

**Др Јелена Тодоровић Лазић**

**САВЕТ МИНИСТАРА ЕУ - пре и после Брегзита**

Др Јелена Тодоровић Лазић  
САВЕТ МИНИСТРА ЕУ - пре и после Брегзита

Издавач

Институт за политичке студије  
Светозара Марковића 36, тел. 011 3349204  
www.ips.ac.rs

За издавача

Др Живојин Ђурић, научни саветник

Рецензенти

Проф. др Драган Ђукановић  
Проф. др Мирјана Пантић  
Др Петар Матић

Пословни секретар  
Смиљана Пауновић

Дизајн корица  
Марија Стевановић

Штампа  
Birograf Comp Atanasija Pulje 22, Zemun

Тираж  
100

ISBN-978-86-7419-347-1

Монографија је настала у оквиру научноистраживачког рада,  
који финансира Министарство просвете, науке  
и технолошког развоја

Др Јелена Тодоровић Лазић

# САВЕТ МИНИСТРА ЕУ - пре и после Брегзита



Београд

2021.

# С а д р ж а ј

<b>Предговор</b> .....	
<b>Савет министара-централна институција Европске уније</b> .....	
Опште карактеристике Савета министара .....	
Надлежности Савета министара .....	
Значај комитета и радних група у Савету министара .....	
Улога Председавајућег Савета министара .....	
Секретаријат и његов значај у оквиру Савета министара.....	
Однос Савета министара и Европског савета.....	
Начин одлучивања у Савету министара .....	
Луксембуршки компромис.....	
<b>Одлучивање у Савету министара између Јединственог европског акта и Амстердама</b> .....	
Промене у одлучивању-Јединствени европски акт .....	
Мастрихт-ново ширење квалификоване већине .....	
Компромис из Јањине.....	
Улога неформалних норми у одлучивању у Европској унији-институција консензуса.....	
Коалиције у Савету министара.....	
Припреме за Међувладину конференцију 1996. године .....	
Међувладина конференција 1996-1997. године .....	
Ставови учесника Међувладине конференције о променама у Савету министара .....	
Реформа Савета министара-решења Уговора из Амстердама .....	
Остале новине Уговора из Амстердама.....	
<b>Међународна конференција 2000. године и Уговор из Нице</b> ....	
Припреме за Међувладину конференцију 2000. године .....	
Дневни ред Међувладине конференције 2000. године.....	
Ставови учесника .....	
Резултати Међувладине конференције 2000. године.....	
A priori гласачка моћ држава чланица-Normalised Banzhaf Index (NBI) .....	
Ефекти Уговора из Нице на процес одлучивања у Савету министара .....	
<b>Предлог Уговора о Уставу и његов утицај на промену гласања у Савету министара</b> .....	
Конвенција у Лакену 2002-2003. године .....	

Резултати Конвенције .....	
Међувладина конференција - октобар 2003. године.....	
Случај Шпаније и Пољске .....	
Институционална решења према Уговору о Уставу .....	
Остале новине по Уговору о Уставу.....	
<b>Лисабонски уговор и његове последице на ефикасност ЕУ.....</b>	
Промене у одлучивању у Савету министара након источног проширења .....	
Неуспех Уговора о Уставу и припреме за Лисабонски уговор.....	
Институционалне новине Лисабонског уговора.....	
Модел одлучивања у Савету министара према Лисабонском уговору.....	
Закључна разматрања Лисабонског уговора.....	
Перспектива даљег ширења ЕУ и одлучивање у Савету министара .....	
<b>Брегзит и његове последице по одлучивање у Савету министара .....</b>	
Шта се све мења одласком Велике Британије из Уније? .....	
Одлучивање у Савету министара након Брежита .....	
Промене гласачке снаге држава чланица - „добитници“ и „губитници“ .....	
Нове/старе коалиције у ЕУ27 .....	
<b>Закључна разматрања.....</b>	
<b>Библиографија.....</b>	
<b>О аутору.....</b>	



## Предговор

Европске заједнице налазе се у средишту академске пажње још од Шуманове декларације (9. мај 1950. године) којом се предлаже оснивање једне међународне организације која ће ујединити шест европских држава (неке од њих су биле деценијама љути непријатељи), у циљу остварења заједничког интереса. Заједнички интерес је био стављање под контролу производње угља и челика, кључних сировина за развој ратне индустрије, како би се предупредило избијање нових сукоба на европском тлу. Нова организација - Европска заједница за угаљ и челик, створена је на просторима ратом уништених земаља 1951. године. Њеним настанком покушано је превазилажење вишедеценијских француско-немачких анимозитета. То је у великој мери пошло за руком оснивачима пошто је оса Париз-Берлин (до 1990. Бон) била главни покретач даљег тока европских интеграција.

Европска заједница за угаљ и челик била је прва организација такве врсте која је довела до успостављања заједничког тржишта угља и челика али оно што је са теоријског аспекта значајније - она је била обележена изразито наднационалним карактеристикама. Институција у којој су те карактеристике биле најоучљивије била је Висока власт (претеча данашње Европске комисије) која је имала могућност да доноси обавезујуће одлуке. Неколико година касније основане су и друге две Заједнице - Европска економска заједница (ЕЕЗ) и Европска заједница за атомску енергију - ЕУРОАТОМ (1957. године). Објашњење за настанак потоњих Заједница заснива се на *функционалистичкој теорији* међународних односа која каже да је дошло до преливања (*spill over*) од угља и челика ка другим двама областима: царинска уније у области економије према трећим државама као и сарадње у домену атомске енергије. У овим двама Заједницама, наднационални елементи су били израженији у овлашћењима Савета министара (не више у овлашћењима Високе власти). Савет министара је у институционалној структури од самог почетка постављен тако да има коначну реч при доношењу одлука.

Оно по чему се Савет као институција издваја јесте истовремено поседовање и међувладиних и наднационалних карактеристика. Хибридна природа ове институције мотивисала је бројне ауторе да фокус истраживања усмере управо ка њој. Међувладином институцијом је чини то ко све улази у њен састав (представници држава чланица). Елементи наднационалности

су највидљивији у сегменту одлучивања. Наиме, централна институција одлучивања, Савет министара, може доносити одлуке квалификованом већином које треба да примењују и оне државе које нису гласале за ту одлуку.

Одлучивање у Савету министара може бити једногласно, простом већином и квалификованом већином. Приликом одлучивања квалификованом већином свака држава имала је све до Лисабонског уговора, различит број (пондерисаних) гласова. Расподела гласова била је извршена на основу корективног принципа пропорционалности у односу на број становника при чему су фаворизоване државе са мањим бројем становника (принцип позитивне дискриминације). Одлуке које се донесу квалификованом већином примењују и оне државе које нису гласале за њих. Управо у томе се огледа специфичност одлучивања у Савету министара. Квалификована већина је годинама добијала ширу примену и према последњој измени Оснивачких уговора, Уговору из Лисабона, одлучивање квалификованом већином постаје основни облик одлучивања. Још једна специфичност Уговора из Лисабона јесте укидање пондерисаних гласова - све државе чланице имаће убудуће једнак број гласова у Савету министара.

Још од настанка прве Заједнице, теорије европских интеграција надмећу се која ће боље и тачније објаснити природу и будући развој новонастале међународне организације. Дебата је започела '60-тих година прошлог века између функционалиста и присталица теорије међувладине сарадње. Ове две теорије најпре су се бавиле тражењем одговора на питање да ли су наднационалне институције или државе чланице кључни актери у процесу европске интеграције.

Ернст Хас (Ernst Haas) као главни представник неофункционалистичке теорије тврди да се економска интеграција може остварити уколико се успостави заједничка управа у оним областима које нису у домену осетљивих политичких питања.<sup>1</sup> Повезивање у неким економским областима води интеграцији и у неким другим уско повезаним областима и то применом *spill-over* ефекта, односно, ефекта преливања, несумњиво уз подстицај наднационалних институција.<sup>2</sup> Посматрајући тако постављену

---

<sup>1</sup> Ben Rosamond, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p.51.

<sup>2</sup> Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press, 1958, pp.286-289.



„логику експанзивне секторске интеграције“<sup>3</sup> може се закључити да су неофункционалисти имали право јер је годинама све већи број секторских политика комунитаризован. Са друге стране, неофункционалисти нису предвидели први велики застој у историји европске интеграције који је избио 1966. године када су државе чланице предвођене Француском одбиле да уведу квалификовано одлучивање које је Уговором о оснивању Европске економске заједнице прописано. Тада је постало очигледно да се конци европске интеграције не налазе код наднационалних институција већ код држава чланица.

Теорија међувладине сарадње објашњава процес европске интеграције на основу понашања држава чланица.<sup>4</sup> Њен главни представник Ендру Моравчик (Andrew Moravcsik) тврди да су Заједнице настале и развијале се као резултат бројних међудржавних погодби, односно, договора.<sup>5</sup> Међувладина теорија тврди да се кључ европске интеграције налази у рукама држава чланица које се интегришу у оној мери у којој то одговара њиховим националним интересима.

Теоријска разматрања значаја и улоге коју Савет има у институционалној структури Уније истовремено илуструју и шире приступе поменутих теорија европских интеграција. Тако *функционалистичка теорија* сматра да Савет представља кочницу дубље интеграције и ставља уске националне интересе изнад заједничког европског интереса. *Либерална теорија међувладине сарадње* пак, стоји на другом становишту - добро је што државе чланице држе конце интеграције у својим рукама и тако саме одлучују у којој области ће се дубље интегрисати. Теоријско полазиште ове монографије ближе је теорији међувладине сарадње.

Монографија *Савет министара ЕУ – пре и после Брежита*, настала је као резултат научноистраживачког рада у оквиру Института за политичке студије који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Њеном настанку претходили су дуги и подстицајни разговори током последипломских студија (заједно са усмеравањем и упућивањем на додатну литературу) са професорком Факултета политичких наука - др Тањом Мишчевић.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Andrew Moravcsik, Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in. *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, (ed. Simon Bulmer, Andrew Scot), Blackwell Publishers, 1994, p.30.

<sup>5</sup> Ben Rosamond, *European Integration Theory*, op.cit., p.131.

Поред тога, посебну захвалност дугујем рецензентима - др Драгану Ђукановићу, професору Факултета политичких наука у Београду, др Мирјани Пантић, професорки Универзитета Пејс у Њујорку (Pace University, New York, USA) и др Петру Матићу са Института за политичке студије будући да су уложили време и енергију да овај рукопис прочитају и дају своје креативне сугестије. Наравно, захвалност дугујем и директору Института за политичке студије, др Живојину Ђурићу због огромног разумевања и подршке које пружа својим запосленима.

На крају, посебну захвалност дугујем својој породици која ми је током школовања и досадашње научноистраживачке каријере, а посебно током стварања ове монографије представљала неисцрпан извор мотивације, љубави и безрезервне подршке.

октобар, 2021. године  
Јагодина

*Мојој тетки Божици*



## САВЕТ МИНИСТАРА–ЦЕНТРАЛНА ИНСТИТУЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### Опште карактеристике Савета министара

Савет министара представља институцију Европске уније коју чине представници влада држава чланица. „С једне стране, он је главно место окупљања националних влада а с друге, централна институција одлучивања у Европској унији“.<sup>6</sup> Савет није само централна институција одлучивања, већ и главни форум за преговарање. У оквиру Савета, развио се посебан модел цењкања (*bargaining*) приликом одлучивања који је временом постао одвојена тема за истраживање у друштвеним наукама. Велики број научних студија бави се понашањем држава приликом „цењкања“ које се заснива на примени теорије игара.<sup>7</sup> Савет је институција о којој се најмање зна пошто када се помене бриселска бирократија, обични грађани прво помисле на Комисију и њу оптужују уколико им се нека одлука не допада, заборављајући или уопште не знајући да је Савет тај који доноси одлуке.<sup>8</sup>

На први поглед када се посматра њен састав, Савет је институција међувладиног карактера која је направљена као противтежа Комисији (некада Високој власти). Међутим, о њеним наднационалним особинама најбоље говори чињеница да се одлуке доносе квалификованом већином што значи да и у случају да држава не гласа у корист неке одлуке, уколико постоји квалификована већина гласова, одлука ће се примењивати. Дакле, када се анализира природа Савета министара, може се закључити да је она двоструко амбивалентна - Савет је истовремено и законодавни и извршни орган који је суштински међувладина институција са елементима наднационалности. Уколико се разради ова амбивалентност даље се може говорити и о истовременој присутности националних и европских елемената. Представници држава чланица који улазе у састав Савета заступају националне интересе док је с друге стране Савет колективни орган који треба да чува интересе Европске уније. Ако посматрамо Мастрихтску структуру стубова у Европској

<sup>6</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, London, 1999, p.143.

<sup>7</sup> Fiona-Hayes Renshaw, Hellen Wallace, *The Council of Ministers*, Mackmillan Press LTD, London, 1997, p.8.

<sup>8</sup> John McCormick, *Understanding the European Union*, Palgrave, 2002, p.95.

унији, Савет није само водећи законодавац у првом, комунитарном стубу већ има централну улогу и у друга два, међувладина стуба.

Савет министара је као институција успостављена чланом 146 Римског уговора о оснивању Европске економске заједнице.<sup>9</sup> За сваку од три Заједнице постојао је посебан орган све до Уговора о спајању 1965. године када је конституисан један Савет за све.<sup>10</sup> „Савет чине представници држава чланица на министарском нивоу који су овлашћени да преузимају обавезе у име своје владе“.<sup>11</sup> Оваква формулација у пракси доводи до тога да државе које су федералног уређења шаљу на састанке Савета министре са регионалног нивоа (немачки министри федералних држава или белгијски регионални министри).<sup>12</sup> Државе су у Савету министара представљене на три нивоа: на нивоу министара (у секторским Саветима), на нивоу шефова држава и влада (у Европском савету) и на административном нивоу (у комитетима, радним групама и секретаријату).<sup>13</sup> Савет није орган са сталним саставом попут осталих институција ЕУ већ се термин Савет користи као генерички појам који обухвата више формација, односно сектора. Који ће од секторских Савета заседати, зависи од теме на дневном реду. Број секторских Савета током година је растао паралелно са ширењем надлежности у оквиру првог стуба тако да је крајем деведесетих година прошлог века њихов број прешао двадесет.

Међу секторским Саветима не постоји формална хијерархија, али се у пракси може запазити да се на челу налази Савет општих послова који координира остале секторске Савете. С обзиром да га чине министри спољних послова држава чланица, он има најшире надлежности тако да су често осетљива политичка питања на његовом дневном реду. Састаје се једном месечно а по потреби и чешће. Према значају сектора којима се баве, могу се издвојити још неколико секторских Савета: Савет министара економије и финансија (ЕКОФИН) и Савет за пољопривреду. Пољопривреда је од оснивања Европске економске заједнице (ЕЕЗ) веома

---

<sup>9</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mاستrihta*, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 1995, str.126.

<sup>10</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001, str.184.

<sup>11</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mاستrihta*, *op.cit.*, str.126.

<sup>12</sup> Fiona Renshaw-Hayes, Hellen Wallace, *The Council of Ministers*, *op.cit.*, p.15.

<sup>13</sup> Thomas Christiansen, „The Council of Ministers“, in. *European Union-Power and policy-making* (ed. Jeremy Richardson), Routledge, London and New York, 2001, p.137.

важна, посебно је питање трошкова за пољопривреду значајно, тако да можемо закључити да је Савет за пољопривреду одмах иза Савета општих послова у неформалној хијерархији Савета. Након доношења Уговора из Мастрихта и плана за успостављање монетарне уније, Савет министара економије и финансија добија на значају. Као што је већ поменуто, годинама је растао број секторских Савета и самим тим и број састанака. У просеку се годишње одржи 80 састанака.<sup>14</sup>

**Табела 1: Број састанака секторских Савета између 1980. и 2000. године**

	1980	1985	1990	1995	2000
Савет општих послова	13	14	13	14	14
Пољопривреда	14	14	16	10	10
ЕКОФИН	9	7	10	9	13
Животна средина	2	3	5	4	5
Транспорт	2	3	4	4	5
Социјална питања	2	2	3	4	6
Правосуђе	1	0	1	4	6
Унутрашње тржиште	0	5	7	2	4
Рибарство	7	3	3	4	3
Култура	0	2	2	3	3
Индустрија	0	6	4	3	2
Телекомуникације	0	0	2	2	3
Истраживање	0	2	4	3	2
Развој	1	2	4	2	3
Буџет	3	5	2	2	2
Здравство	0	0	2	2	2
Образовање	1	1	2	2	2
Енергија	2	3	3	2	1
Потрошачи	0	1	2	2	1
Остали	3	0	1	1	0
Укупно	60	73	90	79	87

**Извор:** Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Mackmillan Press LTD, London, 2005, p.82.

<sup>14</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op.cit., p.148.

Табела 1 потврђује ове тврдње. Неке формације Савета се састају чешће, чак и више од једном месечно (Савет општих послова, пољопривреде и ЕКОФИН), док се друге састају једном у два месеца, једном у шест месеци па чак и једном годишње. Састанци се обично одржавају у Бриселу, осим у октобру кад се одржавају у Луксембургу. Углавном трају један дан, са изузетком неких ситуација када је питање које се налази на дневном реду тешко решити.<sup>15</sup> Некада се дешава да један исти министар посећује седнице више различитих Савета. То се дешава уколико на националном нивоу његов ресор обухвата неколико области нпр. пољопривреда и рибарство, транспорт и телекомуникације итд.<sup>16</sup> Постоје и случајеви када се Савети спајају у одлучивању о питању где је присутно преклапање више области. Најчешће се спајају Савет за животну средину и Савет за енергију.<sup>17</sup>

Састанци секторских Савета имају значаја не само као форум за преговарање већ и као арена за социјализацију министара у смислу размене искустава са осталим министрима који имају исте ресоре у националним владама.<sup>18</sup> Они се код куће срећу са сличним проблемима у вођењима својих министарстава па им размена знања и искустава добро дође. Министри се често срећу на неформалним састанцима у паузама за ручак, током викенда али на њима немају право да доносе одлуке обавезујућег карактера. Ови састанци управо подстичу социјализацију међу министрима, учвршћују узајамно поверење, што олакшава радну комуникацију и постизање договора у неким будућим ситуацијама.

Од 2000. године присутна је тенденција смањења броја секторских Савета којих је у том периоду било преко 20. Европски званичници схватили су да се оваква сегментираност Савета мора ублажити из два разлога: финансијских и бирократских. Разлози се оправдавају чињеницом да се често дешавало да један министар присуствује седницама више различитих формација Савета па зашто онда не би сродне области објединили под капу једног секторског Савета. Прво је њихов број смањен на 16 а затим је на Самиту у Севиљи 2002. одлучено да ће постојати 9 формација од којих ће неке имати неколико подформација.<sup>19</sup> То су: 1. Савет

<sup>15</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op.cit., p.148.

<sup>16</sup> Thomas Christiansen, op.cit., p.137.

<sup>17</sup> Philippa Sherrington, „The Council of Ministers and the European Council“, in *European Union Politics*, (ed. Michelle Cinni), Oxford University Press, 2007, p.27.

<sup>18</sup> Thomas Christiansen, op.cit., p.141.

<sup>19</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija-Uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009,



за опште и спољне послове (две подформације – Савет за опште послове и координацију и Савет за спољне односе), 2. Савет за економске и финансијске послове (Савет за економију и финансије и буџет), 3. Савет за сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима, 4. Савет за конкуритивност (унутрашње тржиште, индустрија, истраживање), 5. Савет за саобраћај, телекомуникације и енергију, 6. Савет за пољопривреду и рибарство, 7. Савет за питања животне средине, 8. Савет за образовање, омладину и културу, 9. Савет за социјална питања, запосленост, здравство и заштиту потрошача.<sup>20</sup>

### Надлежности Савета министара

Опште посматрано, могу се разликовати надлежности Савета министара у оквиру Заједница и у оквиру Уније. Као надлежности Савета у оквиру Заједница, Уговор о Европској заједници у члану 202 (бивши чланн 145) помиње следеће надлежности:

- доноси одлуке (сам или заједно са Европским парламентом),
- обезбеђује усклађеност економских политика држава чланица,
- преноси овлаћења на Комисију за спровођење прописа које доноси Савет.<sup>21</sup>

Такође, Савет усваја буџет Европске уније заједно са Европским парламентом. Уколико се ове две институције не сложе, коначну реч има Савет око обавезујућих трошкова док Парламент има коначну реч над необавезујућим трошковима.<sup>22</sup>

Кренимо од прве надлежности која је уједно и најзначајнија са становишта предмета монографије. Савет је овлашћен да доноси одлуке обавезујућег карактера – директиве, регулативе и поједначне одлуке, сам или заједно са Европским парламентом. Савет у првом стубу доноси одлуке углавном на иницијативу Комисије, али, могу се појавити и акти неких других органа као предмет одлучивања у Савету.<sup>23</sup> Такође, постоји одредба у Римском уговору (члан 152)

str.51.

<sup>20</sup> Helen Wallace, William Wallace, *Policy making in the EU*, Oxford University Press, London, 2000, p.59.

<sup>21</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mاستrihta*, op.cit., str.126.

<sup>22</sup> Jean Claude Zarka, *Osnovi institucija Evropske unije*, Guliano, Beograd, 2004, str.31.

<sup>23</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, op.cit., str.191.

на основу кога „Савет може затражити од Комисије да спроведе одређена истраживања у оним областима за које Савет процени да могу бити значајне за остваривање циљева заједнице и да након истраживања Комисија поднесе предлоге Савету“.<sup>24</sup> Европски парламент има улогу ко-законодавца у Европској унији, али је дуго година он био млађи партнер у том односу са Саветом. Све до Јединственог европског акта, Парламент је једино учествовао у процедури консултовања приликом доношења одлука. Увођењем процедуре сарадње а посебно након увођења поступка саодлучивања, законодавна моћ Парламента расте.

Друга надлежност односи се на координацију економских политика држава чланица. Координацију врши Економски и финансијски Савет. Трећа надлежност у оквиру првог стуба односи се на делегирање законодавних овлашћења Комисији. Оно је праћено мрежом надзорних комитета којима Савет контролише рад Комисије о чему ће бити нешто више речи у одељку посвећеном комитетима и радним групама.

У другом стубу, Савет је задужен за координирање спољних и безбедносних политика држава чланица. Такође, према члану 3 заједничких одредаба Уговора из Мастрихта Савет је одговоран и за усклађеност спољне политике Уније као целине на основу смерница Европског савета.<sup>25</sup> И у трећем стубу, Савет врши функцију координације правосудних и судских органа држава чланица, при чему му у раду помаже Комитет за сарадњу у правосуђу и унутрашњим пословима.

У надлежности Савета налазе се и нека значајна организациона питања као што су одлуке о саставу других органа.<sup>26</sup> Савет доноси одлуке о расписивању избора за Европски парламент, о члановима Економског и социјалног комитета, Комитета региона, о броју судија Суда правде.<sup>27</sup> На крају, не треба заборавити да Савет заједно са Комисијом представља ЕУ пред трећим субјектима.

---

<sup>24</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji – od Rima do Mastrohta*, *op.cit.*, str.128.

<sup>25</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, *op.cit.*, str.191.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ibid.

## Значај комитета и радних група у Савету министара

На националном нивоу велики број комитета и радних група помаже министрима у свакодневним пословима. Тако и на европском нивоу постоји огроман број помоћних тела (комитета и радних група) које олакшавају посао министрима помажући им у испуњавању обавеза. Постојање оваквих специјализованих тела на нивоу Европске уније има посебан значаја за вођење свакодневних активности Уније. Комитете и радне групе чине високи званичници држава чланица па тако сваког дана њих 3000-4000 долази на састанке у Брисел.<sup>28</sup> Одлучивање у Савету министра се у великој мери одвија у овим телима која припремају министарске састанке. Комитети и радне групе су састављени од националних стручњака из свих области о којима секторски савети одлучују. Они на својим састанцима детаљно проучавају предлоге Комисије, углавном техничке аспекте тих предлога, док се политичке одлуке остављају министрима на разматрање. За помоћна тела се може рећи да представљају филтер за теме које ће се наћи на дневном реду Савета.<sup>29</sup>

Са порастом броја секторских савета растао је и број комитета и радних група које су специјализоване за те секторе. Комитети и радне групе могу бити формиран *ad hoc* или могу бити стални. Они који се формирају *ad hoc* имају задатак да размотре неко питање које је искрсло и када га реше, распуштају се. *Ad hoc* комитети се оснивају у неким осетљивим областима као што је нпр. контрола кретања наркотика.<sup>30</sup> Насупрот томе, доста већи утицај на Савет имају она тела која имају стални карактер пошто се на тај начин остварује континуитет у њиховом односу са Саветом. Стални комитети и радне групе (COREPER, Политички комитет, Комитет за пољопривреду) имају правну основу у Оснивачким уговорима где им је и дефинисана надлежност. Чланство ових тела чине или високи национални званичници (COREPER) или експерти у појединим областима (Комитет за пољопривреду).<sup>31</sup> Помоћна тела се састају у распону од једном до два пута недељно (COREPER) до једном месечно (Комитет 133).

Осврнимо се на неке од важних Комитета. Најпре, треба

<sup>28</sup> Fiona Renshaw-Hayes, Hellen Wallace, *The Council of Ministers, op.cit.*, p.70.

<sup>29</sup> Ibid, p.71.

<sup>30</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union, op.cit.*, p.152.

<sup>31</sup> Ibid, p.150.

поменути Комитет 133 (Комитет за трговинску политику, назван 133 према броју члана Оснивачког уговора према коме је успостављен). Улога овог Комитета је превасходно значајна због чињенице да је његова сагласност потребна за било какве преговоре око међународне трговине које води Комисија (нпр. преговори у оквиру Светске трговинске организације). ЕКОФИН комитет постаје нарочито важан од оснивања Економске и монетарне уније 1999. године. Он има широку надлежност: економска и монетарна политика, кретања капитала, међународне финансије.<sup>32</sup> Комитет има мешовито чланство пошто поред представника националних министарстава и националних централних банака, у његов састав улазе и по два представника Комисије и Европске централне банке. У другом и трећем стубу, треба поменути Политички комитет и Комитет за координацију сарадње у области полиције и судства (Комитет 36). Ова два комитета чине високи представници министарстава спољних и унутрашњих послова.

Посматрајући мрежу помоћних органа може се запазити хоризонтална хијерархија. Наиме, на врху хијерархије се налази COREPER који надгледа рад специјализованих комитета, док Комитети надзиру радне групе којих има између 150-170. Радне групе имају специфичније задатке од комитета пошто су оне задужене за детаљну анализу предлога Комисије. У њихов састав улазе национални званичници, стручњаци у појединим областима па чак и представници цивилног сектора који добро познају тему о којој се одлучује.

У наредном параграфу укратко ће бити представљен процес одлучивања у помоћним телима. Први корак представља упућивање предлога Комисије на разматрање у радне групе. Постоји више фактора који условљавају трајање преговора у радним групама: степен осетљивости питања које се разматра у односу на виталне националне интересе, сложеност предлога, уговором прописан начин одлучивања, хитност доношења одлуке.<sup>33</sup> Наредни корак је слање предлога у COREPER који има неколико опција пред собом: уколико је радна група постигла договор, он га усваја и шаље Савету министара на формално потврђивање. У супротном, COREPER или наставља расправу или прослеђује предлог Савету министара, ако је питање сувише осетљиво. Тако у првој ситуацији Савет усваја предлоге без посебне расправе као А теме дневног

---

<sup>32</sup> Ibid, p.151.

<sup>33</sup> Ibid, p.156.

реда, док се у другом случају води детаљна расправа и ти предлози се усвајају као Б теме. Хелен Валас (Helen Wallace) сматра да се у радним групама договори око 70% одлука, COREPER усагласи 15-20% које као А теме Савет треба само да потврди, док Савету остаје свега 10–15% одлука као Б теме које до тада нису договорене.<sup>34</sup> Из свега наведеног следи да је Савет доста растерећен будући да се скоро 90% свих одлука усагласи на нижим нивоима у оквиру помоћних тела.

Највећу улогу од свих помоћних органа има Комитет сталних представника познатији по француском акрониму *Comité des représentants permanents* - COREPER. COREPER има две формације - COREPER 2 који чине амбасадори држава чланица и COREPER 1 у чији састав улазе њихови заменици. Чланови COREPER-а су стално смештени у Бриселу и ово тело се најчешће састаје од свих помоћних органа, они одржавају састанке барем једном недељно. Постојање COREPER-а је само индиректно поменуто у Римском уговору (1957.) у коме се каже да Савет може оснивати помоћна тела која ће обављати оне послове које му Савет додели. Тек у Уговору о спајању (1965.) се јасно помиње постојање COREPER-а, иако је он скоро деценију обављао своје задатке. COREPER је, дакле према том Уговору, помоћно тело које припрема рад Савета и обавља послове које му Савет додели.<sup>35</sup> COREPER може оснивати друга помоћна тела које ће му помагати у раду у чему се налази основа за распрострањено оснивање радних група и комитета.

Две формације COREPERА раде независно једна од друге, с обзиром на то да имају потпуно одвојене области активности: COREPER 1 се бави техничким питањима док се COREPER 2 бави политичким питањима. Представници држава чланица који седе у овим телима носе двоструки шешир - национални шешир на основу кога чувају интересе својих држава и европски шешир помоћу кога координирају рад нижих нивоа-комитета и радних група а све то у циљу постизања договора на нивоу ЕУ.<sup>36</sup>

Како функционише COREPER? Орган се састаје једном недељно и на тим састанцима припремају рад секторских савета и координирају остале помоћне органе. На састанцима COREPER-а 2 припремају се теме за састанке Савета општинских послова и ЕКОФИНА док COREPER 1 припрема састанке осталих секторских Савета,

<sup>34</sup> Helen Wallace, William Wallace, *Policy making in the EU*, *op.cit.*, p.58.

<sup>35</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mastrohta*, *op.cit.*, str.127.

<sup>36</sup> Thomas Christiansen, *op.cit.*, p.148.

осим пољопривреде чији рад припрема специјализовани Комитет за пољопривреду.

Анализом структуре ових помоћних органа може се приметити високи степен интеракције између националног и европског нивоа. Присуство националних званичника у Бриселу је константно и тиме их ставља у центар збивања на европском тлу. Са друге стране, дугогодишња пракса договарања у помоћним телима у којима су они заступљени омогућава државама чланицама да унапред знају позиције својих партнера приликом одлучивања о одређеном предлогу. Из свега овога следи да је значај који помоћна тела имају велики у погледу растерећења Савета док са друге стране и државама чланицама користи да буду у средишту дешавања.

### Улога Председавајућег Савета министара

Функција Председавајућег Савета министара (Presidency) уведена је Римским уговором о оснивању Европске економске заједнице. Како се каже у члану 146 поменутог уговора, ову функцију наизменично обавља свака држава чланица у трајању од шест месеци, према редоследу који претходно утврди Савет.<sup>37</sup> У почетним година од успостављања ове функције, Председавајући није имао много посла. Његов посао се увећавао како се Савет усложњавао добијајући нове секторске савете, Комитете и радне групе а посебно је улога Председавајућег порасла након формирања Европског савета и укључивања друга два стуба под кишобран Уније. Институција Председавајућег омогућава већи степен координације, како хоризонталне (међу секторским саветима) тако и вертикалне (координација између нивоа министара, сталних представника и државних званичника).<sup>38</sup>

Као главне задатке Председавајућег, Хелен Валас дефинише следеће:

- сазивање састанака Савета,
- састављање дневног реда за сваки састанак,
- председавање састанцима Савета и састанцима COREPER-а,
- подношење шестомесечног плана рада на почетку председавања Унијом,
- потписивање закључака са састанака и свих донетих

---

<sup>37</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mastrohta*, *op.cit.*, str.126.

<sup>38</sup> Thomas Christiansen, *op.cit.*, p.143.

одлука,

- представљање Савета пред осталим органима Уније (Комисија, Европски парламент), као и представљање Уније према спољним партнерима.<sup>39</sup>

Као што је већ речено, сваких шест месеци се смењују државе које председавају Унијом. Ротација је прво вршена на основу абecedног реда имена земаља али је од 1996. године успостављен нови распоред како би се обезбедила равномерност у смислу наизменичног смењивања великих и малих земаља.<sup>40</sup> Тако свака држава добија прилику да макар у кратком временском периоду, преузме у своје руке управљање пословима Уније. Добивши прилику за то, државе се труде да дају максимум како би се показале као успешни лидери ЕУ. Међутим, успешност неке државе не зависи само од њеног умећа да буде добар посредник међу државама чланицама и преговарач са актерима изван Уније већ зависи и од мноштва унутрашњих и спољних фактора.

Када се говори о унутрашњим факторима који могу да ослабе улогу Председавајућег, следећи пример доста говори у прилог томе. Између јула 1994. и јуна 1996. године, свака од земаља које су биле председавајуће Унијом имала је додатне тешкоће унутар својих држава за време свог мандата: Немачка - федералне изборе, за њом Француска - председничке изборе, Шпанија која је била следећи Председавајући, била је потресена бројним скандалима и на крају Италија која је скоро све време председавања била без формиране владе. Када је реч о спољним ограничењима, треба поменути између осталог, терористички напад на Сједињене америчке државе, војну интервенцију у Ираку, терористичке нападе на Мадрид и Лондон, руско - грузијски рат у Јужној Осетији итд. У којој мери ће држава бити успешна у председавању зависи и од тога колики су њени административни капацитети за бављење европским пословима. Капацитети су битни пошто се од државе која председава ЕУ очекује да у току мандата председава на око 90 министарских састанака и много више састанака комитета и радних група. Очекивано би било да су велике државе успешније пошто имају веће капацитете од малих, међутим, оне постану често заточеници сопствених интереса које покушавају да наметну током председавања па се тако дешава да агенда Савета буде скрајнута.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Fiona Renshaw-Hayes, Hellen Wallace, *The Council of Ministers*, op.cit., p.136-139.

<sup>40</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op.cit., p.154.

<sup>41</sup> Simon Hix, *The Political system of the European Union*, op.cit., p.81.



Неки аутори чак тврде да државе средње величине имају највеће компаративне предности за успешно председавање Унијом.<sup>42</sup>

Држава која врши функцију Председавајућег има у великој мери контролу над законодавном агендом Уније. Она на почетку мандата прави списак приоритета за следећи шестомесечни период али од Комисије, ипак, зависи да ли ће ти приоритети бити остварени. Наиме, све док Комисија не поднесе неки предлог он не може бити усвојен. Оно што чини да у овом односу Савета и Комисије тас ипак превагне на рачун Савета јесте да уколико Савету не одговара предлог Комисије, може га одбацити и тако се предлог неће наћи на дневном реду.

Председавајући се често понаша као посредник у преговорима како би се међу државама чланицама постигао договор око одређених питања. Ту се на делу види његово умеће маневрисања, убеђивања, цењкања.<sup>43</sup> На овај начин, Председавајући активно учествује у стварању одлука тако што подстиче договор међу државама чланицама.<sup>44</sup>

Председавање ЕУ омогућава континуитет у преговарању и одлучивању у Европској унији. Држава на почетку мандата добије најпре списак оног што је преостало из претходног мандата као нерешено и она има задатак да настави преговоре. Затим се дефинишу приоритети мандата након консултовања са Саветом, Комисијом и Европским парламентом. Поред тога, постојање Тројка система доста доприноси очувању континуитета. Тројка систем чине представници претходног, садашњег и будућег председавајућег који од 1983. године омогућава да држава која преузима председавање буде детаљно упозната са оним што је урађено током претходног председавања.

Председавајући има значајну улогу у спољном представљању односно у пољу високе политике пошто је он дужан да износи ставове Уније из области Заједничке спољне и безбедносне политике. Држава води спољну политику Уније потпуно другачије него што то чини на националном нивоу. Разлог томе лежи у чињеници да Председавајући мора да брзо одговори на међународне кризе а истовремено мора да се консултује са свим државама чланицама пре но што заузме став по питању неке кризе. Зато је након доношења Уговора из Амстердама договорено да

---

<sup>42</sup> Ibid, p.81.

<sup>43</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union, op.cit.*, p.154.

<sup>44</sup> Philippa Sherrington, *The Council of Ministers and the European Council, op.cit.*, p.35.



трећи члан Тројке уместо претходног Председавајућег буде Високи представник за спољну политику и безбедност.<sup>45</sup>

Функција Председавајућег има важну улогу и са позиције државе чланице која председава. Уколико држава не може да прогура своје личне интересе, она може да постави за приоритетна питања она која се односе на регион коме припада. Нпр. уколико је држава јужне Европе, она може потенцирати евро-медитеранско партнерство, ако је држава Балкана - онда јој циљ може бити убрзавање интеграције осталих земаља Балкана итд. Међутим, држава која председава Унијом може, пре да истакне него да наметне своје личне приоритете пошто је задатак Председавајућег да „пре свега, нађе равнотежу између националних приоритета и ефикасног управљања пословима Уније“.<sup>46</sup>

На крају поменимо укратко на основу свега наведеног које су то предности и недостаци институције Председавајућег. Кренимо од предности – држава која председава је шест месеци у средишту пажње и то за њу лично представља ствар престижа.<sup>47</sup> Током мандата она може више него друга чланица да утиче на формулисање агенде. Такође, у току мандата, уколико буде успешан посредник, она може да се представи као вешт преговарач и тако утиче на своју репутацију међу осталим чланицама. Када је о недостацима реч, они се могу сагледати из два аспекта: из позиције државе чланице и позиције Уније. Са становишта државе, недостаци се огледају у томе што је држава која се покаже као лош Председавајући на удару критика осталих чланица и целокупне европске јавности. Затим, добро руковођење Унијом захтева доста улагања што за мање државе може да представља велики проблем.<sup>48</sup> Недостаци председавања Унијом са становишта Уније огледају се у следећем. Шест месеци је кратак временски период, посебно када се има у виду да једна држава председава једном на 13,5 година у ЕУ27, па је штета да држава која се показала као успешан Председавајући мора да чека толико времена да би наставила тамо где је стала. Други недостатак јесте бројност захтева који се постављају пред Председавајућег тако да и велике државе имају проблема да са њима изађу на крај. Постоје неки предлози како би се отклонили ови недостаци. Један од њих предвиђа, продужавање мандата на

<sup>45</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.135.

<sup>46</sup> Thomas Christiansen, *op.cit.*, p.144.

<sup>47</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union, op.cit.*, p.155.

<sup>48</sup> *Ibid*, p.155.

годину дана, као и тимско председавање неколико држава чланица како би се омогућила конзистентност у стварању политика и уштеда трошкова.

Уговор из Лисабона укида оно што је до тада бивало препознато као ротирајуће председавање ЕУ које врше представници владе једне државе чланице на основу шестомесечне промене. Уместо тога, уводи се комбиновано председавање Европским саветом и Саветом. Европским саветом председава стални председник (Председник Европског савета) који се именује на две и по године. Уговор из Лисабона успоставља и стабилно председавање на нивоу Савета. Конкретно, Саветом за спољне послове у мандату од пет година управља хибридна фигура - Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност али о свему овоме нешто више у поглављу које је посвећено Уговору из Лисабона.

### **Секретаријат и његов значај у оквиру Савета министара**

Секретаријат је институција која је основана 1958. године како би Савету пружала логистичку подршку у раду кроз помоћ у организацији састанака радних група, комитета и састанака секторских савета. Има око 2500 запослених. Подршка коју даје Секретаријат Савету, административне је природе те је стога кључни задатак Секретаријата опслуживање целокупне хијерархије Савета. То укључује активности попут припреме састанака, састављање дневног реда, чување забелешки, процесуирање документације, обезбеђивање правних савета, превођење, као и одржавање континуитета помагањем Председавајућем да се брзо уклопи и настави где је његов претходник стао.<sup>49</sup> Секретаријат представља институционалну меморију Савета и као такав чини својеврсни *know-how* у правном и процедуралном смислу.<sup>50</sup> На тај начин, Секретаријат помаже Савету када је реч о томе коју процедуру треба користити за одређену одлуку, упућује га у то какве одлуке су донете у прошлости у вези са темом која се налази на дневном реду и помоћу свега тога издваја се као важан фактор у процесу одлучивања.

Поред подршке Савету, важна је улога Секретаријата у помагању Председавајућем, не само у смислу помоћи у састављању дневног реда и организацији састанака већ и у персоналном

---

<sup>49</sup> Ibid, p.152.

<sup>50</sup> Thomas Christiansen, *op.cit.*, p.149.

смислу. Наиме, мање државе могу имати проблема са недостатком административног особља када преузму функцију Председавајућег тако да им Секретаријат обезбеђује административну подршку. Чак се може приметити да понекад и веће чланице траже помоћ Секретаријата пошто су свесне колико им може помоћи знање и искуство особља Секретаријата.<sup>51</sup> Посебно је важна улога Секретаријата у организовању Међувладиних конференција и самита Европског савета. У вези са Међувладиним конференцијама, Секретаријат може бити значајан актер у смислу пружања стручне помоћи у вези са правним последицама измена појединих одредаба Уговора. Такође, од оснивања Европског савета 1974. године, Секретаријат је организовао већину његових састанака. И у односу са Европским саветом, Секретаријат обезбеђује логистичку и правну подршку будући да је и за Европски савет значајно то што Секретаријат представља институционалну меморију Уније.

Иако замишљен као административни орган, Секретаријат се последњих деценија све више профилише као политички чинилац. Тај процес је започео успостављањем Секретаријата за Европску политичку сарадњу који је након Уговора из Мастрихта интегрисан у Секретаријат Савета.<sup>52</sup> Након увођења другог стуба, у оквиру Секретаријата су основана два тела - Јединица за политичко планирање и Ситуациони центар за посматрање кризних подручја. Политички профил Секретаријата искристалисан је оснивањем функције Високог представника за спољну и безбедносну политику који је истовремено и Генерални секретар Савета. Тако је Секретаријат временом добијао политичку улогу, пре свега у другом стубу.

### Однос Савета министара и Европског савета

Често се може наићи на становиште да на врху хијерархије Савета министара стоји Европски савет.<sup>53</sup> Међутим, посматрано формално правно кроз Оснивачке уговоре, ни у ком случају се не може тврдити да је Европски савет надређени свим осталим секторским саветима. Чињеница је да постоје сличности између ова два органа не само у односу на њихову природу (оба органа имају карактеристике међувладиних институција), већ и на

<sup>51</sup> Thomas Christiansen, *op.cit.*, p.149.

<sup>52</sup> *Ibid*, p.150.

<sup>53</sup> Helen Wallace, William Wallace, *Policy making in the EU*, *op.cit.*, p.57.

приметно преклапање надлежности, посебно последњих година. Са друге стране, Европски савет је, рекло би се, највидљивија манифестација Савета пошто узимајући у обзир ко улази у његов састав (шефови држава и влада), он је институција која заокупља највећу медијску пажњу, далеко више од састанака секторских савета.

Европски савет је као институција настао доста касније него Савет министара. 1974. године окупљање председника држава и влада постало је обавезујуће и то најмање три пута годишње. Много година ће проћи па ће Европски савет ући у институционалну структуру и то најпре Уније (Уговор из Мастрихта), а тек недавно и Заједница (Лисабонски уговор). Пошто дуго година није био у формалном саставу Заједница, његове функције нису биле експлицитно побројане. Нешто детаљније се Уговором из Мастрихта каже да ће Европски савет давати подстицај развоју европских интеграција доносећи политичке смернице у том циљу.<sup>54</sup> У комуникеу са Париског самита 1974. године каже се „да ће Европски савет бити истовремено део машинерије Савета али и да ће бити изван ње“.<sup>55</sup> Шта то заправо значи? То значи да је Европски савет углавном ван хијерархије осим ако се појави потреба да се састане и одлучује као Савет на вишем нивоу. У сваком случају, иако је до сада Европски савет био, односно, није био део Савета, након усвајања реформског уговора из Лисабона, он постаје и формално најмоћнија институција Уније, која је избила на чело њене институционалне хијерархије. На тај начин теорија међувладине сарадње односи последњу (бар за сада) победу у односу на функционалистичку теорију.

### Начин одлучивања у Савету министара

Оно по чему се Савет министара разликује од осталих међувладиних органа у другим међународним организацијама јесте чињеница да је један од начина одлучивања у њему квалификовано одлучивање, при чему државе чланице имају различит број гласова на располагању. Ови гласови се у теорији називају пондерисани управо зато што њихова вредност варира од државе до државе. Међутим, није то оно што је издваја већ чињеница да се квалификованим одлучивањем у Савету министара доносе

<sup>54</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji—od Rima do Mastrihta*, *op.cit.*, str.28.

<sup>55</sup> Fiona Renshaw, Hellen Wallace, *The Council of Ministers*, *op.cit.*, p.159.

обавезујуће одлуке које треба да примењују и оне државе које за одлуку нису гласале.<sup>56</sup> Управо ти елементи наднационалности указују на специфичност квалификованог одлучивања у Европској унији.

Идеја пондерисаног гласања није нова у међународним односима. „Систем пондерисаног гласања јесте такав систем у коме државе чланице неке међународне организације добијају различит број гласова на основу претходно одређеног релевантног критеријума“.<sup>57</sup> Критеријум може бити број становника, степен индустријског развоја, ниво економске развијености, ниво производње одређеног производа итд. Поглед на критеријуме указује да се овај модел гласања примењује углавном у специјализованим међународним организацијама.

У историји међународних организација пондерисано гласање можемо наћи још у 19. веку у Међународној телеграфској унији и Светском поштанском савезу. Код ових организација могле су се уочити неке неједнакости у гласовима њених чланица (колонијалне државе су имале додатне гласове на основу колонијалног статуса).<sup>58</sup> Пример међународних организација двадесетог века код којих постоји пондерисано гласање, а које су настале пре Заједница, представљају две финансијске институције Бретонвудског система - Међународни монетарни фонд и Међународна банка за обнову и развој. У њима број гласова зависи од доприноса државе финансијским резервама ових организација. Приликом настанка Европске заједнице за угљ и челик, Савет министара као извршни орган нове организације чинили су представници 6 држава чланица који су имали онолико гласова колико је било њихово учешће у производњи угља и челика.<sup>59</sup> Највише гласова имале су Француска и Немачка пошто су у то време биле највећи произвођачи угља и челика у Европи и идеја да се гласови распореде на тај начин имала је за циљ да спречи могућност да остале 4 државе прегласају највеће произвођаче ових сировина.

Када су формиране остале две Заједнице поново је, приликом одлучивања квалификованом већином, број гласова у Савету министара био неједнак, али је критеријум на основу кога је то

<sup>56</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, op.cit., str.188.

<sup>57</sup> Elisabeth McIntyre, „Weighted voting in Interantional Organizations“, *International Organization*, Vol.8, No.4, 1954, p.484.

<sup>58</sup> Ibid, p.486.

<sup>59</sup> Ibid, p.488.

обављено био потпуно другачији. Као критеријум, коришћен је популациони, критеријум броја становника. Међутим, овај критеријум није примењен директно пропорционално што би значило да државе имају гласове пропорционално броју становника већ је примењен принцип опадајуће пропорционалности. То је један корективни принцип којим се фаворизују мале државе тако што оне добијају више гласова него што би применом директне пропорције требало да добију. Велике државе свакако добијају више гласова али је тај број мањи у односу на број становника које оне имају. Уговор о оснивању Европске економске заједнице предвидео је по 4 гласа за Немачку, Француску и Италију, по 2 за Белгију и Холандију и 1 глас за Луксембург.<sup>60</sup> Укупно је било 17 гласова а праг за квалификовану већину износио је 12, односно 70.59% укупних гласова, док је за блокирајућу мањину требало да буде 6 гласова. Једна велика држава и Луксембург нису могли да блокирају доношење одлука. Такође, ни све три мање државе нису могле да блокирају пошто заједно имају само 5 гласова. Процент становништва потребан за квалификовану већину износио је 67%.<sup>61</sup>

Након првог проширења 1973. године (Велика Британија, Данска и Република Ирска), промењен је број пондерисаних гласова држава чланица и праг за квалификовану већину. Велика Британија је добила једнак број гласова као Француска, Немачка и Италија-10, Белгија и Холандија по 5, Данска и Ирска по 3 пошто су према броју становника биле између средњих држава (Белгије и Холандије) и малих (Луксембург) и на крају Луксембург-2 гласа. Укупан број гласова увећан је на 58, док је праг за квалификовану већину износио 42 гласа (72.41%). И у наредним проширењима 1981. и 1986. за нове државе Грчку, Шпанију и Португалију примењен је исти принцип као и за прво проширење-државе су добиле онолико гласова колико су имале остале државе са сличним бројем становника. Португалија и Грчка добиле су по 5 гласова док је Шпанија добила 8 гласова пошто се са својих 40 милиона становника нашла између велике четворке и средњих држава, мада је ипак била ближа великим државама што илуструје 8 гласова у односу на њихових 10. Шпанија се од тада бори да задржи статус „скоро велике“ државе. Она ће то посебно чинити на

---

<sup>60</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mاستrihta*, *op.cit.*, str.127.

<sup>61</sup> George Tsebelis, Xenophon Yataganas, „Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.4, No.2, 2002, p.288.

Међувладиној конференцији у Ници а Уговор о Уставу ће чак бити доведен у питање због шпанског одбијања модела гласања који овај Уговор предлаже. Квалификована већина у ЕУ12 износила је 54 од укупно 76 гласова (71.05%) док је број држава које могу да блокирају одлуке повећан са две на три (види Табела 2). Треба истаћи да број гласова није био тако важан у периоду од настанка Заједница па до краја осамдесетих година прошлог века.<sup>62</sup> Осим у случају уласка Грчке, са сваком земљом су вршени преговори око броја гласова у Савету министара али то питање није никако било спорно у тим преговорима. Број пондерисаних гласова добија на значају, заједно са питањем колики треба да буде праг приликом одлучивања квалификованом већином тек након ширења примене квалификоване већине - Јединственим европским актом и Уговором из Мастрихта. Од тада ова питања постају централна питања око којих ће се највише ломити копља на будућим Међувладиним конференцијама.

**Табела 2: Историјски развој квалификоване већине**

Година	Број чланица	Укупан број гласова	Број гласова за квалификовану већину	Минимум популације који чини квалификовану већину (%)	Минимални број држава чланица за блокирајућу мањину
1958	6	17	12 ( 70.59%)	67.70%	2
1973	9	58	42 ( 72.41%)	70.62%	2
1981	10	63	45 ( 71.43%)	70.13%	2
1986	12	76	54 ( 71.05%)	63.29%	3
1995	15	87	62 ( 71.26%)	58.16%	3

**Извор:** George Tsebelis, Xenophon Yataganas, „Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion“, *op.cit.*, p.289.

За доношење одлука Савета министара, Оснивачки уговори предвиђају различите начине. Тако Савет може одлучивати једногласно и већински (проста и квалификована већина). Када Савет одлучује једногласно или простом већином, онда се примењује правило једна држава-један глас. То је исти принцип

<sup>62</sup> Thomas Christiansen, *op.cit.*, p.138.



као и у осталим типичним међународним организацијама (УН, ОЕБС, НАТО). Квалификовано одлучивање било је предвиђено још Римским уговором али је оно требало да се примењује тек након успостављања Царинске уније у областима које се односе на изградњу заједничког тржишта. Проста већина држава чланица је била потребна за усвајање процедуралних одлука док је једногласност у првим деценијама била доминантни начин одлучивања у Савету министара.

### Луксембуршки компромис

Област у којој је примарно предвиђено одлучивање квалификованом већином јесте пољопривреда. Пољопривреда је истовремено и област која је изазвала први велики застој, односно, дисконтинуитет у историји европске интеграције. Наиме, Француска је одбијала да прихвати увођење квалификованог одлучивања у области пољопривреде и 1965. године изазвала кризу празне столице у Заједницама. Аргументи Француске били су двоструки: удео пољопривреда у укупној производњи Француске је огroman, с тим у вези постоји и јак пољопривредни лоби, док је са друге стране, разлог био искључиво политички. Идеолошки ставови Шарла де Гола према европској интеграцији нису били наклоњени јачању наднационалног елемента у Заједницама. Он је више био присталица међувладине сарадње, уз очување суверености држава чланица.<sup>63</sup> Имајући у виду његове ставове, не изненађује то што се успротивио предлогу Комисије да се пољопривредна политика финансира из сопствених средстава а не више доприносима држава чланица. Де Гол је 1. јула 1965. године решио да Француска делегација не учествује на седницама Савета. Њено седмомесечно неучествовање, све до јануара 1966. године, познато је у историји европских интеграција као политика празне столице која је завршена „луксембуршким компромисом“.<sup>64</sup> У ово, споразуму шесторице се утврђује да у случају постојања „изузетно важних интереса“ неке државе, расправа ће се водити до постизања консензуса. Преведено на обичан језик, Француска се овим споразумом изборила да једногласност остане доминантан облик одлучивања и тиме је уклонила свој страх да у случају

<sup>63</sup> Gordana Ilić-Gasmi, *Reforme Evropske unije-Institucionalni aspekti*, Prometej, Beograd, 2004., str.40.

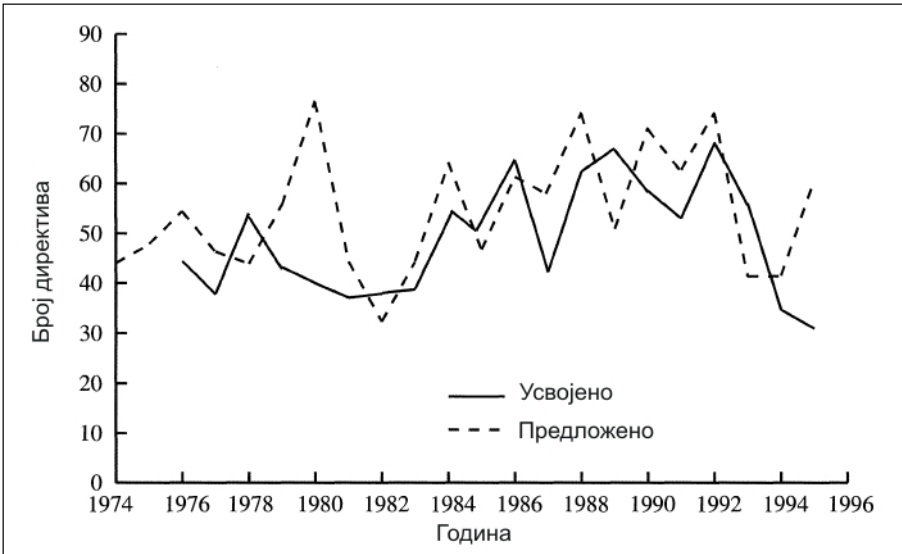
<sup>64</sup> Philippa Sherrington, *The Council of Ministers and the European Council*, op.cit., p.31.



преласка на квалификовано одлучивање она може бити надгласана.

Луксембуршки споразум представља неформалну норму која никад није добила правни статус у комунитарном систему. Међутим, многи аутори управо ефекте ове неформалне норме криве за дводеценијску стагнацију Заједница познатију под називом „мрачно доба“ или период еуросклерозе.<sup>65</sup> Џонатан Голуб (Jonathan Golub) оспорава тврдње да је целокупан период до 1987. године и усвајања Јединственог европског акта био период стагнације и то доказује следећим тврдњама. У графикону 1, представљен је број предложених и усвојених директива по годинама у периоду 1974-1995.<sup>66</sup> Голуб на основу ове табеле тврди да седамдесете године нису биле тако неефикасне како се у литератури углавном помиње, с обзиром да је између ‘74 и ‘78 године број усвојених директива био константан - између 40 и 50 годишње.<sup>67</sup>

**Графикон 1: Однос предложених и усвојених директива**



**Извор:** Jonathan Golub, „In the shadow of vote? Decision making in the European community“, *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, p.739.

<sup>65</sup> Jonathan Golub, „In the shadow of vote? Decision making in the European community“, *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, p.735.

<sup>66</sup> Ibid, p.739.

<sup>67</sup> Ibid, p.741.

Он сматра да је „мрачно доба“ био једино период 1979-1983. када је приметно значајно смањење броја усвојених одлука у односу на број предлога Комисије. Такође, изненађује податак да након усвајања Јединственог европског акта, број усвојених директива није тако драматично порастао како се представља у литератури.<sup>68</sup> Недостатак овог Голубовог приступа може се наћи у томе што је он своје тврдње базирао на једном параметру, броју директива али не и на фреквентности одлучивања квалификованом већином. Ипак, оно што се може закључити на основу тог параметра је да стагнација није била таквих размера да се може упоредити са „мрачним добом“. Државе чланице су се у пракси ретко позивале на луксембуршки компромис (Велика Британија 1982. , Грчка 1988.). Чак и када су то чиниле, то није било успешно по њих.<sup>69</sup> Политички наметнут консензус образлаган виталним националним интересима, при том без сагласности његових аутора о томе како ће се процењивати витални национални интерес, луксембуршки компромис је водио до дуготрајних преговора који би претходили постизању консензуса.<sup>70</sup> Чини се да је управо то један од узрока каснијег одлучивања консензусом без формалног гласања и у оним ситуацијама када је предвиђено да се одлучује квалификованом већином. Једно је сигурно, луксембуршким компромисом је превладао међувладин теоријски концепт одлучивања консензусом у односу на функционалистички приступ одлучивања квалификованом већином. Државе нису биле спремне да се одрекну своје суверености у смислу да могу бити прегласане у неким за њих изузетно значајним питањима. Године које следе показаће да је то било само привремено.

---

<sup>68</sup> Ibid, p.743.

<sup>69</sup> Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op.cit., p.169.

<sup>70</sup> *Donošenje odluka u Evropskoj uniji-faze i procedure*, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd, 2003, str.20.

# ОДЛУЧИВАЊЕ У САВЕТУ МИНИСТАРА ИЗМЕЋУ ЈЕДИНСТВЕНОГ ЕВРОПСКОГ АКТА И АМСТЕРДАМА

## Промене у одлучивању-Јединствени европски акт

Јединствени европски акт (ЈЕА) договорен је на Међувладиној конференцији у Луксембургу 1986. године и представља прву ревизију Оснивачких уговора. Ревизија је обављена да би се, пре свега, створило заједничко тржиште до краја 1992. године. Доношење Јединственог европског акта разрешило је застој у коме су се нашле Заједнице након луксембуршког компромиса. Овај Уговор представља прекретницу за одлучивање пошто уводи квалификовано одлучивање у оним областима које су неопходне за комплетирање унутрашњег тржишта. Тако се Јединственим европским актом реafirмише важност одлучивања квалификованом већином у контексту спровођења циљева који се наводе у Белој књизи о комплетирању унутрашњег тржишта.

ЈЕА предвиђа јачу улогу Европског парламента у процесу доношења одлука увођењем процедуре сарадње. До тада је било потребно само саветодавно мишљење Парламента да би се донела одлука док процедура сарадње подразумева да Парламент може да стави амандман на предлог који му Савет проследи али Савет не мора да га прихвати. Једногласном одлуком Савет може одбацити амандман Парламента (чл.189 УЕУ).

## Мастрихт-ново ширење квалификоване већине

Оно што је започето Јединственим европским актом, завршено је Мастрихтом. Уговор из Мастрихта потписан 7. фебруара 1992. године и представља свеобухватну реформу Оснивачких уговора. Његовом усвајању претходиле су две паралелне међувладине конференције: једна о економској, друга о политичкој унији. Прва је била успешна пошто главну иновацију Уговора из Мастрихта представља оснивање економске и монетарне уније. Покушај формирања политичке уније није био тако успешан, али је структура Заједница добила другачији изглед. Нова структура обogaћена је институционализованим облицима међувладине сарадње у областима спољне и безбедносне политике (други стуб)

и правосуђа и унутрашњих послова (трећи стуб).<sup>71</sup>

Заједнице су ушле у састав првог, комунитарног стуба. Важна новина у првом стубу било је комплетирано јединствено тржиште, за које је предвиђено коришћење квалификоване већине у многим новим областима. Квалификована већина ће се користити у следећим областима у којима је до тада било предвиђено једногласно одлучивање: капитал и платни промет (чл.73 УЕУ), саобраћај (чл.75), стручно оспособљавање и омладина, економска и социјална кохезија, научно истраживање и технолошки развој, заштита животне средине. Поред ових области, квалификовано одлучивање ће се примењивати и у следећим новим областима: образовање, здравство као и приликом усвајања мера економске и монетарне политике које воде стварању економске и монетарне уније. У другом и трећем стубу, Савет одлучује претежно једногласно, осим у неким изузетним ситуацијама (када доноси одлуке којима се спроводе утврђене мере).<sup>72</sup>

Број пондерисаних гласова није мењан овим Уговором, мада је било очекивано да Немачка након уједињења добије више гласова него остале три државе из категорије великих. То питање ће бити једно од кључних на наредним Међувладиним конференцијама.

Савет остаје главни законодавни орган, иако расту овлашћења Европског парламента увођењем процедуре саодлучивања. Процедура саодлучивања углавном замењује процедуру сарадње у областима функционисања јединственог тржишта. Европски парламент овим поступком добија могућност да блокира усвајање неке одлуке. У том случају се сазива Комитет за мирене чији је задатак да постигне сагласност око заједничког текста одлуке.<sup>73</sup>

Идеја помирења заснива се на томе да представници Европског парламента и Савета, заједно са представницима Комисије, формирају Комитет за мирене. Задатак овог Комитета је да направи компромисно решење које усклађује разлике у мишљењу између институција. Потом се овај компромисни текст враћа Европском парламенту и Савету на гласање. То значи да за обе институције постоје само опције или усвајања или одбијања текста. Они не могу да дају никакве нове амандмане. У Европском парламенту се одлучује простом, у Савету квалификованом већином. Ако обе институције усвоје текст који је изашао из поступка помирења, текст

---

<sup>71</sup> Gordana Ilić-Gasmi, *Reforme Evropske unije-Institucionalni aspekti*, op.cit., str.64.

<sup>72</sup> Ibid, str.94.

<sup>73</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji—od Rima do Mastrihta*, op.cit., str.140.

постаје закон. Ако једна или обе институције одбију компромисни текст, поступак се завршава без законодавног акта.<sup>74</sup>

### Компромис из Јањине

Пондерисани гласови нису мењани још од другог проширења 1973. године. Након извесности пријема три нове чланице Шведске, Финске и Аустрије, у току 1994. године чули су се јасни захтеви Велике Британије и Шпаније да се праг за блокирајућу мањину повећа. Уласком ове три државе које би добиле редом следећи број гласова - Шведска 4, Аустрија 4, Финска 3, праг за квалификовано одлучивање био би 62 гласа (71.24%), док би блокирајућа мањина износила 26 гласова. Шест земаља са најмањим бројем гласова нису биле у прилици да буду блокирајућа мањина (19 гласова), док су тројица од велике четворке могли да блокирају доношење одлука.<sup>75</sup>

Британија и Шпанија су биле вођене својим разлозима који су се донекле разликовали. Британски премијер Џон Мејџор желео је да убеди своје страначке колеге-евроскептике као и остатак британске јавности да Британија овим проширењем неће изгубити моћ блокирања одлука док се Шпанија бојала да ће је северне државе надгласати када се буде одлучивало о новцу за структурне фондове, чији је она значајан корисник.<sup>76</sup> Остале државе чланице нису биле расположене за мењање прагова квалификоване већине и блокирајуће мањине. Грчко председништво сазвало је тим поводом Самит у Јањини где је марта 1994. године учињен уступак Шпанији и Великој Британији тако што је договорен „компромис из Јањине“.

„Компромис из Јањине“ подразумева да, уколико се чланице Савета које заједно имају између 23 и 25 гласова противе доношењу неке одлуке, одлука се не доноси већ се дискусија о тој одлуци наставља током „разумно“ дугог временског периода док се не пронађе решење.<sup>77</sup> Постоји неколико потенцијалних решења ове ситуације:

- у току расправе, број гласова против увећа се до броја који је Уговором прописана блокирајућа мањина а то је

<sup>74</sup> Јелена Тодоровић Лазич, *Јавне политике у Европској унији – осврт на политику заштите животне средине*, Институт за политичке студије, Београд, 2019, стр.80.

<sup>75</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija-Uvod, op.cit.*, str.55.

<sup>76</sup> <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/19acaa86/luxembourg.pdf>.

<sup>77</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija-Uvod, op.cit.*, str.56.

за ЕУ15-26 гласова и одлука је коначно одбијена;

- број гласова против се након расправе смањи испод 23 чиме се одлука усваја.<sup>78</sup>

### **Улога неформалних норми у одлучивању у Европској унији- институција консензуса**

Процес одлучивања у Европској унији изгледа доста компликовано, не само у смислу да се сваком новом ревизијом Оснивачких уговора тај процес мења већ и да постоји огроман број различитих процедура које се примењују у зависности од области којој законодавни предлог о коме се расправља припада. Већина аутора се у анализи одлучивања у Европској унији углавном бави проучавањем формалних правила одлучивања. То је и логично с обзиром да је одлучивање у Савету министара карактерисао вео тајности скоро четири деценије, све док 1993. године није одлучено да ће се порадити на транспарентности у раду Савета. Од тада су подаци о одлучивању у Савету доступни јавности.<sup>79</sup>

Аутори који су се бавили истраживањем ових података, дошли су до закључка да је заправо консензус главна форма одлучивања и да се гласање ретко дешава, чак и када је предвиђено.<sup>80</sup> Дакле, на основу података које је Савет објавио „између 1994. и 2002. године, чак 81% одлука донет је консензусом без формалног гласања“.<sup>81</sup> Постоји неколико објашњења. Прво се заснива на директном утицају луксембуршког компромиса. Годинама након луксембуршког компромиса државе чланице су водиле дуге преговоре приликом доношења одлука, док се не би све државе сложиле са предлогом. Таква вишегодишња пракса је утицала на то да и након увођења квалификоване већине, државе чланице чешће одлучују без формалног гласања. Многе државе не желе да буду надгласане. Уколико се више пута нађу у позицији да буду у мањини која није довољна за блокирање одлука, постоји опасност да држава буде изолована. Друго објашњење толиког коришћења неформалне институције консензуса јесте да уколико се одлуке

---

<sup>78</sup> Ibid, str.56.

<sup>79</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.188.

<sup>80</sup> Dorothee Heisenberg, „The institution of consensus in the European Union: Formal versus informal decision making in the Council“, *European Journal of Political Research*, No.44, 2005, p.66.

<sup>81</sup> Ibid.

донесу на темељу консензуса, може се обезбедити већа стабилност Заједнице. Такве одлуке ће се лакше спроводити у пракси с обзиром да је око њих постигнута широка сагласност.

Култура одлучивања консензусом је резултат вишедеценијске праксе преговарања. То значи да се преговори одвијају у устаљеном оквиру где је узајамно поверење међу преговарачима велико, а њихови ставови према свим питањима добро познати с обзиром на учесталост сусрета међу њима.<sup>82</sup> Све наведено олакшава преговарање међу државама чланицама. Одавно је познато да преговарање у оквиру Савета има облик цењкања/погађања. Примена принципа „нешто за нешто“ је суштинска карактеристика тог начина преговарања. Држава чланица која се противи некој одлуци прихватиће одлуку ако јој остале чланице обећају да ће подржати неку другу одлуку која је на дневном реду а која је за њу важна. Колико је развијен и ефикасан овакав начин преговарања, говори и чињеница да је постало уобичајено да се на тај начин воде преговори и на Међувладиним конференцијама на којима се врше ревизије Оснивачких уговора.

Објављивањем података о гласању у Савету омогућен је увид у не само колико је одлука донето консензусом већ и ко су државе које најчешће гласају против, као и које су то области у којима је оно највише распрострањено. Неколико студија је написано о томе, међу којима се истичу студије Мико Матиље и Јан Ерика Лејна (Mikko Mattila, Jan Erik Lane), Фионе Реншо (Fione Renshaw) и Хелен Валас (Hellen Wallace) - као и студија Дороти Хајзенберг (Dorothee Heisenberg).

Током 1994. године, у 25% одлука усвојених квалификованом већином није постигнут консензус.<sup>83</sup> Најчешће против гласају једна или две државе. Између 1994. и 1998. године, Матиља и Лејн тврде да су у 16% случајева против биле једна или две државе док се у само 2% случајева десило да против буду три и више држава чланаца.<sup>84</sup>

Половина таквих одлука припада области пољопривреде а државе које најчешће гласају против јесу Данска (4 пута гласала негативно када је било речи о пољопривреди, укупно - 12 пута гласала против), Немачка (3 пута у области пољопривреде, 10 пута

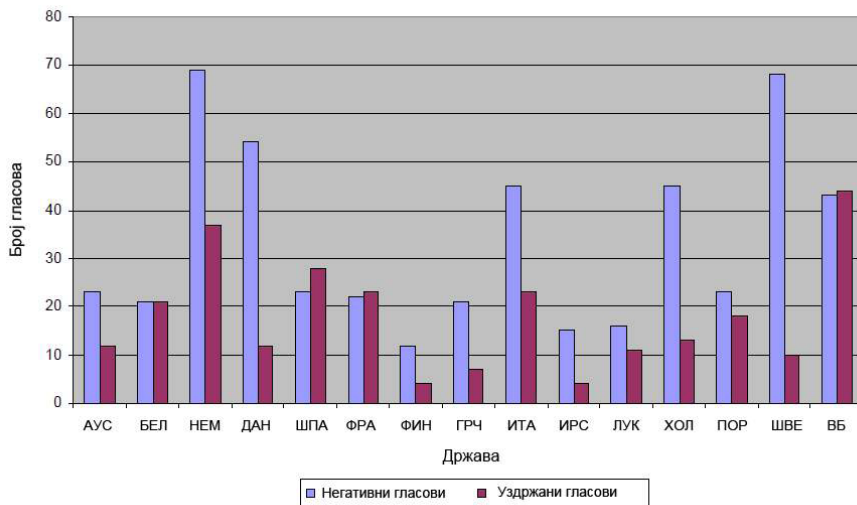
<sup>82</sup> Ibid, p.68.

<sup>83</sup> Fione Renshaw-Hayes, Wim Van Aken, Hellen Wallace, „When and Why the Council of Ministers of the EU votes explicitly“, *EUI Working papers RSCAS*, No. 25, 2005, p.3.

<sup>84</sup> Mikko Mattila, Jan Erik Lane, „Why unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting“, *European Union Politics*, Vol. 2, No.1, 2001, p.40.

укупно), Холандија (3 пута у области пољопривреде, укупно 10 пута) и Велика Британија (4 пута у области пољопривреде, укупно 7 пута). Подаци се нису мењали значајно ни наредних година, осим што су се групе држава које најчешће гласају против придружиле Шведска и Италија.<sup>85</sup>

## Графикон 2: Понашање држава чланица приликом гласања између 1994–2004.



**Извор:** Fione Renshaw-Hayes, Wim Van Aken, Hellen Wallace, „When and Why the Council of Ministers of the EU votes explicitly“, *op.cit.*, p.25.

Шта утиче на то да неке државе гласају чешће негативно од других? Мико Матиља идентификује неколико група разлога: идеолошки, институционални, економски.<sup>86</sup> Када говоримо о идеолошким факторима, анализа мора обухватити два нивоа: идеолошко разликовање левице и деснице у домену унутрашње политике и разликовање у погледу ставова према европској интеграцији (присталице веће интеграције или пропоненти међувладине сарадње). Имајући у виду испреплетаност националног и европског нивоа у Савету, идеолошка позиција

<sup>85</sup> Fione Renshaw-Hayes, Wim Van Aken, Hellen Wallace, „When and Why the Council of Ministers of the EU votes explicitly“, *op.cit.*, p.27.

<sup>86</sup> Mikko Mattila, „Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers“, *European Journal of Political Research*, No.43, 2004, p.31.



државе чланице приликом гласања представља мешавину ове две димензије.<sup>87</sup> Ауторка ове монографије се слаже само делимично са овом тврдњом, тачније са утицајем једне од идеолошких димензија. Наиме, тачно је да опредељење државе чланице за дубљу интеграцију утиче да ли ће она гласати у корист или против одређених предлога али оно што је мање битно јесте да ли је у тој држави левичарска или десничарска влада. Матиља тврди да левичарске владе гласају чешће у корист дубље интеграције.<sup>88</sup> Насупрот том мишљењу, последњих година има све више примера да умерене десничарске владе буду мотори европске интеграције. Ангажовање Ангеле Меркел, канцеларке немачке умерено десничарске владе, на доношењу Лисабонског уговора, говори у прилог тој тврдњи.

Утицај институционалног фактора своди се на то колико држава има гласова на располагању приликом одлучивања квалификованом већином. Без обзира на то што се у ситуацијама када је предвиђено квалификовано одлучивање чешће прибегава консензусу него формалном гласању, утицај овог фактора је велики, посебно ако се има у виду борба држава око расподеле гласова на последњих неколико Међувладиних конференција. Државама је важан број гласова, ако не због тога са ким могу да направе коалицију када се гласа за неку одлуку, онда због чињенице да знају које државе су им потребне савезнице за блокирање одлука (блокирајућа мањина) и тако се обезбеде од прегласавања.

Утицај економског фактора се огледа у томе да ли је нека држава нето платиша или нето прималац у Европској унији. Логично је да државе које су највећи нето даваоци чешће гласају против неке одлуке пошто то значи ново оптерећење за њихов буџет и супротно, државе које су примаоци, ређе гласају против одлука већине које се тичу обезбеђивања додатних средстава које одлазе њима.

<sup>87</sup> Simon Hix, „Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses“, *European Journal of Political Research*, Vol.35, 1999, pp. 69–106.

<sup>88</sup> Mikko Mattila, „Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers“, *op.cit.*, p.33.

## Коалиције у Савету министара

Већ је речено да се одлуке које подлежу квалификованом одлучивању у Савету министара доносе углавном консензусом. Такође, анализирано је и које државе гласају против чешће од осталих и у којим областима. Оно што није поменуто, а несумњиво је повезано са претходним тврдњама, јесте могу ли се на основу анализе гласања идентификовати неке коалиције држава чланица. То се чини на основу блискости ставова појединих држава чланица приликом гласања у оним ситуацијама када се не одлучује консензусом.

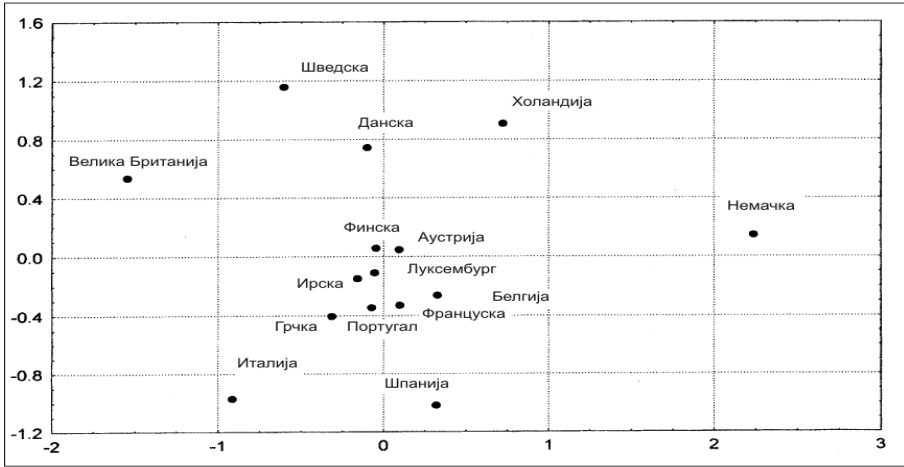
У литератури, на основу историјских показатеља, распрострањено је уверење да су неке државе традиционални коалициони партнери. Као пример за то наводи се француско-немачка оса за коју се аутори слажу да представља покретачку силу европских интеграција. Поред поменуте коалиције која је током интеграције имала успоне и падове, Бенелукс државе су економски и политички уједињене више од било које друге групације унутар ЕУ, тако да се дешавало да оне често гласају истоветно. Првих деценија након оснивања Европских заједница то је био чешћи случај док су деведесетих почеле да се постепено одвајају по одређеним питањима. Мање развијене државе попут Шпаније, Португалије, Грчке и до недавно Републике Ирске (тзв. кохезиони блок) углавном гласају заједно када се ради о одлукама које се односе на структурне фондове.<sup>89</sup> Нордијски блок који чине Шведска, Финска и Данска истоветно гласа када се ради о предлозима из области заштите животне средине пошто све три могу да се похвале високим стандардима у тој области.

---

<sup>89</sup>

Simon Hix, *The Political System of the European Union*, op.cit., p.87.

Графикон 3: Коалиције у Савету министара



**Извор:** Mikko Mattila, Jan Erik Lane, „Why unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting“, *op.cit.*, p.45.

Овај графикон резултат је мултидимензионалног приступа анализи одлука у којима су бар две државе биле против у периоду 1994-1998.<sup>90</sup> Он нам омогућава да се уочи образац у понашању држава чланица приликом негативног изјашњавања. На основу положаја држава у табели може се закључити да државе које се налазе у средини, најређе гласају против. То су Република Ирска, Луксембург, Финска, Аустрија и Белгија. Три државе које се налазе у горњој половини гласају најчешће против, а њихова близина говори о томе да често гласају истоветно (Данска, Шведска и Холандија). Такође, Немачка и Велика Британија често гласају против али њихова раздвојеност на графикону говори о томе да готово никад не гласају против истих одлука.<sup>91</sup> Оно што је очигледно јесте да се може јасно видети подељеност на северни (нордијски) и јужни (кохезиони блок). Северне државе су стациониране у горњој половини графикона, док се јужне државе налазе у доњем делу. Италија и Шпанија су најчешћи савезници, а најближе државе према месту у графикону су им друге две јужне државе - Грчка и Португалија.<sup>92</sup> На основу свега наведеног, тешко је очекивати да ове јужне државе направе коалицију са северним пошто су им позиције дијаметрално супротне.

<sup>90</sup> Mikko Mattila, Jan Erik Lane, „Why unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting“, *op.cit.*, p.45.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid, p.45.

## Припреме за Међувладину конференцију 1996. године

Одржавање Међувладине конференције 1996. године није било изненађење с обзиром да је најављено у завршним одредбама Уговора из Мастрихта. Члан Н2 завршних одредаба обавезује државе чланице да 1996. године одрже Међувладину конференцију на којој ће се размотрити могуће измене Уговора, имајући у виду њима дефинисане циљеве.<sup>93</sup> Првобитан циљ предстојеће треће ревизије Оснивачких уговора био је да осигура ефикасност институција Уније, посебно када је реч о Заједничкој спољној и безбедносној политици. Међутим, одлука Самита у Мадриду да се настави са великим проширењем Уније, ставила је у први план реформу институција како би се оне прилагодиле наредном проширењу.

Међувладиној конференцији претходило је формирање Групе за размишљање (Reflection Group) која је требало да припреми конференцију. Група за размишљање или како је неки аутори називају Вестендорп група<sup>94</sup> настала је јуна 1994. године. Под председништвом Карлоса Вестендорпа, окупљени су представници министара иностраних послова држава чланица ЕУ, представник Председника Комисије и два члана Европског парламента. Група је на дневном реду имала две врсте питања: прва се односила на спровођење Уговора из Мастрихта, односно, продубљивање интеграције у оним областима које су у Декларацијама уз овај Уговор побројане (енергија, туризам, цивилна заштита, заједничка спољна и безбедносна политика) и друга која се односила на реформу институционалног апарата како би се олакшао њихов рад и осигурала ефикасност, имајући у виду најављено проширење чланства.<sup>95</sup>

Задатак Групе није био да договори решења која би била унета у нови Уговор већ да припреми дневни ред за Међувладину конференцију који би био прихватљив свим чланицама с обзиром на њихове различите приступе европској интеграцији. Први састанак Групе за размишљање одржан је 1995. године у Месини на четрдесету годишњицу од састанка у Месини на коме су договорени

---

<sup>93</sup> Duško Lopandić, Milutin Janjević, *Ugovor o Evropskoj uniji—od Rima do Mastrihta*, *op.cit.*, str.201.

<sup>94</sup> Gordana Ilić-Gasmi, *Reforme Evropske unije-Institucionalni aspekti*, *op.cit.*, str.223.

<sup>95</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, *op.cit.*, str.120.

Римски уговори.<sup>96</sup> Децембра 1995. године, Група је окончала свој рад и поднела извештај на Самиту у Мадриду под називом Стратегија за Европу.<sup>97</sup> Представљајући извештај, Председавајући Групе Карлос Вестендорп изјавио је „да је постигнута сагласност да циљ конференције не треба да буде целокупна реформа већ само измене и допуне Уговора из Мастрихта неопходне за функционисање проширене Уније“.<sup>98</sup> На основу овог извештаја формулисан је дневни ред Међувладине конференције која је започела са радом марта 1996. године у Торину.

### Међувладине конференције 1996-1997. године

Три главне теме прве ревизије Уговора из Мастрихта, како је Европски савет саопштио на отварању конференције у Торину, биле су „1. приближавање Уније њеним грађанима, 2. повећање њене демократичности и делотворности и 3. ојачавање њене способности за спољно деловање“.<sup>99</sup> Европска унија је у том моменту била суочена са бројним унутрашњим и спољашњим изазовима, међу којима се истиче проширење ЕУ на исток којим се посебно отвара питање ревалоризације пондерисаних гласова у Савету министара, а самим тим и промена прага за одлучивање квалификованом већином. Такође, мора се променити и број чланова Комисије и Европског парламента због повећања броја држава чланица. Када је реч о спољашњим изазовима, ЕУ је требало да ојача механизме којима ће одговорити на кризе у суседству, тероризам, организовани криминал, миграторни притисак на својим границама. Како би се успешно суочила са наведеним изазовима, Европска унија је морала да поправи свој институционални систем на такав начин да се испоштује постојећи баланс и расподела моћи између њених институција.<sup>100</sup>

<sup>96</sup> Desmond Dinan, *Europe recast: A history of European Union*, Palgrave, 2004, p.69.

<sup>97</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.121.

<sup>98</sup> [http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/5/307c412a-9be0-4137-a0e91fc8c86c8aa3/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/5/307c412a-9be0-4137-a0e91fc8c86c8aa3/publishable_en.pdf)

<sup>99</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.122.

<sup>100</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.121.

## Ставови учесника Међувладине конференције о променама у Савету министара

Комисија је изразила своје мишљење о томе какви се изазови јављају у вези са предстојећом реформом у Савету министара у документу под називом „Јачање политичке уније и припреме за ширење ЕУ“.<sup>101</sup> Она наглашава да ће први изазов бити тај што ће државе ређе долазити у ситуацију да председавају Унијом. Као кључни изазов помиње се репондериција гласова у Савету министара пошто ће постојећи систем који фаворизује мање државе морати да се измени будући да су скоро све државе кандидати за улазак мање државе. Комисија истовремено предлаже модалитете којим се ови изазови могу превазићи. Што се тиче председавања у проширеној Унији, Комисија сматра да треба повећати овлашћења Председавајућег и договорити нови модел ротирања. Када је реч о распореду гласова у Савету, Комисија заступа двоструки приступ. Неопходно је извршити поновну пондерицију гласова како би се одржала равнотежа међу државама - уколико се то не обави, онда треба увести нови систем гласања. Нови систем гласања био би, заправо, систем двоструке већине-већина становника и већина држава чланица (тако да је Комисија још тада предлагала оно што ће десетак година касније бити унето у предлог Уговора о Уставу). Минимални праг за квалификовано одлучивање треба задржати на постојећем нивоу од око 71%.<sup>102</sup>

Пре него што се изнесу ставови држава чланица, треба поменути ставове Вестендорпове групе у вези са реформама Савета министара. Они су у великој мери слични ставовима Комисије пошто се и Група залагала за алтернативни приступ или поновно одмеравање гласова или увођење двоструке већине ради очувања ефикасности у Савету. Оно по чему се разликују, јесте чињеница да је Група тврдила да ефикасност не зависи само и искључиво од шире примене квалификоване већине већ и од процента становништва у одлуци која је добила већину.<sup>103</sup> Око увођења додатног критеријума становништва, у оквиру Групе није постигнута сагласност. Разлог је у потпуности очигледан, чланови Групе били су представници и малих и великих држава које су различито посматрале увођење овог критеријума. Мале су тврдиле

<sup>101</sup> Commission opinion, Reinforcing political union and preparing for enlargement, Brussels, COM(96) 90.

<sup>102</sup> Ibid, p.15.

<sup>103</sup> Gordana Plić-Gasmi, *Reforme Evropske unije-Institucionalni aspekti, op.cit.*, str.236.

да је непотребно уводити додатни критеријум који би фаворизовао велике државе пошто се већ квалификованим одлучивањем крши принцип суверене једнакости. Насупрот њима, велике су тражиле увођење тог критеријума јер ће се најављеним уласком малих држава пореметити равнотежа у Европској унији, а мале државе ће чинити већину.<sup>104</sup> На Међувладиној конференцији 2000. године у Ници управо ће критеријум становништва бити кључан за пребацивање таса у корист великих држава. Када се ради о предлогу Групе у вези са председавањем ЕУ, она је разматрала предлог у вези са тимским председавањем. Тако би у току једне године четири државе заједно председавале Унијом и на тај начин би се смањило време које би једна држава чланица требало да сачека како би била Председавајући с обзиром да ће се значајно увећати број чланица. Овај предлог није добио већину па је Група на крају остала при ставу да треба задржати полугодишње председавање Унијом.

Ставови држава чланица појединачно о реформама Савета одсликавају поделу у оквиру Групе за размишљање тако да се могу разликовати ставови великих и ставови малих држава. Шпанија се, ипак, издваја из групе великих земаља пошто је по сваку цену желела да се Компромис из Јањине унесе у Уговор, или ако се то не учини, онда треба увести нови механизам који би омогућио да Шпанија задржи моћ за блокирање одлука коју је добила неформалним договором из Јањине. По том договору, Шпанија са једном великом и једном малом државом може да блокира усвајање одлуке. Поред увођења додатног критеријума становништва, Шпанија излаже и алтернативни предлог по коме би требало извршити репандерацију у корист великих држава како би оне добиле по два додатна гласа.<sup>105</sup> У том предлогу не прави се разлика између најмногољудније Немачке и Шпаније (која има дупло мање становника) већ обе државе треба да добију једнако повећање гласова. На тај начин, Шпанија наставља своју борбу којом очајнички жели да потврди свој статус велике државе. Велика Британија је тврдила да би увођење критеријума становништва имало озбиљне импликације на питање демократског легитимитета пошто би се обезбедила шира, грађанска подршка за доношење неке одлуке.<sup>106</sup> Немачка је више од свих држава подржавала увођење додатног критеријума становништва пошто би она највише профитирала у односу на

<sup>104</sup> Ibid, str.237.

<sup>105</sup> [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-es\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-es_en.htm).

<sup>106</sup> [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en_en.htm).



остале државе будући да има највећи број становника.

Мале државе су углавном одбијале увођење критеријума становништва пошто су сматрале да би то ослабило њихове интересе (Финска, Шведска). Поред тога, Грчка је сматрала да су у Савету представљене државе чланице а не становништво (то је случај са Европским парламентом), тако да је апсурдно увести критеријум популације за одлучивање у Савету министара.<sup>107</sup> Грчка се противила сваком поновном одмеравању гласова и сматрала да би се равнотежа између великих и малих држава могла одржати увођењем неких практичних заштитних механизма али се у документу не наводи који би то механизми били. Међу ставовима малих држава издваја се приступ Данске која иако, према броју становника, спада у мале државе, подржава увођење критеријума популације јер сматра да би се увођењем система двоструке већине одржала равнотежа између великих и малих држава.<sup>108</sup> Холандија, која спада у државе средње величине, залагала се за увођење двоструке већине (постојећи праг пондерисаних гласова и 50% становништва) зато што тврди да се само тако може одржати прихватљива равнотежа великих, средњих и малих држава.<sup>109</sup>

Све државе, без обзира да ли припадају групи малих или великих држава, са изузетком Велике Британије, залагале су се за ширу примену квалификоване већине. Њихов аргумент углавном се базирао на тврдњи да би се на тај начин повећала ефикасност ЕУ. Насупрот њима, Велика Британија, традиционални противник дубље интеграције, тврдила је да се искључиво задржавањем једногласности у одлучивању могу сачувати витални национални интереси.<sup>110</sup> Ни остале државе нису се залагале за безусловно ширење поља квалификоване већине већ су сматрале да једногласност треба да остане преовлађујући и доминантан начин одлучивања у областима које залазе у домен националне суверености.

Ставови држава чланица према реформама система председавања се, такође, разликују. Док су Аустрија, Грчка и Луксембург упорно одбијале измене у систему ротације и председавања Унијом, Француска, Холандија и Данска подржале су измене као што су продужавање периода председавања на

---

<sup>107</sup> [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-el\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-el_en.htm).

<sup>108</sup> [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-da\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-da_en.htm).

<sup>109</sup> [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-nl\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-nl_en.htm).

<sup>110</sup> [http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-en_en.htm).



годину дана и увођење два вице-председавајућа (Француска) или увођење колективног председавања у виду Тројка система у коме би три државе биле у копредседавању у току једне године (Холандија). Шпанија се експлицитно залагала за јачање институције Председавајућег тако што ће Унијом председавати група од 4 или 5 великих држава која ће добити већа овлашћења. Наравно, незамисливо је да овај предлог прихвате мање државе јер би се укидањем ротације држава чланица те државе нашле у подређеном положају.

### Реформа Савета министара-решења Уговора из Амстердама

Међувладина конференција која је започела 1996. године, окончана је у Амстердаму јуна 1997. године након што је одржано 13 министарских састанака и 4 Самита.<sup>111</sup> Тада је потписан Амстердамски уговор којим је извршена трећа ревизија Оснивачких уговора, односно, прва измена Уговора из Маастрихта.<sup>112</sup> Уговор је усвојен заједно са 13 протокола и 51 декларацијом.<sup>113</sup> Иако је на почетку дефинисала амбициозне циљеве пред собом, чини се да није успела да их оствари управо у области институционалне реформе, области коју је поставила у средиште пажње због њеног значаја за предстојеће источно проширење. У наредном делу биће представљена решења која доноси Уговор из Амстердама у домену гласања и одлучивања у Савету министара.

Питање одмеравања гласова у Савету било је предмет озбиљних дебата између држава чланица у току Међувладине конференције. Ове дебате умало нису достигле размере отворених политичких сукобљавања. Конференција је искристалисала два предлога за реформу гласања у Савету министара: 1. повећање броја гласова за веће државе чланице, када дође до проширења; 2. увођење система двоструке већине у коме би други критеријум био критеријум становништва. Први предлог су сасвим очекивано одбиле мале и средње државе док је око другог постојала шанса за договор што се може закључити и на основу анализе ставова држава чланица. Међутим, како је конференција одмицала, Немачка је све чвршће подржавала тај предлог док су се Француска и Велика Британија предомислиле у последњој фази преговора.

<sup>111</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.122.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibid.

Иако су почетно подржале идеју о увођењу додатног критеријума становништва, ове две државе су временом схватиле какве би то последице имало по велике државе будући да ће Немачка највише добити и да би тиме била у предности на остале велике државе. Незадовољне овакавим распоредом снага у Европској унији, две поменуте државе су одбиле да дају своју подршку овом предлогу. Холандија, која је била председавајући током завршног Самита, у почетку се залагала за систем двоструке већине инсистирајући на томе да треба да има више гласова од Белгије пошто има за 6 милиона више становника од ње. Будући да није постигнут договор око репондеријације гласова и увођења новог система гласања, Холандија ће и на наредним Међувладиним конференцијама наставити да се бори за превласт над својим суседом у смислу поседовања већег броја гласова у односу на Белгију.

Државе чланице нису успеле да се договоре око репондеријације и промене система гласања у Савету. Тај проблем оне су одложиле за наредну Међувладину конференцију. У Протоколу бр.7 (саставни елемент Амстердамског уговора) који се односи на органе ЕУ, у перспективи проширења истиче се да ће се Међувладина конференција одржати најмање годину дана пре него што број чланица Уније пређе 20 како би се договорила институционална прилагођавања Уније (посебно Савета и Комисије) новим околностима. Такође, ни договор око реформе Комисије није постигнут на овој Међувладиној конференцији. Будући да ће се број држава након проширења значајно увећати, требало је да се државе договоре око смањења броја чланова Комисије. Државе нису желеле да се одрекну другог представника у Комисији, уколико им се не изврши надокнада у смислу повећања гласачке снаге у Савету. Протокол бр.7, с тим у вези, предвиђа да ће у будућности промена гласова у Савету бити предуслов за било коју измену чланова Комисије. „У састав Комисије ће улазити по један представник сваке државе чланице, под условом да се број пондерисаних гласова до тада промени“.<sup>114</sup> Промена мора бити извршена тако да узме у обзир све битне критеријуме, треба да буде прихватљива свим државама чланицама, посебно онима које остају без другог представника у Комисији.

Премда су све државе чланице, осим Велике Британије, пре отпочињања Међувладине конференције подржавале ширење поља примене квалификоване већине, на крају су у тој области извршене

---

<sup>114</sup>

Gordana Ilić-Gasmi, *Reforme Evropske unije-Institucionalni aspekti*, op.cit., str.231.

измене ограниченог домета. Квалификовано одлучивање уведено је у неким областима у домену првог стуба: чл.47-усклађивање прописа у области слободе настањивања; чл.172-спровођење вишегодишњег научно-истраживачког програма; чл.175-општи програми активности којима се утврђују приоритетни циљеви заштите животне средине.<sup>115</sup> Уговором из Амстердама уводе се неке нове одредбе у којима се, такође, предвиђа одлучивање квалификованом већином: подстицајне мере у области запошљавања, социјална инклузивност, заштита јавног здравља, мере против проневере и корупције, родна равноправност.<sup>116</sup>

### Остале новине Уговора из Амстердама

Амстердамски уговор доноси ширу примену процедуре саодлучивања. Поред тога процедура саодлучивања је поједностављена у односу на Уговор из Мاستрихта. Још једна важна ствар коју је донео Уговор из Амстердама јесте могућност ближе сарадње. Државе могу да сарађују у оним областима које нису у искључивој надлежности Заједнице, под условом да њихова сарадња не представља ограничење трговине или дискриминацију по основу држављанства.<sup>117</sup> Међутим, и ту фигурира још једно ограничење ближе сарадње а то је активација луксембуршког компромиса у облику амстердамског компромиса. Наиме, уколико државе чланице сматрају да је одређено питање које је предмет ближе сарадње од националне важности за њих оне могу спречити гласање о ближој сарадњи.

Повезаност између проширења Уније и реформе институција први пут се могла приметити приликом доношења Уговора из Амстердама. Иако се и пре тога неколико пута сусретала са проширењима, Унија је заправо тек сада била на правом испиту зрелости. Претходна проширења доносила су највише по три нове чланице, предстојеће велико источно проширење носило је 12 потенцијалних чланица. Зато је била неопходна свеобухватна институционална реформа, са нагласком ефикасност и транспарентност.

Уговор из Амстердама пао је на основном задатку - није

<sup>115</sup> Ibid, str.239.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Duško Lopandić, *Ugovor o Evropskoj uniji – inovirani tekst-Rim-Mastriht, Amsterdam*, Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999, str.78.

обезбедио решења за институционалну реформу. Међутим, не може се рећи да није имао никаквог доприноса по том питању.<sup>118</sup> Он је Протоколом бр.7 пружио јасан оквир за преговоре на наредној Међувладиној конференцији око институционалне реформе и нагласио да ће се до проширења, извршити одговарајућа институционална прилагођавања.

---

<sup>118</sup> Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija, op.cit.*, str.137.

## МЕЂУВЛАДИНА КОНФЕРЕНЦИЈА 2000. ГОДИНЕ И УГОВОР ИЗ НИЦЕ

### Припреме за Међувладину конференцију 2000. године

Међувладина конференција у Амстердаму остала је подједнако у лошем сећању и држава чланица и институција ЕУ које су у њој учествовале. Опште је уверење да су њене припреме, преговори у току саме конференције, као и ратификација уговора који је на њој договорен, трајали сувише дуго али да резултати који су постигнути, нису представљали ефикасан одговор на изазов великог источног проширења које је тада било извесно. Може се рећи да је Међувладина конференција у Амстердаму постала позната у историји европских интеграција више по ономе што није могла да реши тзв. *Leftovers* (остаци), него по конкретним решењима. Реформа институција и поновно одмеравање гласова, били су неопходни за примање нових чланица у Унију, али чини се да је било лакше пребацити ова питања за нову конференцију него се ухватити у коштац са њима.

Годину дана након ратификације Уговора из Амстердама, државе нису журиле са решавањем питања институционалне реформе већ су биле концентрисане на неке друге ствари попут Економске и монетарне уније или Агенде 2000.<sup>119</sup> Након оставке Комисије 1999. године, ЕУ је запала у институционалну кризу. Постало је очигледно да институционална реформа мора постати приоритетно питање за Европску унију, уколико жели да избегне појаву нових институционалних криза, посебно када буде дошло до проширења а институције не буду до тада прилагођене функционисању у околностима пријема нових чланица. У току председавања Немачке 1999. године одлучено је да ће се нова Међувладина конференција одржати до краја 2000. године.<sup>120</sup> То је једино што се знало поуздано. Недоумице су биле присутне када је било речи о томе ко ће припремити конференцију (да ли ће то бити Група за размишљање као у случају претходне конференције или ће улога бити додељена COREPER-у), као и око тога која ће све питања бити на дневном реду (да ли ће бити само *leftovers*-и или

<sup>119</sup> Desmond Dinan, Sofie Vanhoonacker, „IGC 2000 watch (Part 1): Origin and preparation“, *ECSA Review*, Vol. 13, No. 2-4, European Community Studies Association, 2000, p.1.

<sup>120</sup> Ibid.

ће агенда бити шири). Незадовољне обављеним послом Групе за размишљање у Амстердаму, државе чланице су решиле на Самиту у Келну да COREPER-у повере припрему будуће Међувладине конференције и да ће на дневном реду бити сви leftovers-и као и свако друго питање које се односи на остале институције. Многе државе су се противиле конференцији са ширим дневним редом, неке из процедуралних, док друге из суштинских разлога. Процедуралне замерке биле су базиране на томе да се конференција мора завршити у предвиђеном временском периоду, те стога она мора имати ограничен дневни ред, док су суштинске замерке биле засноване на одбијању неких држава да се дубље интегришу.

Међувладине конференције заказана за 2000. годину није имала за циљ продубљење интеграције као нпр. конференције које су претходиле усвајању Уговора из Мастрихта. Циљ јој је био незавршена институционална реформа и отварање простора за будуће проширење ЕУ. Заправо, то што је била усмерена на решавање институционалних питања, један је од основних недостатака ове конференције узимајући у обзир да је то био само један сегмент Уније који је требало реформисати, док је срж њених проблема представљало неефикасно управљање и демократски дефицит. С тим у вези, не чуди предлог Немачке да се одрже две Међувладине конференције: једна која би се бавила институционалним реформама а друга питањима демократског легитимитета и инструментима спољне и безбедносне политике.<sup>121</sup>

За време португалског председавања Унијом, у првој половини 2000. године објављен је извештај - Presidency report који илуструје сложеност питања које будућа конференција треба да реши. Наиме, у овом извештају могу се уочити велике разлике у мишљењима држава чланица по питању будућег изгледа институција ЕУ. У току португалског председавања одржано је 9 састанака припремне групе, 4 министарска састанка и два Самита (у Феири и Лисабону) али су представници држава чланица искористили ове сусрете само за излагање својих позиција тако да договор око реформе институција није био на видику. Напредак није постигнут ни након састанака за време француског председавања који су претходили завршним преговорима у Ници. Сви учесници су били свесни тога да ће договор бити постигнут у последњем тренутку након дуготрајног цењања.

---

<sup>121</sup> Xenophon A. Yataganas, „The Treaty of Nice-The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union—A Continental Perspective”, *Jean Monnet Working Paper* 1/01, p.8, [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org).

## Дневни ред Међувладине конференције 2000. године

Пре отпочињања ове Међувладине конференције, државе чланице су се спориле око тога шта се све треба наћи на дневном реду, односно колико ће широка бити агенда. На крају су се сви учесници договорили да ће на дневном реду бити разматране следеће теме:

- квалификована већина и саодлучивање,
- репондеријација гласова,
- састав Комисије,
- састав Европског парламента,
- ближа сарадња.<sup>122</sup>

Један од начина одлучивања у Савету министара који је предвиђен још Римским уговором било је одлучивање квалификованом већином. Мада је његова примена била условљена завршетком транзиционог периода и формирањем Царинске уније, одлучивање квалификованом већином није почело да се примењује након испуњавања поменутог услова. Разлог томе лежи у луксембуршком компромису из 1966. године. Луксембуршки компромис је успорио даљи ток интеграције пошто је онемогућио увођење одлучивања квалификованом већином и задржао једногласност као основни начин одлучивања. Након усвајања Јединственог европског акта, одлучивање квалификованом већином је почело да се примењује у свим областима које се односе на формирање заједничког тржишта. Кроз наредне ревизије Оснивачких уговора (Мастрихт, Амстердам) ширио се број области у којима се примењује квалификована већина. То је требало да буде случај и са Ницом. Било је неопходно усагласити ставове држава чланица око области у којима су спремне да се одрекну једногласности као кључног начина одлучивања зарад подизања ефикасности у проширеној Унији. Реално посматрано, у Унији која има скоро пет пута више чланица него што је имала 1958. када је настала Европска економска заједница, правило одлучивања које је функционисало за почетних 6, делује парализујуће за ЕУ27+.

Представнике држава чланица чекао је дуг и нимало лак посао, посебно ако се помене и договор око ширења примене механизма саодлучивања. Као што је раније поменуто, процедура саодлучивања у доношењу одлука уведена је Уговором из

<sup>122</sup> Xenophon A. Yataganas, „The Treaty of Nice-The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union—A Continental Perspective”, *op. cit.*, p.14.

Мастрихта. Путем ове процедуре Европском парламенту се пружа већа могућност утицаја приликом усвајања неке одлуке. Парламент може блокирати одлуку коју је донео Савет, уколико се не слаже са њим. Тако овај поступак подсећа на законодавне поступке у бикамералним (двodomним) скупштинама; у овом случају Савет и Парламент би представљали горњи и доњи дом „европског законодавног органа“. Ипак, државе чланице нерадо пристају на додељивање већих законодавних овлашћења Европском парламенту. Њихов аргумент се базира на томе да оне не желе да наднационални орган какав је Парламент има истоветну законодавну моћ као и међувладин орган који годинама важи за најмоћнију законодавну институцију. Насупрот томе, аргумент Европског парламента за стицањем већих законодавних овлашћења лежи у чињеници да се очигледан недостатак демократског легитимитета у ЕУ може делимично надокнадити тако што ће се Парламент више укључити у законодавни процес.

Друга тема која је била на дневном реду Међувладине конференције у Ници била је деликатна тема прерасподеле гласова које државе чланице имају у Савету министара приликом одлучивања квалификованом већином, рачунајући и потенцијално нове чланице. Основни критеријум који је до тада коришћен приликом доделе гласова био је критеријум становништва. Однос између броја гласова и броја становника био је постављен тако да су мање државе добијале пропорционално већи број гласова како би се заштитиле од прегласавања великих. Велико источно проширење које се ближило и у циљу кога је и сазвана ова Међувладина конференција, карактеристично је по томе што се прикључују углавном државе које се у категорији броја становника могу сврстати у групу малих и средњих земаља. Уколико се не реформише дотадашњи систем пондерисаних гласова, постоји објективна опасност да ће велике државе изгубити доста своје гласачке снаге, а оно што је још више забрињавало јесте ситуација у којој коалиција држава која представља свега 10% укупне популације ЕУ, може да блокира доношење неке одлуке.<sup>123</sup> Пре почетка конференције постојале су две опције: или извршити ревизију постојећег система или увести нови систем двоструке већине. Ставови учесника конференције по овом питању биће детаљно разматрани у наредном поглављу.

Реформа састава Комисије била је трећа тема на дневном

---

<sup>123</sup>

Ibid, p.16.



реду која је била директно повезана са претходном и наредном темом (промена броја чланова Европског парламента). Повезаност се огледа у томе што би државе прихватиле одлуку о смањењу броја гласова у Савету, уколико им се за тај губитак компензује повећањем бројем места у Европском парламенту или обрнуто зарад повећања броја гласова у Савету, оне ће се одрећи другог комесара.

Ближа сарадња је тема која првобитно није била предвиђена дневним редом, већ је у току саме конференције, тачније након Самита у Феири, придодата осталим темама. Значај укључења ближе сарадње у дневни ред огледа се у њеној повезаности са осетљивим питањем ширења примене квалификоване већине. У случају да се државе не договоре око проширења поља примене квалификоване већине, постоји могућност да у одређеним областима неке од њих ближе сарађују. На тај начин се спречава да ЕУ дође у ситуацију да стагнира пошто ће државе које су више наклоњене интеграцији моћи да сарађују у неким областима за које су заинтересоване, а све то под капом Европске уније.

### Ставови учесника

Учеснике Међувладине конференције можемо поделити у три групе на основу позиција које су заступале: велике државе, мале државе и институције Европске уније - Комисија и Европски парламент. Ставови великих и малих држава били су у константном сукобу током конференције. Велике су се трудиле да повећају гласачку снагу док су се мале бориле да је очувају. Став великих почивао је на чињеници да након сваког проширења релативна гласачка тежина старих чланица опада па стога оне очекују да пад не буде драстичан. Можемо узети само један пример из претходних проширења којим се потврђује могућност значајног пада релативне гласачке снаге - „три велике државе су приликом оснивања Европске економске заједнице имале по 25% укупног броја гласова док у ЕУ15 оне имају по 11.5%”.<sup>124</sup>

Анализу ставова учесника конференције започињемо са Комисијом и Парламентом. Своје ставове, Комисија је изложила у документу „Прилагођавање институција успешном проширењу Европске уније” који је објављен јануара 2000. године.<sup>125</sup> Комисија

<sup>124</sup> Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, p.266.

<sup>125</sup> Xenophon A. Yataganas, „The Treaty of Nice-The Sharing of Power and the

се залагала за реформу система одлучивања у Савету и то не у виду ревизије постојећег већ увођењем система двоструке већине. То би био систем просте двоструке већине - да би одлука била усвојена на предлог Комисије, мора гласати већина држава која представља већину укупног становништва. Комисија сматра да је такав систем једноставан и јасан и да одражава праву равнотежу између великих и малих држава. Када се ради о ширењу квалификоване већине и саодлучивања, Комисија заступа позицију где квалификована већина треба да буде правило, једногласност изузетак а саодлучивање треба да постане основна процедура док сарадњу треба постепено елиминисати.<sup>126</sup> Европски парламент, према предлогу Комисије, треба да задржи максимум од 700 чланова али њему самом треба омогућити да расподели ова места међу политичким партијама према свом нахођењу. У овом предлогу се може приметити да се Комисија, будући да је и сама наднационална институција, залаже за повећање овлашћења друге наднационалне институције која је дуго времена била у запећку са ограниченим моћима. Кад се ради о томе како предлаже реформисање себе саме, она предлаже две опције: или да свака држава чланица има по једног представника или да се постави граница од 20 чланова, уз примену система ротације. „Предлог Комисије није озбиљно разматран јер су и велике и мале државе сматрале да у том предлогу нису задовољени њихови интереси: велике су се плашиле да их коалиција малих држава не надгласа, док су се мале плашиле доминације великих држава“.<sup>127</sup>

Европски парламент је у резолуцији донетој априла 2000. године одредио шта би, по њему, били циљеви предстојеће реформе институција. Састав институција као и равнотежа међу њима треба да одсликавају дуални легитимитет Уније, као уније грађана и уније држава. Зато се Парламент залаже за бикамерални законодавни модел према коме Савет представља унију држава а Парламент унију грађана. Када је реч о реформи одлучивања у Савету, Парламент се залаже за двоструку већину слично предлогу Комисије. Такође, Парламент као и Комисија, стоји на становишту да једногласно одлучивање треба да буде изузетак, строго резервисано за уставна питања.<sup>128</sup> Парламент се током

---

Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective”, *op.cit.*, p.19.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Van Nuffel, „Le Traite de Nice-un commentaire“, *Revue du Droit de l Union Europeenne*, No.2, p.573.

<sup>128</sup> Xenophon A. Yataganas, „The Treaty of Nice-The Sharing of Power and the

конференције залагао за стварање система одлучивања који добро функционише. По питању сопственог изгледа, Парламент дели мишљење Комисије да треба имати максимално 700 чланова, и уз то додаје да свака држава треба да има најмање 4 представника. Комисија, према ставовима Парламента треба да има онолико чланова колико има држава чланица и то до 2010. године а након тога број треба смањити на 20.

Ако се посматрају ставови држава чланица, може се уочити велики раскорак у позицијама малих и великих држава, посебно када се ради о двема крајње осетљивим темама: одмеравању гласова и будућем изгледу Комисије. Основна два параметра на основу којих је разматрана репандерација били су проценат становништва и проценат већине држава чланица. У први мах се чинило да су све државе спремне да прихвате предлог да се велике државе одрекну другог представника зарад „праведније“ расподеле гласова. Проблем је био како ту „праведну“ расподелу извршити. На столу су биле две опције: прва која је предлагала двоструку већину а коју су заговарале мале државе потпомогнуте Немачком и Италијом и друга која се односила на ревизију постојећег система чији су заговорници биле Француска, Велика Британија и Шпанија, заједно са Шведском и Холандијом. Ако се анализирају појединачни ставови држава чланица могу се извести следећи закључци. Немачка, Велика Британија, Француска и Италија биле су сагласне да праг приликом одлучивања квалификованом већином треба да износи 71% пондерисаних гласова, 60% становништва док критеријум већине држава њима није значајан. Грчка, Белгија и Луксембург су се залагали за увођење двоструке већине - већина држава и већина становништва. Праг за оба критеријума треба да буде постављен на 50-60%.

Неке државе су имале посебне предлоге како би се могао реформисати систем гласања. Шведска је предлагала ревизију постојећег система користећи аритметички приступ. Број гласова који добије свака држава чланица треба да буде пропорционалан квадратном корену становништва. Шведска сматра да би на тај начин гласови били праведније распоређени јер би државе које имају више становника попут Немачке имале по том моделу више гласова од осталих „великих“ држава.<sup>129</sup> Треба поменути и предлог Италије који био сличан холандском на Међувладиној

Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective”, *op.cit.*, p.21.

<sup>129</sup> Georgen Tsebelis, Xenophon A. Yataganas, „Veto players and decision- making in the EU after Nice: Policy stability and Bureaucratic/judicial dicretion”, *op.cit.*, p.292.

конференцији 1996. године. Суштина овог предлога се налазила у томе да пондерисане гласове треба повећати за вредност случајно одређеног фактора који би био мањи за мале државе а већи за велике државе. Овакав предлог ревизије одмеравања гласова иде у корист великих земаља па зато није добио сагласност малих држава чланица. Португалија је такође имала свој предлог по коме би се тадашњи број гласова дуплирао а великим државама треба додати још по пет додатних гласова

**Табела 3: Предлози за ревизију гласова**

Држава чланица	шведски предлог	португалски предлог	италијански предлог
Немачка	27	25	33
Велика Британија	24	25	33
Француска	24	25	33
Италија	24	25	33
Шпанија	21	21	26
Пољска	21	21	26
Румунија	15	12	14
Холандија	12	10	10
Грчка	9	10	10
Чешка	9	10	10
Белгија	9	10	10
Мађарска	9	10	10
Португалија	9	10	10
Шведска	9	8	8
Бугарска	9	8	8
Аустрија	9	8	8
Словачка	6	6	6
Данска	6	6	6
Финска	6	6	6
Република Ирска	6	6	6
Литванија	6	6	6
Летонија	3	6	3
Словенија	3	6	3
Естонија	3	6	3
Кипар	3	4	3
Луксембург	3	4	3
Малта	3	4	3

**Извор:** Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *op.cit.*, p.263.

Занимљиво је да су велике државе тражиле да износ оба параметра, и становништва и држава чланица, буде око 70%, док су мале државе тражиле да оба параметра буду на нивоу 50%. Јасно је да су се и једне и друге трудиле да максимизирају своје добитке у процесу одлучивања. Оно што се може закључити из овако постављених процената јесте да су мале државе желеле да се поједностави процес одлучивања захтевајући мањи праг док су велике високим процентима желеле да сачувају *status quo*.<sup>130</sup>

Иако су бројни предлози за реформу система гласања били на столу, о њима није разговарано све до предвечерја самита у Ници. Државе су биле сагласне да је то питање осетљиво и можда зато о томе није вођена дискусија пре краја конференције. Чини се да ни на крају није вођена конструктивна дискусија пошто решења која доноси Уговор из Нице показују да су укључени различити захтеви држава чланица како би се спасила конференција и створио какав-такав институционални оквир за будуће проширење.

Када је реч о саставу Комисије, велике државе су се бориле да уколико горња граница буде 20 чланова, онда буде примењена ротација али само за мале државе (Шпанија). Италија се, насупрот томе, залагала за ротацију за све државе, поштујући принцип једнакости међу државама. Већина држава се залагала да задржи свог представника у Комисији, упркос предлогу да се број чланова Комисије ограничи на 15 што би значило да би неке државе изгубиле свог представника.

Једна од кључних тема поред Комисије и репандерације била је ширење поља примене квалификоване већине. Иако је у току конференције постојао консензус о нужности шире примене квалификоване већине, ниједна држава осим Белгије није била спремна да безусловно то и прихвати. Већина држава има неку област за коју традиционално жели да сачува једногласност. Код неких су те области заједничке и тичу се питања из другог и трећег стуба, док неке државе имају посебне интересе у неким областима: Велика Британија-порези и социјално осигурање радника миграната, Француска-изузетци за трговинску политику у области културе и аудио-визуелних услуга, Шпанија-финансирање кохезионих фондова. Заједно са ширењем квалификоване већине преговарало се и о широј употреби саодлучивања. Међутим, колико год изгледало да државе нису баш биле сасвим сложне на које области треба проширити квалификовану већину, још

<sup>130</sup> Xenophon A. Yataganas, „The Treaty of Nice-The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective”, *op.cit.*, p.25.

мање су биле одлучне за саодлучивање. Чак и оне државе које су биле чврсто за ширење квалификоване већине попут Холандије, тражиле су да се за сваку појединачну област разматра треба ли увести саодлучивање. Будући да се саодлучивањем дају већи законодавни прерогативи Европском парламенту, сасвим је очекивано да државе чланице буду неповерљиве према повећавању моћи наднационалних институција.

Око последње две теме које су се нашле на агенди Међувладине конференције, државе чланице најмање су се спориле. Све су се сложиле да горња граница броја чланова Европског парламента буде 700. Ближа сарадња је релативно лако договорена пошто су Француска и Немачка као мотори интеграције били за то, а подржале су их Италија и земље Бенелукса. Велика Британија је била традиционално против, Шпанија неочекивано против ближе сарадње држава које желе дубље да се интегришу у оквиру ЕУ.

Француска, као једна од две председавајуће државе ове Међувладине конференције, није сачинила ниједан конкретан предлог за реформу институционалног оквира, све до завршног састанка у Ници. Шефови држава и влада су скоро четири дана непрекидно преговарали у Ници а споразум који су постигли био је споразум у пакету који је садржао решења за сва питања која су била на дневном реду. Када је Француска покушала да искористи позицију Председавајућег и наметне предлог великих држава, премијер Португалије назвао је такво понашање Француске „институционалним државним ударом“ а Белгија је чак запретила да ће ставити вето на коначни споразум, уколико Француска настави са својим арогантним понашањем.<sup>131</sup>

### **Резултати Међувладине конференције 2000. године**

Међувладина конференција 2000. године трајала је 370 сати међу којима је одржано 30 седница личних изасланика, 10 састанака министара иностраних послова, 3 заседања Европског савета.<sup>132</sup> Она је резултирала потписивањем Уговора из Нице који представља четврту ревизију Оснивачких уговора у периоду од 13 година (од 1987. кад је усвојен Јединствени европски акт). Опште посматрано, Уговор из Нице је испунио циљ због кога је

---

<sup>131</sup> Georgen Tsebelis, Xenophon A. Yataganas, „Veto players and decision- making in the EU after Nice: Policy stability and Bureaucratic/judicial dicretion”, *op.cit.*, p.293.

<sup>132</sup> Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU’s evolution“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.39, No.2, 2001, p.198.

ова конференција сазвана. Успео је да створи институционални оквир потребан за историјско проширење. У овом поглављу неће се улазити у анализу да ли је и колико такав оквир ефикасан и функционалан већ ће се изложити оно што Уговор из Нице предлаже као договорена решења.

Ница уводи троструку већину као начин одлучивања у Савету. Да би одлука била донета потребно је да постоји квалификована већина која има за нијансу виши праг него пре, да гласа већина држава чланица и трећи услов је да уколико нека држава то жели, може проверити да ли је за одлуку гласало 62% становништва Уније. Саставни део Нице су Протокол о проширењу и две Декларације, од којих се једна односи на проширење а друга на праг за квалификовану већину у проширеној Унији. Декларација о проширењу садржи табелу са гласовима свих 27 потенцијалних чланица док друга Декларација прописује како се праг за квалификовану већину треба мењати са повећањем броја чланица (поред тога и број чланица које представљају блокирајућу мањину).

Када је реч о репандерацији гласова, поштован је критеријум броја становника као и претходних пута када је мењан број пондерисаних гласова држава чланица. Међутим, тај критеријум није у потпуности испоштован пошто се десило да државе које имају приближан број становника имају различит број гласова и обрнуто. Неки аутори тврде да би поред критеријума броја становника, приликом додељивања гласова требало да се поштују и неки други параметри нпр. економска снага или политички утицај који нека држава има. Француска се све време борила да одржи паритет са Немачком у погледу броја гласова што је на крају и успела, иако има мањи број становника за више од 20 милиона. Луксембург и Малта имају приближан број становника али је Луксембург добио 4 гласа а Малта 3. Ако посматрамо Луксембург у односу на остале државе које имају по 4 гласа, може се закључити да једино Кипар има приближно становника док Словенија и Летонија имају 5, односно, 6 пута више становника од њега. Још један пример представља поређење између Румуније и Холандије. Наиме, Румунија има за 8 милиона више становника од Холандије а у броју гласова само један више. Чини се да будуће државе чланице нису имале једнак третман са „старим“ чланицама па да отуд проистичу ове неравномерности. Да ли је разлог томе можда прећутно<sup>133</sup> разликовање држава према економској моћи, не

133

Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *op.cit.*, p.271.

може се поуздано тврдити. Оно што се може приметити јесте да је међу „новим“ државама, једино Пољска добила исти третман као Шпанија са којом има сличан број становника. У табели 4 биће представљено колико је свака држава чланица и потенцијална чланица добила гласова према Уговору из Нице и колико има становника. Табела 5 показује пред- односно под- представљеност држава чланица након ступања на снагу Уговора из Нице.

**Табела 4: Распоред гласова пре и после Нице**

Држава чланица	пре Нице	након Нице	Број становника (у милионима)
Немачка	10	29	82.165
Велика Британија	10	29	59.623
Француска	10	29	58.747
Италија	10	29	57.680
Шпанија	8	27	39.442
Пољска	8	27	38.654
Румунија	6	14	22.456
Холандија	5	13	15.864
Грчка	5	12	10.546
Чешка	5	12	10.278
Белгија	5	12	10.239
Мађарска	5	12	10.043
Португалија	5	12	9.998
Шведска	4	10	8.861
Бугарска	4	10	8.191
Аустрија	4	10	8.092
Словачка	3	7	5.399
Данска	3	7	5.330
Финска	3	7	5.171
Република Ирска	3	7	3.775
Литванија	3	7	3.669
Летонија	3	4	2.424
Словенија	3	4	1.988
Естонија	3	4	1.439
Кипар	2	4	0.775
Луксембург	2	4	0.436
Малта	2	3	0.380

**Извор:** Duško Lopandić, *Osnivački ugovori Evropske unije, op.cit., str.387.*



**Табела 5: Однос удела гласова и удела популације**

Држава чланица	Однос гласови/ становништво, Ница ЕУ 15	Однос гласови/становништво, Ница ЕУ 27
Немачка	0.56	0.49
Велика Британија	0.77	0.68
Француска	0.78	0.69
Италија	0.8	0.70
Шпанија	1.09	0.96
Пољска		0.98
Румунија		0.87
Холандија	1.31	1.14
Грчка	1.8	1.59
Чешка		1.63
Белгија	1.86	1.64
Мађарска		1.67
Португалија	1.9	1.68
Шведска	1.79	1.58
Бугарска		1.70
Аустрија	1.96	1.73
Словачка		1.81
Данска	2.09	1.83
Финска	2.15	1.89
Реп. Ирска	2.96	2.59
Литванија		2.64
Летонија		2.30
Словенија		2.81
Естонија		3.88
Кипар		7.40
Луксембург	14.8	12.8
Малта		11.0

**Извор:** Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *op.cit.*, p.265.

Ако се зна да вредност која одговара адекватној представљености износи 1, на основу података из табеле следи да су државе које имају вредност изнад 1 предпредстављене и обрнуто, државе које имају вредност мању од 1 су подпредстављене. Из табеле 5 се може потврдити основна претпоставка да су у ЕУ у већини мале, предпредстављене државе - у ЕУ27 има их чак 20. Пре великог проширења ЕУ, може се рећи да је идеално

представљена једино Шпанија док након проширења ту су још и Пољска и Холандија. Оно што се још може уочити из ове табеле јесте да ће четири највеће државе бити додатно потпредстављене у проширеној Унији.

Остале теме које су биле на дневном реду решене су на следећи начин. Када је реч о будућем изгледу Комисије, оно што је и пре Међувладине конференције било извесно јесте да ће се велике државе одрећи другог комесара. Оне су, наравно, тражиле надокнаду у виду повећавања гласачке снаге у Савету. Како стоји у члану 4 Протокола о проширењу, Комисија ће до 1. јануара 2005. године имати онолико чланова колико буде било држава чланица све до тренутка док се буде прикључила двадесетседма чланица. Тада ће број чланова Комисије бити мањи од броја држава чланица. Која од држава чланице ће имати представника у Комисији, одређиваће се на основу утврђене ротације.

Иако је било извесно да је у току конференције постигнут договор да ће број чланова Европског парламента износити максимално 700, Протокол о проширењу прописује да ће горња граница у ЕУ27 износити 732. Повећање броја места резултат је компензације појединим државама чланицама до које је дошло због њиховог незадовољства одмеравањем гласова у Савету. Узмимо пример Белгије која је тражила додатна места у Европском парламенту у последњим сатима конференције, како би лакше прихватила то што је добила мање гласова од Холандије, са којом је од оснивања Европских заједница имала једнак број гласова.<sup>134</sup>

Ширење квалификоване већине и саодлучивања, теме које су директно повезане са ефикасношћу одлучивања у ЕУ, биле су доста осетљиве и о њима се расправљало са посебном пажњом. Према су све државе чланице пре конференције здружено подржавале ширење квалификоване већине зарад ефикаснијег и способнијег деловања ЕУ, на конференцији су се као што обично бива у таквим ситуацијама, појавила извесна ограничења. Државе чланице нису могле лако да се договоре у којим областима ће се прећи на одлучивање квалификованом већином јер је свака држава имала неке области које је сматрала питањима од националне важности. У току конференције направљен је списак од 45 одредаба у којима би се једногласност заменила квалификованим одлучивањем.<sup>135</sup> Међу овим одредбама могло се идентификовати

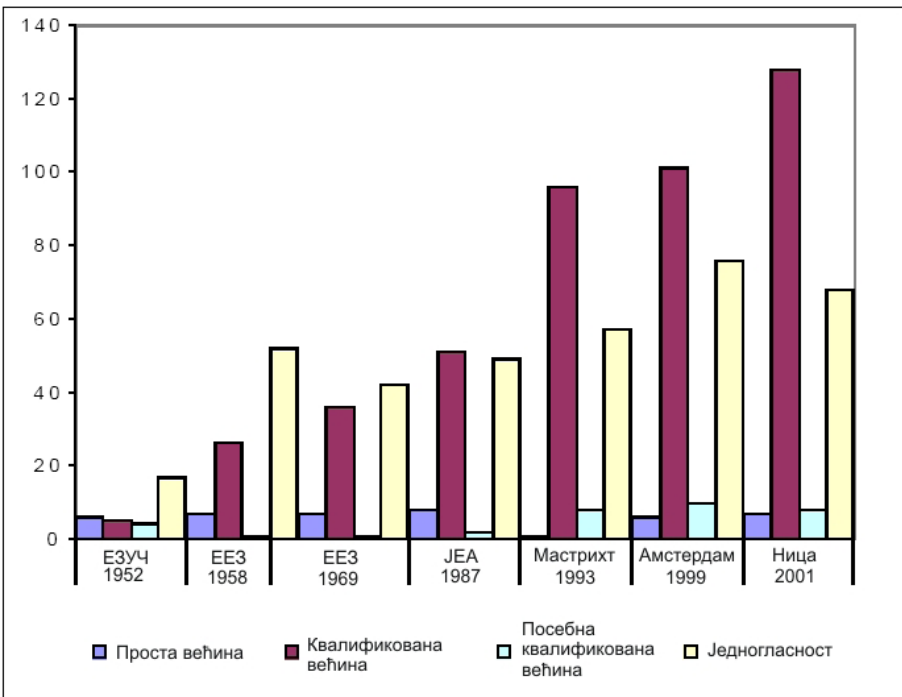
---

<sup>134</sup> Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *op.cit.*, p.271.

<sup>135</sup> Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU’s evolution“, *op.cit.*, p.204.

5 осетљивих области за које се претпостављало да се о њима неће постићи договор будући да управо оне представљају питања од националног интереса за поједине државе чланице. Тако није било могуће увести квалификовану већину у области социјалног осигурања радника миграната, пореза, виза и азила, финансирања кохезионих фондова.<sup>136</sup> На крају је од предложених 45 одредаба квалификована већина уведена у 27, док је од тих 27 само у 7 уведено саодлучивање (чланови 13, 62, 63, 65, 157, 159 и 191).<sup>137</sup> Након усвајања Уговора из Нице остало је 75 одредаба у којима је прописано једногласно одлучивање.

**Графикон 4: Начини одлучивања у Савету 1962-1999.**



**Извор:** Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU’s evolution“, *op.cit.*, p.205.

Ближа сарадња је тема код које је дошло до важних договора на овој Међувладиној конференцији. Механизам који је покренут у Амстердаму сада је разрађен тако да број држава које желе

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> Ibid.

да покрену ближу сарадњу износи 8 и оно што треба посебно нагласити јесте то да се одлука о примени овог механизма доноси квалификованом већином.<sup>138</sup>

### **A priori гласачка моћ држава чланица-Normalised Banzhaf Index (NBI)**

Проучавање гласачке моћи држава чланица заснива се на повезаности броја пондерисаних гласова које државе чланице имају на располагању и прага потребног за доношење одлука квалификованом већином. Суштина ове повезаности се налази у томе колики је, хипотетички посматрано, утицај који држава чланица има на доношење одлука у Савету министара, имајући у виду број њених гласова и праг за квалификовану већину.

Прве студије о гласачкој моћи држава чланица појавиле су се након првог проширења ЕУ 1973. године. Била је то Џонстонова студија „Национална сувереност и национална моћ у европским институцијама“ објављена 1977. године.<sup>139</sup> У наредним годинама, а посебно након другог, трећег и четвртог проширења све већи број аутора бавио се проучавањем *a priori* гласачке моћи држава чланица. Када је припремано пето проширење, највеће по броју потенцијалних нових чланица до тада, нагло се увећао број текстова који су се бавили овом темом. Разлог пораста проучавања ове теме лежи у једноставном објашњењу. Као последица скоро сваког проширења мењао се број гласова држава чланица као и праг за квалификовану већину, самим тим мењала се и *a priori* гласачка моћ. Посебно је то било изражено током преговора око петог проширења пошто се на улазним вратима Уније налазило 12 држава а то је значило значајно мењање квота.

Гласачка моћ држава чланица израчунава се помоћу неколико познатих метода као што су разни индекси, међу којима су најпознатији Нормализовани Банзхаф Индекс (НБИ) и Шејпли-Шјубик индекс (ШШИ). НБИ се чешће користи у литератури када се анализира утицај правила гласања на гласачку снагу.<sup>140</sup>

Банзхаф је у свом тексту из 1965. године први пут поменуо

---

<sup>138</sup> Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU’s evolution“, *op.cit.*, p.205.

<sup>139</sup> Antti Pajala, Mika Widgrén, „A priori versus empirical voting power in the EU Council of ministers“, *European Union Politics*, Vol.5, No.1, 2004, p.74.

<sup>140</sup> Richard Baldwin, Mikka Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *CEPS Policy Brief*, No.50, 2004, p.5.

индекс за мерење гласачке моћи, по њему назван Банзхаф Индекс. Префикс нормализовани користи се да би се направила разлика између овог стандардног метода и других варијетета Банзхаф Индекса. НБИ изражава у коликом проценту случајева добитних коалиција је глас одређене државе чланице пресудан да та коалиција буде добитна коалиција.<sup>141</sup> На пример уколико постоје три чланице А, Б и Ц које имају редом 1, 2 и 3 гласа а квота за квалификовану већину је 4 онда постоје следеће добитне коалиције БЦ (2,3), АЦ(1,3), и АБЦ(1,2,3). Држава А је пресудна у једној коалицији, такође и држава Б. Док је држава Ц пресудна у три коалиције. Пошто је укупан број коалиција 5 онда је гласачка снага државе А 1/5, државе Б 1/5 и државе Ц 3/5.<sup>142</sup>

Шејпли-Шјубик Индекс мери вероватноћу да глас одређене државе чланице буде „критичан“ за претварање добитне у губитну коалицију и обрнуто.<sup>143</sup> Кључна разлика у односу на НБИ јесте то што је приликом прављења коалиција битан редослед држава чланица. Узмимо исти пример као за демонстрирање НБИ. А, Б, и Ц држава са 1, 2 и 3 гласа. Квота је четири а могуће коалиције су следеће АБЦ (1,2,3), АЦБ (1,3,2), БЦА (2,3,1). БАЦ (2,1,3), ЦАБ (3,1,2), ЦБА(3,2,1). Има укупно 6 добитних коалиција у којима је држава А кључна једном, држава Б једном и држава Ц четири пута. На основу тога ШШИ за државу А је 1/6, државу Б 1/6 и државу Ц 2/3.

НБИ показује заправо колика је вероватноћа да држава чланица са одређеним бројем гласова утиче на исход гласања, приликом случајно изабраног законодавног предлога који подлеже одлучивању квалификованом већином. Општа претпоставка је да је подједнака вероватноћа за било коју добитну коалицију. То у стварности никада није случај. Видели смо да су неке државе склоније одређеним коалицијама од других, међутим, методе којима се израчунавају гласачке моћи држава чланица апстрахују политичке и економске преференције, склоности држава чланица ка прављењу коалиција. Све ово побројано представља замерке оваквом позитивистичком приступу мерења гласачке моћи. Ипак, он је одолео налетима критике и користи се још увек приликом израчунавања *a priori* гласачке моћи држава чланица у Савету

<sup>141</sup> Madeleine Hosli, „The balance between small and large: effects of a double majority system on voting power in the EU“, *International studies Quarterly*, Vol. 39, No. 3, 1995, p.354.

<sup>142</sup> Ibid, p.355.

<sup>143</sup> Ibid.

министара.<sup>144</sup> То поткрепљује чињеница да су на Међувладиним конференцијама државе чланице имале посебан тим стручњака из области статистике који би прорачунавали применом поменутих индекса степен гласачке моћи за свако од предложених решења за реформу гласања у Савету министара.

**Табела 6: Историјски приказ НБИ**

Држава	ЕЕЗ 6 1957.	ЕЕЗ 9 1973.	ЕЕЗ 10 1981.	ЕЕЗ 12 1986.	ЕЕЗ 15 1995
Немачка	23.81	16.72	15.77	12.87	11.16
Француска	23.81	16.72	15.77	12.87	11.16
Италија	23.81	16.72	15.77	12.87	11.16
Белгија	14.29	9.15	8.20	6.66	5.87
Холандија	14.29	9.15	8.20	6.66	5.87
Луксембург	ирелевантно	1.58	4.10	1.18	2.26
Данска		6.62	4.10	4.59	3.59
В.Британија		16.72	15.77	12.87	11.16
Р.Ирска		6.62	4.10	4.59	3.59
Грчка			8.20	6.66	5.87
Шпанија				10.89	9.24
Португалија				6.66	5.87
Аустрија					4.79
Шведска					4.79
Финска					3.59

**Извор:** Matti Wiberg, „New winners and old losers, A priori voting power in the EU 25“, *Discussion Paper No.149*, Bonn, 2005, p.6.

Табела 6 представља како се историјски мењао НБИ, односно како је индекс опадао како се број чланица повећавао. Највише су изгубиле старе чланице током таласа проширења. Занимљиво је и то што је све до првог проширења глас Луксембурга био неважан за исход приликом одлучивања квалификованом већином што значи да је његова гласачка моћ била једнака нули, и поред тога што је Луксембург формално поседовао један глас. Како се овај феномен објашњава? Одговор је сасвим једноставан: праг за квалификовано одлучивање био је 12 од 17 тако да је свака од потенцијалних

<sup>144</sup> Bela Plechanovova, „The treaty of Nice and the distribution of votes in the Council—Voting power consequences for the EU after the oncoming enlargement“, *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol.7, No.6, 2003, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-006a.htm>.

коалиција са или без гласа Луксембурга.<sup>145</sup> Ова „неправда“ је исправљена тако што је након проширења 1973. године број гласова Луксембурга повећан на два.

### Ефекти Уговора из Нице на процес одлучивања у Савету министара

Након дугих и напорних преговора, децембра 2000. године затворена је Међувладина конференција која је сазвана да би се разрешили *leftovers*-и из Амстердама. Главни циљ је остварен: створен је институционални оквир који ће омогућити да Унија „апсорбује“ нове државе чланице без великих тешкоћа. Оно што ипак може бити проблематично по питању будућег функционисања Уније јесте то што је створен доста сложен систем прерасподеле гласова са троструком већином који уместо да поједностави одлучивање, чини тај систем још више сложеним. Стога ће се анализа ефеката које Ница има на одлучивање започети анализом критеријума троструке већине.

Први критеријум јесте критеријум квалификоване већине пондерисаних гласова. „Приликом преговора државе чланице су се сложиле да је циљ премеравања гласова да се обезбеди да било која добитна коалиција која испуњава праг за квалификовану већину представља разумну већину становништва а да одлуку не може блокирати незнатна мањина“.<sup>146</sup> У ЕУ15 праг је износио 71.31% а у ЕУ27 тај праг је 74.78% (258 од 345) а након пријема двадесетседме чланице 255 гласова одн. 73.91%. Са овим прагом је директно повезан и број гласова који су потребни да би се блокирала одлука. Тај број износи 88 гласова у ЕУ25 а након тога 91. Блокирајућу мањину у ЕУ15 (26 гласова) могуће је достићи гласовима три велике или две мале и две велике а у будућој Унији биће потребни гласови три велике и једне мале или веће коалиције малих држава.<sup>147</sup> Праг за квалификовано одлучивање је постављен више него до тада да би се надокнадило релативно скромно повећање гласова већих држава (осим неких земаља попут Шпаније). Несумњиво, биће теже блокирати одлуку у Савету у проширеној Унији него

<sup>145</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p.6.

<sup>146</sup> Edward Best, „The Treaty of Nice: Not beautiful but it’ll do“, [http://aei.pitt.edu/820/1/scop2001\\_1\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/820/1/scop2001_1_1.pdf).

<sup>147</sup> Georgen Tsebelis, Xenophon A. Yataganas, „Veto players and decision- making in the EU after Nice: Policy stability and Bureaucratic/judicial discretion“, *op.cit.*, p.286.

раније. Пример за то: мале и средње државе - њих 14 у ЕУ27 немају довољно гласова да блокирају одлуку. Оне заједно имају 88 гласова од 91 колико је потребно. Други пример је ко може да блокира одлуку: претпоставимо да ће све државе потенцијални кандидати гласати против неке одлуке, занемаривши при томе њихове различите интересе који у крајњем случају одсликавају поделу на велике и мале међу њима самима. Та калкулација доноси 108 гласова што је више него довољно да се блокира одлука.<sup>148</sup>

Критеријум већине држава чланица није постојао као услов за одлучивање у Савету пре Нице. Број држава који је био потребан за квалификовану већину представљао је и већину држава чланица у ЕУ6, ЕУ9, ЕУ12, ЕУ15. Тако на пример у ЕУ15 да би се сакупила 62 гласа колико је било потребно, требало је да гласају свих 5 великих држава ( $10+10+10+10+8=48$ ) плус три средње државе ( $5+5+5=15$ ) или пет великих плус 5 малих ( $4+3+3+3+2=15$ ). То значи да би одлука била донета треба да гласа минимум 8 држава што за Унију од 15 држава представља већину држава. Ситуација у ЕУ27 се драстично мења из два разлога: први је премеравање гласова у корист великих држава а други повећање броја држава. У том случају већина која има квалификовану већину не мора представљати и већину држава чланица. Нпр. узмемо следећи пример да је за одлуку гласало свих 6 великих ( $29+29+29+29+27+27=170$ ) и 7 средњих ( $14+13+12+12+12+12+12=87$ ), долази се у ситуацију да се гласовима мањине држава може усвојити одлука пошто свих тринаест држава има 257 гласова. Овим преосталим државама не преостаје могућност да блокирају одлуку пошто тај праг за ЕУ27 износи 91 а њих 14 имају 88 гласова. Из тог разлога, мале државе су инсистирале да се критеријум већине држава уврсти у услове за доношење одлука квалификованом већином.

Критеријум становништва, трећи критеријум или „помоћни“ критеријум, како се може код неких аутора наћи, уведен је на захтев и у корист Немачке. То је цена коју ЕУ морала да плати, будући да је Немачка у премеравању гласова, након исцрпљујућих преговора, пристала да има исти број гласова као и Француска, Велика Британија и Италија које имају далеко мање становника од ње. Укључивањем критеријума становништва међу услове за одлучивање квалификованом већином, повећана је моћ блокирања одлука за Немачку пошто она заједно са две велике државе чланице може блокирати одлуку. Доста времена на конференцији

<sup>148</sup> Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU;s evolution“, *op.cit.*, p.208.



је потрошено на расправу о томе колико треба да износи проценат становништва који би био потребан да се верификује одлука донета квалификованом већином. Или другим речима, колики је тај проценат који квалификовану већину чини квалификованом и у односу на становништво. Иако није постојао пре Нице као формални критеријум за квалификовано одлучивање, анализом бројки за ЕУ15 закључује се да би се достигао праг од 71.3%, проценат становништва који је гласао за ту одлуку требало би да буде 58.2%.<sup>149</sup> Мале државе биле су ближе ставу да критеријум становништва буде у процентуалном смислу ближи тадашњем: око 60%, док су велике а међу њима се издвајала Немачка, захтевале да тај проценат буде изнад 60% па чак и до 68%. И Француска и Велика Британија су добиле већу моћ блокирања одлука преко критеријума становништва али за то им је у коалицији потребна и Немачка.

---

<sup>149</sup>Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *op.cit.*, p.269.

**Табела 7: Број становника и удео у укупној популацији ЕУ27**

Држава чланица	Број становника у мил	Удео (%) у популацији за ЕУ27
Немачка	82.165	17.1
Велика Британија	59.623	12.4
Француска	58.747	12.2
Италија	57.680	12
Шпанија	39.442	8.19
Пољска	38.654	8.02
Румунија	22.456	4.66
Холандија	15.864	3.29
Грчка	10.546	2.19
Чешка	10.278	2.13
Белгија	10.239	2.13
Мађарска	10.043	2.09
Португалија	9.998	2.08
Шведска	8.861	1.84
Бугарска	8.191	1.7
Аустрија	8.092	1.68
Словачка	5.399	1.12
Данска	5.330	1.11
Финска	5.171	1.07
Република Ирска	3.775	0.78
Литванија	3.669	0.77
Летонија	2.424	0.5
Словенија	1.988	0.41
Естонија	1.439	0.3
Кипар	0.775	0.16
Луксембург	0.436	0.09
Малта	0.380	0.08

**Извор:** Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU’s evolution“, *op.cit.*, p.207.

Ако се анализира које су државе добитници/губитници након потписивања Уговора у Ници, могу се извести следећи закључци. Оно што се на први поглед може закључити јесте да су овим Уговором профитирале велике државе - посебно Немачка, Шпанија и Пољска. Шпанија је и током ове конференције инсистирала на својој „посебној позицији“. Желела је по сваку цену да поправи свој статус и да из категорије средњих пређе у категорију великих

држава што је покушавала од свог прикључења ЕУ 1986. године. Тада је Шпанија тражила да има два представника у Комисији колико су у том тренутку имале и велике државе. То је на крају и добила али насупрот томе 8 гласова у Савету министара је било резервисано за њу (што је било само за два гласа мање од великих - Немачке, Велике Британије, Француске и Италије). Сада је Шпанија инсистирала на томе да не жели више да има мањи број гласова од Француске, Велике Британије и Италије, осим у случају да Немачка добије више од ове три поменуте државе. Иако Шпанија није успела у овом циљу, она је ипак у погледу броја гласова добила највеће повећање у односу на претходно стање (са 8 је скочила на 27).

Оно што је битно поменути, јесте чињеница да је конференција праћена под будним оком јавности па је стога након њеног завршетка требало да свака држава учесница представи јавности своје земље колико је договорени уговор повољан, односно, неповољан за њу и колико је успела да прогура и наметне своје ставове осталима. За све државе учеснице било је значајно да цео пакет реформи (гласови, састав Комисије, број чланова Парламента) буде избалансиран тако да оно што се потенцијално може сматрати губитком на једном месту компензује се добитком на другом. Сасвим логично, велике државе су међу своје успехе представљале повећање у гласачкој снази док су мале објашњавале да су оне задржале своју доташњу гласачку снагу или су је незнатно изгубиле. Француска је била задовољна пошто је одржала једнакост са Немачком у погледу броја гласова. Аргумент Француза се заснивао на томе да се мора сачувати паритет међу великим државама оснивачима.<sup>150</sup> Аутори се слажу да је апсурдно је одржавати паритет међу државама од којих једна има за 40% више становника од друге. Ситуација је разрешена тако што је уведен критеријум становништва који фаворизује велике, посебно Немачку.

Бројни аутори су изразили забринутост како ће нова правила гласања функционисати у пракси. Дефинитивно је систем учињен сложенијим и ту лежи разлог за бригу. Међутим, оно што више плаши, јесте чињеница да је једногласност остала у великој мери присутна као модел одлучивања. Као генерални закључак о оном што је договорено у Ници намеће се то да тај Уговор представља само привремено решење како би ЕУ била спремна да у свој институционални систем укључи 12 нових чланица. Дакле,

150

Axel Moberg, „The Nice Treaty and Voting Rules in the Council“, *op.cit.*, p.271.

допринос овог Уговора се може мерити само са аспекта проширења. Неке државе су одмах након Нице заказале нову на којој треба да буде речи о конститутивним аспектима Европске уније (Немачка, Италија).

## ПРЕДЛОГ УГОВОРА О УСТАВУ И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА ПРОМЕНУ ГЛАСАЊА У САВЕТУ МИНИСТАРА

### Конвенција у Лакену 2002-2003. године

Одмах након потписивања Уговора из Нице било је јасно да су институционална решења која овај Уговор доноси само привремена како би се омогућило примање нових држава чланица. Сам систем гласања био је комплекснији него пре Нице па је доношење одлука у Савету било отежано.

Изгледа да се Европска унија уморила од честих реформи Оснивачких уговора. Од 1987. године, четири пута су ревидирани Оснивачки уговори. Једна Међувладина конференција је смењивала другу. Лакен је наставио оно што је у Ници започето. Бројна правила и процедуре која се налазе, како у Оснивачким уговорима, тако и у Декларацијама и Протоколима, онемогућавају лако сналажење, не само онима који та правила проучавају већ и онима који их примењују. Многе Декларације су потписане у последњим тренуцима Међувладиних конференција па је тако забележена ситуација „да су неки од актера конференције у Ници потписници Декларација попут финског премијера Пава Липонена, имали потешкоће да објасне својим националним парламентима шта је тачно договорено у њима“.<sup>151</sup> То је само један пример који потврђује да ЕУ има потребу да систематизује Оснивачке уговоре, учини их једноставнијим, можда и да донесе један који ће заменити све остале. Као додатни аргумент за систематизацију треба поменути број модалитета одлучивања у Савету. На основу Уговора из Нице, постоји 16 модела одлучивања у Савету и чак 38 комбинација за одлучивање уз саодлучивање Европског парламента.<sup>152</sup>

Познато је да су неке државе након завршетка конференције у Ници затражиле сазивање нове на којој би се мало детаљније размотрила будућност ЕУ у погледу разграничења надлежности и продубљења интеграције. На Самиту ЕУ у Лакену 2001. године једногласно је договорено да се одржи Конвенција о будућности Европске уније. Поставило се питање ко ће председавати њоме. Врло брзо на предлог француско-немачке алијансе наметнуо се

<sup>151</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2004, p.38.

<sup>152</sup> Wolfgang Wessels, „Nice results: The milenium IGC in the EU’s evolution“, *op.cit.*, p.201.

избор бившег француског председника Валери Жискар Д'Естена. Коначно, он је био и један од аутора Декларације из Лакена. У њој се предвиђа ко ће бити чланови форума Конвенције (њих 105): представници држава чланица, европских институција (Комисија, Европски парламент), националних парламената и представници држава које треба да постану чланице Уније у следећем великом источном проширењу, као и представници њихових парламената. Представници придружених земаља нису били потпуно равноправни са земљама чланицама, односно, како се каже у самој Декларацији - „нису имали могућност спречавања усвајања неке одлуке на Конвенцији“.<sup>153</sup> Поред форума, постојао је и Президијум који су чинили председник, два потпредседника, 3 представника држава чланица, 2 представника парламената, по 2 представника Европске комисије и Европског парламента. У раду им је помагао и секретаријат. Такође, били су присутни као посматрачи и представници неких органа ЕУ (Економски и социјални савет, Комитет региона). Конвенција је отпочела са радом 22. фебруара 2002. године а организована је тако да су пленарне седнице одржаване минимум једном месечно. Свакодневне активности Конвенције одвијале су се у радним групама којих је било 11.

Мандат Конвенције је дефинисан Декларацијом из Лакена. „Конференција ће сачинити текст документа о будућности ЕУ, међутим, Међувладина конференција ће бити та која ће имати последњу реч у вези са усвајањем Уговора“.<sup>154</sup> Конвенција је одлучивала консензусом. Термин који је први пут у историји Европске уније поменут на Конвенцији био је Устав. Веома смело, овај термин који је уско повезан са националном државом, стављен је на разматрање на Конвенцији уместо до тада коришћеног израза „ревизија Оснивачких уговора“. У сваком случају, термин Устав није коришћена у традиционалном смислу пошто ЕУ није држава у класичном смислу већ појава *sui generis*, више од међународне заједнице а мање од државе. Њени Оснивачки уговори јесу уставне природе јер уређују суштинске односе између нивоа власти у ЕУ, директно су примењиви у државама чланицама али су по својој природи, ипак, међународни уговори. Неке државе су имале фобију од самог термина Устав, тако да је компромис је нађен у томе да се документ назове Уговор о Уставу.<sup>155</sup> Задаци Конвенције

<sup>153</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making*, op.cit., p.43.

<sup>154</sup> <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>

<sup>155</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making*, op.cit., p.37.

били су да нови документ, како год да се он звао, учини Унијом транспарентнијом, ефикаснијом и демократичнијом. Посебно је битно да се процес одлучивања поједностави пошто ће ширењем Уније бити тешко испунити критеријуме троструке већине које прописује Уговор из Нице.

### Резултати Конвенције

Конвенција је завршила рад након 18 месеци усвајањем Уговора о Уставу. То је један свеобухватни документ који мења све претходне Оснивачке уговоре, Декларације и Протоколе. У овом поглављу пажња ће бити посвећена предлозима Конвенције који су у вези са начином одлучивања у Савету, његовом реформом и ширењем поља примене квалификоване већине. Остале одлуке Конвенције нису толико значајне за саму тему ове монографије али је њихов значај немерљив у смислу даље конституционализације ЕУ па ће о њима бити речи на крају поглавља.

„У будућој ЕУ25 имамо три групе земаља: шест највећих од којих свака има преко 40 милиона становника, представљају 74% укупне популације Уније. Осам средњих држава од 8 до 16 милиона, представљају 19% популације, 11 малих држава са становништвом до 5 милиона, представљају 8% укупне популације.“<sup>156</sup> Овај цитат Жискара Д'Естена на први поглед сачињен од сувопарних података, носи у себи озбиљне последице. Наиме, овај цитат говори о ономе што се, у ствари, налази у седишту дебате: како направити систем гласања у коме ће и државе и грађани бити једнако представљени, ако се узме у обзир да већину држава чине мале и средње државе а већину становништва представља мањина великих држава. Како помирити ова два захтева а да се испоштује једнакост и држава чланица и грађана? Одговор на ово питање покушала је да пружи Конвенција али да ли је у томе и успела? Како испоштовати једнакост држава ако се зна да су у историји европских интеграција велике државе биле те које су биле „једнакије“ од других. С друге стране, како направити систем у коме су једнаки један грађанин Малте и један грађанин Немачке, када је познато да Немачка има 215 пута више становника од Малте. Зато се мора направити такав систем у коме ће се нагласити снага великих а истовремено, заштитити мале државе од прегласавања. Добро позната подела на велике и мале државе и овде је била очигледна. Међутим, већа је

156

Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.109.

подела била међу самим великим државама (Француска, Немачка на једној, Пољска и Шпанија на другој страни).

Треба најпре поменути како би према предлогу Конвенције изгледао Савет министара. Савет би требало да има само три формације: Законодавни савет, Савет за координацију и Савет за спољне послове. На тај начин биле би раздвојене законодавна и извршна функција Савета. Рад Законодавног савета био би транспарентан па тако грађани ЕУ могу да прате шта он ради и какве одлуке доноси. Свака држава имала би једног сталног члана овог Савета који би се звао Европски министар<sup>157</sup> док му се у зависности од теме која се налази на дневном реду, придодaje по један министар из те области. Законодавни савет доносио би одлуке искључиво квалификованом већином. Савет за спољне послове одлучивао би о спољној политици и безбедности, углавном једногласно. Њиме би председавао Европски министар спољних послова који је истовремено и потпредседник Комисије. Његов мандат би трајао 5 година. Функција министра спољних послова први пут се уводи овим Уговором како би се помириле улоге досадашњег Комесара за спољне односе и Високог представника за спољну политику и безбедност.<sup>158</sup>

Предлог Жискара Д'Естена фаворизује велике државе пошто се у њему предвиђа да се одлуке у Савету доносе уколико гласа већина држава чланица и 2/3 становништва Уније. Насупрот томе, предлог Президијума фаворизује мале државе пошто се према овом предлогу одлука доноси ако гласа већина држава која представља 3/5 укупног становништва ЕУ.<sup>159</sup> Правила одлучивања у Савету морала су да испоштују у исто време једнакост и држава чланица и грађана. Председник Конвенције је на почетку предлагао да једнакост грађана буде испоштована тако што ће у Европском парламенту бити онолико представника колико пропорционално свака држава има становника, по угледу на Устав САД-а док би се једнакост држава огледала у томе што би свака држава имала по један глас у Савету. С обзиром на то да је ситуација у ЕУ25 доста другачија него приликом стварања Сједињених америчких држава, брзо се одустало од те идеје. Применом тог принципа број чланова Европског парламента би се драстично увећао а створила би се једна парадоксална ситуација у којој би неке

---

<sup>157</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making*, op.cit., p.127.

<sup>158</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0055:0185:EN:PDF>

<sup>159</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making*, op.cit., p.115.



државе које имају мали број становника добиле свега неколико чланова Парламента. Тако је на крају предлог за расподелу места у Европском парламенту био заснован на истом принципу на коме је до тада била заснована расподела гласова у Савету - принципу опадајуће пропорционалности.

Предлог Конвенције о начину усвајања одлука у Законодавном савету није се много разликовао од предлога Европске комисије и Парламента у Ници, осим што је предлог у Ници фаворизовао просту двоструку већину у којој је за усвајање одлуке потребно да гласа већина држава чланица и већина становништва а предлог Конвенције двоструку већину: већина држава чланица и 60% становништва. Овај део Уговора, поред састава Комисије и питање хришћанских обележја Европе, био је једно од најспорнијих питања на предстојећој Међувладиној конференцији.

### **Међувладина конференција - октобар 2003. године**

Конвенција је у јуну завршила са радом и представила предлог Уговора о Уставу о коме се требало разговарати на Међувладиној конференцији заказаној за октобар 2003. године. Конференција је донела оштар сукоб између Пољске и Шпаније са једне и Немачке и Француске заједно са већином осталих држава чланица и потенцијалних чланица, са друге стране. Незадовољство Шпаније је запажено још пре почетка Међувладине конференције у изјавама премијера Хосе Мари Аснара и министарке иностраних послова, у којима се наглашава да „Конвенција није сазвана да би се анулирао Уговор из Нице и да Шпанија неће прихватити диктат француско-немачке осе“.<sup>160</sup> Заједно са Пољском, Шпанија је сачинила декларацију у којој се каже да те две државе неће прихватити предложену реформу начина гласања. Пољски министар спољних послова више пута је истицао да није постојао ваљан разлог да се промене правила из Нице и да, уколико се она не задрже, Пољска неће ставити потпис на предлог Уговора о Уставу што аутоматски значи да ће пропасти Међувладина конференција. Да би Уговор о Уставу био усвојен, потребно је било да за њега гласа свих 15 држава чланица и свих 10 држава које би од 1. маја 2004. године постале чланице. Тако је Међувладина конференција отпочела у

<sup>160</sup> Raj S. Chari, Anna Gwiazda, „European Constitution Building in Spain and Poland: Examining and Explaining Policy Change“, <http://www.sowi.unimannheim.de/lspol2/dosei/Chari%20Gwiazda%20DOSEI%20Final.pdf>.

атмосфери у којој је неуспех лебдео над главама њених учесника претећи да се поништи све оно на чему је Конвенција претходних 18 месеци радила.

Уговор који је био на дневном реду Међувладине конференције био је обиман и комплексан—око 465 чланова распоређених у четири дела; требало је постићи договор за релативно кратак временски период. Постојала су и нека друга ограничења која су успорила рад учесника Међувладине конференције. Међу њима, посебно су била уочљива: лоше председавање Италије, неслагање око рата у Ираку, унутрашња политичка превирања у појединим земљама. Партија шпанског премијера суочавала се са губитком власти на предстојећим изборима док је пољски парламент усвојио огромном већином Резолуцију у којој се каже да пољска влада мора да брани правила договорена у Ници а главна опозициона партија је чак осмислила слоган „Ница или смрт“.<sup>161</sup> Ситуација у Немачкој, земљи која је највећи финансијер ЕУ, била је такође неповољна. Расло је незадовољство грађана таквим стањем у коме они финансирају мање развијене државе ЕУ, посебно кроз пољопривредне и регионалне фондове. Нарочито је било изражено незадовољство чињеницом да Немачка и након уједињења 1990. године, има исти број гласова у Савету као Француска.

### Случај Шпаније и Пољске

Поставља се питање зашто су Шпанија и Пољска тако упорно тражила да остану правила из Нице. На први поглед намеће се сасвим логичан одговор ако се анализира позиција тих двеју држава у односу на правила одлучивања једног и другог уговора. Системом из Нице профитирале су 4 велике државе али је ипак највећи добитак забележен управо у случајевима Шпаније и Пољске. Шпанија је добила највеће повећање гласачке снаге са 8 на 27 гласова и на тај начин била ближа скупини великих него пре Нице. Она је била чак једина држава која је оваквим повећањем броја гласова била пред-представљена, ако се зна да су углавном до тада биле пред-представљене државе које имају до 15 милиона становника. Пољска је добила исти број гласова као Шпанија будући да имају приближан број становника. Према предлогу Уговора о Уставу, у члану 24 каже се да је за усвајање одлуке потребна већина држава

---

<sup>161</sup> Maurizio Carbone, *National politics and European integration—From the Constitution to the Lisbon Treaty*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p.109.

чланица и 60% становништва.<sup>162</sup> Пошто се укида пондерисано гласање и уместо тога уводи правило једна држава један глас, онда је као критеријум процене гласачке снаге релевантан други критеријум. Гласачка снага се, дакле, према Уговору о Уставу, мери кроз удео становништва неке државе у укупном броју становника Уније. Табела 8 приказује како изгледа промена гласачке снаге код свих држава поредећи гласачку снагу из Нице и ону према Уговору о Уставу. На основу табеле може се закључити да гласачка снага три највеће државе Немачке, Француске и Велике Британије расте за неколико процентних поена, тачније највише се увећава гласачка снага Немачке-чак дупло, док је код остале две државе забележено увећање за 50%. Гласачка снага Шпаније и Пољске се, такође, повећава али незнатно у односу на остале велике. Шпанија је сматрала да би евентуалним усвајањем овог Уговора било поништено све што је постигнуто Уговором о пријему Шпаније у ЕУ, Уговорима из Амстердама и Нице јер је у свим овим Уговорима Шпанија посматрана као велика држава.

Међувладина конференција је завршена почетком децембра 2003. године неуспешним Самитом у Бриселу а договор око квалификоване већине није био ни близу. Европска унија је запала у ћорсокак из кога се није могла извући уколико не убеди Пољску и Шпанију да прихвате члан 24. Чак су постојали предлози да се повећа прага становништво како би њих две добиле исту снагу као што су имале у Ници. Председник Конвенције је прорачунао да би за то био подесан праг од 66%. Република Ирска која је преузела председавање Унијом од Италије 1. јануара 2004. године, покушала је кроз интензивне консултације са државама чланицама, да изведе ЕУ из ћорсокака како би се до Самита који је био предвиђен за март, придобиле Шпанија и Пољска. Један од начина којим су државе „нето платише“ покушале да убеди ове две државе да прихвате Уговор о Уставу било је новчано условљавање.

---

<sup>162</sup>Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.136.

**Табела 8: Удео броја становника и броја гласова ЕУ25**

	Низа (број гласова)	Удео гласова (%)	Популација (мил)	Удео у укупној популацији Уније (%)
Немачка	29	8.4	82.5	17.1
Француска	29	8.4	59.6	12.3
Велика Британија	29	8.4	59.1	12.2
Италија	29	8.4	57.1	11.8
Шпанија	27	7.8	40.7	8.4
Пољска	27	7.8	38.2	7.9
Румунија	14	4.1	21.8	4.5
Холандија	13	3.8	16.2	3.4
Грчка	12	3.5	11.0	2.3
Португал	12	3.5	10.4	2.2
Белгија	12	3.5	10.4	2.2
Чешка	12	3.5	10.2	2.1
Мађарска	12	3.5	10.2	2.1
Шведска	10	2.9	8.9	1.8
Аустрија	10	2.9	8.1	1.7
Бугарска	10	2.9	7.8	1.6
Словачка	7	2.0	5.4	1.1
Данска	7	2.0	5.4	1.1
Финска	7	2.0	5.2	1.1
Реп. Ирска	7	2.0	4.0	0.8
Литванија	7	2.0	3.5	0.7
Летонија	4	1.2	2.3	0.5
Словенија	4	1.2	2.0	0.4
Естонија	4	1.2	1.4	0.3
Кипар	4	1.2	0.7	0.1
Луксембург	3	1.2	0.4	0.1
Малта	3	0.9	0.4	0.1

**Извор:** Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making*, *op.cit.*, p.58.

Наиме, будући да су паралелно са преговорима око Уговора о Уставу вођени и преговори за нови буџет 2007-2013., Немачка, Француска и Велика Британија обратиле су се Европској комисији са предлогом да се ограничи национални давања у буџет ЕУ на 1% БДП-а, што би значило велико смањење давања за две државе које су велики нето примаоци-Шпанију и Пољску. Сви ови покушаји

остали су без резултата све док се нису промениле унутрашње политичке околности које су приморале Шпанију и Пољску да пристану.

Ирски премијер покушао је да у билатералним неформалним консултацијама разматрањем различитих предлога о промени прагова за становништво убеди Пољску и Шпанију. Први предлог био је да оба прага буду по 55% што је Шпанија одмах одбила тврдећи да јој се тако још више смањује гласачка снага. Други предлог је био да остане предлог Конвенције али да се одложи примена Уговора. У међувремену, дошло је до промене власти у Шпанији, конзервативца Аснара заменио је социјалиста Хосе Луис Сапатеро. Он је одмах по преузимању власти изјавио да жели да се убрза усвајање Уговора о Уставу. Убрзо након тога, Шпанија је одустала од захтава да се задржи Ница, била је спремна да разговара о процентима двоструке већине.<sup>163</sup> Тако је Пољска остала усамљена у настојањима да блокира усвајање Уговора о Уставу па је и она морала да преиспита своје позиције како не би била изложена осудама осталих држава чланица како намерно спречава оно што је већ двадесет четири државе прихватило. Немајући куд, Пољска је прихватила принцип двоструке већине и тако су отклоњене претње усвајању Уговора о Уставу.

### Институционалана решења према Уговору о Уставу

Институционална структура Европске уније је у великој мери остала слична оној на почетку формирања Заједница. Ово поглавље посвећено је осталим институцијама и њиховом будућем изгледу на основу Уговора о Уставу.

**Европски савет** - Европске савет према предлогу Уговора о Уставу постаје независна институција Европске уније на чијем челу ће се налазити председник Европског савета изабран на период од 2.5 године.<sup>164</sup> Чине га председници држава чланица. Одлуке доноси једногласно. Он нема законодавна овлашћења већ доноси стратешке смернице и усмерава даљи развој Уније. Иако нема експлицитних законодавних овлашћења, Европски савет има значајне „прикривене“ законодавне моћи. Он је тај који одлучује да ли ће се у некој области заменити једногласно доношење одлука квалификованим, затим, одређује број чланова Европског

<sup>163</sup> Maurizio Carbone, „From Paris to Dublin: domestic politics and the Treaty of Lisbon“, *Journal of Contemporary European Research*, Vol.5, No.1, 2009, p.6.

<sup>164</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.117.

парламента, ротацију чланова Комисије, дакле све оно што Уговор о Уставу не решава прецизно. Из овога се може закључити да је Европски савет једна од најмоћнијих институција Уније јер има широко дискреционо право да доноси одлуке које су значајне за функционисање Европске уније. Чињеница да га чине шефови држава и влада држава чланица потврђује тезу међувладине теорије где лежи моћ у Европској унији - не у наднационалним институцијама већ код држава чланица.

**Европска комисија** - Конвенција се, када је на дневном реду била дебата о Комисији, углавном држала решења из Нице према којима ће до 2009. године свака држава имати по једног представника а после тога ће се број смањити на 15 на основу принципа ротације. Међутим, на крају је предлог био „мало“ модификован. Ни решење из Нице није одговарало малим и средњим државама а посебно им није одговарао нови предлог по коме ће Комисија имати онолико чланова колико и држава чланица али ће само 15 бити са правом гласа. Тих 15 држава ће се мењати системом ротације како би свака држава у једном тренутку имала по једног Европског комесара - како су по овом предлогу названи Комесари са правом гласа. Мале државе су се противиле оваквом саставу Комисије сматрајући да није испоштован принцип једнакости држава. То је донекле тачно али би мања Комисија могла ефикасније да обавља своје задатке.

**Европски парламент** - Оно што је на први поглед јасно када се погледају овлашћења Европског парламента према Уговору о Уставу, то је да су увећана. И Председника Европске комисије и Председника Европског савета, бира Европски парламент. Председник Европске комисије ће бити политички одговоран управо Парламенту. Такође, повећана је улога Европског парламента у усвајању буџета ЕУ пошто ће од сада имати коначну реч у одобравању укупних трошкова (не само необавезних како је било раније).<sup>165</sup> Проширено је учешће Европског парламента у законодавном поступку јер је саодлучивање постао главни поступак одлучивања. Број чланова ограничен је на 736 и као што је већ речено, након пријема двадесетседме чланице, Европски савет ће бити тај који одлучује како ће тај број места бити распоређен према државама чланицама.<sup>166</sup>

**Суд правде европских заједница** - Суд мења име и убудуће ће се звати Европски суд правде. То би практично била најмања измена

---

<sup>165</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.123.

<sup>166</sup> *Ibid*, p.126.

пошто ће и у будућности наставити да интерпретира законодавне одлуке и контролише спровођење европског законодавства.

### Остале новине по Уговору о Уставу

Уговор доноси неке значајне новине у погледу конституционализације. Најпре, са становишта поједностављења, Уговор о Уставу замењује све претходне Уговоре. Затим, Европска унија добија правни субјективитет (чл.7).<sup>167</sup> До сада су правни субјективитет имале само Европске заједнице а од сада ће и ЕУ моћи да склапа међународне уговоре, Конвенције, бити чланица других међународних организација. Уговором се укида постојање три стуба већ је извршена стриктна подела надлежности између Уније и држава чланица. Према Уговору, то су 5 врста надлежности: искључиве надлежности Уније, подељене надлежности између Уније и држава чланица, подршка, координација и компламентарне активности, координација економске политике и запошљавања и заједничка спољна и безбедносна политика.<sup>168</sup> Када је реч о законодавним одлукама, Уговор систематизује више од 15 законодавних инструмената у нових 6: закони и оквирни закони, регулативе и директиве (правно обавезујуће одлуке) и препоруке и саветодавна мишљења (правно необавезујући документи).<sup>169</sup>

Још један битан део Уговора о Уставу јесте Повеља о људским правима која постаје правно обавезујући документ за све чланице ЕУ. Повеља је била усвојена још у Ници али као Декларација па није стога имала висок степен правне обавезности. Европски суд правде са седиштем у Луксембургу биће надлежан да процењује да ли је неко право из ове Повеље угрожено. Као још једну новину треба навести да се Уговором се први пут помиње могућност напуштања ЕУ. Наиме, држава чланица може напустити ЕУ ако то претходно најави две године унапред.<sup>170</sup>

<sup>167</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.65.

<sup>168</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija-Uvod, op.cit.*, str.650.

<sup>169</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.63.

<sup>170</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija-Uvod, op.cit.*, str.649.

## Процена утицаја правила двоструке већине из Уговора у Уставу на ефикасност доношења одлука у Европској унији

Још од Међувладине конференције у Амстердаму 1996. године било је јасно да се систем гласања у Савету мора променити и прилагодити функционисању ЕУ25+. Државе чланице нису успеле у Амстердаму да се договоре око прихватљивог система гласања већ су то пребациле на наредну Међувладину конференцију у Ници. Ница је створила сложен систем троструке већине који није успео да реши проблем ефикасности доношења одлука. Привремено решење из Нице требало је да замени једноставнији и ефикаснији систем предложен на Конвенцији. Као што смо видели, изгледа да ни овај систем двоструке већине није одговарао свим државама чланицама пошто је постојала могућност да Пољска и Шпанија незадовољне системом гласања, блокирају потписивање Уговора о Уставу. Ово поглавље ће се бавити проценом ефикасности предложеног система-50% држава чланица-60% становништва, користећи неке квантитативне показатеље као што су вероватноћа пролазности (*pasage probability*) и Нормализовани Банзхаф Индекс (*Normalized Banzhafs Index*).<sup>171</sup> Такође, ефикасност система ће се оцењевити у поређењу са неким другим системима двоструке већине, односно са системима који имају другачије постављене прагове за одлучивање (50-50, 60-60, 60-50, 50-70, 70-70).

Неки аутори сматрају да је најважнији критеријум приликом реформе система гласања у Савету министара да се очува способност Уније да делује (*ability to act*).<sup>172</sup> „Вероватноћа пролазности представља вредност која показује колика је могућност да Савет усвоји неку одлуку случајним избором, при чему случајни избор подразумева да су све државе једнако расположене да гласају за или против неког предлога“.<sup>173</sup> Ова вредност се добија тако што се најпре израчуна колико може да се направи коалиција од постојећег броја чланица а затим и колико коалиција је на основу предвиђених прагова добитно. Крајња вредност се добије тако што се број добитних подели са бројем могућих коалиција. Ова вредност се узима уз доста резерве зато што су услови под којима

<sup>171</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p.6.

<sup>172</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *CEPS Policy Brief*, No.53, 2004, p.6.

<sup>173</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „The draft constitutional treaties voting reform dilemma“, *CEPS Policy Brief*, No.44, 2003, p.3



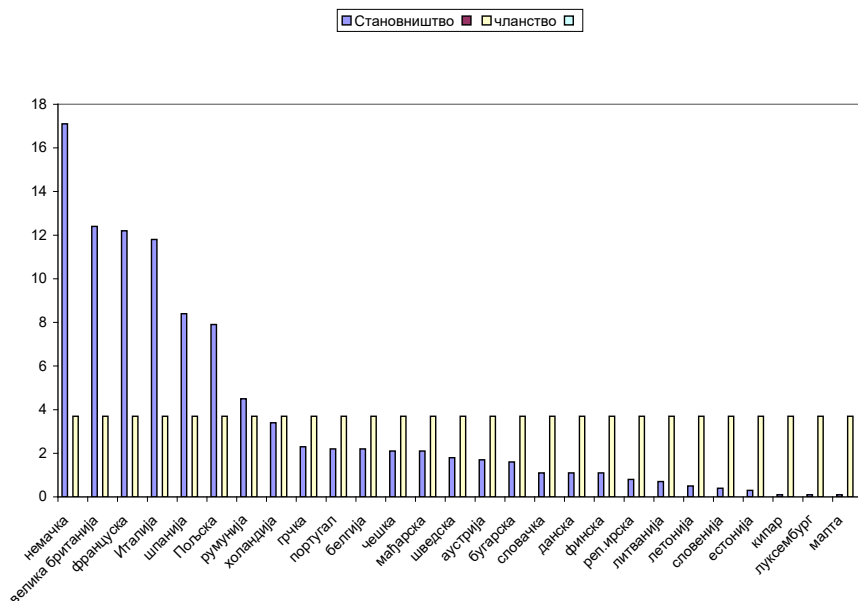
се она израчунава доста уопштени - државе у реалности немају увек исти став према предлогу који разматрају. Међутим, и овако уопштена, ова вредност има значај за проучавање ефикасности сложених система гласања. Колико ће износити вредност вероватноће пролазности зависи од три фактора: броја држава чланица, распореда гласова међу њима и прагова потребних за доношење одлука. У ЕУ27 постоји чак 134 милиона комбинација.<sup>174</sup> Видећемо касније колико износи вероватноћа пролазности за сваки од разматраних система двоструке већине.

Приликом избора система гласања, као што је раније поменуто, водило се рачуна о томе да буде истовремено испоштован и легитимитет држава чланица и легитимитет грађана, с обзиром да је више пута наглашено да је Европска унија унија држава и унија грађана. Ова „дилема легитимитета“ налазила се у седишту расправе о избору модела гласања у Савету министара. Од 1958-2004. било је лако помирити ова два легитимитета зато што је био релативно мали број држава чланица а поред тога однос великих и малих држава био је 5-10. Сада се структура Уније значајно мења пошто од 10 држава које од 2004. године постају чланице само једна се може сврстати у категорију великих (Пољска), док се број малих држава увећава дупло. Имајући у виду огромне разлике у броју становника, тешко је договорити праг за становништво који одговара свима. Нпр. великих шест држава у ЕУ27 имају скоро 70% од укупног становништва Уније, док најмањих 11 (државе које имају мање од 5 милиона становника) има свега 5% популације Уније.<sup>175</sup> Када је реч о критеријуму држава чланица, све државе имају једнак удео 1/27 односно 3.7% је удео сваке државе чланице. Код неких држава је драстична разлика између процента становништва и процента чланства као нпр. код Немачке где је тај однос 17.1%-3.7% или обрнуто код Малте 0.1%-3.7%.

<sup>174</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *op.cit.*, p.3.

<sup>175</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU's Council of Ministers“, *op.cit.*, p.14.

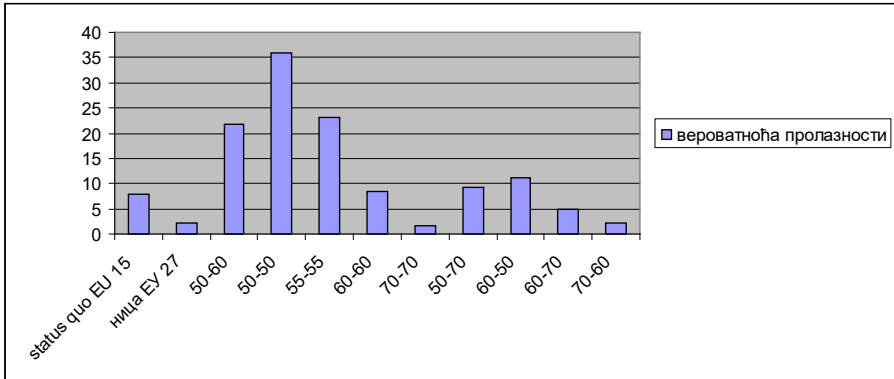
## Графикон 5: Однос критеријума становништва и критеријума чланства



**Извор:** Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *CEPS Policy Brief*, No.53, 2004, p.7.

Евидентно је да већи праг за критеријум становништва одговара многољудним државама док већи праг критеријума чланства одговара малим и средњим државама. Ако је праг чланства 50% потребно је 14 држава чланица да гласа за неку одлуку. Ако је, пак, овај праг постављен на 60% онда је тај број 17 што аутоматски смањује вероватноћу пролазности јер је теже сакупити 17 држава да гласа у корист неке одлуке. Стога се може закључити да повећавањем прага чланства смањује се ефикасност ЕУ у смислу смањења вероватноће пролазности (видети графикон 6). Пређимо сада на други критеријум-праг становништва. Анализу започињемо, као и код критеријума чланства, од почетног прага на 50%. Постоји велики број добитних комбинација које имају најмање 4 чланице (Немачка, Велика Британија, Француска, Италија) а максимално свих 27 чланица. Подизањем овог прага умањује се ефикасност али доста спорије него са повећавањем прага броја чланица.

## Графикон 6: Вероватноћа пролазности



**Извор:** Richard Baldwin, Mika Widgrén, „The draft constitutional treaties voting reform dilemma“, *op.cit.*, p.5.

Посматрајући графикон 6 може се закључити да највећу вероватноћу пролазности ЕУ би остварила са праговима 50-50. Ако би се једнако увећавали прагови, ефикасност опада за 1/3 са праговима 55-55, на 60-60 за 2/3 а на 70-70 за чак 80%. Занимљиво је да је у сваком систему двоструке већине (осим са праговима 70-70) већа ефикасност ЕУ27 него са квотама постављеним у Ници (2.1%). Поставља се питање зашто је Ница овако неефикасна. Одговор лежи у томе да је драстично повећање броја чланица повећало моћ блокирања одлука за 30%<sup>176</sup> док број добитних комбинација није порастао у толикој мери пошто су ушле углавном мале и средње државе са малим бројем гласова. Укупан број комбинација у ЕУ27 према правилима троструке већине из Нице износи 134.217.728 док је број добитних 2.700.000.<sup>177</sup> Када се подели број добитних са бројем укупних комбинација добија се да је ефикасност ЕУ, односно вероватноћа пролазности свега 2.1%.

<sup>176</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p.17.

<sup>177</sup> Ibid, p.20.

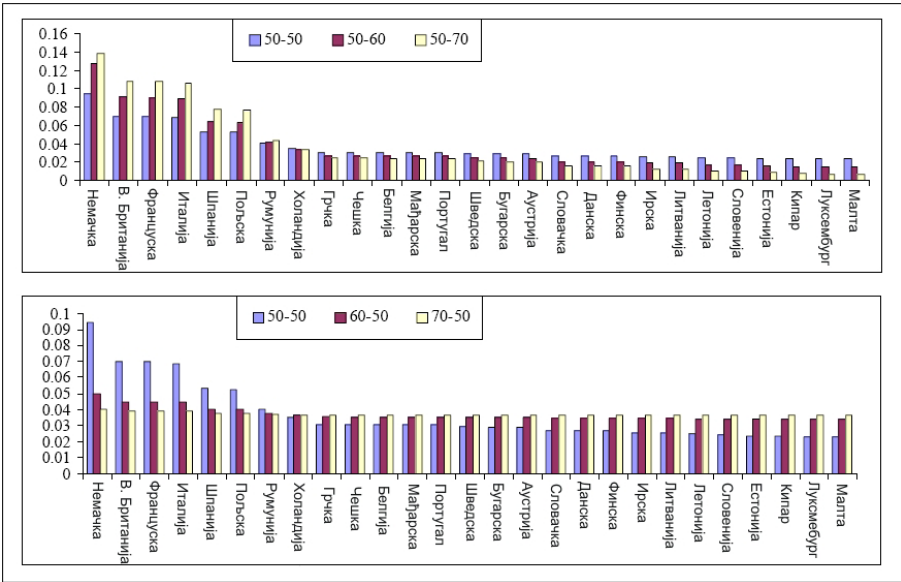
Табела 9: Промена гласачке снаге у односу на различите системе двоструке већине

Чланице (према бр. становника)	50-50	50-60	50-2/3	50-70	60-50	70-50	55-55	60-60	70-70	70-60	60-70	Ница
Немачка	9.4%	12.8%	13.8%	13.8%	5.0%	4.0%	9.0%	7.0%	6.6%	5.0%	9.1%	7.8%
В. Британија	7.0%	9.1%	10.4%	10.8%	4.5%	3.9%	6.7%	5.6%	5.4%	4.4%	7.2%	7.8%
Француска	7.0%	9.1%	10.3%	10.8%	4.5%	3.9%	6.7%	5.6%	5.4%	4.4%	7.2%	7.8%
Италија	6.9%	8.9%	10.1%	10.6%	4.5%	3.9%	6.6%	5.5%	5.4%	4.4%	7.1%	7.8%
Шпанија	5.3%	6.4%	7.1%	7.8%	4.1%	3.8%	5.2%	4.7%	4.5%	4.1%	5.5%	7.4%
Пољска	5.3%	6.3%	6.9%	7.7%	4.0%	3.8%	5.2%	4.6%	4.4%	4.1%	5.5%	7.4%
Румунија	4.0%	4.2%	4.6%	4.4%	3.8%	3.7%	4.0%	3.9%	3.9%	3.8%	4.1%	4.3%
Холандија	3.5%	3.3%	3.4%	3.4%	3.7%	3.7%	3.5%	3.6%	3.6%	3.6%	3.5%	4.0%
Грчка	3.1%	2.7%	2.6%	2.5%	3.6%	3.7%	3.1%	3.3%	3.4%	3.6%	3.1%	3.7%
Чешка	3.1%	2.7%	2.5%	2.4%	3.6%	3.7%	3.1%	3.3%	3.4%	3.6%	3.1%	3.7%
Белгија	3.1%	2.7%	2.5%	2.4%	3.6%	3.7%	3.1%	3.3%	3.4%	3.5%	3.1%	3.7%
Мађарска	3.1%	2.7%	2.5%	2.4%	3.6%	3.7%	3.1%	3.3%	3.4%	3.5%	3.1%	3.7%
Португал	3.1%	2.6%	2.5%	2.4%	3.5%	3.7%	3.1%	3.3%	3.4%	3.5%	3.0%	3.7%
Шведска	3.0%	2.5%	2.3%	2.2%	3.5%	3.7%	3.0%	3.3%	3.3%	3.5%	2.9%	3.1%
Бугарска	2.9%	2.4%	2.2%	2.1%	3.5%	3.7%	3.0%	3.2%	3.3%	3.5%	2.9%	3.1%
Аустрија	2.9%	2.4%	2.2%	2.1%	3.5%	3.7%	3.0%	3.2%	3.3%	3.5%	2.9%	3.1%
Словачка	2.7%	2.1%	1.7%	1.6%	3.5%	3.6%	2.8%	3.1%	3.2%	3.5%	2.6%	2.2%
Данска	2.7%	2.1%	1.7%	1.6%	3.5%	3.6%	2.8%	3.1%	3.2%	3.5%	2.6%	2.2%
Финска	2.7%	2.0%	1.7%	1.5%	3.5%	3.6%	2.8%	3.1%	3.2%	3.5%	2.6%	2.2%
Ирска	2.6%	1.9%	1.4%	1.3%	3.4%	3.6%	2.7%	3.0%	3.1%	3.5%	2.5%	2.2%
Литванија	2.6%	1.9%	1.4%	1.3%	3.4%	3.6%	2.7%	3.0%	3.1%	3.5%	2.5%	2.2%
Летонија	2.5%	1.7%	1.2%	1.1%	3.4%	3.6%	2.6%	3.0%	3.1%	3.4%	2.4%	1.3%
Словенија	2.4%	1.6%	1.2%	1.0%	3.4%	3.6%	2.5%	3.0%	3.1%	3.4%	2.4%	1.3%
Естонија	2.4%	1.6%	1.1%	0.9%	3.4%	3.6%	2.5%	2.9%	3.0%	3.4%	2.3%	1.3%
Кипар	2.3%	1.5%	1.0%	0.8%	3.4%	3.6%	2.5%	2.9%	3.0%	3.4%	2.2%	1.3%
Луксембург	2.3%	1.4%	0.9%	0.7%	3.4%	3.6%	2.4%	2.9%	3.0%	3.4%	2.2%	1.3%
Малта	2.3%	1.4%	0.9%	0.7%	3.4%	3.6%	2.4%	2.9%	3.0%	3.4%	2.2%	0.9%
Вероватноћа пролазности	35.8%	21.9%	12.9%	9.2%	11.1%	2.5%	23.0%	8.5%	1.6%	2.2%	4.8%	2.1%

**Извор:** Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p.37.

Из табеле 9 се може прочитати како се мења гласачка моћ држава чланица са различитим предлозима за промену система гласања у систему двоструке већине. Како се повећава праг становништва а праг чланства остаје непромењен, повећава се гласачка моћ највећих држава и обрнуто када се повећава праг чланства њихова гласачка моћ опада. Код малих и средњих држава када се повећава праг становништва, гласачка моћ опада а када се повећава праг чланства гласачка моћ расте.

## Графикон 7: Промена гласачке снаге



**Извор:** Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p.24.

Графикон 7 представља како се мења гласачка снага држава чланица ако се повећава критеријум становништва (7а), односно, критеријум чланства (7б). Посматрајући први део табеле, можемо закључити да се повећавањем прага становништва повећава моћ великих држава. Холандија је негде на прелазу између великих и малих држава па је код ње једино случај да има приближно једнаку гласачку снагу у сва три случаја (50-50,50-60,50-70). График 7б пак доноси супротну слику у којој опада гласачка снага великих а расте гласачка снага малих држава, док је код Холандије поново случај у равнотежи. Повећање прага чланства води изједначавању гласачке снаге у једном моменту а то је ситуација 70-50. Тада је гласачка снага највеће Немачке 4% а најмање Малте 3.6%.<sup>178</sup>

Једини модел двоструке већине који доноси приближну гласачку снагу Шпанији и Пољској као Ница јесте модел 60-50. С обзиром да овај модел значајно повећава моћ малих држава, логично је да велика четворка не би пристала на такву опцију. Са тим у вези, можда је требало размотрити и могућност да се

<sup>178</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p.24.

„поправи Ница“ тако да се повећа ефикасност Уније. Мика Видгрен и Ричард Болдвин (Mika Widgrén, Richard Baldwin) предлажу следеће решење. „Смањењем прага за квалификовано одлучивање са 74% на 66% и смањење прага становништва са 62% на 50% донеће такав систем у коме је ефикасност доста већа него у Ници-14.6% наспрам 2.1% а губици свих држава су занемарљиви“.<sup>179</sup>

### Закључна разматрања о одлучивању према Уговору о Уставу

Јуна 2004. коначно је договорен и потписан Уговор о Уставу. Промена одлучивања у Савету министара је усаглашена након дуготрајног застоја узрокованог неприхватањем Шпаније и Пољске да се одрекну статуса који су раније, Уговором из Нице, стекле. Иако је предлог Конвенције био да се увођењем двоструке већине (већина држава и 3/5 становништва) поједностави процедура одлучивања, након дуге дебате државе чланице успеле су да бројним механизмима заштите направе доста другачији систем гласања него што је то Конвенција предложила. Међутим, и тако измењен систем био је ефикаснији од Нице. Оно што није позитивно у свему томе јесте да је ступање на снагу новог система гласања и одлучивања одложено за 1. новембар 2009. године. До тада би се примењивала правила пре-Нице (до новембра 2004. године) и правила Уговора из Нице (новембар 2004-октобар 2009.).

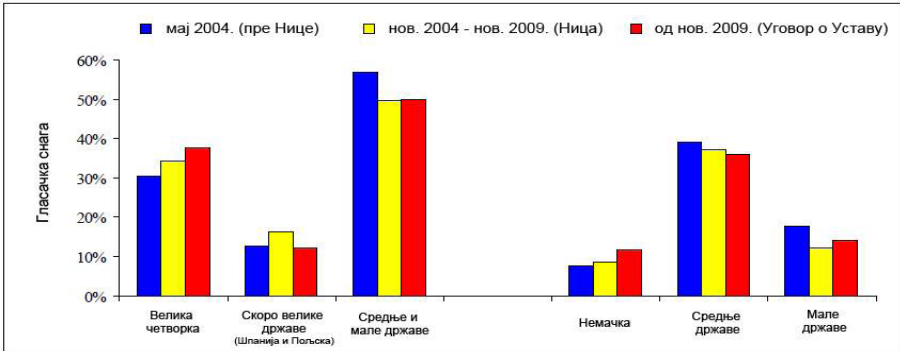
Док буду примењивана правила из Нице, биће фаворизоване велике и скоро велике државе (термин скоро велике користи се за Шпанију и Пољску које су након Нице добиле пропорционално највеће повећање гласачке снаге). За разлику од ове мање групе држава, велика група средњих и малих држава губи гласачку снагу у периоду 2004-2009. Највише губе државе између 1 милиона и 2 милиона становника (Летонија, Естонија, Словенија).<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *op.cit.*, p. 9.

<sup>180</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *CEPS Policy Brief*, No.53, 2004, p.4.

## Графикон 8: Промена у гласачкој снази 2004-2009.



**Извор:** Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *op.cit.*, p.4.

Од 1. новембра 2009. године било је предвиђено да ступе на снагу правила двоструке већине. Према члану 24 Уговора о Уставу, за усвајање законодавне одлуке потребно је да гласа 55% држава чланица и 65% становништва Уније.<sup>181</sup> Како би се ограничила моћ блокирања одлука великих држава, прописано је да блокирајућа мањина мора имати најмање 4 државе чланице. Ово ограничење је уведено због Немачке пошто би она са још две велике државе могла да блокира доношење одлука. Постоји још један разлог за увођење овог правила а то је коалиција од три члана која се противила рату у Ираку (Немачка, Француска и Белгија).<sup>182</sup> Када се разматрало колики треба да буде праг чланства, мале државе су се залагале да буде мала разлика у висини прагова за два критеријума. За време ирског председавања предложено је да се треба држати предлога Конвенције, односно, да разлика треба да буде највише 10%. Уводи се и правило да бар 15 држава треба да гласа за неку одлуку али је тај додатни критеријум сувишан пошто у ЕУ25 15 држава представља 60% чланства што је више од прописаних 55% према критеријуму чланства док у ЕУ27 15 држава представља управо 55% чланства. Овај критеријум од 15 држава је уведен да би се убедиле мале државе да прихвате компромис око повећања прагова за 10 % него што је то био предлог Конвенције.<sup>183</sup>

<sup>181</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0055:0185:EN:PDF>.

<sup>182</sup> Sebastian Kurpas, Justus Shonlau, „The enlarged EU and its uncertain Constitution“, *CEPS*, Policy Brief, No.92, 2006, p.3.

<sup>183</sup> Youri Devuyt, „EU decision making after the treaty establishing a constitution for

Ако се анализирају добици и губици држава чланица према Уговору о Уставу, примећује се да су добитници све велике државе а највише Немачка, док се код средњих и малих држава не примећује нити драстично повећање нити смањење гласачке снаге. Најмање се примећује промена гласачке снаге код држава које имају око 10 милиона становника. Оно што је познато у литератури као Аснаров бонус из Нице односно профитирање у смислу значајног повећања Шпаније и Пољске у односу на остале велике државе, сада на основу Уговора о Уставу ублажено је Сапатеровим компромисом.<sup>184</sup> Наиме, иако су све велике државе добиле у гласачкој снази увођењем двоструке већине, најмањи добитак забележен је код Шпаније и Пољске. Уговором о Уставу коначно је нарушен паритет чланица француско-немачке осе јер је Немачка добила готово трећину више гласачке снаге од Француске. Тако Француска постаје млађи партнер у овој коалицији. С друге стране, према свим показатељима Немачка је и раније заслуживала већу гласачку снагу (и по броју становника и по економским показатељима). Усвајањем Уговора о Уставу добијају и мале државе. То је могуће зато што увођењем два критеријума гласачка снага сведена на просек између критеријума становништва и критеријума чланства. С обзиром да је малим државама ирелевантан критеријум становништва, оне добијају самим тим што код критеријума чланства оне добијају једнаку тежину као велике па је код њих просек позитиван захваљујући већем уделу у критеријуму чланства него у критеријуму становништва.

Ако се посматра ефикасност ЕУ у периоду када буду примењивана правила Нице може се приметити да ће период од новембра 2004. до октобра 2009. карактерисати најмања ефикасност у историји ЕУ (графикон 9) - од 3.6% у ЕУ25 до 2.1% у ЕУ27. Формално посматрано према Уговору о Уставу ефикасност ЕУ повећава се шест пута у односу на Ницу (12.9%).

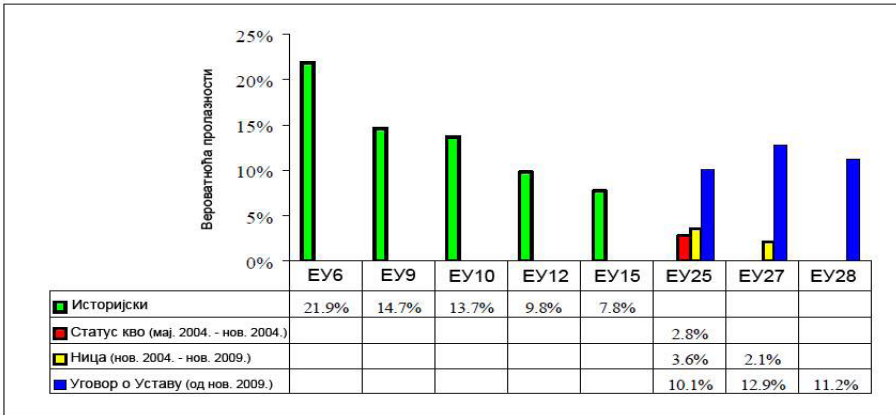
---

Europe“, *Policy Paper No. 9*, European Union Center, 2004, p.13.

<sup>184</sup> Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *op.cit.*, p. 6.



## Графикон 9: Вероватноћа пролазности-историјски



**Извор:** Richard Baldwin, Mika Widgrén, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *op.cit.*, p.6.

Још један заштитни механизам који уводи Уговор о Уставу јесте обновљен Компромис из Јањине који је укључен у Уговор на предлог Пољске. Пољска је хтела на тај начин да умањи релативан губитак гласова у односу на Ницу. Ова клаузула значи да ће се у случајевима када је блокирајућа мањина недовољна за блокирање а са друге стране довољно близу прага за блокирање, обуставити процес усвајања одлуке све док се не постигне задовољавајуће решење.

Једна од позитивних страна Уговора о Уставу јесте то што одлучивање квалификованом већином коначно постаје правило, осим ако није другачије предвиђено.<sup>185</sup> Једногласно одлучивање поново остаје у областима пореза и социјалног осигурања, такође, и приликом усвајања вишегодишњих финансијских програма ЕУ. Предвиђено је да ће у будућности Европски савет одлучивати о томе у којим ће областима бити уведено квалификовано одлучивање. Тој замени једногласног одлучивања квалификованим претходила би једногласна одлука Европског савета.<sup>186</sup> У трима ситуацијама сачуван је чувени луксембуршки компромис и то су случајеви када се ради о социјалном осигурању радника миграната или неким питањима из поља судске сарадње у кривичним стварима, држава чланица може блокирати доношење одлуке позивајући

<sup>185</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0055:0185:EN:PDF>.

<sup>186</sup> Kimmo Kiljunen, *The European Constitution in the making, op.cit.*, p.154.

се на кршење принципа социјалне сигурности.<sup>187</sup> У том случају, законодавни поступак се суспендује и расправа се наставља пред Европским саветом.

Нови метод одлучивања који доноси Уговор о Уставу сасвим другачије се односи према малим државама у односу на то какав су третман те државе имале у протеклим годинама. Распоред гласова је био, како је то више пута помињано, такав да су мале државе биле фаворизоване применом принципа дегресивне пропорционалности. Сада се овај принцип више не примењује, осим када се расподељују места у Европском парламенту.<sup>188</sup> Начином одлучивања који предвиђа Уговор о Уставу на основу свега што је изложено може се извући закључак да је Уговором направљена нова равнотежа али је овога пута предност дата великим државама.

Уговор о Уставу потврђује хибридную природу Европске уније, негде на пола пута између државе и међународне организације. Оно што је уочљиво јесте да баланс моћи између институција остаје исти са нагласком на то да је моћ равномерно увећане код све три институције које учествују у доношењу одлука у ЕУ. У току самих преговора о Уговору о Уставу, државе су покушале и успеле да остану „господари уговора“. То је потврђено, између осталог и јачањем институције међувладиног карактера-Европског савета као и увођењем председника Европског савета. И сама борба око расподеле гласова између великих и малих држава јесте у ствари борба да се заштити национални интерес једних, односно, других.

---

<sup>187</sup> Youri Devuyt, „EU decision making after the treaty establishing a constitution for Europe“, *op. cit.*, p.9.

<sup>188</sup> *Ibid*, p.13.

## ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И ЊЕГОВЕ ПОСЛЕДИЦЕ НА ЕФИКАСНОСТ ЕУ

### Промене у одлучивању у Савету министара након источног проширења

Савет је усвојио 474 законодавна акта у периоду од децембра 2001. до априла 2004. године. Након пријема нових десет чланица, од 1. маја 2004. до октобра 2006. године, број законодавних аката је смањен на 328.<sup>189</sup> Сам овај податак према коме је број усвојених аката опао за скоро 40% није довољан показатељ да је ефикасност смањена. Међутим, управо је повећање броја чланица разлог што су преговори и у помоћним телима и у секторским саветима трајали много дуже него пре проширења. Томе треба додати да се преговори нису више одржавали у пријатељској атмосфери у којој свако унапред зна позиције својих саговорника већ су нове чланице, ненавикнуте на одлучивање консезусом, чврсто стајале на својим позицијама демонстрирајући на тај начин своју гласачку снагу. Старе државе чланице су биле тога свесне па су се као што је већ поменуто и приликом договора Уговора из Нице а посебно Уговора о Уставу, оштро бориле да сачувају већу гласачку снагу у односу на нове чланице како би се обезбедила стабилност ЕУ и спречило њено стагнирање узрокованом потенцијалним честим блокадама.

Мада званични подаци о броју оспорених одлука показују да се њихов број смањило (у периоду јануар-април 2004. године у 139 одлука било је гласова против док се у периоду мај-децембар 2004. тај број смањило на 86<sup>190</sup>), примећује се да је порастао број одлука у коме су државе биле против неке одлуке али нису хтеле да гласају против. То се види из пораста броја званичних забелешки са састанака Савета министара у којима државе чланице наводе разлоге за својенеслагање са својеном одлуком (formal statements).<sup>191</sup>

У првом делу монографије показано је које државе најчешће гласају против као и области у којима има највећи број негативних

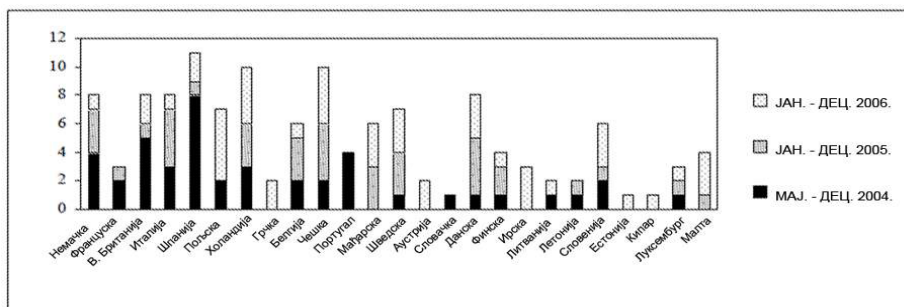
<sup>189</sup> Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse, „Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts“, *CEPS Policy Brief*, No.119, Centre for European Policy Studies, 2007, p.2.

<sup>190</sup> Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse, „Old rules, new game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement“, *CEPS Special report*, Centre for European Policy Studies, 2007, p.3.

<sup>191</sup> Ibid, p.12.

гласова у периоду 1994-1998. од када је Савет почео да објављује извештаје о гласањима. На графикону 10 налазе се подаци који се односе на период након проширења 2004-2006.

**Графикон 10: Негативни гласови**



**Извор:** Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse, „Old rules, new game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement“, *op.cit.*, p.20.

Први утисак када се погледа овај графикон јесте да чешће против гласају старе државе чланице. Оно што се у међувремену није променило је чињеница да су Данска и Шведска и даље на врху по броју негативних гласова. Белгија, Република Ирска и Финска још увек су на зачељу, барем међу старим чланицама док је Немачку и Велику Британију претекла Шпанија. Такође, приметно је да како године одмичу расте и број негативних гласова код нових чланица међу којима предњачи потпуно очекивано највећа од њих-Пољска.

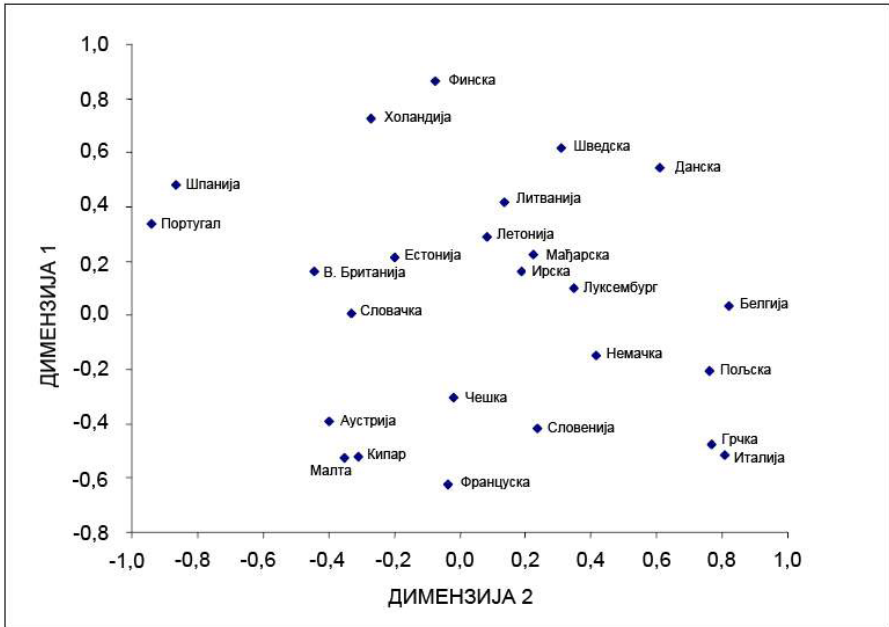
Када се ради о броју држава које се противе одлукама, подаци након проширења су слични онима пре тога и говоре да најчешће се противе од једне до три државе. Оно што се разликује у односу на пређашње податке јесте да је значајно повећан број случајева када се више од 4 државе противе доношењу неке одлуке-скоро 20% од укупног броја оспорених одлука отпада на ове случајеве (19 од 92).<sup>192</sup>

Сара Хагеман и Јулија Клерк-Саш (Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse) анализирале су структуру негативних гласова,

<sup>192</sup> Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse, „Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts“, *op.cit.*, p.5.

уздржаних гласова и формалних неслагања према областима пре и после проширења.<sup>193</sup> Оне су дошле до закључка да је пољопривреда и после проширења остала област са највише негативних гласова, премда се број негативних гласова смањило. Ово смањење се дугује смањеном броју предложених аката који су се односили на пољопривреду. У области транспорта, телекомуникација и енергије број негативних гласова се такође смањило али се повећао број формалних противљења. Области у којима се повећао број негативних гласова јесу правосуђе и унутрашњи послови, заштита животне средине и запошљавање и социјална питања.<sup>194</sup>

**Графикон 11: Коалиције у Савету министара 1998-2006.**



**Извор:** Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse, „Old rules, new game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement“, *op.cit.*, p.28.

Графикон 11 је направљен по истом принципу по коме је и Мико Матиља направио обрасце понашања држава чланица за период

<sup>193</sup> Sara Hagemann, Julia Clerck-Sachsse, „Old rules, new game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement“, *op.cit.*, pp. 34-35.

<sup>194</sup> Ibid, p.37.

1994-1998. Међутим, доста тога се променило у међувремену. Из табеле се не може уочити више повезаност јужних земаља као ни дотадашње разликовање јужног и северног блока. Ако је и било очекивано да ће се у обрасцу понашања приликом гласања након проширења видети блискост источног блока, то сада на основу овог графика пада у воду пошто су нове државе раштркане широм графика. То сада значи да у будућности неће бити тако очито као до тада претпоставити које ће државе бити у коалицији јер је могуће да свако са сваким нађе блиску позицију по одређеном питању. Ту долазимо до чињенице која је пресудна за разумевање једног од то је да због свега овога наведеног мора се водити рачуна приликом мењања система гласања о праговима за квалификовану већину и за блокирајућу мањину пошто од њих зависи да ли ће се ЕУ дешавати чешће или ређе долазити у ситуације које је могу парализати.

### **Неуспех Уговора о Уставу и припреме за Лисабонски уговор**

Предлог Уговора о Уставу који је разматран током Конвенције о будућности Европе током 2002. и 2003. године, коначно је уобличен на Међувладиној конференцији 2004. године а потписан 29. октобра 2004. године на Самиту у Риму. Било је предвиђено да Уговор ступи на снагу 1. новембра 2006. године, након ратификације свих држава чланица. Државе су појединачно одлучивале да ли ће Уговор ратификовати национални парламенти или ће се организовати референдум за његово потврђивање. Занимљивост везана за потврђивање Уговора на референдумима јесте да сваки пут у историји европских интеграција када би се организовао референдум, најмање једна држава би тај Уговор одбацила (Ирска-Уговор из Нице, Данска-Уговор из Мастрихта). Овога пута од 27 држава, референдум је требало да се одржи у 10. Распоред ратификације је био такав да су земље са потенцијалним негативним одговором остављене за крај. Али пре него што је дошао ред на „проблематичне земље“, неочекивано „не“ дошло је као одговор са референдума у Француској и Холандији (мај и јун 2005.). Са 54.67% гласова против усвајања Уговора о Уставу у Француској<sup>195</sup> и чак 61.8% у Холандији, Европска унија нашла се у непријатној ситуацији. Након толико времена и енергије који су уложени у стварање овог документа, било је јасно да је ЕУ запала

<sup>195</sup> [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/resultats-elections/rf2005/000/000.html](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/rf2005/000/000.html).

у слепу улицу.

На Самиту у Бриселу јуна 2005. године, шефови држава и влада разматрали су кораке које треба даље предузети тј. да ли наставити са ратификацијом или признати да је Уговор мртав. Како је за време луксембуршког председавања саопштено, ЕУ се нашла у периоду преиспитивања и дискусије и све државе чланице су позване да размисле о будућности Уговора. Наставило се са ратификацијом али је било јасно да се од предложеног документа мора одустати. Коначан биланс ратификације био је је 18 потврђених, 2 одбијене а 7 ратификација није ни одржано.<sup>196</sup>

Несумњиво је да је одбијање Уговора о Уставу од стране земаља оснивача оставило негативан утисак. Био је то сигнал да неке државе нису спремне на даљу конституционализацију. У литератури је прихваћен широк спектар објашњења француског и холандског „не“. Једно од њих се заснива на претпоставци да предлог није прошао због своје свеобухватности. Наиме, неки аналитичари тврде да се није требало бавити „великим пројектима већ предложити реформе само оног што је тренутно неопходно“.<sup>197</sup> Такође, пропаст Уговора о Уставу услед ускраћења подршке двеју држава дотадашњих поборника продубљења европске интеграције посматра се још као криза легитимитета и очигледан тријумф евроскептика.<sup>198</sup>

Европска унија је на Самиту у јуну 2006. године дала задатак Немачкој да у време свог председавања ЕУ током прве половине 2007. године, направи извештај који би садржао процену шта даље радити са Уговором о Уставом. Очита је била подела у ставовима између оних држава које су подржале Уговор о Уставу („максималисти“) и оних које су му подршку или ускратиле или одложиле (оне које су стопирале процес ратификације - „минималисти“). Ова подела посебно је била уочљива када је јануара 2007. године као одговор на предлог француског председника Николе Саркозија да уместо Уговора о Уставу треба усвојити један мини-уговор, заказан састанак присталица европског Устава у Мадриду (група која је саму себе крстила називом пријатељи Устава) које су захтевале да се Уговор о Уставу задржи.<sup>199</sup> Група

<sup>196</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija-Uvod*, op.cit., str.653.

<sup>197</sup> Gráinne de Búrca, „The EU on the road from the Constitutional Treaty to Lisbon Treaty“, *Jean Monnet Working Paper*, No. 3, 2008.

<sup>198</sup> Ibid.

<sup>199</sup> Maurizio Carbone, „From Paris to Dublin: domestic politics and the treaty of Lisbon“, *Journal of Contemporary European Research*, op.cit., p.8.

минималиста је тврдила да би било довољно само увести одређене амандмане на Уговор из Нице. У групи минималиста нашле су се поред Француске, Велика Британија, Холандија, Шведска и Данска. За време немачког председавања ова дебата се захуктала. Немачка се посебно ангажовала да текућу уставну кризу разреши тако што ће посредовати међу државама чланицама како би се усагласиле о будућем изгледу Европске уније.

Иако су на неформалном Самиту у Берлину поводом педесетогодишњице постојања Европских заједница и даље биле очигледне поделе између минималиста и максималиста, изгледа да су промене у унутрашњим системима држава чланица попут промене власти у Холандији и Француској, повољно утицале на позитиван исход интензивног немачког посредовања. Договор је постигнут тако да решење не буде ни макси ни мини. већ нешто између што ће задржати дух Уговора о Уставу, а опет уважити појединачне захтеве држава чланица које су се припадале минималистичкој групи.

Мисија коју је водила немачка канцеларка Ангела Меркел добила је потврду успешности када је на самиту јуна 2007. године одлучено да се сазове нова Међувладина конференција чији би задатак био усвајање реформског уговора. Треба укратко поменути појединачне ставове неких држава чланица на Међувладиној конференцији. Чак десет држава (Чешка, Финска, Немачка, Мађарска, Луксембург, Пољска, Ирска, Словенија, Шведска, Велика Британија) имало је посебан интерес за промену статуса Повеље о људским правима. Према Уговору о Уставу, Повеља је била његов саставни део и стога је обавезујућа њена примена. Све државе, осим Велике Британије, захтевале су да Повеља има мање обавезујућ статус јер су се бојале какав ће бити њен утицај на осетљива национална питања. Велика Британија, пак, тражила је изузеће из ове Повеље. На крају конференције договорено је да Повеља не буде саставни део реформског уговора и да самим тим има нешто слабији статус. Великој Британији је дозвољено да буде изузета из примене Повеље о људским и мањинским правима и тако осигура своје интересе. Државе су углавном биле сагласне да не треба уводити функцију министра спољних послова јер је назив те функције у њима будио страх од претварања ЕУ у државу а тај спор је отклоњен променом његовог назива. Уместо назива министар спољних послова, Лисабонски уговор уводи Високог представника



Европске уније за спољне послове и безбедносну политику.<sup>200</sup> На конференцији је поред поменутих, било и спорова око смањења броја чланова Комисије, увођења функције председника Европског савета али је највише спорова избило око начина одлучивања у Савету.

Октобра 2007. године представљен је текст новог Уговора који је коначно договорен на неформалном самиту у Лисабону где је и обављено потписивање децембра 2007. године и због тога назван Лисабонски уговор. Пун назив овог уговора јесте Уговор из Лисабона који допуњује Уговор о оснивању Европске уније и Уговор о функционисању Европске уније.

Лисабонски уговор представља за сада последњу епизоду процеса конституционализације Европске уније који је започео 2001. године Декларацијом из Лакена. Један од кључних спорова приликом усаглашавања реформског уговора био је став Пољске према предложеном моделу одлучивања у Савету министара. Систем одлучивања двоструком већином (већина гласова држава чланица и већина становништва) није одговарао Пољској. Пољска је предлагала да се гласачка снага држава чланица израчунава као квадратни корен броја становника (ова метода је у литератури позната као Пенроз метода<sup>201</sup>). Иако није обезбедила подршку за свој предлог, водиле су се оштре дискусије о томе.

Пољска је након дугог убеђивања пристала на формулу двоструке већине приликом потписивања Уговора о Уставу. Након његовог неуспеха, а паралелно са иницијативом за доношење новог Уговора, Пољска је затражила преиспитивање овакве формуле двоструке већине. Залагањем за примену Пенроз метода рачунања гласова, Пољска је тражила повећање гласачке снаге у односу на друге велике државе. Неки аутори тврде да разлог томе лежи у томе што је Пољска себе видела више у коалицијама са малим државама па је стога тражила да има гласачку снагу која је приближно једнака снази великих држава. Анализом реалног стања приликом гласања дошло се до закључка да то није сасвим тачно. Наиме, најчешћи партнери Пољске били су Немачка, Италија, Белгија и Грчка - две велике и две мале државе.<sup>202</sup> Анализирајмо сада колико се разликује исход гласања применом метода гласања

<sup>200</sup> Treaty of Lisbon, Art. 9e, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm)

<sup>201</sup> Lionel Penrose, „The elementary statistics of Majority voting“, *Journal of Royal Statistical Society*, Royal Statistical Society, London, Vol.109, No.1, 1946, p.55.

<sup>202</sup> Daniel Gross, Sebastian Kurpas, Mika Widgrén, „Weighting votes in the Council: Toward a Warsaw compromise?“, *CEPS Commentary*, 20 june 2007, p.1.

према Уговору о Уставу и применом Пенроз метода. То се чини упоређивањем броја коалиција које према једном и другом методу остварују квалификовану већину. Мика Видгрен је израчунао да је „разлика мања од 10% што даље имплицира да примена Пенроз метода не би битно променила исход гласања“.<sup>203</sup> И поред тога што није прихваћен пољски предлог за израчунавање гласачке снаге, Пољској је учињено неколико уступака о чему ће бити речи.

### Институционалне новине Лисабонског уговора

Лисабонски уговор у великој мери подсећа на неуспели предлог Уговора о Уставу али постоје суштинске разлике када је реч о степену конституционализације.

Прво, Лисабонски уговор нема велике конститутивне амбиције попут Уговора о Уставу. Он не замењује све претходно донете Уговоре већ их само допуњује. Тако се Европска унија враћа доношењу уговора ревизија чиме одустаје од претходно постављених циљева да се правни оквир ЕУ учини кохерентнијим и транспарентнијим. Стога Лисабонски уговор, као и Уговори из Амстердама и Нице, само додаје амандмане на Уговор о оснивању Европске заједнице и Уговор о Европској унији.

Ревидирани Уговор о оснивању Европске уније подељен је на 6 делова од којих су два наслова преузета из Уговора о Уставу-глава II која се односи на демократске принципе и глава III о институцијама, са посебним акцентом на нови систем гласања у Савету и увођење система двоструке већине. Остала четири наслова представљају измењене наслове претходних верзија уговора.

Повеља о људским правима није у потпуности инкорпорирана у Лисабонски уговор као што је то био случај у Уговору о Уставу али ће она „имати исту правну вредност као и Уговори“.<sup>204</sup> Такође, оно што се односи на прву главу Уговора јесте да нема одредби о симболима ЕУ као ни дела који експлицитно помиње супрематију европског права над националним. Друга глава се односи на демократске принципе. Један од нових принципа представља увођење принципа партиципативне демократије по коме бар милион грађана Европске уније може затражити од Комисије да започне одређену иницијативу.<sup>205</sup>

<sup>203</sup> Daniel Gross, Sebastian Kurpas, Mika Widgren, „Weighting votes in the Council: Toward a Warsaw compromise?“, *op.cit.*, p.2.

<sup>204</sup> Treaty of Lisbon, Art. 6, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>205</sup> Treaty of Lisbon, Art. 8b, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

Трећи део Лисабонског уговора посвећен је институцијама и он је у великој мери сачувао изглед из Уговора о Уставу. Једно од образложења за очување институционалног дизајна какав је предвидео Уговор о Уставу лежи у чињеници да „никада није била главна брига грађана како ће изгледати Европска комисија или колико ће чланова и Европски парламент“.<sup>206</sup>

Положај и утицај Европског савета значајно је ојачан. Не само да је Европски савет коначно добио статус институције уније, већ је и добио и овлашћења која превазилазе ово некада неформално политичко тело које је усмеравало и давало подстицај развоју Уније. Европски савет, на основу Лисабонског уговора, стиче право да доноси обавезујућа акта. То су акта која немају законодавну снагу али „обавезују у целини и непосредно оног коме су упућене“.<sup>207</sup> Међу обавезујућим актима које доноси Европски савет, могу се издвојити одлука о избору председника Европског савета, Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, као и одлука о избору председника Европске комисије. Поред ових одлука о именованима, Европски савет доноси и одлуке којима се мења број чланова осталих институција попут Комисије или Европског парламента.<sup>208</sup> Европски савет добија важну улогу у процесу делимичне ревизије Уговора, када се његовом једногласном одлуком посебан законодавни поступак замењује редовним законодавним поступком или се уместо једногласног одлучивања у Савету уводи одлучивање квалификованом већином.<sup>209</sup>

Одредбе о увођењу функције сталног председника Европског савета идентичне су одредбама Уговора о Уставу. Мандат председника Европског савета трајаће две и по године, са могућношћу реизбора. Занимљиво, ниједан од чланова Европског савета не може бити кандидат за председника пошто је та функција неспојива са било којом националном функцијом. Председник Европског савета имаће више протоколарне функције (председаваће седницама Европског савета) али ће по свему судећи, од његове личности зависити хоће ли имати мањи или већи

<sup>206</sup> Hervé Bribosia, „The main institutional innovations of the Lisbon Treaty“, in: *The Lisbon Treaty-EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, (ed. Stefan Griller, Jacques Ziller), Springer Wien New York, 2008, p.76.

<sup>207</sup> Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str.65.

<sup>208</sup> Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op.cit., str. 64.

<sup>209</sup> Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op.cit., str. 65.

утицај на дешавања у Европској унији. Друга нова функција коју је Лисабонски уговор преузео из Уговора о Уставу јесте функција министра спољних послова којој се Лисабонском мења назив у Високи представник Европске уније за спољне послове и безбедносну политику. Стварањем ове функције покушало се спајање двеју садашњих функција-Високог представника за спољну политику и безбедност и Комесара за спољне послове. Увођење нове функције, требало је да превазиђе дуализам ових двеју функција избором једне особе. Међутим, с обзиром да је Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику истовремено члан Савета (председава Саветом за спољне послове) и потпредседник Европске комисије, изгледа да поменути дуализам ипак није превазиђен.

Савет министара ЕУ на основу члана 9ц Уговора о Европској унији имаће две формације: Савет општих послова и Савет за спољне послове.<sup>210</sup> Новина у вези са радом Савета јесте то што ће за разлику од честих критика годинама упућиваних Савету на рачун тајанствености и нетранспарентности у раду, од сада рад Савета бити јаван у ситуацијама када усваја законодавне акте.<sup>211</sup>

Када је реч о председнику Европске комисије, њега бира Европски парламент на предлог Европског савета.<sup>212</sup> Око састава Европске комисије било је доста контроверзи на Међувладиним конференцијама ранијих година. Лисабонски уговор прописује да број чланова Комисије од октобра 2014. године износи 2/3 држава чланица. Ово смањење броја чланова Комисије спровешће се по принципу једнаке ротације што значи да у сваком трећем мандату неће бити представника Малте и Луксембурга подједнако као Немачке и Француске. Да би се применио принцип једнаке ротације потребно је да Европски савет доносе једногласну одлуку о томе. Ово даље води закључку да велике државе неће баш тако лако гласати за примену принципа који ће њихове државе оставити без представника у Комисији у тренутку када буде дошао ред на њихову државу.

Европски парламент се може сматрати највећим добитником ове институционалне реформе. То је нарочито уочљиво по питању јачања моћи у односу на остале институције. Парламент постаје скоро равноправни законодавац са Саветом у оквиру редовног законодавног поступка. Овај поступак у многоструком подсећа на ранији

---

<sup>210</sup> Treaty of Lisbon, Art. 9c, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>211</sup> Hervé Bribosia, *The main institutional innovations of the Lisbon Treaty*, op. cit., p.87.

<sup>212</sup> Treaty of Lisbon, Art. 9d, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

поступак саодлучивања пошто Савет и Парламент заједнички усвајају директиве, регулативе и одлуке.<sup>213</sup> Лисабонским уговором уводи се нова буџетска процедура у којој су Савет и Парламент заједно усвајају целокупан годишњи буџет, поред тога укида се разлика између обавезних и необавезних трошкова. Улога политичке контроле Комисије, такође је повећана пошто Европски парламент неће давати само сагласност на име предложеног кандидата за место председника Комисије, већ ће и гласати о кандидату. Када се ради о саставу, Европски парламент имаће максимално 751 члана, укључујући и председника Парламента. Уговор предвиђа минимални и максимални број посланика по држави чланици-минимум 6 а максимум 96 (до сада је било 5 и 99). Оно што Уговор не предвиђа јесте колико ће свака држава чланица имати представника у Парламенту. Ту на сцену ступа Европски савет који о томе једногласно одлучује на предлог Европског парламента и пред сваке изборе вршиће се ревизија ове одлуке.

Суд правде Европских заједница мења назив у Суд правде Европске уније.<sup>214</sup> У његов састав улазе Суд правде, Општи суд и Специјализовани судови.<sup>215</sup> Поред ове промене у називу главног правосудног органа Уније, једна од измена која се односи на надлежност правосудних органа јесте шири надлежност у области слободе, безбедности и правде.

Наслов 4 Уговора о Европској унији говори о појачаној сарадњи оних држава које желе дубље да се интегришу у оквиру ЕУ. Таквих држава треба да буде минимум 9. Пети наслов односи се на спољну акцију и у њему се каже да у области заједничке спољне и безбедносне политике настављају да се примењују посебна правила.

Уговор о функционисању Европске уније замењује Уговор о формирању Европске заједнице. Овим Уговором се шири примена квалификоване већине и саодлучивања и они постају саставни елементи уобичајне законодавне процедуре (чл. 251 Уговора о функционисању Европске уније). Чак 40 случајева је пребачено из једногласног у квалификовано одлучивање. Област која је највише дотакнута овом изменом јесте правосуђе и унутрашњи послови а редовна законодавна процедура се уводи и у области енергије, туризма, цивилне заштите, спорта, структурних фондова,

<sup>213</sup> Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, op.cit.*, str.63.

<sup>214</sup> Ibid, str.69.

<sup>215</sup> Treaty of Lisbon, Art. 9f, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

истраживања свемира и заштити здравља.<sup>216</sup>

Као и у Уговору о Уставу, нестаје стубовска структура уније па тако Лисабонски уговор дефинише ЕУ као јединствени ентитет који добија статус правне личности.<sup>217</sup> Такође, Уговор доноси и клаузулу могућег напуштања Уније по којој држава чланица може напустити ЕУ, уколико то најави две године унапред.<sup>218</sup> Ова клаузула представља механизам заштите од исхитрених одлука неких држава у којима је нпр. у току изборне кампање партија која је дошла на власт обећала напуштање ЕУ. Временско ограничење даје могућност држави да се предомисли или ЕУ да се припреми за функционисање са једним чланом мање.

### Модел одлучивања у Савету министара према Лисабонском уговору

Модел одлучивања по Лисабонском уговору је у основи задржао предлог из Уговора о Уставу, уз неке значајне амандмане. Овај део је посвећен, најпре, представљању а затим и анализи правила гласања, са освртом на ефикасност, једнакост и одрживост предложених решења.

Могу се разликовати три периода у погледу примене модела одлучивања у Савету министара. Први период - до 1. новембра 2014. године у коме ће важити правила троструке већине из Нице, други - између 2014. и 2017. године у коме ће важити правила Лисабонског уговора, са могућношћу да државе чланице траже примену правила Уговора из Нице у одређеним случајевима и трећи период - након 2017. године где ће важити у потпуности правила која доноси Лисабонски уговор. Лисабонски уговор прописује да ће квалификована већина на предлог Комисије од 1. новембра 2014. године износити најмање 55% држава чланица, укључујући да гласа 15 њих и 65% становништва ЕУ, док блокирајућа мањина износи минимум 4 државе чланице.<sup>219</sup> Члан 205 додатно разрађује ово правило па се каже да уколико се не одлучује о предлогу Комисије, онда је квалификована већина 72% држава чланица што представља 65% становништва Уније. У случају да у гласању не учествују све државе чланице, квалификована већина износи 55%

<sup>216</sup> Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op.cit., str.67.

<sup>217</sup> Treaty of Lisbon, Art.46a, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>218</sup> Treaty of Lisbon, Art. 49a, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>219</sup> Treaty of Lisbon, Art.9c, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

држава чланица које учествују и 65% становништва тих држава. У тој ситуацији блокирајућа мањина износи 35% популације која учествује плус још једна држава чланица.<sup>220</sup>

Новина која је унета на инсистирање Пољске налази се у члану 4 Декларације који даје правну основу модификованом компромису из Јањине. Због овог члана, Самит који је одржан јуна 2007. године, запао је у ћорсокак пошто се велики број држава чланица противио уношењу овог члана у Уговор. Суштина члана се заснива на томе да одређени број држава чланица којих нема довољно да би представљали блокирајућу мањину, може затражити преиспитивање одређене одлуке. То је, у ствари, модификација споразума из Јањине који је договорен 1994. године. Овај члан прописује да је за додатно преиспитивање одлуке потребно да гласа  $\frac{3}{4}$  становништва потребног за блокирајућу мањину и  $\frac{3}{4}$  држава чланица до 2017. године а након тога 55% становништва и 55% чланства потребних за блокирање одлуке.<sup>221</sup> Период који је предвиђен за добијање шире подршке и преиспитивање одлуке није конкретно договорен али се подразумева да он не треба да буде дужи од 3 месеца, колико је иначе потребно да се Савет министара и Парламент договоре око неке одлуке у поступку саодлучивања (упркос инсистирању Пољске да ће блокирати Уговор уколико период за преиспитивање не буде продужен до две године).<sup>222</sup> Како је Немачка као Председавајући у моменту договорања Уговора објаснила, циљ овог члана није право вета како на први поглед изгледа већ добијање шире подршке за одређени предлог.<sup>223</sup>

Иако је систем гласања направљен као модел двоструке већине из горе наведених правила може се закључити да има више од два критеријума (становништво, чланство, блокирајућа мањина) и да не делује тако једноставно како се у први мах чинило. Задатак реформе система гласања био је да га поједностави али уместо тога изгледа да су се државе чланице, ипак, определиле да примарни циљ реформе гласања буде успостављање равнотеже између великих и малих држава. Из овако постављених критеријума може се читати доминација једног од три критеријума а то је критеријум

<sup>220</sup> Treaty of Lisbon, Art.205, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>221</sup> Declaration on Article 9c (4) of the Treaty on European Union and Article 205(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>222</sup> *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, Joint Study - CEPS, EGMONT, EPC, 2007, p.63.

<sup>223</sup> Ibid.



становништва. Када је реч о критеријуму за блокирајућу мањину, рачунањем је утврђено да постоји само 10 коалиција које би теоретски да блокирају одлуку са мање од 4 државе тако да је значај тог правила у овом контексту је ирелевантан.<sup>224</sup>

Са становишта ефикасности, непознато је каква ће бити ефикасност између 2014. и 2017. године а посебно након 2017. Примена правила Нице и модификованог Јањина компромиса може довести до успоравања процеса одлучивања а самим тим и мање ефикасности, посебно јер се не зна колики ће бити период за добијање шире подршке.

Када је реч о једнакости, само на први поглед се укида пондерација у смислу да више државе немају различит број гласова већ се оне третирају једнако тако што свака држава има један глас.<sup>225</sup> Оно што није тако очито јесте да захваљујући доминантно постављеном критеријуму становништва, број гласова које држава има зависи од њеног удела у укупном становништву ЕУ. У односу на Уговор из Нице, Уговором из Лисабона упоређујући под-представљеност и пред-представљеност држава чланица, добијају 4 највеће и 7 најмањих док средње државе губе.<sup>226</sup> Све земље које се налазе између Шпаније и Републике Ирске су подпредстављене.

---

<sup>224</sup> *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations, op. cit.*, p.65.

<sup>225</sup> Јелена Тодоровић, „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора“, *Политичка ревија*, бр.4, 2010, стр.310.

<sup>226</sup> *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations, op. cit.*, p.71.



**Табела 10: Једнакост држава чланица на основу критеријума становништва**

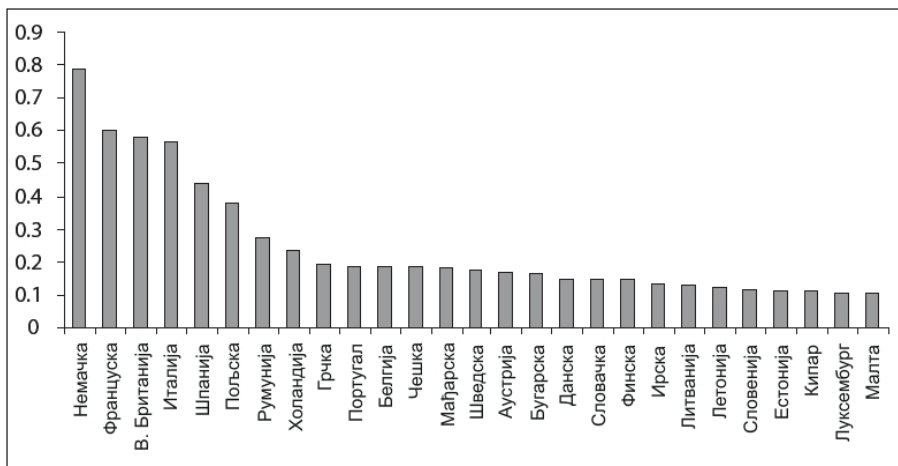
Држава чланица	Пред/под представљеност на основу Нице	Пред/под представљеност на основу Лисабонског уговора
Немачка	-17.8	23.1
Француска	-5.9	9.2
Велика Британија	-3.9	7.3
Италија	-2.6	6.2
Шпанија	7.5	-5.1
Пољска	15.2	-11.4
Румунија	-12.2	-14.3
Холандија	-5.6	-17
Грчка	5.8	-17.3
Португалија	8.7	-17.3
Белгија	9	-17.2
Чешка	10.3	-17.1
Мађарска	11.3	-17
Шведска	-1.5	-16.2
Аустрија	3.1	-15.5
Бугарска	6.7	-14.8
Данска	-10.2	-9.9
Словачка	-9.9	-9.8
Финска	-8.7	-9.1
Република Ирска	1.9	-4.6
Литванија	13.6	1.2
Летонија	-20.9	14.9
Словенија	-15.5	20.6
Естонија	3.3	40.3
Кипар	37.4	78.6
Луксембург	76.1	124.7
Малта	42.9	138.6

**Извор:** *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations, op.cit., p.70.*

Често се сматра да је моћ блокирања одлуке већи аргумент за цењкањање него гласачка снага. Претпоставка за моћ блокирања одлука није базирана на томе да ли су неке државе више склоне блокирању од осталих, већ се узима у обзир колико је њена *a priori* моћ блокирања у односу на постављене критеријуме. Том приликом се апстрахују склоности држава чланица као и област којој припада

одлука. Графикон 12 приказује колика је моћ блокирања одлука на основу правила Уговора из Лисабона.

**Графикон 12: Моћ блокирања одлука**



**Извор:** *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations, op.cit., p.73.*

На основу овог графикана може се закључити да је највећа моћ блокирања код великих држава а да од Пољске она опада. Државе средње величине поново су значајно на губитку, уколико се упореди њихова моћ са утицајем малих држава.<sup>227</sup>

### Закључна разматрања Лисабонског уговора

Само формално посматрано, Лисабонски уговор је нови документ с обзиром да, како је показано, доноси незнатне измене у односу на Уговор о Уставу. Међутим, начин на који је усаглашен потпуно је другачији од рада Конвенције. За разлику од стварања Уговора о Уставу када је постојао широк консензус између већине актера европске интеграције, може се рећи да је овај Уговор препаковала мања група стручњака и старом паковању дала нови назив.<sup>228</sup> Имајући негативних искустава са референдумима, европски званичници који су били први у реду да се овај Уговор усвоји, растрчали су се по европским престоницама како би

<sup>227</sup> Јелена Тодоровић, „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора“, *op.cit.*, стр.312.

<sup>228</sup> Miroslav Prokopijevic, *Evropska unija-Uvod, op.cit.*, str.653.

убедили поједине државе да Уговор ратификују у парламентима а не на референдумима. „Са Данском су вршени чак и формални преговори да одустане од референдума“.<sup>229</sup>

Поменуто је да Лисабонски уговор у великој мери подсећа на Уговор о Уставу и показане су истоветности. Сада ћемо се фокусирати на оно што се први пут помиње у Лисабонском уговору. Улога националних парламената у европским интеграцијама није у формалном смислу разматрана до сада, мада је често у неформалним дебатама истицано да би и националне парламенте требало укључити како би се макар незнатно смањио демократски дефицит. Национални парламенти стичу на основу члана 8ц неколико функција (добиају нацрте докумената Уније, контролишу примену начела супсидијарности, добијају обавештења о подношењу кандидатура за чланство у ЕУ, учествују у ревизијама Уговора).<sup>230</sup> Када се мало боље погледају ове функције, лако је закључити да национални парламенти неће моћи значајно да утичу на дешавања у Унији, већ ће они бити само обавештавани.

Ток ратификације Лисабонског уговора био је унапред договорен а само једна држава чланица је из уставних разлога морала да одржи референдум - Република Ирска. Референдум је одржан јуна 2008. године и ирски бирачи су одбацили Лисабонски уговор са 53.4% гласова против. Европска унија поново је дошла у ситуацију да једна држава чланица блокира усвајање Уговора. Бироците које су креирале овај Уговор нису могле да дозволе да и он пропадне па се зато кренуло у лобирање и убеђивање Републике Ирске да одржи други референдум након извесног времена. Притисак на ову државу чланицу је био велики и њени званичници су пристали на поновљени референдум. Други референдум потврдио је Лисабонски уговор, тако је остало само да се сачека мишљење чешког Уставног суда па да се отклони и последња препрека ступању на снагу Лисабонског уговора. Република Ирска је прихватила Уговор пошто јој је обећано изузеће из Повеље о људским правима, као и у случају Велике Британије и Пољске. Након ратификације Уговора у Чешкој 3. новембра 2009. године, Лисабонски уговор је званично ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

Пошто је Уговор наметнут одозго чини се да ће управо тај недостатак легитимитета бити узрок потенцијалног незадовољства

<sup>229</sup> Ibid.

<sup>230</sup> Treaty of Lisbon, Art.8c, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

грађана ЕУ. Грађани нису имали прилику да изразе своје мишљење о овом Уговору па управо због тога неки аутори примећују да је Лисабонски уговор као темпирана бомба за коју се не зна када ће експлодирати.<sup>231</sup> На крају, треба поменути позитиван утицај Лисабонског уговора у смислу даљег ширења ЕУ пошто њен нови институционални изглед омогућава несметано ширење ЕУ.

### **Перспектива даљег ширења ЕУ и одлучивање у Савету министара**

Као што смо видели у претходном поглављу, формалне, институционалне препреке пријему нових држава у ЕУ не постоје након усвајања Лисабонског уговора. То значи да се више неће сати и сати проводити преговарајући са потенцијалним чланицама о томе колико ће оне имати гласова у Савету министара. На тај начин уштедеће се пуно времена које је на претходним Међувладиним конференцијама трошено на расправе о томе, условљавање и убеђивање потенцијалних чланица са могућношћу да се западне у озбиљне кризне ситуације. У овом делу, ауторка жели да покаже како ће се пријем нових чланица одразити на ефикасност ЕУ, имајући у виду правила одлучивања која доноси Лисабонски уговор.

Лисабонски уговор омогућава примање нових чланица. Хрватска је прва која је постала чланица након усвајања Лисабонског уговора али треба поменути и остале земље Западног Балкана којима је отворена перспектива чланства. Међу њима налази се и Србија. Случај Турске је посебан из много разлога али у овом тренутку ћемо игнорисати разлоге њеног дугог чекања у предворју ЕУ, већ ће се само рачунати шта би се променило њеним уласком у Унију у погледу ефикасности одлучивања. Може се закључити да улазак многољудне Турске и мале Хрватске не мења значајно ефикасност, односно вероватноћу пролазности одлука у Савету министара. У односу на 12.9% колика је ефикасност у ЕУ27, 12.2% изгледају као безначајно смањење. Табела 11 приказује разлику у гласачкој снази држава чланица након уласка ове две државе користећи НБИ. Велике државе не губе пуно гласачке снаге, неке чак и добијају (Велика Британија и Француска) али су ти добици, као и губици минимални. Средње и мале државе губе више, све државе које се налазе између Грчке и Малте губе у просеку 1%

---

<sup>231</sup> Miroslav Prokopijevic, *Evropska unija-Uvod*, op. cit., str.656.

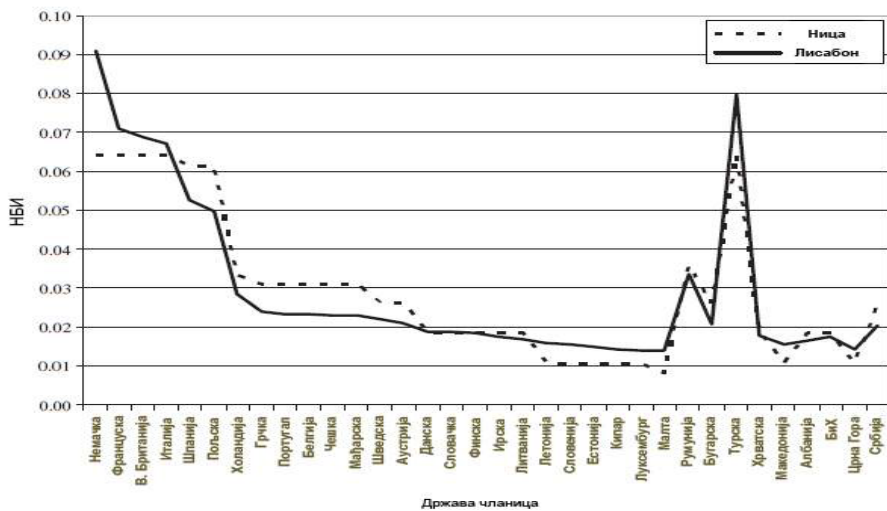
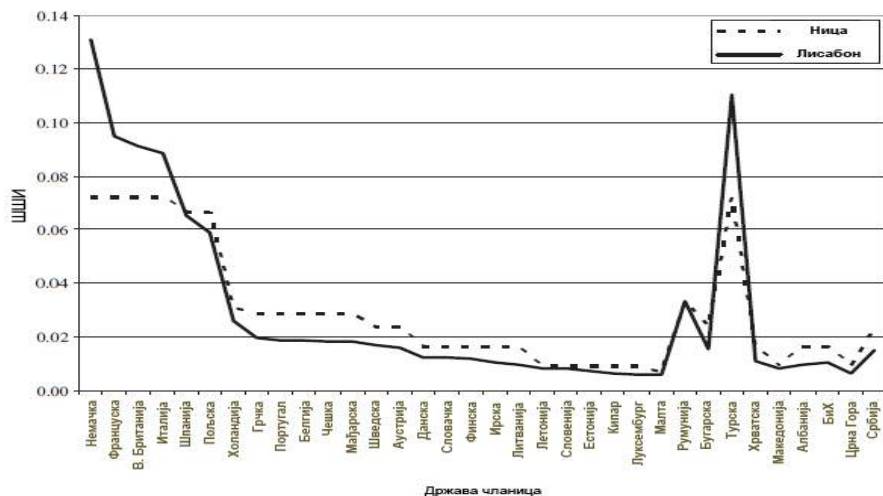
своје гласачке снаге али за то се опет не може рећи да је значајно смањење.

**Табела 11: Промена НБИ ЕУ25-ЕУ29**

Држава чланица	НБИ ЕУ29	НБИ ЕУ25
Немачка	0,07189	0,08630
Турска	0,07189	-
В. Британија	0,07189	0,08630
Француска	0,07189	0,08630
Италија	0,07189	0,08630
Шпанија	0,06821	0,08159
Пољска	0,06821	0,08159
Румунија	0,03832	-
Холандија	0,03565	0,04195
Грчка	0,03305	0,03881
Чешка	0,03305	0,03881
Белгија	0,03305	0,03881
Мађарска	0,03305	0,03881
Португал	0,03305	0,03881
Шведска	0,02771	0,03246
Бугарска	0,02771	-
Аустрија	0,02771	0,03246
Словачка	0,01954	0,02291
Данска	0,01954	0,02291
Финска	0,01954	0,02291
Хрватска	0,01954	-
Ирска	0,01954	0,02291
Литванија	0,01954	0,02291
Летонија	0,01124	0,01324
Словенија	0,01124	0,01324
Естонија	0,01124	0,01324
Кипар	0,01124	0,01324
Луксембург	0,01124	0,01324
Малта	0,00841	0,00998

**Извор:** Richard: Baldwin, Mika Widgrén, „The Impact of Turkey’s membership on EU voting“, *CEPS Policy Brief*, No. 62, 2005, p.12.

**Графикон 13: Шејпли Шјубик Индекс и Нормализовани Банзхаф Индекс за ЕУ34**



**Извор:** Mikka Widgrén, „The impact of Council voting rules on EU decision making“, CESifo Economic Studies, Vol. 55, No.1, 2009, p.19.

Графикон 13 приказује колика би била гласачка моћ Србије у ЕУ34. Претпоставка је да ће до тада и Турска постати чланица а да ће заједно са Србијом ући још Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина и Северна Македонија. Из ове калкулације следи да

би гласачка снага Србије (2%) била приближно једнака гласачкој снази средњих и малих држава које имају између 5 и 10 милиона становника (Грчка, Португалија, Бугарска, Мађарска, Чешка, Данска, Аустрија, Шведска, Словачка).





## БРЕГЗИТ И ЊЕГОВЕ ПОСЛЕДИЦЕ ПО ОДЛУЧИВАЊЕ У САВЕТУ МИНИСТАРА

### Шта се све мења одласком Велике Британије из Уније?

Процес доношења одлука у Европској унији једна је од области која је током еволуције европских интеграција претрпела доста промена, нарочито кроз призму измене Оснивачких уговора од 1957. године до данас. Поред тога, од 2016. године јавља се још један додатни разлог за промене у овој области – Брегзит, као политички заокрет који стимулише промене на нивоу одлучивања док истовремено отвара питања о будућности Европске уније. Федералисти се потајно надају да би ови догађаји могли довести до јачања Уније, супротно томе, евроскептици су при ставу да је Брегзит корак ка њеном коначном распаду.<sup>232</sup>

Док је била чланица Уније, Велика Британија је имала барем две могућности приликом доношења одлука у Савету будући да је 12,79% укупног становништва Уније живело у њој: 1. да се придружи групи великих земаља како би се донела нека одлука или 2. да се придружи групи малих и средњих држава да се уравнотежи моћ великих и блокира таква одлука. Историјски посматрано, може се рећи да Европском унијом „управљају“ две силе: Француска и Немачка. Треба поменути као скорије примере у којима две државе оснивачи удружују снаге око питања која су важна за европску будућност и на тај начин изнова потврђују тезу о „управљању“: 1. ангажовање на постизању компромиса у еврозони које су Немачка и Француска заједнички спровеле у јуну 2018. године 2. предлог Француске и Немачке да се окрену PESCO (Стална структурирана сарадња) 2017. године, у циљу побољшања координације држава чланица ЕУ и њихових безбедносних политика.<sup>233</sup>

Појавом Европских заједница, касније Европске уније, очигледно је да поменуте две силе утичу да се „европски систем“ развија према њиховим идејама и подстицајима. У том процесу, Велика Британија је играла улогу чувара равнотеже моћи исто

<sup>232</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Брегзита“, *Kultura polisa*, 2021, бр. 46, вол.18, стр.88.

<sup>233</sup> Doina Gavrilov, „Coalition of states for influence in the European Council. Brexit - a step towards decisional balance in the European Council?“ *Open Political Science*, 2018, Vol. 1, pp.124–130.

као што је то чинила током два светска рата.<sup>234</sup> Данас, у контексту Брегзита, поставља се питање: ко ће бити нови чувар равнотеже моћи у Савету?

За ЕУ, Брегзит представља политичку кризу, првенствено због фактора који су га проузроковали и немогућности Уније да предвиди и реши такве унутрашње кризе.<sup>235</sup> На институционалном нивоу, Брегзит ствара проблеме јер се процес доношења одлука мора променити а то узрокује и промене у оквиру равнотеже моћи када се једна од највећих и најутицајнијих држава искључи из процеса одлучивања. Док је Велика Британија била чланица, често се могла чути оцена да је моћ нагнута на страну великих држава.

Одсуство Велике Британије из Европске уније ће значајно променити однос снага у Европском савету и Савету министара, посебно када је реч о поступку одлучивања квалификованом већином. Пре Брегзита, тројка великих (Немачка, Француска и Велика Британија) чинила је привид модерног „европског концерта“. У одређеном смислу, овим државама је било дозвољено да „управљају“ све до тренутка док се нису слагале довољно да се међусобно уравнотеже. Претпоставља се да је то био један од разлога зашто су остале државе чланице прихватиле реформе Лисабонског уговора које се односе на одлучивање, иако је њима знатно повећана гласачка снага највећих држава чланица. Средње државе чланице дале су део своје моћи у корист ефикасности јер су се у многим питањима могле ослонити на неслагање између тројке великих. Међутим, овај деликатни однос нарушен је одласком Велике Британије.

Лисабонски уговор увео је нови систем одлучивања квалификованом већином у Савету, који се радикално удаљава од принципа на основу којих се расподела гласова између држава чланица ЕУ вршила више од пола века. Један од главних аргумената за увођење двоструког већинског система била је релативна лакоћа његове адаптације у случају приступања нових држава чланица. Међутим, то је од почетка створило сумње да ли би до приступања Турске ЕУ, као државе са великим бројем становника, уопште могло доћи без значајне модификације таквог система. Такође, приликом његовог договарања није узета у обзир могућност напуштања ЕУ.

Влада Велике Британије је 29. марта 2017. године званично

---

<sup>234</sup> Ibid.

<sup>235</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Изазови политике проширења у светлу трансформације Европске уније-да ли је пораст евроскептицизма у Србији неизбежан?“, *Међународни проблеми*, бр.1, стр. 80–106, 2019.

покренула поступак за повлачење из ЕУ. То је била последица референдума одржаног 23. јуна 2016. године, на којем су грађани Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске гласали за иступање из Европске уније. Иако је сам референдум био необавезујуће природе, он је довео до покретања процеса напуштања ЕУ према члану 50 Уговора о Европској унији.

Након повлачења Велике Британије биће врло тешко створити победничку коалицију суочену са опозицијом Немачке и Француске или Немачке и Италије. То значи да ће Европска комисија приликом припреме законодавног предлога морати још више да узме у обзир преференције три државе чланице ЕУ са највећим бројем становника, а пре свега Немачке. Као једна од могућих последица Бреگزита могућа је израженија неравнотежа између пет држава чланица са највећим бројем становника.

Поред утицаја на будући правац кретања Европске уније, Брезит ће имати и низ конкретнијих утицаја на институционалну структуру ЕУ, најмање у оквиру Комисије, далеко више у оквиру Савета, Европског савета и Европског парламента. Иако је очигледан и неспоран формални утицај који ће Брезити имати на гласање, односно, доношење одлука у Савету, напуштање Велике Британије ће имати потенцијално далекосежније утицаје на саме односе моћи унутар Уније.<sup>236</sup>

### Одлучивање у Савету министара након Бреگزита

Након ступања на снагу Уговора из Лисабона, најчешћи начин доношења одлука у Савету је одлучивање квалификованом већином. Члан 16 Уговора о Европској унији каже да се тражена већина постиже ако за одлуку гласа 55% држава чланица, при чему треба да буде испуњен и други услов да је гласало најмање 15 држава чланица, и да оне представљају најмање 65% становништва Уније.<sup>237</sup> У ЕУ од 28 држава чланица, 55% држава чланица значи да 16 држава чланица мора гласати за одређени предлог док у Унији од 27 чланица, то значи да најмање 15 држава мора гласати за. Исти члан Уговора доноси и правило о блокирајућој мањини: доношење одлуке може да блокира мањина коју чине најмање 4 државе чланице које представљају најмање 35% становништва

<sup>236</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Бреگزита“, *op.cit.*, стр.89.

<sup>237</sup> Treaty of the European Union (TEU), 2008, Art.16.

Уније.<sup>238</sup>

У неким случајевима, примењује се правило одлучивања ојачаном квалификованом већином (reinforced qualified majority): уместо 55% држава чланица, за одлуку је неопходно да гласа 72%.<sup>239</sup> У Унији од 28 држава, 72% значи да 21 држава чланица мора гласати за док у Унији од 27 држава, 72% значи да 20 држава чланица мора гласати за. Након Брегзита можемо приметити да се моћ се равномерније распоређује међу малим и великим државама чланицама у овом моделу доношења одлука.

Такође, постоје и посебна правила већинског доношења одлука. Прво посебно правило представља компромис из Јањине - процедурално правило да се гласање у пракси обуставља у случају да најмање 8 држава чланица или државе које чине најмање 19,25% становништва ЕУ (најмање 55% становништва или најмање 55% држава чланица потребних да чине мањину која блокира) укажу на своје противљење усвајању одређеног закона.<sup>240</sup> Повлачење Велике Британије не мења крајњи ефекат овог правила.

Друго правило у вези је са одлучивањем у Надзорном одбору Европског банкарског тела (ЕВА) - да би квалификована већина или проста већина, била примењива у погледу у одговарајуће одлуке наведене у Уредби о ЕВА, мора укључивати најмање просту већину чланица који учествују у Јединственом надзорном механизму (ССМ), као и просту већину чланица који у овом Механизму не учествују.<sup>241</sup> Повлачење Велике Британије неће утицати ни на овај модел одлучивања.

За доношење већине процедуралних одлука довољна је проста већина, која се дефинише као проста већина држава чланица. У пракси је то 15, у ЕУ од 28 држава чланица и 14, у ЕУ од 27 држава чланица. Након Брегзита, све државе чланице ЕУ ће добити нешто више од 0,1% гласачке снаге када се одлука доноси простом већином.<sup>242</sup>

Као што смо видели, блокирајућа мањина треба да има не

---

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), 2016, Art.238.

<sup>240</sup> Gordana Ilić, *Pravo Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010, стр.186.

<sup>241</sup> Leonard Besselink, Katja Swider, Bastian Michel, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, 2019 <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>, p.22.

<sup>242</sup> Leonard Besselink, Katja Swider, Bastian Michel, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, *op.cit.*, p.38.

само 35% становништва Уније, већ мора да садржи и најмање 4 државе чланице. Број случајева у којима критеријум 4 државе чланице може утицати на исход прилично је мали. Према подацима о броју становника из 2019. године, у ЕУ28 могуће је 31 512 477 победничких коалиција без блокирајуће мањине, а правило блокирајуће мањине додаје још 11 могућих победничких коалиција.<sup>243</sup> У ЕУ27, без Велике Британије, може се формирати 18 813 556 победничких коалиција без правила блокирајуће мањине, при чему ово правило додаје свега 20 нових коалиција.<sup>244</sup>

Конкретно, 11 могућих победничких коалиција које је додало правило блокирајуће мањине у ЕУ28 представљају следеће ситуације:

1. сви без Немачке, Француске и Велике Британије;
2. сви без Немачке, Француске и Италије;
3. сви без Немачке, Француске и Шпаније;
4. сви без Немачке, Француске и Пољске;
5. сви без Немачке, Велике Британије и Италије;
6. сви без Немачке, Велике Британије и Шпаније;
7. сви без Немачке, Велике Британије и Пољске;
8. сви без Немачке, Италије и Шпаније;
9. сви без Немачке, Италије и Пољске;
10. сви без Француске, Велике Британије и Италије;
11. сви без Француске, Велике Британије и Шпаније.<sup>245</sup>

Након Брежита, јавља се 20 могућих коалиција:

1. сви без Немачке, Француске и Италије;
2. сви без Немачке, Француске и Шпаније;
3. сви без Немачке, Француске и Пољске;
4. сви без Немачке, Француске и Румуније;
5. сви без Немачке, Француске и Холандије;
6. сви без Немачке, Француске и Белгије;
7. сви без Немачке, Француске и Грчке;
8. сви без Немачке, Француске и Чешке;
9. сви без Немачке, Француске и Португалије;
10. сви без Немачке, Француске и Шведске;
11. сви без Немачке, Француске и Мађарске;
12. сви без Немачке, Француске и Аустрије;

<sup>243</sup> Ibid., p.24.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Ibid.

13. сви без Немачке, Француске и Бугарске;
14. сви без Немачке, Италије и Шпаније;
15. сви без Немачке, Италије и Пољске;
16. сви без Немачке, Италије и Румуније;
17. сви без Немачке, Италије и Холандије;
18. сви без Немачке, Шпаније и Пољске;
19. сви без Француске, Италије и Шпаније;
20. сви без Француске, Италије и Пољске.<sup>246</sup>

Повећање броја могућих коалиција резултат је чињенице да повлачење Велике Британије пропорционално оставља Француску и Немачку са повећаним уделом становништва (заједно чине нешто више од 33% становништва ЕУ). Тај проценат се може повећати на више од 35% кроз савезништво са другим државама ЕУ - у ствари, то може учинити било која држава чије становништво представља 2% укупног становништва Уније. Зато Брегзит у аритметичком смислу даје нешто већи значај правилу блокирајуће мањине. Познато је да правило блокирајуће мањине суштински не омета доношење одлука, већ се користи више као преговарачко средство. То значи да ће Француска можда бити несклона да изрази супротно мишљење у фази финалног гласања, али ће играти на карту потенцијалног ометања у различитим фазама преговора како би утицала на садржај усвојених законодавних аката.<sup>247</sup>

Одлазак Велике Британије значи да ће државе чланице са великим уделом становништва видети како се њихова способност да формирају блокирајуће мањине повећава. Јасни победници ове промене су Француска, Немачка, Италија, Пољска и Шпанија. Француска и Немачка су нарочито постале незаобилазне у формирању блокирајућих мањина - већина могућих коалиција од 4 државе мора да укључи најмање једну од ове две највеће државе чланице ЕУ.

Иако Француска има традицију да ретко гласа против предлога, потенцијал за формирање блокирајуће мањине може бити моћан преговарачки аргумент пре гласања, а самим тим и преговарачка моћ Француске може се повећати. Пре Брегзита, од свих математички могућих четворочланих блокирајућих мањина, 72% укључује Немачку, а 57% Француску. Након Брегзита,

---

<sup>246</sup> Ibid, p.25.

<sup>247</sup> Ibid, p.26.

ти бројеви расту на 86%, односно 61%.<sup>248</sup> Уколико се Немачка приклони било Француској или Италији у корист предлога, било би практично немогуће формирати блокирајућу мањину. Још једна занимљива напомена је да ће, иако ће Пољска забележити највећи пораст Нормализованог Банзхаф Индекса, њена способност да формира минималне блокирајуће мањине у Савету биће знатно смањена након Брегзита.

Претходно је на више места у овој монографији помињано да се доношење одлука у Савету врши најчешће консензусом, чак и онда када је предвиђено одлучивање квалификованом већином. Бројке показују да је 2018. година била рекордна године у смислу броја одлука у Савету које нису донете консензусом Савету (преко 43% одлука).<sup>249</sup> У пракси, правила за одлучивање квалификованом већином, а посебно праг за блокирајућу мањину, играју веома важну улогу у доношењу одлука, чак и када је на крају постигнут консензус.<sup>250</sup> Током преговарачког процеса актери све време рачунају да ли постоји блокирајућа мањина. Стратегија актера варира у зависности од снаге опозиције. На пример, ако учесници знају да постоји јака блокирајућа мањина за неку одлуку, имају тенденцију да захтевају веће уступке. Свест о прагу за блокирајућу мањину је висока, од нивоа радне групе до COREPER – а (Committee of Permanent Representatives), у ретким случајевима и у самом Савету. У свакој фази процеса одлучивања, Председавајући, Комисија и Секретаријат покушавају да идентификују блокирајуће мањине и елиминишу их. На пример, када Председавајући пита „ко је против?“, присутни обично не кажу ништа, погледају се и чекају да ли ће неко рећи да је против. Будући да неке делегације имају упутства да, ако су једине против, не би смеле ништа да кажу да не дођу у ситуацију да буду изоловане, тек када и друге делегације кажу да су против, савет је да тада и оне изразе своје противљење.<sup>251</sup>

У теорији се често могу срести аутори који наводе аргументе у прилог тврдњи да је одлучивање квалификованом већином боље од једногласног: „држава може одлучити да су суверенитет и

<sup>248</sup> Cian McCarthy, „EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power“, 2019, <https://www.iiea.com/eu27/eu27-blog/eu-decision-making-after-brexite/>, p.2.

<sup>249</sup> Leonard Besselink, Katja Swider, Bastian Michel, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, *op.cit.*, p.16.

<sup>250</sup> Vaughne Miller, „Voting Behaviour in the EU Council“, House of Commons, 2013, <https://www.files.ethz.ch/isn/167306/SN06646.pdf>, p.6.

<sup>251</sup> Stephanie Novak, „The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 6, 2013, p.1095.



национални интереси боље заштићени квалификованом већином него једногласно“.<sup>252</sup> Ово је у ствари био део образложења зашто је британска Конзервативна странка прихватила најважнији прелазак са једногласног на квалификовану већину у историји европских интеграција, прихватањем члана 95 у Јединственом европском акту из 1986. године, који је постао главно средство за реализацију јединственог тржишта. До тада се сматрало да правило једногласности у члану 94 омета либерализацију тржишта коју су желели Конзервативна странка и премијерка Маргарет Тачер, отуда и спремност да се жртвује вето за већу могућност деловања Заједнице.

У годишњем говору одржаном у Европском парламенту, септембра 2017. године, Жан Клод Јункер, тадашњи председник Европске комисије, изразио је жељу да се прошири број области у оквиру којих се одлуке доносе квалификованом већином. Конкретно, споменуо је области опорезивања и спољне политике. Аргументи за усвајање квалификоване већине у областима опорезивања и спољне политике изложени су у две публикације Европске комисије - септембра 2018. и јануара 2019. године. За одређена подручја спољне политике, Комисија је тврдила да је то једини начин да спољна политика ЕУ заиста буде ефикасна и омогућава јој да говори јединственим гласом на глобалној сцени. Комисија наводи пример када је Грчка блокирала одлуку ЕУ о угрожености људских права у Кини а да су разлог њену блокаду биле велике кинеске инвестиције у грчку инфраструктуру.

По питању опорезивања, Комисија тврди да једногласност спречава било какав компромис међу државама чланицама и чак доводи до нежељених индиректних ефеката, с обзиром на то да поједине државе чланице користе пореске предлоге као аргументе за преговарање, односно, цењкање у другим областима.<sup>253</sup>

Прелазак на квалификовано одлучивање изазива одређену nelaгoду међу бројним државама чланицама које се плаше да ће тако изгубити вето у двема областима које се често сматрају базичним за национални суверенитет. Међутим, оно што ипак доноси олакшање за ове земље је што је поступак за то прилично сложен и пресудно зависи од једногласног пристања влада свих држава чланица. У оквиру сукцесивних Уговора о ЕУ, број подручја која су

---

<sup>252</sup> Paul Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford, 2010, pp. 44-45.

<sup>253</sup> Cian McCarthy, „EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power“, *op.cit.*, p.4.



подвргнута квалификованом одлучивању непрестано се повећавао. Лисабонски уговор је ту листу значајно проширио, али и даље је остало неколико области у којима државе чланице нису желеле да се одрекну вета. Да би се пронашао компромис између оних који желе да остане једногласност и оних који су желели да се прошири одлучивање квалификованом већином, уведен је тзв. „пасарела“ механизам. Овај механизам омогућава Европском савету да назначи подручје на које желе да се квалификована већина прошири. Прво, Европски савет мора да обавести сваки национални парламент о предвиђеној промени. Затим, под претпоставком да у року од шест месеци не буде противљења ниједног националног парламента (мало вероватан исход), Европски савет мора једногласно да усвоји одлуку, што значи да свака земља има вето. И на крају, оваква одлука ступа на снагу само уколико добије сагласност од Европског парламента. Вишеструка сложеност представљеног механизма нам говори да иако постоји уговорна могућност да се прошири број области у којима се одлучује квалификованом већином, то неће бити једноставно реализовати.

### **Промене гласачке снаге држава чланица - „добитници“ и „губитници“**

Очигледно је да би након Брегзита могло доћи до значајних помака у виду промена гласачке снаге. Велика држава чланица која напушта Унију носи значајне последице по гласачку снагу од хипотетичке ситуације да имамо малу државу која одлази. Веће државе чланице осетиће побољшање своје релативне гласачке снаге у Савету, мерено кроз до сада познате индексе – Банзхаф (НБИ) и Шејпли-Шјубик (ШШИ). Приликом одлучивања квалификованом већином након Брегзита, све веће државе чланице добијају већу гласачку снагу, док оне мање и најмање губе, а државе чланице величине Републике Ирске представљају прекретницу између добитка и губитка (видети Табелу 12).

Према Банзхаф индексу, релативна гласачка снага Немачке, повећала би се са 10,3% на 12% (пропорционално повећање од 17,1%). Пољска би забележила највећи пораст релативне снаге, са порастом индекса за 28,1% (са 5% на 6,5%). Све земље са становништвом изнад 4,5 милиона могу да очекују пораст релативне гласачке снаге, оне државе са мање од 4,5 милиона становника ће изгубити. Република Ирска је једина држава чланица код које се

неће видети промена у релативној гласачкој снази у Савету.<sup>254</sup>

**Табела 12: Гласачка снага у ЕУ28 са Великом Британијом**

Држава чланица	Становништво ЕУ (%)	НБИ (%)
Немачка	16.2	10.3
Француска	13.1	8.5
Велика Британија	12.9	8.3
Италија	11.9	7.8
Шпанија	9.1	6.2
Пољска	7.4	5.0
Румунија	3.8	3.7
Холандија	3.4	3.5
Белгија	2.2	2.9
Грчка	2.1	2.8
Чешка	2.0	2.8
Португалија	2.0	2.8
Мађарска	2.0	2.8
Шведска	1.9	2.7
Аустрија	1.7	2.6
Бугарска	1.4	2.5
Данска	1.1	2.3
Финска	1.1	2.3
Словачка	1.1	2.3
Реп. Ирска	0.9	2.2
Хрватска	0.8	2.2
Литванија	0.5	2.0
Словенија	0.4	2.0
Летонија	0.4	2.0
Естонија	0.3	1.9
Кипар	0.2	1.8
Луксембург	0.1	1.8
Малта	0.1	1.8

**Извор:** Leonard Besselink, Katja Swider, Bastian Michel, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, *op.cit.*, p.31.

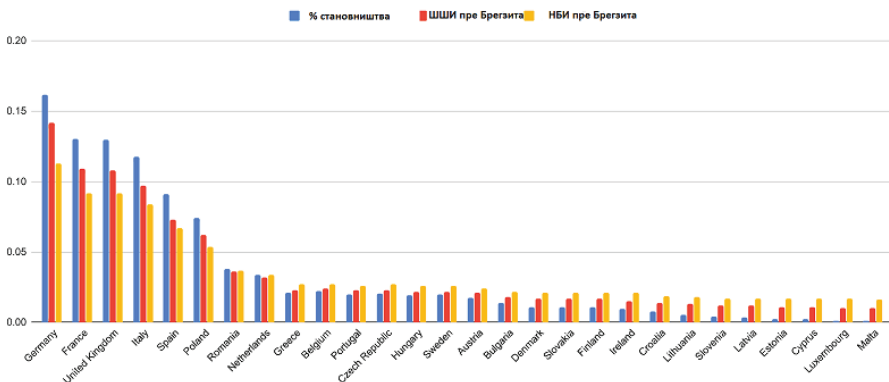
<sup>254</sup> Wener Kirsch, „Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU“, *Centre for European Policy Studies*, 2016, p.2.

**Табела 13: Гласачка снага у ЕУ27 без Велике Британије**

Држава чланица	Становништво ЕУ (%)	НБИ (%)	Релативно увећање гласачке снаге (%)
Немачка	18.5	12.0	17.1
Француска	15	10.0	18.2
Италија	13.7	9.1	16.7
Шпанија	10.4	7.6	23.1
Пољска	8.5	6.5	28.1
Румунија	4.4	4.0	6.9
Холандија	3.9	3.7	6.6
Белгија	2.6	3.0	4.5
Грчка	2.4	3.0	4.2
Чешка	2.3	2.9	4.1
Португалија	2.3	2.9	3.9
Мађарска	2.3	2.9	3.9
Шведска	2.2	2.8	3.7
Аустрија	2.0	2.7	3.1
Бугарска	1.6	2.5	1.9
Данска	1.3	2.4	1.0
Финска	1.2	2.3	0.7
Словачка	1.2	2.3	0.7
Реп. Ирска	1.0	2.3	0.2
Хрватска	0.9	2.2	-0.5
Литванија	0.6	2.0	-1.8
Словенија	0.5	1.9	-2.6
Летонија	0.4	1.9	-2.8
Естонија	0.3	1.8	-3.5
Кипар	0.2	1.8	-4.1
Луксембург	0.1	1.7	-4.4
Малта	0.1	1.7	-4.6

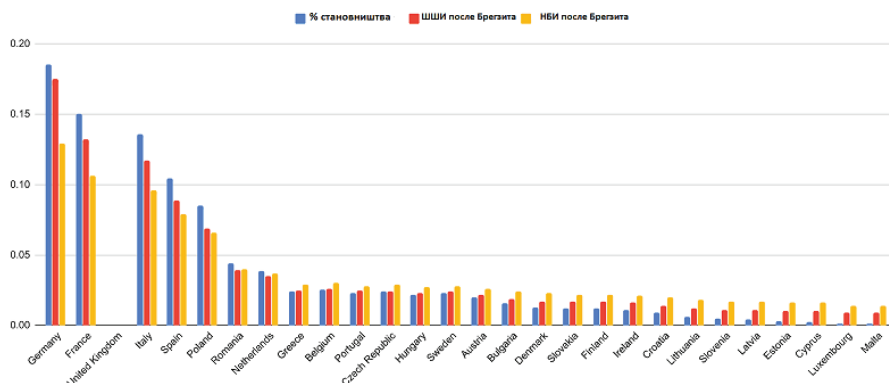
**Извор:** Leonard Besselink, Katja Swider, Bastian Michel, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, *op.cit.*, p.32.

### Графикон 14: Шејпли Шјубик индекс и Нормализовани Банзхаф индекс пре Бреgzита



Извор: Rangel Milushev, „Power distribution in the EU before and after Brexit“, <https://rangelmilushev.medium.com/power-distribution-in-the-eu-before-and-after-brex-it-f485aa781419>, 2019.

### Графикон 15: Шејпли Шјубик индекс и Нормализовани Банзхаф индекс након Бреgzита



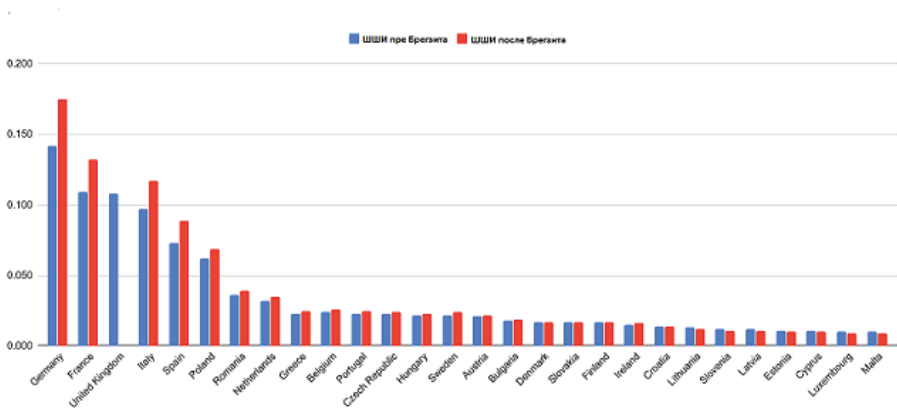
Извор: Rangel Milushev, „Power distribution in the EU before and after Brexit“, *op.cit.*

Главна промена након Бреgzита је да велике државе чланице на крају добијају више гласачке снаге. Приметан је значајан пораст у све четири велике државе - Француска, Немачка, Италија и Шпанија. Разлика је посебно изражена у водеће четири земље због

велике промене у броју становника. Највећа промена након одласка Велике Британије је у томе што се мењају два важна параметра: укупан број становника смањује се за око 65 милиона док је други параметар то што одласком Велике Британије имамо ситуацију једног вето играча мање. Како Немачка, Француска, Италија и Шпанија имају процентуално већи удео становништва у поређењу са осталим државама чланицама, њихова гласачка снага се нагло повећава. Највећи раст према Шејпли Шјубик индексу забележен је у држави чланици са највећим бројем становника – Немачкој – њена гласачка снага скаче са 14 на скоро 18%.

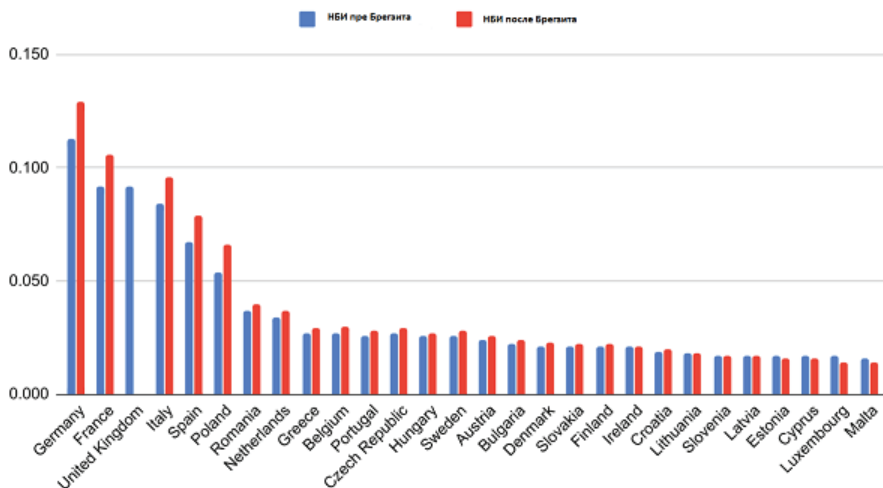
Промена Банзхафовог индекса није ни приближно толико изражена као код Шејпли Шјубик индекса, али се ни код овог индекса не може порећи значајан пораст гласачке снаге великих. Треба напоменути и да државе са изразито малим бројем становника попут Малте и Луксембурга, и даље имају несразмерно велику гласачку снагу.

**Графикон 16: Шејпли Шјубик индекс пре и после Брежита**



**Извор:** Rangel Milushev, „Power distribution in the EU before and after Brexit“, *op.cit.*

## Графикон 17: Банзхаф индекс пре и после Брегзита



**Извор:** Rangel Milushev, „Power distribution in the EU before and after Brexit“, *op.cit.*

### Нове/старе коалиције у ЕУ27

Државе чланице можемо поделити у неколико група према категоризацији њихове величине: „А“ представља групу великих држава (Француска, Немачка, Италија, Шпанија); „Б“ представља групу средњих држава (Пољска, Румунија, Холандија, Португалија, Чешка, Белгија, Грчка, Мађарска) и „Ц“ представља групу мањих држава при чему међу њима постоји више подгрупа: Ц1а - државе из центра Европе које имају сличне политике и степене развоја (Аустрија, Луксембург); Ц2 - земље из источне Европе, која имају сличне проблеме (Бугарска, Словачка, Словенија, Хрватска); Ц3 - нордијске и Балтичке земље које имају сличне проблеме (Литванија, Летонија, Данска, Ирска, Естонија, Финска, Шведска); Ц4 - остале мале државе (Малта, Кипар). Када смо овако дефинисали групе држава, имамо неколико могућих ситуација у процесу доношења одлука у Савету ЕУ, након изласка Велике Британије:

1.  $A + B > C$ ;
2.  $A + C > B$ ;
3.  $B + C > A$ ;
4. мобилизација држава из Б и Ц групе да блокирају одлуке.

5. Не треба заборавити неке од кључних фактора одлучивања као што су: а) мобилизациони капацитет; б) способност координације интереса; в) капацитет за сарадњу и способност преговарања постизањем заједничког именитеља.

1) Први сценарио подразумева да велике државе уђу у коалицију са средњим државама (или са неколико њих) и самим тим могу да остваре тражене прагове квалификоване већине. Велике државе успевају да предложе теме које се подударају са њиховим интересима и да укључе средње или мале државе као чланове победничке коалиције. Позивајући се на први фактор - мобилизациони капацитет, очигледно је да веће државе имају могућност да ефикасније мобилишу у корист предлога који мале и средње државе не могу. Други фактор је способност координације интереса. Великим државама је много лакше да се договоре о предлогу када имају блиске интересе и када су географски близу. Мале државе су раштркане широм Европе, проблеми који их муче се доста разликују, теже им је да се координирају. Трећи фактор је способност одлучивања консензусом. Због различитог нивоа развоја као и различитих интереса, мале државе су суочавају са више потешкоћа у постизању консензуса док велике и средње државе имају у старту више могућности за постизање договора. На основу свега наведеног, може се рећи да је први сценарио врло вероватан.

2) Други сценарио би могао бити подједнако пожељан, гледано из угла великих држава. У овом случају бисмо имали једну од следећих подсценарија: А + Ц1; А+ Ц2; А+ Ц3; А + Ц4. Постоје аргументи у прилог претпоставци да је већа могућност да се догоди први или трећи подсценарио - коалиције великих држава са средњоевропским земљама (Ц1) или са нордијским и балтичким земљама (Ц3).<sup>255</sup> То потврђују и неки аутори који подвлаче да се балтичке државе већ понашају као коалиција у ЕУ и покушавају да направе *ad hoc* савезе са државама које су предводнице у доношењу одлука, на пример по мигрантском питању.<sup>256</sup> Друга ситуација са којом се можемо сустрести је коалиција великих држава и источних држава на тему која има утицаја на источну Европу.

- 3) Када говоримо о малим и средњим држава у контексту

<sup>255</sup> Lisbeth Kirk, „Small EU states caught between France and Germany“, *EU Observer*, 2017, <https://euobserver.com/nordic/139820>.

<sup>256</sup> Busygina Klimovich, „Coalition within a coalition: the Baltics in the European Union“, *Baltic Region*, 2017, Vol.9, No.1, pp. 4-17.

Брегзита, за њих је ово нова прилика да изједначе моћ великих држава. На овим темељима се базира трећи сценарио. Ако апстрахујемо горе поменуте факторе одлучивања и претпоставимо да би мале и средње државе могле ефикасно да се координирају, онда бисмо имали равнотежу одлучивања у којој би, са једне стране биле велике државе, а са друге, мале и средње државе. У таквој ситуацији, велике државе треба да сарађују и пруже прилику малим и средњим државама да ставе нека, за њих важна питања, на дневни ред Уније, у замену за њихов глас. Ипак, узимајући у обзир факторе одлучивања, вероватноћа да се ова ситуација догоди је мала. Иако мале и средње државе, имају могућност да уравнотеже моћ, мали су изгледи да се догоди ситуација у којој се мале и средње државе мобилишу и доносе одлуку без великих држава.

4) Када је реч о четвртном сценарију, постоји неколико могућности. Да би се формирала блокирајућа мањина, средње државе могу да се мобилишу саме или заједно са малим државама. Државе средње величине које би могле да формирају коалиције могу бити источноевропске државе као што су Румунија, Словачка Мађарска и Бугарска, које би се усредсредиле на проширење или безбедност у источној Европи. Друга коалиција била би коалиција земаља Вишеградске групе: Мађарска, Пољска, Чешка, Словачка. Нордијске и балтичке државе су пре Брегзита биле савезнице Велике Британије у блокирању одлука, такође, и државе Вишеградске групе. Сада ове државе морају да траже нове коалиционе партнере међу великим државама јер саме теже могу да остваре критеријум за блокирајућу мањину - 35% становништва Уније.

Доношење одлука у Савету се доста променило током последњих десет година.<sup>257</sup> Разлози су вишеструки: проширење које је започело 2004. а завршено 2013. године, увођење Лисабонског уговора и као и промене унутрашњег пословника о раду Савета из 2009. године.<sup>258</sup>

Немачка ће, без сумње, добити на значају у погледу места и улоге у функционисању Уније након изласка Велике Британије. Још једно витално питање односи се на положај Француске. Какве

---

<sup>257</sup> Simon Hix, Sara Hagemann, Doru Frantescu, „Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament“, *London School of Economy research online*, 2016, <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/66261>, p.5.

<sup>258</sup> Jelena Todorović, Adrijana Grmuša, „Qualified majority voting vis-a-vis consensus in the EU’s Council of Ministers“, in *Proceedings of the 9th Annual South-East European Doctoral Students Conference (DCS 2014)*, (eds.) R.Dautov, P.Gkakis, A.Karamanos, T.Lagkas, A.Prodromidou, A.Ypsilanti, University of Sheffield-CITY College, Thessaloniki, 2014, pp. 644-653.



ће бити импликације с обзиром да Француска остаје једина преостала нуклеарна сила у ЕУ27 и једина чланица ЕУ у Савету безбедности УН? Посебно ће бити релевантно како ће се развијати будући француско-немачки односи као и да ли ће се некадашњи француско-немачки мотор интеграције покренути. Избор Макрона учинио је ту идеју могућом с обзиром да је ово питање већ на почетку његовог мандата истакнуто у говору на Сорбони 2017. године, када је француски председник позвао на ново партнерство са Немачком.

Такође су нејасне будуће позиције осталих већих држава чланица - Италије, Шпаније и Пољске. Последњих неколико година, Италија је у значајној мери евроскептичнија него што је била у прошлости, не само зато што осећа последице „стегања каиша“ у Бриселу, када је реч о економској политици, већ и зато што осећа недостатак солидарности у вези са мигрантском кризом.

Шпанија је често добијала важне функције у оквиру ЕУ. Када је реч о Европском парламенту, имала је три председника од 1986. године када је постала чланица (у поређењу са Великом Британијом која је имала само једног председника ЕП за 47 година чланства у ЕУ).<sup>259</sup> Треба напоменути да је, почевши од 1999. године, Шпанија у два наврата имала Високог представника спољну политику и безбедност, при чему је Хавијер Солана био у два мандата на том месту а тренутни Високи представник, Жозеп Борел, такође, долази из Шпаније .

Пољска би могла бити веома значајан играч и њено јавно мњење и даље је углавном проевропско, али Влада је критична према многим аспектима ЕУ и представља изазов за неке од кључних европских вредности попут владавине права. Пољска је недавно постала изолованија.<sup>260</sup> Влада конзервативне премијерке Шидло чешће је била надгласана (16,67%) од претходних пољских влада (тај проценат износи 7,58% за Тускову владу и 8,82% за владу Еве Копач). То показује да избори и промене у владама држава чланица утичу на динамику изградње коалиција у Савету. Да идеологија игра значајну улогу показује податак да се ионако висока стопа подударња између Италије и Француске повећала, између осталог, услед идеолошког синхронизовања социјалдемократских влада у

<sup>259</sup> Francis B. Jacobs, *The EU After Brexit*, Palgrave, London, 2018, p.74.

<sup>260</sup> Doru Frantescu, „France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show“, *VoteWatch*, 2017, <https://www.votewatch.eu/blog/france-more-likely-than-germany-to-lead-the-eu-council-after-brexit-voting-records-in-the-council-show/>

двема државама.

Постоји неколико сценарија како би могла изгледати нова равнотежа моћи, при чему је највероватније решење у коме је француско-немачка осовина у средишту одлучивања. Остале три велике државе - Италија, Шпанија и Пољска морале би да буду на истој страни да би могле да формирају блокирајућу мањину. Подаци нам указују да Италија није предодређена да буде противтежа јер се показала као чврст савезник Француске: откако је Матео Ренци ступио на дужност, ове две државе биле су на истој страни приликом гласања у Савету у 99% случајева.<sup>261</sup> Италија је од 2009. године надгласана 12 пута, али углавном док је Силвио Берлускони био на челу владе, док је влада коју је водио Ренци само једном била на губитничкој страни.<sup>262</sup> Према другом сценарију, Француска би преузела водећу улогу у односу над Немачком јер има важне савезнике у Италији и Шпанији. Иако је Немачка највећа економска сила и један од покретача интеграције с обзиром да она нема такве врсте сталних савеза, мораће да тражи савезнике на *ad hoc* основи. То није нова појава, Немачка је од 2009. године на гласању у Савету изгубила 42 пута (посебно у погледу животне средине, унутрашњег тржишта, транспорта и грађанских слобода), насупрот Француске која је изгубила свега 3 пута (животна средина).<sup>263</sup>

Мање државе чланице мораће да диверзификују савезнике у ЕУ како би максимизирале свој утицај и мораће да се створе нове коалиције. Да ли ће неке од њих довести до јачања регионалних коалиција, попут скандинавских земаља или Вишеградске групе, или ће такве коалиције бити више на програмској, идеолошкој или појединачној основи, то остаје за сада непознато. Државе Вишеградске групе заузеле су сличан став о мигрантском питању као и по питању одбране националног суверенитета од мешања Брисела. Већа и хетерогенија коалиција могла би да буде коалиција држава јужноевропских земаља које су већ одржале низ састанака на врху (такав Самит одржан је у Риму 10. јануара 2018. године; учествовали су Кипар, Француска, Грчка, Италија, Малта, Португалија и Шпанија и усвојили заједничку декларацију о „Унапређењу ЕУ у 2018. години“). То нас наводи на питање, ако се ојачају регионалне коалиције, шта ће се догодити са неким мањим или изолованијим земљама? У будућности, националне владе

<sup>261</sup> Doru Frantescu, „France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show“, *op.cit.*

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Ibid.

можда неће моћи да се ослоне на своје традиционалне савезнике и то може да води успостављању нових стратешких партнерстава. Као пример за то, навешћемо случај Италије и Француске. Мање је вероватно да ће италијанска влада са Покретом 5 звезда на челу имати уско усклађено партнерство са Француском Емануела Макрона, као што је то био случај у непосредној прошлости.<sup>264</sup>

Оно што је за једну државу чланицу потребно у Савету да би била успешна јесте да пронађе савезнике са сличним ставовима. Видели смо како гласа Италија али треба истаћи да и остале веће државе, Шпанија, Пољска и Румунија, имају боље коалиционе резултате са Француском него са Немачком. Једно од потенцијалних објашњења ове динамике може бити да је француска позиција генерално умеренија и да се преостале државе чланице лакше прилагоде. Други тврде да је то зато што се француске дипломате више плаше од Немаца да покажу да су изгубиле у Бриселу и тако се одлучују да гласају са групом када виде да могу бити надгласане.

Када су државе чланице у мањини или желе да се јаче заложе да се њихов глас чује, покушавају да скупе блокирајућу мањину, а коју морају да чине најмање 4 државе чланице које представљају 35% становништва ЕУ. То значи да би у тој коалицији требало узети бар једну од највећих држава чланица. Након изласка Велике Британије из Савета, то ће бити лакше него сада. Међутим, државе које имају више савезника у Савету имаће највише користи од тога. Супротно томе, Немачка има релативно малу стопу подударња са осталим великим државама чланицама. Уместо тога, Француска, Италија и Румунија имају високе стопе међусобног подударња. Стога би без Велике Британије, коалицији на челу са Италијом и Француском могло бити лакше да блокира било који закон који им се не свиђа. Коалиција у којој би хипотетички биле Француска, Италија, Румунија, Грчка и Кипар пре Брегзита је имала 31,31% становништва и није могла да представља блокирајућу мањину док након Брегзита, ова коалиција од 5 земаља има 35,87% становништва и може да блокира доношење неке одлуке.<sup>265</sup>

Државе чланице средње величине немају много избора него да следе Француску или Немачку. Сценарио у коме је након одласка Велике Британије смањена ефикасност доношења одлука у Савету, могао би додати уље на ватру евроскептицима у многим земљама.

<sup>264</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Брегзита“, *op.cit.*, стр.94.

<sup>265</sup> Doru Frantescu, „France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show“, *op.cit.*

Зато је од пресудне је важности да Француска и Немачка наставе да одржавају дух консензуса и сарадње у ЕУ.<sup>266</sup>

Треба поменути и колика је била учесталост коалиција између највећих држава чланица у Савету у периоду од јула 2009. до јуна 2016. (гласови када је остварен консензус изузети су из овог ове анализе). Највећа држава, Немачка, у поменутом периоду гласала је заједно са Италијом у 81% одлука, са Француском и Румунијом у 80%.<sup>267</sup> Француска је у овом периоду имала највише поклапања са Италијом (95%), Румунијом (94%) и Шпанијом (92%), док је Италија је највише гласала заједно са Француском (95%), Шпанијом и Румунијом (по 91%).<sup>268</sup> Шпанија је у овом периоду имала највише поклапања са Француском (92%), Италијом (91%) и Румунијом (88%) а Пољска је гласала најчешће са Француском и Румунијом (по 88%) и са Италијом (85%).<sup>269</sup>

Како се у свему овоме позиционирају мање државе чланице? У овом контексту треба поменути могућу коалицију земаља Бенелукса са Вишеградском групом и балтичким државама. Главне савезнице Велике Британије биле су неке од северноевропских суседа - Шведска, Холандија и Данска. И државе Бенелукса и Вишеградске групе (изузев Мађарске), често су биле усклађене са Великом Британијом по многим питањима и кроз Брегзит су изгубиле важног савезника. Без Велике Британије, мало је вероватно да оне заједно формирају блок. Разлози су бројни - у политичком смилу, Бенелукс иде у много либералнијем правцу, док земље Вишеградске групе имају конзервативније склоности, посебно Мађарска и Пољска. Још важније, чак и ако се блокови сложе око тога да се не слажу са Француском и Немачком, њихово заједничко сатновништво износи око 22%, ни приближно близу 35% потребних за блокирајућу мањину.<sup>270</sup>

Повлачење Велике Британије вероватно ће утицати на идеолошки курс Савета ЕУ, с обзиром да главни заговорник слободне трговине напушта Унију. Другим истомишљеницима, укључујући Републику Ирску, Холандију и скандинавске државе,

---

<sup>266</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Брегзита“, *op.cit.*, стр.94.

<sup>267</sup> Doru Frantescu, „France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show“, *op.cit.*

<sup>268</sup> Ibid.

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Брегзита“, *op.cit.*, стр.95.

постаће теже да воде економски либералну политику и политику слободне трговине и да се супротставе протекционистичким наклоностима неких држава чланица у Савету.

Иако се често говорило о усклађивању ставова Републике Ирске са такозваном нордијско-балтичком групацијом, ова група неће бити довољна да сама формира јаку коалицију у Савету. На пример, коалиција скандинавско-балтичких земаља, Републике Ирске и земаља Бенелукса чини само 13,75% становништва ЕУ након Брежита - значајно мање од потребних 35% за мањину која блокира.<sup>271</sup>

Што се тиче моћи блокирања одлука, у штампаним медијима се Велика Британија често посматрала као највећи вето играч.<sup>272</sup> Ипак, постоје и докази да је Велика Британија у својој гласачкој пракси више била вето играч него друге државе чланице (гласала против предлога чешће од осталих држава чланица). Влада Велике Британије била на страни пораза више пута него било која друга влада ЕУ у периоду 2009-2015. чак 12,3%, док је у периоду 2004-2009 у само 2,6% случајева била на страни мањине.<sup>273</sup> Такође, следеће две државе које су најчешће „губиле“ - Немачка и Аустрија, биле су у мањини у 5,4% одлука у поменутом периоду.<sup>274</sup> Истовремено, очигледна је једна на први поглед парадоксална чињеница - Велика Британија је била на победничкој страни у 97,4% одлука (2004-2009.) док је у периоду 2009-2015. гласала за у 86,7% случајева.<sup>275</sup>

<sup>271</sup> Cian McCarthy, „EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power“, *op.cit.*, p.3.

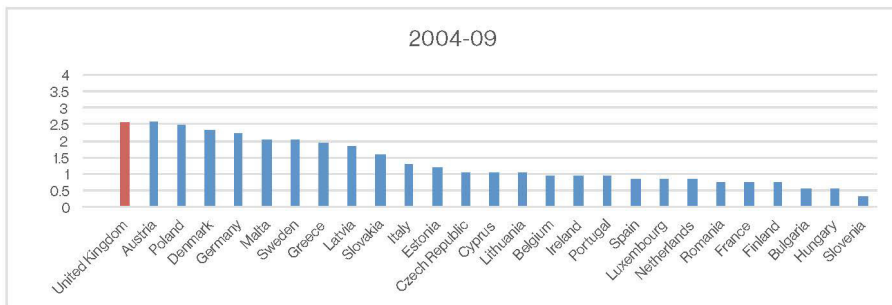
<sup>272</sup> Collins, Stephen, „Europe’s united future after Brexit: Brexit has not killed the European Union, rather it has eliminated the largest obstacle to EU consolidation“, *Global Change, Peace & Security*, Vol. 29, No.33, pp. 311–316, 2017.

<sup>273</sup> Simon Hix, Sara Hagemann, Doru Frantescu, „Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament“, *op.cit.*, p.5.

<sup>274</sup> Ibid.

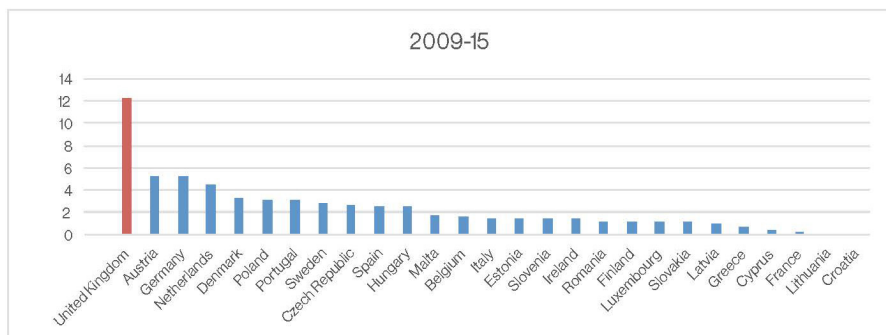
<sup>275</sup> Ibid, p.6.

### Графикон 18: Гласови против по државама чланицама као проценат укупног броја гласова 2004–2009.



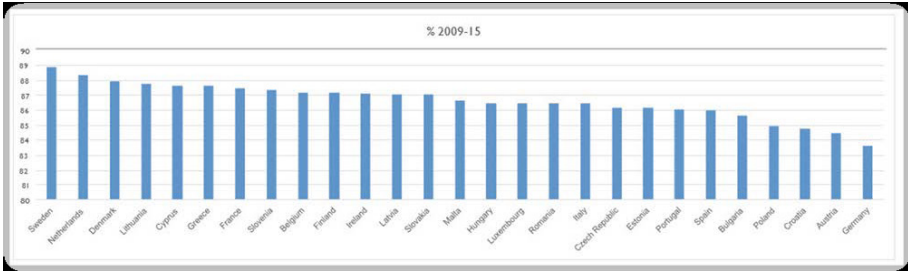
**Извор:** Simon Hix, Sara Hagemann, Doru Frantescu, „Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament“, *op.cit.*, p.5.

### Графикон 19: Гласови против по државама чланицама као проценат укупног броја гласова 2009–2015.



**Извор:** Simon Hix, Sara Hagemann, Doru Frantescu, „Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament“, *op.cit.*, p.5.

## Графикон 20: Савезници Велике Британије, % гласова, 2009-2015.



**Извор:** Simon Nix, Sara Hagemann, Doru Frantescu, „Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament“, *op.cit.*, p.6.

Главни савезници Велике Британије у овом периоду били су неки од северноевропских суседа - Шведска, Холандија и Данска. Међу областима за које је Велика Британија била посебно заинтересована налазила су се:

- буџетска питања;
- либерализација и глобализација и са тим повезани програми конкурентности;
- консолидација унутрашњег тржишта;
- утицај држава чланица ван еврозоне на државе еврозоне;
- глобална слободна трговина;
- безбедност, укључујући делове подручја слободе, безбедности и правде, (полицијска и правосудна сарадња), спољне послове и безбедносну политику.<sup>276</sup>

Индикације о могућим коалицијама које су до сада изложене, не дају коначне прогнозе о томе како ће се заправо одвијати политичка динамика. Будући политички догађаји у државама чланицама могу утицати на другачије тенденције од оних које су овде представљене. Ипак, на основу изнетих података, може се очекивати да ће, Шведска, Холандија и Данска као савезници Велике Британије, тражити ближе везе након повлачења Велике Британије. Постепено се обликује идеја о новој „Ханзеанској коалицији“ скандинавских, балтичких и Бенелукс земаља са Републиком Ирском.<sup>277</sup> Ово још не значи групу која формира

<sup>276</sup> Leonard Besselink, Katja Swider, Bastian Michel, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, *op.cit.*, p.12.

<sup>277</sup> Cian McCarthy, „EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power“, *op.cit.*, p.2.

већину или мањину која може блокирати одлуку. У политичком смислу, она би могла постати катализатор у одређеним областима и повремено би могла да уравни тежи француско-немачку осу која ће несумњиво бити и даље незаобилазан фактор у постављању агенде ЕУ.

Важно је и питање будуће улоге мањих и средњих држава чланица ЕУ као и равнотежа између њих и већих држава. Иновације попут система водећих кандидата („spitzenkandidat“) за избор председника Комисије, па чак и стварање јединствене европске изборне јединице, могло би се сматрати повољнијим за веће државе чланице.

Повлачење Велике Британије само по себи не ствара потребу за изменама садашњих аранжмана за одлучивање квалификованом већином у Савету јер промене (математички гледано), нису толико велике да би довеле у питање функционалност система одлучивања. Слично томе, када би нова држава чланица приступила, то би довело до извесне промене у расподели моћи унутар Савета, али не такве природе која би пружила довољан разлог за преиспитивање архитектуре и модела доношења одлука. Међутим, велики број повлачења и приступања могао би довести до потребе да се преиспитају одређени аспекти одлучивања у Савету.



## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Једна од основних потешкоћа у теоријском проучавању функционисања Европске уније јесте то што се политички систем ЕУ не може поредити ни са једним политичким системом на нивоу националне државе. Главни разлог јесте што ЕУ није држава, нити за сада иде у том правцу. С друге стране, Европска унија није ни типична међународна организација. Широко је прихваћена тврдња да ЕУ представља јединствени *sui generis* политички систем који је „више од међународне организације мање од државе“. Ако за институције у политичким системима националних држава важи правило да су засноване на принципу поделе власти између извршне, законодавне и судске, онда се за институције ЕУ може рећи да више почивају на принципу поделе интереса него поделе власти. Тако Европски парламент заступа интересе грађана, Комисија интересе Уније док је Савет најконтроверзнија институција која истовремено заступа и интересе држава чланица - доноси одлуке квалификованом већином које примењују и оне државе које нису гласале за њих.

У оквиру Савета министара очигледна је компетитивност између међувладиног и наднационалног али и политичка борба око превласти између условно говорећи великих и малих држава чланица. Прва борба огледа се избору начина одлучивања - једногласно или квалификовано док се друга рефлектује кроз вишедеценијско стремљење свих држава чланица да максимизирају свој утицај на доношење одлука.

Важно питање које произлази из ове монографије јесте да ли је Савет министара најважнија или централна институцију одлучивања у ЕУ. Променама Оснивачких уговора ширила се примена квалификованог одлучивања и на тај начин расле законодавне моћи ове институције. Изворни баланс моћи, пружао је већа овлашћења Комисији наспрам међувладиним телима, где се убраја и Савет. Тако, првобитно неофункционалистичко виђење третира Комисију као кључну институцију Уније. Базични аргумент је да она поседује аутономију у односу на интересе држава чланица, тј. да као независтан актер продубљује интеграцију.<sup>278</sup> Ово тумачење

<sup>278</sup> Stephen, George, „Multi-Level Governance and the European Union“, in Bache, Ian, Flinders, Matthew (eds), *Multilevel Governance*, Oxford University Press, New York, 2005, p.124.

је великим делом засновано на теорији рационалног избора, плуралистичком атомизму и постојању широког спектра интереса и интересних група које делују у супранационалном окружењу и теже да своје циљеве максимизирају продубљивањем интеграција. Међутим, еволуција је водила другачијем исходу и структури у односима моћи, где су преломне тачке представљале уговорне измене, било парцијалне или целокупне. Пракса је показала да је, у институционалном контексту, дошло до дисбаланса моћи у корист међувладиних органа у односу на наднационалне. Протоком времена и институционалним реформама, међувладине установе, Европски савет и Савет министара, (државе чланице као кључни актери у њиховом деловању), постепено су формализовале и кристалисале круцијалну позицију у процесу одлучивања. Ширење опсега јавних политика у чијем формулисању и имплементацији институције ЕУ поседују активну улогу, узроковало је противречан ефекат. Уместо наглашенијих надлежности наднационалних институција, државе су зарад заштите сопствених интереса ојачале позицију у којима су кључни актери, што је, последично водило додатној супрематiji Савета министара у односу на Европски парламент и Комисију. Промене предвиђене Лисабонским уговором, још више су измениле дотадашњу структуру моћи. Јачање Европског савета још је један у низу фактора који сведочи о транзицији моћи ка међувладиним институцијама. Пружање најопштијих смерница, формулисање циљева и развојних праваца Уније потврђује становиште да је Европски савет најважнија институција. С друге стране, конкретизирана позиција Савета министара, који спецификује и детаљније уређује поједине јавне политике, кроз учешће у законодавној процедури и бројност одлука које доноси чини га централним органом ЕУ.

Ево још једног аргумента у прилог тврдњи да је Савет централна институција одлучивања. „Законодавни троугао“ ЕУ чине Комисија, Савет и Парламент. Осим када је у питању процедура саодлучивања када су нешто веће законодавне моћи које има Парламент, Савет има пресудну улогу тј. има последњу реч када се ради о доношењу закона у ЕУ. То не значи да је Савет најважнија институција одлучивања већ да је само централна јер законодавну одлуку не може донети друга институција осим Савета, са мањим или већим учествовањем Парламента, не умањујући при томе ни иницијативну улогу Комисије приликом формулисања и предлагања већине законских аката.

Надовезујући се на тврдњу о Савету као централној

институцији одлучивања треба поменути и Цебелисову (George Tsebelis), теорију о вето играчима<sup>279</sup>. Ова теорија се на Савет може применити двоструко:

1. када посматрамо процес доношења одлука у ЕУ можемо да закључимо да је Савет министара значајан вето играч на нивоу Уније;
2. када анализирамо одлучивање у оквиру Савета министара, свака држава чланица је потенцијални вето играч.

Формална правила одлучивања од настанка Заједница постављена су тако да се спречи вето мањине. Сврха реформи система одлучивања јесте управо да се спречи блокада коју би могли да изазову вето играчи, односно, државе чланице које су у мањини у случају процентуално нижег прага за доношење одлука квалификованом већином. Утицај формалних правила (прагови за квалификовано одлучивање, блокирајућа мањина) је пресудан у ситуацијама када би државе попут Пољске или Шпаније могле да блокирају неку одлуку која је од велике важности за целокупну Унију (видели смо пример блокаде за време договарања Уговора о Уставу коју су изазвале ове две државе). Даље, треба имати на уму да је Европска унија пре свега и суштински економска унија и да они вето играчи са већом економском моћи одређују правила која иду њима у прилог, како у осталим институцијама, тако и у Савету. Приликом постављања формалних правила води се рачуна, пре свега, о интересима економски моћних држава чланица, најчешће Немачке јер је недопустиво да држава која је највећи финансијер буџета ЕУ буде доведена у ситуацију да буде прегласана у Савету. То све потврђује претпоставку да формално установљена правила пресудно утичу на исход одлучивања.

Имајући у виду чињеницу да се у ситуацијама када је предвиђено квалификовано одлучивање чешће прибегава консензусу него формалном гласању, можемо говорити да поред доминатног утицаја формалних правила, велику улогу имају и неформалне норме. Стиче се утисак да је ова норма више последица усавршеног облика преговарања у коме влада принцип „дај нешто да би добио нешто“ (Немачка ће подржати француски предлог у области пољопривреде која је њој од виталног интереса уколико Француска подржи немачки предлог за комплетирањем унутрашњег тржишта нпр.), него што је та норма узрокована луксембуршким компромисом.

<sup>279</sup> George Tsebelis, *Veto players: How political institutions works?*, Princeton UP and Russell Sage Foundation, New York, 2001, p.366.

Коришћењем НБИ-а (Normalised Banzhaf Index) кроз многобројне табеле приказано је како се мења гласачка снага држава чланица, како она опада повећавањем броја чланица и мењањем система одлучивања (нпр. промене НБИ-а које су узроковане преласком са система троструке већине из Нице на систем двоструке већине према Уговору из Лисабона). То је посебно уочљиво на примеру Немачке код које је гласачка снага опала за 12 процентних поена ако се упореди ЕЕЗ 6 1957. год и ЕЕЗ 15 1995. год.<sup>280</sup> Вредност индекса се добија применом сложених математичких формула у којима су варијабле управо формална правила одлучивања. Методе којима се израчунавају гласачке моћи држава чланица нису у потпуности савршене пошто апстрахују политичке и економске преференције, склоности држава чланица ка прављењу коалиција. Вредности НБИ занемарују битне чињенице као што су: да ли је држава нето платиша или прималац, ком блоку припада северном (нордијском) или медитеранском, да ли је велика, средња или мала, стара или нова чланица. Видели смо да су све ове карактеристике битне приликом одлучивања у Савету.

Такође, неке државе чланице чешће гласају негативно и чешће блокирају одлуке приликом гласања у Савету. То нам потврђују бројни подаци о томе које државе и у којим областима гласају негативно. Најчешће негативно гласају - међу великим државама Немачка, Велика Британија и Италија док су од мањих на тој листи Данска, Шведска и Холандија. Области у којима има највећи број негативних гласова су убедљиво пољопривреда, заштита животне средине, рибарство, унутрашње тржиште. Након проширења 2004. године није се значајно изменио списак држава нити области са на највећим бројем негативних гласова. Једино је новина да се Шпанија придружила групи великих са већим бројем негативних гласова а од нових чланица ту је једино Пољска. Нове области у којима се повећао број негативних гласова јесу правосуђе и унутрашњи послови, запошљавање и социјална питања.

Бројни су разлози због којих једна држава гласа негативно. Један од важних јесте чињеница у коликој мери је држава евроскептична. Евроскептицизам као израз критичког дискурса према Европи није од почетка европских интеграција био тако изражен као што је данас. Евроскептицизам у данашњем облику изазван је:

- 1) продубљењем интеграције односно прогресивним

<sup>280</sup> Matti Wiberg, „New winners and old losers, A priori voting power in the EU 25“, *op.cit.*, p.8.

- ширењем надлежности (Мастрихт, Амстердам, Ница, Уговор о Уставу, Уговор из Лисабона),
- 2) проширењем броја чланица (са почетних 6 на 28),
  - 3) постојањем прет-приступне стратегије ЕУ према кандидатима које су од 2004. постале чланице.<sup>281</sup>

Међу државама чланицама које су вођене евраоскептицизмом издвајају се традиционално евраоскептична Велика Британија (док је била чланица), затим Данска и Шведска које испољавају свој скептицизам тиме што одбијају да уђу у еврозону, затим Пољска, Мађарска и Чешка чији евраоскептицизам је узрокован, углавном, прет-приступном стратегијом а код Пољске ту је још један разлог - жеља да се докаже као велика држава.<sup>282</sup>

Утицај економског фактора се огледа у томе да ли је нека држава нето платиша или прималац у Европској унији. Логично је да државе које су највећи нето даваоци чешће гласају против неке одлуке пошто то значи ново оптерећење за њихов буџет и супротно. Зато не чуди високо позиционирана Немачка на листи држава које негативно гласају, док с друге стране, државе које су примаоци ређе гласају против одлука већине које се тичу обезбеђивања додатних средстава које одлазе њима. Међу државама које су примаоци а чешће гласају негативно, нарочито након последњег проширења истиче се Шпанија. Она тако демонстрира незадовољство јер више новца за пољопривреду иде новим чланицама-посебно Пољској, а Шпанија је до тада навикла да она буде та којој иду већа средства из пољопривредних фондова.

Формалне, институционалне препреке пријему нових држава у ЕУ не постоје након усвајања Лисабонског уговора. То значи да се више неће сати и сати проводити преговарајући са потенцијалним чланицама о томе колико ће оне имати гласова у Савету министара. На тај начин уштедеће се пуно времена које је на претходним Међувладиним конференцијама трошено на расправе о томе, условљавање и убеђивање потенцијалних чланица са могућношћу да се западне у озбиљне ћорсокаке као што се десило приликом усвајања Уговора о Уставу.

Један од закључака који проистиче из ове монографије јесте да историја одлучивања у Савету министара заправо представља историју многобројних покушаја да се успостави равнотежа

<sup>281</sup> Јелена Тодоровић Лазић, „Евраоскептицизам у Србији-старо одело у новом руху“, *Српска политичка мисао*, бр.2, 2018, стр.81.

<sup>282</sup> Јелена Тодоровић, „Евраоскептицизам у земљама Европске уније“, *Српска политичка мисао*, бр.3, 2010, стр.240.

између великих и малих држава, између самих великих, као и између „стариx“ и „новиx“ чланица. Нове чланице, ненавикнуте на одлучивање консезусом, чврсто остају на својим позицијама приликом гласања демонстрирајући на тај начин своју гласачку моћ. Старе државе чланице биле су тога свесне па су се, као што је већ поменуто, и приликом договора Уговора из Нице, а посебно Уговора о Уставу, оштро бориле да сачувају већу гласачку моћ у односу на нове чланице како би се обезбедила стабилност ЕУ и спречило њено стагнирање узрокованом потенцијалним блокадама. И сама борба око расподеле гласова између великих и малих држава јесте у ствари борба да се заштити национални интерес једних, односно, других.

На основу повећања броја држава чланица - скоро пет пута више него што их је било приликом настанка Европских заједница, у будућности неће бити једноставно предвидети које ће државе бити у коалицији јер је могуће да свако са сваким нађе блиску позицију по одређеном питању. Управо због свега овога наведеног мора се водити рачуна приликом мењања система одлучивања о праговима за квалификовану већину и за блокирајућу мањину пошто од њих зависи да ли ће се ЕУ дешавати чешће или ређе западати у ћорсокаке.

Ниједан Уговор није представљао последњи корак у развоју европске интеграције. Сваки следећи водио је продубљењу интеграције. Иако од усвајања Лисабонског уговора није прошло пуно времена, ЕУ се данас поново налази на прекретници. Низ криза у великој мери је продрмао темеље Лисабоном успостављене ЕУ. Све је започело 2008. године и избијањем светске економске криза која се наставила кроз кризу евра, потом и мигрантску кризу, да би кулминација уследила у политичкој кризи изазваној Брегзитом. Наравно, не треба заборавити ни успон популиста у многим европским државама као и заокрет ка илибералној демократији (Мађарска, Пољска).

Све то је утицало да се Унија тренутно налази на раскрсници. Иако је Велика Британија ван, то не мења чињеницу да се на столу налази неколико сценарија о будућности ЕУ: дубља интеграција која би резултирала стварањем федералне државе, затим јасно уобличавање конфедералног савеза држава и трећи, најпесимистичнији сценарио, који би водио распаду Уније. Трећи сценарио чини се најмање вероватан имајући у виду више пута поменуто чињеницу а то је да је ЕУ изнад свега економска унија и да није у интересу најбогатијих држава да се она распадне. Према

првом сценарију, ЕУ би коначно попримила атрибуте државе. У Савету министара у том случају треба укинути једногласност, односно, могућност да државе чланице буду потенцијални вето играчи. То би истовремено значило и јачање других политичких установа ЕУ, пре свега Парламента. У случају таквог исхода, политички систем ЕУ би више наликовао класичним политичким системима, са јасније дефинисаним односима и институционалном равнотежом три гране власти. Други сценарио водио би повећању прага становништва потребног за доношење одлука квалификованом већином како би се неким „проблематичним“ државама умањила гласачка снага и на тај начин им се пружила могућност да бирају - или да поштују успостављена правила или да напусте ЕУ. С обзиром да је ЕУ „покретна мета“, у трајном процесу константне трансформације, тешко је рећи који је од поменутих исхода вероватнији јер ЕУ увек пронађе неко треће решење, то буде углавном решење *sui generis*. Ипак, не би требало сметнути с ума да постојеће процедуре отежавају и успоравају процес одлучивања, па је могуће да ће тежиште предстојећих реформских захвата бити стављено на њихово модификовање и поједностављивање. И овде се показује да политички систем ЕУ наликује „power sharing“ системима (нпр. Швајцарска), пошто систем одлучивања захтева најшири консензус, како међу чланицама, тако и међу бројним интересима. То се најупечатљивије испољава у Савету, пошто је услов да се одлуке око свих виталних области усвајају консензусом, што захтева усаглашавање ставова и у крајњој линији умањује адаптивни капацитет Уније.

Повлачење Велике Британије само по себи не ствара потребу за изменама садашњих аранжмана за одлучивање квалификованом већином у Савету јер промене, математички гледано, нису толико велике да би довеле у питање функционалност система одлучивања квалификованом већином. Утицај Бреگزита на заступљеност држава чланица у Савету сам по себи не доводи до непосредне потребе за променом Уговора. Слично томе, када би нова држава чланица приступила, то би довело до извесне промене у расподели моћи унутар Савета, али не такве природе која би пружила довољан разлог за преиспитивање архитектуре начина доношења одлука. Промене ове врсте не угрожавају систем одлучивања као такав.<sup>283</sup> Међутим, велики број повлачења и приступања могао би довести до потребе да се преиспитају одређени аспекти одлучивања у

<sup>283</sup> Јелена Тодоровић Лазих, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Бреگزита“, *op.cit.*, стр.96.



### Савету.

Исто се може применити на правило о блокирајућој мањини које захтева најмање четири државе чланице. Уместо да се број фиксира на четири, можда ће убудуће бити потребно преформулисати захтев како би се изразила идеја да је минималан број држава чланица који је потребан за блокирајућу мањину - 35% становништва Уније плус једна држава чланица. Захтев додатне државе чланице био би уведен како би се ограничила моћ великих држава да блокирају доношење одлука.

У новембру 2019. Француска и Немачка су представиле заједнички план за „Конференцију о будућности Европе“, на којој ће се током наредне две године (уз смернице и консултације са грађанима) расправљати о уставним и институционалним променама (попут ревизије европског изборног система), као и о одређеним политикама и стратегијама (попут улоге Европе у свету и борбе против климатских промена). Не би требало очекивати да ће реформе које ће произићи са Конференције бити далекосежне јер су велике промене увек потенцијално спорно питање које захтева консензус (који је, пак, тешко изградити са национално-популистичким владама у Мађарској и Пољској). Међутим, све потенцијалне реформе биле би добродошле јер би учиниле ЕУ демократичнијом, транспарентнијом и ефикаснијом у ношењу са унутрашњим и спољним изазовима.



## БИБЛИОГРАФИЈА

Albert, Max, „The Voting power approach“, *European Union Politics*, Vol.4, No.3, 2003.

Bache, Ian, George, Stephen, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, 2006.

Bache, Ian, Flinders, Matthew, *Multilevel Governance*, Oxford University Press, New York, 2005.

Bailer, Stephanie, „Bargaining success in the EU: the impact of exogenous and endogenous power resources“, *European Union Politics*, Vol.5, No.1, 2004.

Baldwin, Richard, Widgrén, Mika, „The Impact of Turkey’s membership on EU voting“, *CEPS Policy Brief*, No. 62, Centre for European Policy Studies, 2005.

Baldwin, Richard, Widgrén, Mika, „EU reforms for tomorrows Europe“, *CEPS*, Discussion paper No. 2623, 2000.

Baldwin, Richard, Widgrén, Mika, „Council voting in the constitutional Treaty-Devil in the details“, *CEPS Policy Brief*, No.53, 2004.

Baldwin, Richard, Widgrén, Mika, „Decision-making and the Constitutional Treaty-Will the IGC discard Giscard?“, *CEPS Policy Brief*, No.37, 2003.

Baldwin, Richard, Widgrén, Mika, „The draft constitutional treaties voting reform dilemma“, *CEPS Policy Brief*, No.44, 2003.

Baldwin, Richard, Widgrén, Mika, „Winners and losers under various dual majority voting rules for the EU’s Council of Ministers“, *CEPS Policy Brief*, No.50, 2004.

Besselink, Leonard, Swider, Katja, Michel, Bastian, „The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU“, 2019 <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

Best, Edward, „The Treaty of Nice: Not beautiful but it’ll do“, [http://aei.pitt.edu/820/1/scop2001\\_1\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/820/1/scop2001_1_1.pdf).

Best, Grey, Stubb, „Rethinking the European Union 2000-IGC 2000 and beyond, European institute of Public Administration“, *Eipascope*, No.1, 2001, [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl).

Beyers, Jan, Dierickx, Guido, „The working groups of the Council of the European Union: Supranational or intergovernmental negotiations?“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.36, No.3, 1998.

Bindseil, Ulrich, Hantke, Cordula, „The power distribution

in decision-making among EU member states“, *European Journal of Political Economy*, Vol.13,1997.

Bomberg, Elizabeth, Peterson, John, *Decision-making in the European Union*, Palgrave, 1999.

Bomberg, Elizabeth, Peterson, John, Stubb, Alexander, *The European Union: How does it work?*, Oxford university press, 2008.

Bribosia, Hervé, „The main institutional innovations of the Lisbon Treaty“, in. *The Lisbon Treaty-EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, (eds.Stefan Griller, Jacques Ziller), Springer Wien New York, 2008.

Bromley, Simon, *Governing the European Union*, The open university, 2001.

Bulmer, Simon, Scot, Adrew, *Economic and Political Integration in Europe:Internal Dynamics and Global Context*, Blackwell Publishers, 1994.

Burca, Gráinne, „The EU on the road from Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty“, Harvard Law School, *Jean Monnet Working Paper* 03/08, [www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org).

Busygina, Klimovich, „Coalition within a coalition: the Baltics in the European Union“, *Baltic Region*, Vol.9, No.1, pp. 4-17, 2017.

Carbone, Maurizio, „From Paris to Dublin: domestic politics and the Treaty of Lisbon“, *Journal of Contemporary European Research*, Vol.5, No.1, 2009.

Carbone, Maurizio, *National politics and European integration-From the Constitution to the Lisbon Treaty*, Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

Carruba, Clifford, Volden, Craig, „Explaining institutional change in the EU: What determines the voting rule in the council of ministers?“, *European Union Politics*, Vol.2, No.1, 2001.

Cinni, Michelle, *European Union Politics*, Oxford University Press, 2007.

Collins, Stephen, „Europe’s united future after Brexit: Brexit has not killed the European Union, rather it has eliminated the largest obstacle to EU consolidation“, *Global Change, Peace & Security*, Vol. 29, No.33, pp. 311–316, 2017

Commission opinion, „Reinforcing political union and preparing for enlargement“, Brussels, COM(96) 90.

Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016.

Craig, Paul, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford, 2010.

Cross, James P., „Interventions and negotiation in the Council of Ministers of the European Union“, *European Union Politics*, Vol.13, No.1, pp. 47–69, 2011.

De Gruyter, Caroline, „There is life for the EU after Brexit“, *Carnegie Europe*, 2018, <https://carnegieeurope.eu/2018/03/23/there-is-lifefor-eu-after-brexite-pub-75876>.

Devuyst, Youri, „EU decision making after the treaty establishing a constitution for Europe“, *Policy Paper No.9*, European Union Center, 2004.

Dinan, Desmond, Vanhoonaeker, „IGC 2000 watch (Part 1.): Origin and preparations“, *ECSA Review*, Vol.13, No.2-4, European Community Studies Association, 2000.

Dinan, Desmond, *Europe recast: A history of European Union*, Palgrave, 2004.

*Donošenje odluka u Evropskoj uniji – faze i procedure*, Vlada Republike Srbije, Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd, 2003.

Dougan, Michael, „The Treaty of Lisbon: winning minds not hearts“, *Common market Law review*, No.45, 2008.

Dur, Andreas, Mateo, Gemma, „Treaty making in the EU: bargaining, issues linkages and efficiency“, *EIoP*, Vol.8, No.18, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-018a.htm>.

Fedeli, Silvia, Forte, Francesco, „Voting Powers and the efficiency of the decision making process in the European Council of Ministers“, *European Journal of Law and Economics*, No.12, 2001.

Felshental, Dan, Machover, Moshé, „The weighted voting rule in the EU’s Council of ministers, 1958-1995: intentions and outcomes“, *Electoral Studies*, Vol.16, No.1, 1997.

Felshental, Dan, Machover, Moshé, „Enlargement of the EU and weighted voting in its council of ministers“, *London LSE Research online*, 2000, <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000407>.

Felshental, Dan, Machover, Moshé, Leech, Dennis, List, Cristian, „In defense of voting power analysis“, *European Union Politics*, Vol.4, No.4, 2003.

Fratescu, Doru, „France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show“, *VoteWatch*, 2017, <https://www.votewatch.eu/blog/france-more-likely-than-germany-to-lead-the-eu-council-after-brexite-voting-records-in-the-council-show/>

Garett, Geoffrey, „From the Luxembourg compromise to codecision: decision making in the EU“, *Electoral Studies*, Vol.14, No.3, 1995.

Gavrilov, Doina, „Coalition of states for influence in the European Council. Brexit - a step towards decisional balance in the European Council?“ *Open Political Science*, No.1, pp. 124–130, 2018.

George, Stephen, „Multi-Level Governance and the European Union“, in Bache, Ian, Flinders, Matthew (eds), *Multilevel Governance*, Oxford University Press, New York, 2005.

Golub, Jonathan, „In the shadow of vote? Decision making in the European community“, *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999.

Golub, Jonathan, „Survival analysis and European union decision making“, *European Union Politics*, Vol.8, No.2, 2007.

Griller, Stefan, Ziller, Jacques, *The Lisbon Treaty-EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, Springer Wien New York, 2008.

Häge, Frank M., „Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union. *British Journal of Political Science*, 43, pp. 481-504, 2013.

Hagemann, Sara, Clerck-Sachsse, Julia, „Old rules, new game: Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement“, *CEPS Special report*, Centre for European Policy Studies, 2007.

Hagemann, Sara, Clerck-Sachsse, Julia, „Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts“, *CEPS Policy Brief*, No.119, Centre for European Policy Studies, 2007.

Haas, Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press, 1958.

Heisenberg, Dorothee, „The institution of consensus in the European Union: Formal versus informal decision making in the Council“, *European Journal of Political Research*, No.44, 2005.

Hix, Simon, Hagemann, Sara, Frantescu, Doru, „Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament“, *London School of Economy research online*, 2016, <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/66261>.

Hix, Simon, *The Political system of the European Union*, Mackmillan Press LTD, London, 2005.

Hix, Simon, „Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses“, *European Journal of Political Research*, Vol.35, 1999, p. 69–106.

Hosli, Madeleine, „Admission of European Free Trade Association states to the European Community: Effects on voting power in the European Community Council of Ministers“, *International Organization*, Vol.47, No.4, 1993.

Hosli, Madeleine, „Coalitions and power: effect of qualified majority voting in the Council of the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No.2, 1996.

Hosli, Madeleine, „The balance between small and large: effects of a double majority system on voting power in the EU“, *International Studies Quarterly*, Vol. 39, No.3, 1995.

Hosli, Madeleine, *Smaller States and New Voting Weights in the Council*, Netherlands Institute of International Relations, Hague, 2000.

Ilić, Gordana, *Pravo Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010.

Ilić-Gasmi, Gordana, *Reforme Evropske unije-Institucionalni aspekti*, Prometej, Beograd, 2004.

Jacobs, Francis B., *The EU After Brexit*, Palgrave, London, 2018.

Janjević, Milutin, *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Kirk, Lisbeth, „Small EU states caught between France and Germany“, *EU Observer*, 2017, <https://euobserver.com/nordic/139820>.

Kirsch, Wener, „Brexit and the Distribution of Power in the Council of the EU“, *Centre for European Policy Studies*, 2016.

Kiljunen, Kimmo, *The European Constitution in the making*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2004.

Knežević-Predić, Vesna, Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

Knežević-Predić, Vesna, *Ogled o suverenosti–suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.

Koning, Brauning, „Accession and reform of the EU“, *European Union Politics*, Vol.5, No.4, 2004.

Kurpas, Sebastian, Gros, Daniel, „What next? How to save the Treaty of Lisbon?“, *CEPS*, Policy Brief, No.163, 2008.

Kurpas, Sebastian, Shonlau, Justus, „The enlarged EU and its uncertain Constitution“, *CEPS*, Policy Brief No.92, 2006.

Kurpas, Sebastian, Gros, Daniel, Widgrén, Mika, „Weighting votes in the council-toward a Warsaw compromise?“, *CEPS Commentary*, June 2007.

Kurpas, Sebastian, „How much of the constitution is left?“, *CEPS*, Policy Brief, No.147, 2007.

Leech, Dennis, „Fair reweighing of the votes in the EU Council

of ministers and the choice of majority requirement for qualified majority voting during successive enlargements“, *Public Choice*, No.113, 2002.

Lopandić, Duško, Janjević, Milutin, *Ugovor o Evropskoj uniji-od Rima do Mاستrihta*, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 1995.

Lopandić, Duško, *Ugovor o Evropskoj uniji – inovirani tekst – Rim – Mاستriht, Amsterdam*, Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999.

Lopandić, Duško, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Evropski pokret u Srbiji, Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom, Beograd, 2003.

Mattila, Mikko, Lane, Erik, „Why unanimity in the Council? A roll call analysis of Council voting“, *European Union Politics*, Vol.2, No.1, 2001.

Mattila, Mikko, „Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers“, *European Journal of Political Research*, No.43, 2004.

McCarthy, Cian, „EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power“, 2019, <https://www.iiea.com/eu27/eu27-blog/eu-decision-making-after-brexite/>

McCormick, John, *Understanding the European Union*, Palgrave, 2002.

Miller, Vaughne, „Voting Behaviour in the EU Council“, *House of Commons*, 2013, <https://www.files.ethz.ch/isn/167306/SN06646.pdf>

Milushev, Rangel, „Power distribution in the EU before and after Brexit“, 2019, <https://rangelmilushev.medium.com/power-distribution-in-the-eu-before-and-after-brexite-f485aa781419>

Moberg, Axel, „The Nice treaty and voting rules in the Council“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002.

Moravcsik, Andrew, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“, in. *Economic and Political Integration in Europe:Internal Dynamics and Global Context*, (ed.Simon Bulmer, Adrew Scot), Blackwell Publishers, 1994.

Nentwich, Michael, Falkner, Gerda, „The treaty of Amsterdam: towards a new institutional balance“, *European Integration online Papers (EIOP)*, Vol.1, No.15, 1997, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>.

Novak, Stephanie, „The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 6, pp. 1091–1107, 2013.



Nugent, Neil, *The Governement and Politics of the European Union*, Palgrave, 1999.

Pajala, Antti, Widgrén, Mika, „A priori versus empirical voting power in the EU Council of ministers“, *European Union Politics*, Vol.5, No.1, 2004.

Penrose, Lionel, „The elementary statistics of Majority voting“, *Journal of Royal Statistical Society*, Royal Statistical Society, London, Vol.109, No.1, 1946.

Peters, Torsten, „Decision making after the EU intergovernmental conference“, *European Law journal*, Vol.2, No.3, 1996.

Peterson, John, Shackleton, Michael, *The institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002.

Plechanovova, Bela, „Draft constitution and the decision making rule in the Council of ministers of the EU“, *EIoP*, Vol.8, No.12, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-012a.htm>.

Plechanovova, Bela, „The treaty of Nice and the distribution of votes in the Council-Voting power consequences for the EU after the oncoming enlargement“, *EIoP*, Vol.7, No.6, 2003, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-006a.htm>.

Prokopijević, Miroslav, *Evropska unija–Uvod*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

Renshaw-Hayes, Fiona, Van Aken, Wim, Wallace, Helen, „When and Why the Council of Minsters of the EU votes explicitly“, *EUI Working papers RSCAS*, No.25, 2005.

Reshaw-Hayes, Fiona, Wallace, Helen, *The Council of ministers*, Mackmillan Press LTD, London, 1997.

Richardson, Jeremy, *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2001.

Rosamond, Ben, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Ruding, Onno, „The European Union 2005-2008, crisis, impasse or renewed progress?“, *CEPS Commentary*, May 2008.

Samardžić, Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Beograd, 1998.

Schalk, Jelmer, Torenvlied, René, „The power of the presidency in EU Council decision making“, *European Union Politics*, Vol. 8, No.2, 2007.

Schure, Paul, Verdun, Amy, „Legislative bargaining in the European union-The divide between large and small member states“, *The American Economic Review*, Vol.95, No.4, 2005.

Sherrington, Phillippa, *The Council of Ministers: political*

*authority in the European Union*, Oxford University Press, 2000.

Sherrington, Philippa, „The Council of Ministers and the European Council“, in *European Union Politics*, (ed. Michelle Cinni), Oxford University Press, 2007.

Shulz, Heiner, Koning, Thomas, „Institutional reform and decision making efficiency in the European Union“, *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.4, 2000.

Snyder, James, Ting, Michael, Ansolabehere, Stephen, „Legislative Bargaining under Weighted Voting“, *The American Economic Review*, Vol.95, No.4, 2005.

Stokman, Frans, Thompson, Robert, „Winners and losers in the EU“, *European Union Politics*, Vol.5, No.1, 2004.

Sutter, Matthias, „Fair allocation and reweighting of votes and voting power in the EU before and after the next enlargement“, *Journal of Theoretical Politics*, No.12, 2000.

Thomson, Robert, Arregui, Javier, Leuffen, Dirk, Costello, Rory, Cross, James, Hertz, Robin, Jensen, Thomas, „A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEUID)“, *Journal of European Public Policy*, Vol.19, pp. 604-622, 2012.

*The treaty of Lisbon Implementing the institutional innovations*, Joint study CEPS, EGMONT and EPC, Brussels, 2007.

Tsebelis, George, Yataganas, Xenophon, „Veto players and decision making in the EU after Nice: Policy stability and bureaucratic/ judicial discretion“, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002.

Tsebelis, George, *Veto players: How political institutions works?*, Princeton UP and Russell Sage Foundation, New York, 2001.

Тодоровић Лазић, Јелена, „Одлучивање у Савету министара ЕУ након Брегзита“, *Култура полиса*, Култура – Полис Нови Сад, Институт за европске студије Београд, бр. 46, стр.87-98, 2021.

Тодоровић Лазић, Јелена, *Јавне политике у Европској унији – осврт на политику заштите животне средине*, Институт за политичке студије, Београд, 2019.

Тодоровић Лазић, Јелена, „Изазови политике проширења у светлу трансформације Европске уније-да ли је пораст евроскептицизма у Србији неизбежан?“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр.1, стр. 80–106, 2019.

Тодоровић, Лазић, Јелена, „Евроскептицизам у Србији-старо одело у новом руху“, *Српска политичка мисао*, Институт за



политичке студије, Београд, бр. 2, стр.79-98, 2018.

Todorović, Jelena, Grmuša, Adrijana, „Qualified majority voting vis-a-vis consensus in the EU’s Council of Ministers“, in *Proceedings of the 9th Annual South-East European Doctoral Students Conference (DCS 2014)*, eds. R.Dautov, P.Gkakis, A.Karamanos, T.Lagkas, A.Prodromidou, A.Ypsilanti, University of Sheffield-CITY College, Thessaloniki, pp. 644-653, 2014.

Тодоровић, Јелена, „Евроскептицизам у земљама Европске уније“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3, стр. 231-250, 2010.

Тодоровић, Јелена, „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4, стр.301-318, 2010.

Wallace, Helen, Wallace, William, *Policy making in the EU*, Oxford University Press, 2000.

Warleigh, Alex, *Understanding EU institutions*, Routledge, 2002.

Warntjen, Andreas, „Do votes matter? Voting weights and the success probability of member state requests in the Council of the European Union“, *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 6, 2017.

Warntjen, Andreas, „The Council presidency-Power broker or burden“, *European Union Politics*, Vol.9, No.3, 2008.

Wessels, Wolfgang, „Nice results: The millennium IGC in the EU’s evolution“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No.2, 2001.

Wiberg, Matti, „New winners and old losers, A priori voting power in the EU 25“, *Discussion Paper No.149*, Center for European Integration Studies, Bonn, 2005.

Widgrén, Mika, „The impact of Council voting rules on EU decision making“, *CESifo Economic Studies*, Vol. 55, No.1, 2009.

Winkler, Michael, „Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No.3, 1998.

Yataganas, Xenophon, „The treaty of Nice-the sharing of power and the institutional balance in the EU“, Harvard Law School, *Jean Monnet Working Paper 1/01*, www.jeanmonnetprogram.org.

Zarka, Jean Claude, *Osnovi institucija Evropske unije*, Guliano, Beograd, 2004.

Zemanek, Jiri, „Voting in Councils:A Compromise No Revolution“, *European Constitutional Law Review*, No.1, 2005.

**Интернет сајтови:**

<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/19a6aa86/luxembourg.pdf>.

[http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/5/307c412a-9be0-4137-a0e91fc8c86c8aa3/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/5/307c412a-9be0-4137-a0e91fc8c86c8aa3/publishable_en.pdf).

[http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-el\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-el_en.htm).

[http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-es\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-es_en.htm).

[http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-da\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-da_en.htm).

[http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-nl\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc1996/pos-nl_en.htm).

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/resultats-elections/rf2005/000/000.html](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/rf2005/000/000.html).

<http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>.

<http://www.sowi.unimannheim.de/lspol2/dosei/Chari%20Gwiazda%20DOSEI%20Final.pdf>.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0055:0185:EN:PDF>.

## Белешка о аутору

Др Јелена Тодоровић Лазивић рођена је у Јагодини (Светозарево) 1982. године. Основне студије завршила је на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. На истом факултету, завршила је и магистарске студије смер- Европска унија и европски односи.

Од октобра 2008. године, запослена је на Институту за политичке студије као истраживач где је била ангажована на два научноистраживачка пројекта - Друштвене претпоставке за изградњу демократских институција у Србији и - Демократски и национални капацитети политичких институција у процесу међународних интеграција. Докторску дисертацију под називом Утицај процеса приступања Европској унији на креирање еколошке политике у Србији, одбранила је 2016. године на Факултету политичких наука у Београду. Аутор је више од 25 научних радова. Учествовала је на више националних и међународних конференција. Њене области интересовања су однос Србије и Европске уније, политика проширења ЕУ, евроскептицизам, јавне политике. Учесник је на два билатерална француско-српска пројекта „Павле Савић“ које реализује Институт за политичке студије заједно са Сорбоном Париз IV – 1., „Француско-српски односи у области дипломатије и медијског представљања: историјско искуство и савремени изазови“ (2018-2020) и 2. „Француска и Западни Балкан: наслеђе прошлости и процес ЕУ интеграција (2020-2022). Новембра 2019. као стипендиста Владе Републике Француске, била је на тронедељном истраживачком боравку у Паризу. Говори енглески и француски језик.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд