sekretarijatom Saveta koji mu prisustvuju, potvrđuje značaj sociološkog institucionalizma,²⁰ odnosno socijalnog konstruktivizma²¹ za razumevanje načina na koji funkcionišu tela EU. Luis ističe da rad COREPER-a, kao rezultat socijalne interakcije, ima sledeće karakteristike:

- Široki reciprocitet, što znači da će stalni predstavnici podržati nekog svog kolegu po pitanju koje je od značaja za tu zemlju, ali manje važno za njihove, očekujući zauzvrat istu takvu podršku kada bude obrnuta situacija; reciprocitet je širok jer se ne odnosi na specifične oblasti, već odražava kolektivnost ovog tela po raznim pitanjima.
- Visok stepen poverenja koji omogućava otvorenu komunikaciju, što olakšava postizanje sporazuma jer pojedini članovi mogu otvoreno razmenjivati mišljenja bez straha da će to biti preneto dalje.
- Visok stepen razumevanja, kao rezultat stalne komunikacije i zajedničkog rada, omogućuje pravilno sagledavanje tuđeg stanovišta i problema, i obezbeđuje da članovi COREPER-a nastoje da pitanjima ne prilaze na način koji bi predstavljao problem za ostale članove.
- Težnja ka konsenzusu je duboko usađena u način rada COREPER-a. I kada Ugovor predviđa glasanje kvalifikovanom većinom, gotovo nikad se ne koristi i predstavlja poslednju opciju. Praksa pokazuje da će u COREPER-u nastaviti da tragaju za konsenzusom i onda kada je očigledno da bi se kvalifikovana većina postigla ukoliko bi se glasalo.

Iako je ovakav stil rada najpribližniji socijalnom konstruktivizmu, on se takođe može objasniti i teorijom pregovaranja zasnovanom na racionalnom izboru i teoriji igara.²² Kada članovi COREPER-a čine ustupke, to nije samo

¹⁹ Jeffrey Lewis, 1998, op.cit., str. 482.

²⁰ Videti šire: George Tsebelis, Geoffrey Garrett, "The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", *International Organization* 55, 2. Spring 2001, pp. 357-390.

²¹ Videti šire: Thomas Christiansen, Knud Erik Jorgensen, Antje Wiener, "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 4, 1999, str. 529.

²² Videti šire: Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 1993.

zbog razumevanja za stavove ostalih kolega i osećaja solidarnosti, već može predstavljati racionalan izbor u procesu trajnog pregovaranja sa istim partnerima. Oni, jednostavno, učestvuju u igrama koje se ponavljaju, što menja i pogled na to šta je racionalno ponašanje. U igri koja se odvija samo jedan put, racionalno bi moglo biti svako ponašanje koje će unaprediti poziciju igrača, čak iako bi to značilo prevaru ukoliko bi ona mogla proći nekažnjeno. U ponovljenim igrama to nije moguće već se radi o kontinuiranom *quid pro quo* koji zapravo najčešće vrše članovi COREPER-a, jer su upravo oni stalni pregovarači, a ne ministri koji se ređe sastaju. Čini se da kombinacija ova dva pristupa najpotpunije objašnjava način rada COREPER-a.

Proučavanja rada COREPER-a pokazuju i da su stalni predstavnici često u poziciji da utiču na stavove svojih vlada, što ukazuje da je teza liberalnog međuvladinog pristupa da se nacionalne preferencije formulišu nezavisno od uticaja EU²³ nedovoljna da bi se razumelo kako sistem funkcioniše. Kako je Leon Lindberg opisao još 1963. godine, „stalni predstavnici brane nacionalna stanovišta, ali u isto vreme na njih utiče učešće u poslovima Zajednice i često se u svojim nacionalnim prestonicama zalažu za predloge Komisije ili za činjenje ustupaka drugoj zemlji članici kako bi se postigao sporazum”.²⁴ Još jedna značajna odlika COREPER-a je da se u njemu visoko vrednuje kako značaj postizanja sporazuma, tako i osećaj odgovornosti za uspešno funkcionisanje sistema u celini. Takođe, neformalna pravila rada COREPER-a, kao što su težnja za postizanjem kompromisa, negovanje poverenja, uzajamno izlaženje u susret, itd. imaju veliki značaj. Kako Luis ističe, viđenje COREPER-a kroz pristup sociološkog institucionalizma ukazuje na dve važne odlike koje liberalni međuvladin pristup zanemaruje. Prva je da COREPER vrši dvostruku ulogu – sa jedne strane, on je mesto *de facto* odlučivanja na nivou EU, ali sa druge predstavlja kanal uticaja na uobličavanje nacionalnih preferencija. Druga odlika je njegova kolektivna i komunitarna dimenzija koja se izražava kroz kolektivnu racionalnost koja prevazilazi pojedinačne interese zemalja članica.

Luis je poredio i rad pet viših pripremnih komiteta sa načinom funkcionisanja COREPER-a.²⁵ Došao je do zaključka da nijedan drugi pripremi komitet (donekle izuzetak predstavlja Ekonomski i finansijski komitet) ne pokazuje toliko pridavanje značaja funkcionisanju sistema u celini kao što to čini COREPER.

Radne grupe Saveta EU i njihov odnos sa COREPER-om, Evropskom komisijom i Evropskim parlamentom

²³ Videti šire: Andrew Moravcsik, op. cit., 1993; Andrew Moravcsik, “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, 1995.

²⁴ Leon Lindberg, (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, CA: Stanford University Press, str. 79, navedeno prema: Jeffrey Lewis, 1998, op. cit., str. 486.

²⁵ Preneto prema: Ian Bache, Stephen George, 2006, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2006, str. 286.

Odnos COREPER-a i viših pripremnih komiteta je složen jer oni, budući da poseduju značajnu moć, donekle slabe opštu koordinacionu ulogu samog COREPER-a.

Kao što smo napomenuli, hijerarhijski ispod COREPER-a i viših pripremnih komiteta su radne grupe koje pripremaju preporuke za COREPER i koje predstavljaju forum intenzivne saradnje nacionalnih i zvaničnika Evropske komisije. I u ovom slučaju se teorijska viđenja razlikuju. Za liberalni međuvladin pristup, radne grupe nemaju značajnu ulogu u procesu upravljanja u EU jer predstavljaju samo kanale komunikacije kroz koje se izražavaju nacionalni interesi, a članovi radnih grupa su obavezani nacionalnim instrukcijama koje su uobličene u skladu sa nacionalnim preferencijama. Neoinstitucionalizam, međutim, ističe da oni predstavljaju forume u kojima se o preferencijama pregovara, a neki autori²⁶ čak ističu da radne grupe čine ključne delove legislativnog procesa jer se u njima predlozi pravnih akata početno uobličavaju i prave prvi kompromisi, kako između zemalja članica, tako i između institucija EU.

Iako su nacionalni predstavnici, članovi radnih grupa često o ostalim članovima sude na osnovu njihove stručnosti, pre nego nacionalnosti, a smatra se i da se razvija tesna saradnja sa predstavnicima EK, što čini da se razvije osećaj kolegijalnosti i zajedničkog cilja.²⁷ U radnim grupama je stil odlučivanja mnogo bliži „rešavanju problema“ i sporazumi se postižu na osnovu argumenata, pre nego političke težine zemlje članice. Smatra se da ova pomoćna tela uživaju diskreciona prava u okviru široko definisnih parametara, a na osnovu više elemenata: tehničke prirode materije koju ministri često ne razumeju, činjenice da su ministri često prezauzeti da bi detaljno pratili delovanje svojih agenata, činjenice da su instrukcije nacionalnih vlada često široko određene, slabe ili stižu kasno, diskrecije koja se agentu dozvoljava kako bi imao manevarski prostor u pregovorima, kao i sposobnosti samih agenata da utiču na nacionalnu pregovaračku poziciju i da ubede ministarstvo šta je izvodljivo.

U kakvom su odnosu radne grupe Saveta sa drugim akterima upravljanja u EU – COREPER-om, Komisijom i Parlamentom? Formalno, radne grupe podnose izveštaje COREPER-u i svojim ministarstvima. Često se kaže da odluka o tome koja materija se raspravlja u radnim grupama, a koja u COREPER-u, zavisi od toga da li su u pitanju „tehnička“ ili „politička“ pitanja. Iako je otvoreno pitanje da li je ova podela tako jasna, i kako se određuje priroda materije o kojoj se raspravlja, najčešće se čuje da se COREPER-u na razmatranje upućuju kontroverzna pitanja, ili da politička pitanja predstavljaju krupne odluke koje treba da donesu viši nivoi, dok tehničke odluke mogu da donesu sami članovi radnih grupa.²⁸ Ova podela

²⁶ Eves Fouilleux, Jacques Maillard, Andy Smith, „Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers“, *Journal of European Public Policy*, August 2005, Vol. 12, Issue 4, pp. 609–623.

²⁷ Ian Bache, Stephen George, 2006, op. cit., str. 287.

²⁸ Eves Fouilleux, Jacques Maillard, Andy Smith, 2005, op. cit., str. 612.

je sveprisutna u dnevnom funkcionisanju i žargonu institucija EU, ali je zapravo njena neodređenost jedna od najvećih pogodnosti za postizanje međusektorskih i međuvladinih kompromisa, i može se reći da predstavlja jednu od značajnih odlika sistema upravljanja u EU. U praksi, kada se ne može postići sporazum na nivou radnih grupa, pitanje se upućuje na COREPER. Odnos između radnih grupa i COREPER-a odlikuje i rivalstvo njihovih članova. Dok ambasadori i njihovi zamenici imaju veću moć odlučivanja, niži službenici ambasada i nacionalni eksperti raspolažu većim znanjem o detaljima. Pored toga, može se čuti i da malim zemljama više odgovara rad u radnim grupama jer su tu svi jednaki, dok je u COREPER-u izraženiji odnos snaga u glasanju, a time i uticaj velikih zemalja.²⁹

Odnos radnih grupa Saveta i Komisije je složeniji, i u najvećoj meri se tiče pitanja na koji način Komisija koristi svoju moć inicijative. Ona, kao što je poznato, u velikoj meri koristi metod konsultovanja brojnih zainteresovanih strana, i upravlja procesom konsultacija najčešće na način na koji njoj odgovara. Kada joj je u interesu da postigne što veću podršku za predlog nekog pravnog akta ili određene politike, a posebno kada je nekom sektoru u okviru Komisije potrebna javna podrška kako bi predlog bio prihvaćen u samoj Komisiji i umanjen otpor drugih sektora, ona organizuje široke konsultacije. I obrnuto, ponekad određeni sektori Komisije vrše vrlo uske i diskretne konsultacije kako ne bi privukli pažnju mogućih protivnika i dobili na vremenu da što više razrade predlog pravnog akta ili politike. Tipičan, ali ne i jedini, primer suprotstavljenih sektora u okviru same Komisije su DG Industrija i DG Zaštita životne sredine.

Značaj ovih konsultacija je u činjenici da su službenici ambasada zemalja članica najčešće istovremeno članovi i različitih savetodavnih komiteta Evropske komisije i radnih grupa Saveta, tako da procedura konsultacija delimično utiče na formiranje njihovog mišljenja u procesu donošenja odluka. Komisija ponekad koristi i drugačiji pristup, konsultujući prvo organizovani interes ili naučnike, čije stavove tek potom predstavlja savetodavnim komitetima koji malo mogu da učine da ih izmene, tako da same konsultacije u stvari postaju pregovori. Svi ovi procesi su vrlo značajni pre svega onda kada se po prvi put otvaraju pojedina pitanja i određuje način na koji će se određeni problem definisati, čime se bitno utiče na budući tok razmatranja i odlučivanja.

Što se tiče odnosa radnih grupa Saveta sa Evropskim parlamentom, on je postao složen naročito nakon što je Ugovorom iz Maastrichta uvedena procedura saodlučivanja. Radne grupe Saveta sve češće nastoje da izbegnu proceduru usaglašavanja u saodlučivanju, i to najčešće čine tako što predstavnike Evropskog parlamenta uključuju u proces dogovaranja mnogo ranije nego što je to bio slučaj pre postojanja ove procedure. Saodlučivanje je, osim što je usložnilo proces donošenja odluka u EU uopšte, dodatno zakomplikovalo i proceduru pregovaranja u samom Savetu. Naime, ova procedura je dovela do česte primene ponovnog odlučivanja u Savetu (a posebno njegovim radnim grupama) nakon prvog čitanja u Evropskom

²⁹ Eves Fouilleux, Jacques Maillard, Andy Smith, 2005, op. cit., str. 614.

parlamentu. Za Savet to može biti složena situacija u slučajevima kada je teško postići drugi kompromis a da se ne ugrozi jedinstvo koje je omogućilo postizanje prvog zajedničkog stava. Stoga se pokušava izbjeći procedura usaglašavanja tako što se sve češće pregovara na liniji odbora Evropskog parlamenta i radnih grupa Saveta, a na uspeh pregovora veliki uticaj mogu imati kako predsedavajući radnom grupom i parlamentarnim odborom, tako i izvestilac odbora i njegov sekretarijat, i, naravno, predstavnik Komisije.

U praksi, uspostavljanje ove neformalne procedure nije bilo jednostavno. Naime, istraživanja ukazuju da je Savet olako shvatio proceduru saodlučivanja, smatrajući da je uloga Parlamenta prevashodno savetodavna, i da procedura predstavlja kozmetičke promene dotadašnje uloge ove institucije u zakonodavnom procesu.³⁰ Stoga su funkcioneri COREPER-a, oslonjeni na svoje pravo veta, odbijali da ulaze u pregovore sa Parlamentom, jedva mu signalizirajući koje amandmane su spremni da prihvate a koje ne. Parlament je, sa svoje strane, proceduru tumačio na svoj maksimalistički način, i ove razlike u tumačenju su vodile u tenzije između ove dve institucije. Parlament je pretio da će, ukoliko njegova uloga ne bude shvaćena ozbiljno, usporavati zakonodavni proces, što je i učinio. Kada je došlo do blokade procesa, ta situacija je više pogađala COREPER i sam Savet, nego Parlament. U periodu prilagođavanja nakon Mاستrihta Savet je postepeno priznao da je za uspešno odvijanje procedure saodlučivanja neophodna saradnja Parlamenta. U skladu sa time, priznao je njegovu ulogu u procesu i počeo da traži zajedničku osnovu na kojoj bi proces počivao. Sve češće su održavani neformalni sastanci između potpredsednika Parlamenta, zemlje predsedavajućeg Savetom, izvestilaca, predsednika nadležnih parlamentarnih odbora, delegacija Parlamenta i radnih grupa Saveta kako bi se sprečavali sukobi i postizali kompromisi. Ovi sastanci, ili „trijalozi“, prvobitno su bili uvedeni nakon drugog čitanja, ali pre procedure usaglašavanja, kako bi se kompromis pronašao pre sazivanja odbora za usaglašavanje. Intervjui sa zvaničnicima svedoče da su prvi odbori za usaglašavanje bili „dramatični“³¹, i tek je sa uvođenjem neformalnih trijaloga počelo da se postepeno razvija poverenje između dve institucije. Pregovarači u trijalozima su imali mandate i Evropskog parlamenta i COREPER-a, tako da su ovi sastanci postali praksa koja je vremenom razvila niz proceduralnih normi – da će trijalozni biti održavani, da će obe strane nastojati da postignu sporazum o spornim pitanjima, kao i volju pregovarača da privole svoju instituciju da prihvati postignuti dogovor.

Umesto zaključka

Proučavanja rada Saveta EU suočavana su sa velikim preprekama, od kojih je svakako najznačajnija ta da je Savet dugo bio najmanje poznata

³⁰ Videti šire: Henry Farrell, Adrienne Héritier, "Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe", *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie – Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe recht der Gemeinschaftsgüter*, Bonn, 2002/2.

³¹ Henry Farrell, Adrienne Héritier, 2002, op. cit., str. 9.

institucija EU zbog činjenice da je način na koji je funkcionisao bio obavijen velom tajne. Nije objavljivano kako je ko glasao, a saopštenja za štampu i izjave ministara su često bili jedini izvori informacija pored objavljivanja u Službenom listu EU same regulative ili rezolucije koju je Savet usvojio.³² COREPER je, po prirodi stvari, još više obavijen velom tajne. Činjenica koja dodatno otežava objektivno sagledavanje sistema odlučivanja u EU uopšte, i uloge Saveta i njegovih radnih tela, je ta da ne postoje sistematizovani podaci o broju odluka za koje nije postignuta većina, odnosno predloga koji nisu ni došli do Saveta, već su odbačeni na nižim nivoima odlučivanja, u COREPER-u ili radnim grupama. Gotovo je nemoguće pratiti sve one inicijative koje nisu došle do viših nivoa razmatranja.

Sa druge strane, koliko su brojne aktivnosti radnih tela u EU uopšte ilustruje i primer Stalne misije Nemačke pri EU – ona je najveće diplomatsko predstavništvo Nemačke, sa čak 240 osoba. Od ukupne elektronske komunikacije u diplomatiji Nemačke, 60% odlazi na komunikaciju sa Misijom u Briselu, čijem ambasadoru godišnje iz Berlina stiže 12000 instrukcija, neke i onda kada je sastanak COREPER-a već počeo.³³ To je i razumljivo budući da EU predstavlja sistem trajnog pregovaranja. Stoga je traženje kompromisa značajno ne samo kao sredstvo obezbeđivanja harmoničnog funkcionisanja sistema upravljanja u EU, već i zbog toga što je, budući da su zemlje članice te koje primenjuju komunitarno pravo i politike, bitno da što je moguće više budu saglasne sa njima kako ne bi dolazilo do problema u prameni.

Bibliografija

1. Bache, I., George, S., 2006, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2006.
2. Beach, D., "The unseen hand in treaty reform negotiations: the role and influence of the Council Secretariat", *Journal of European Public Policy* 11:3, June 2004, 408-439.
3. Christiansen, T., Jorgensen, K.E., Wiener, A., "The social construction of Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, Issue 4, 1999, str. 529.
4. Council of the European Union, Note 12319/10, POLGEN 115, Brussels, 20 July 2010.
5. Farrell, H., Héritier, A., "Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe", *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie – Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe recht der Gemeinschaftsgüter*, Bonn, 2002/2.
6. Fouilleux, E., Maillard, J.de, Smith, A., "Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers", *Journal of European Public Policy*, August 2005, Vol. 12, Issue 4, pp. 609-623.

³² Jo Shaw, 2000, op. cit., str. 126.

³³ Ann-Kathrin Eckardt, "Der Herr der Runden", *Süddeutsche Zeitung*, 21.12.2006.

7. Gornitzka, A., Svedrup, U., "Who Consults? Expert Groups in the European Union", *ARENA Working Paper*, No 12, August 2007, str. 13.
8. Haas, E.B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, London, Stevens and Sons, 1958.
9. Kovačević, M., „Višedimenzionalnost Saveta Evropske unije“, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Godina III, Broj 3, Decembar 2009, str. 507-517.
10. Lewis, J., "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Election Directive", *Journal of Common Market Studies* 1998, Vol. 36, No 4, pp. 482.
11. Lindberg, L.N., (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, CA: Stanford University Press, str. 79, navedeno prema: Lewis, J., 1998, *Ibid.*, str. 486.
12. Moravcsik, A., "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 1993.
13. Moravcsik, A., *Ibid.*, 1993; Moravcsik, A. "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, 1995.
14. Rhinard, M., "The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System", *Governance*, April 2002, Vol. 15, No 2, pp. 185-210.
15. Shaw, J., *Law of the European Union*, Palgrave, New York, 2000.
16. Tallberg, J., "The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency", *Journal of European Public Policy* 10:1, 2003.
17. Tsebelis, G., Garrett, G., "The Institutional Foundation of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", *International Organization* 55, 2. Spring 2001, pp. 357-390.
18. Wallace, H., "The Council: An Institutionalist Chameleon?", *Governance*, Vol. 15, No. 3, July 2002 (pp. 325-344).
19. Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A., (Eds), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005.

Maja Kovačević, Ph.D.

COREPER - THE TIP OF THE ICEBERG OF EUROPEAN UNION COUNCIL COMMITTEES AND WORKING GROUPS

ABSTRACT

The goal of this article is to explore the complexity of the EU Council's functioning from the angle of its working bodies functioning. COREPER, the EU Council's best known coordinating body, is the iceberg of the whole network of committees and working groups and is important for the understanding of the so-called EU "commitology" phenomena. European integration process led to the proliferation of different kind of working groups. Characteristic of Council's working groups is development of specific functioning focused to compromise as the basis for decision making, which is confirmed by empirical research. On the other hand, these bodies, as the Council itself, reflect the standing contradiction between supranational and national aspects of EU decision making.

Key words: European Union, Council of the European Union, COREPER, committees, EU Council's working groups