

УДК 342.5(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7042021.3>

Прегледни рад

Јелена Тодоровић Лазих*

Институт за политичке студије, Београд

ЕВОЛУЦИЈА УЛОГЕ ПРЕДСЕДАВАЈУЋЕГ САВЕТА МИНИСТРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Сажетак

Савет министара Европске уније представља централну институцију за доношење одлука у Унији, било самостално или заједно са Европским парламентом. Један од важних елемената у оквиру Савета јесте председавање, односно руковођење целокупним активностима Уније. У тој улози, налази се Председавајући (*Presidency*) -државе чланице ЕУ које се смењују по принципу шестомесечне ротације. Ова улога је током више од шест деценија постојања еволуирала у значајној мери те је циљ овог научног рада да покуша да прикаже пут који је Председавајући прешао од оснивања Европских заједница до данас. Акценат је на Уговору из Лисабона који је у овом сегменту донео новине. Такође, у раду ће бити изложени и неки интересантни примери из историје ротирајућег председавања Саветом министара.

Кључне речи: Председавајући, Савет министара, Европска унија, Лисабонски уговор, Тројка

ПРЕДСЕДАВАЈУЋИ САВЕТА МИНИСТРА ЕУ – ЗАДАЦИ И ФУНКЦИЈЕ

Улога Председавајућег Савета министара даје свим државама чланицама Европске уније шансу да буду у центру европске позорнице током шест месеци, колико траје председавање. То што се државе налазе у фокусу пажње, омогућава њиховим лидерима да покажу своју политичку оштроумност, стекну додатну подршку и у одређеној мери да утичу на национално мњење. Међутим,

* todorovic.j82@gmail.com

** Овај чланак је настао као резултат научноистраживачког рада у оквиру Института за политичке студије који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

ова улога траје само шест месеци, дневни ред је у великој мери постављен унапред, а спољни догађаји могу додатно умањити шансе да држава буде ефикасна као председавајући.

Овај модел председавања Саветом стар је колико и саме Заједнице. За разлику од НАТО-а чији су се творци одлучили за успостављање институције Генералног Секретара који руководи радом НАТО-а и представља га споља, државе оснивачи Европских заједница изабрале су ротирајући модел председавања Саветом.

Све до усвајања Лисабонског уговора, преузимање улоге Председавајућег, значило је у потпуности преузимање одговорности за рад Савета министара ЕУ заједно са Европским саветом. Та улога са собом носи административни терет око организовања великог броја састанака. Држава која је председавала Саветом до Лисабонског уговора, морала је да води састанке на свим нивоима – од нивоа радних група - са званичницима држава чланица и Комисије преко COREPER-а (са амбасадорима), до министарских састанака секторских формација Савета али и организовања самита који укључују шефове држава и влада.

Као главне задатке Председавајућег, Хелен Валас (*Hellen Wallace*) 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 одлука,

• представљање Савета пред осталим органима Уније (Комисија, Европски парламент) као и представљање Уније према спољним партнерима (Renshaw-Hayes and Wallace 1997, 136 – 139).

Председавање траје много дуже од 6 месеци. Током једне или две припремне године, будући Председавајући кроз рад у радним групама и блиском сарадњом са својим претходницима и са онима који ће их наследити, почиње да се упознаје са досијеима, спорним тачкама у њима и могућим решењима. За улогу Председавајућег неспорно је тврдити да је то политичка функција. Бити лидер захтева темељну припрему, као и упознавање са различитим националним позицијама. Председавајући, такође, има важну националну димензију. Национална димензије представља суштински осетљиво питање. Ако је прејак нагласак на националној димензији, то може постати проблематично за вршење функције посредника, а у одређеним случајевима цена која се плаћа код куће

може бити превелика и политички неприхватљива (Vanhoonacker and Schout 2003, 7). Национална компонента је један од начина за приближавање Европске уније грађанима. Европске теме добијају додатну пажњу у националној штампи, а становништво види како његова влада игра централну улогу на ЕУ арени. Другачије речено, период на челу Уније стимулише националну дискусију о Европи.

Аутори су сагласни око тога да се могу дефинисати четири главне функције које има председавајући: 1) администрација и координација, 2) постављање приоритета, 3) посредовање и 4) заступање. То су фактичке функције, а не формалне, у смислу да су уговором предвиђене и оно што треба посебно истаћи – континуирано су се развијале. Уговором о Европској економској заједници (1957) било је прописано ротирајуће председавање, са променом на сваких шест месеци, али није назначено да ли то подразумева неке посебне функције (Elgström 2003, 5).

Када је реч о првој функцији, председавајући је одговоран за припрему и координацију рада Савета кроз састављање и дистрибуцију докумената, састављање дневног реда и сазивање свих састанака. Конкретно, то значи планирање око 2000 састанака на свим нивоима и организовање око 80 формалних и неформалних министарских састанака (Elgström 2003, 5). Координација је неопходна у односима Савета са Комисијом и Парламентом. Како би се осигурао несметан и ефикасан процес доношења одлука, ове институције морају бити у сталном контакту.

Једна од функција председавајућег је да припреми и представи листу приоритета у виду програма председавања. Упркос озбиљним ограничењима на утицај председавајућег у овом пољу (агенда која је у великој мери наслеђена и подложна спољним догађајима који могу да буду непредвидиви), Талберг (*Tallberg*) тврди да ипак постоје могућности да председавајући Савета утиче на политику ЕУ. Он уводи разлику између утврђивања распореда (увођење нових питања на дневни ред), структурирања дневног реда (стављајући различите нагласке на питања која су већ на дневном реду) као и искључивања питања са дневног реда (Tallberg 2003, 18 – 37).

Без обзира на разлике у припремама за шестомесечни период председавања, програми имају доста сличну структуру. Пре усвајања Лисабонског споразума, програми су имали делове који су се односили на политичке декларације и приоритете, као и дневни ред за одвојене Савете. Први део програма представља стратешки оквир у коме се прецизирају основни циљеви, док други део који се зове оперативни, изражава приоритете у свакој од конфигурација Савета за наредни период (Vaznonyte 2020, 502).

Кроз трећу функцију – посредовање, Председавајући тражи компромисе који су прихватљиви за све стране или барем за већину актера. Повећање броја држава чланица и постепени прелазак на гласање квалификованом већином као главно правило доношења одлука, истакли су додатно значај ове улоге. Формулација компромиса и постизање споразума један је од централних задатака сваког Председавајућег. Једна од најслушанијих критика у вези са овом функцијом јесте да краткорочни мандат и нестрпљење да се постигну резултати, могу извршити притисак на државу која председава да „гура“ чак и оне теме које још нису сазреле за реализацију (Vanhoonacker and Schout 2003, 8).

Четврта функција Председавајућег је изгубила на значају након Лисабонског уговора. До тада, заступање је значило да Председавајући има задатак да представља Савет, како споља, у међународним преговорима, тако и изнутра, у односима са другим институцијама ЕУ.

Принцип ротирајућег председавања примењиван је у Европским заједницама и касније у ЕУ, иако је институција прошла кроз низ трансформација и корекција у међувремену. Као један од кључних мотива за реформе истицао се дисконтинуитет својствен шестомесечној ротацији (Renshaw-Hayes and Wallace 1997, 134 – 158). Дисконтинуитет се најчешће приписује неуједначеном квалитету појединачних председништава, при чему се неке земље сматрају dobrim Председавајућим, док су друге обележене као мање ефикасне, неки чак и као катастрофално лоши. Стога је често у фокусу стручне литературе било утврђивање шта је то што чини добро председавање. Идентификовани су структурни фактори међу којима треба поменути величину државе чланице, административни капацитет и претходно искуство у председавању. Међутим, многи аутори доводе у питање значај таквих разлика и уместо тога указују на неструктурне факторе као што су кредибилитет и легитимитет владе која председава, оријентација ка европским интеграцијама, политичко окружење и односи са другим кључним институцијама ЕУ, пре свега са Комисијом и ЕП (Bunse 2009, 32). Други аутори наглашавају већи значај администрације која подупире рад сваког председавања на нивоу ЕУ. Са тим у вези, Секретаријат Савета посматра се као институционална меморија и „мост између различитих Председавајућих“ (Christiansen and Vanhoonacker 2008, 757).

У литератури није необично пронаћи нарative који истичу неке од подела у ЕУ попут разлика између великих и малих, старих и нових, политички стабилних у односу на политички фрагментирани државе чланице у покушајима да објасне различите

стратегије које државе бирају током председавања. Широко је распрострањено мишљење да су велике државе у предности због административних и економских ресурса али и због стручности. Њихов статус и политичка моћ стварају предуслове за вршење притиска који је понекад потребан за пробијање политичких ћорсокака (Elgström 2003a, 38 – 54). Мању администрацију је лакше координирати, а недостатак административних ресурса захтева блиске контакте са Комисијом и Секретаријатом Савета, што често резултира већом ефикасношћу. Очекивано би било да су велике државе успешније пошто имају веће капацитете од малих, али велике државе често постану заточеници сопствених интереса које покушавају да наметну по сваку цену па се тако дешава да агенда Савета буде скрајнута (Nix 2005, 51).

Државе чланице са искуством из претходних председавања требало би да извуку поуке из својих грешака. Са друге стране, држава која први пут председава ће вероватно уложити доста труда да би деби на челу Савета успео. Коначно, за националне факторе се често тврди да одређују понашање Председавајућег. Често се може чути да и националне административне особености утичу на учинак Председавајућег. Сложени политички системи где се значајна моћ даје регионалним ентитетима могу створити препреке за јединствено вођство. Конкуренција између министарстава спољних послова, ресорних одељења и премијерове или председничке канцеларије може да компликује обављање улоге Председавајућег.

Владе у улози Председавајућег могу да изаберу неколико стратегија за обављање ове улоге: лидери, преговарачи, брокери или бирократе (Elgström 2003, 14). Лидерство захтева активизам али може укључивати већи или мањи притисак на остале државе чланице. Други више воле да се понашају као преговарачи, водећи Унију кроз иновативне идеје и благовремене иницијативе. Брокер свој главни интерес види у подстицању компромиса и постизању резултата у облику директива, прописа и других закона ЕУ. На крају, Председавајући бирократа покушава да избегне грешке и скандале и фокусира се на што ефикасније вођење (Elgström 2003, 14). Очигледно је да се на ове стратегије треба гледати као на идеалне категорије. У стварности државе као Председавајући покушавају да примене многе од ових стратегија истовремено и да их комбинују на такав начин да извуку корист из њих.

Домаћи политички пејзаж обликује понашање државе као Председавајућег, олакшавајући или отежавајући одређене правце деловања. У новим државама чланицама, председавање се

доживљава као пријемни испит и степен националне мобилизације буде изразито висок. Шпанско прво председавање 1989. године спроведено је на основу проевропског консензуса у друштву, без нефлексибилних националних ограничења (Morata and Fernández Pasarín 2003, 173 – 190). Слично томе, финско прво председавање 1999. почивало је на широкој јавној подршци владиној амбицији да стекне репутацију успешног и конструктивног Председавајућег.

У извесној мери, обављање улоге Председавајућег подразумева напор да се постигне компромис између различитих интереса. Држава која је на челу шест месеци мора да стави своју администрацију у службу Уније и да покаже своју способност и поузданост као европски партнер. Посматрано у идеалним категоријама, улога Председавајућег треба да се обавља непристрасно, ефикасно и ефективно (Quaglia and Moxon-Browne 2006, 349 – 368). Зашто су нематеријални ресурси толико важни у одређивању учинка Председавајућег? Одговор лежи у комбинацији специфичне природе институције Савета и посебних карактеристика управљања на нивоу Уније. Поред поменуте непристрасности и ефикасности, подједнако је значајна и способност идентификовања подручја договора, прихватљивих компромиса и резервних решења.

Има аутора који су на становишту да мање државе често буду успешније као Председавајући у односу на неке велике (Renshaw-Hayes and Wallace 1997, 134 – 158). За то се углавном наводе три главна разлога: делују као непристрасни посредници, слабији административни ресурси захтевају блиску сарадњу са телима ЕУ, посебно са Секретаријатом и мања је вероватноћа да ће предузимати једностране иницијативе док су на челу Савета (Quaglia and Moxon-Browne 2006, 349 – 368).

Држава која председава може се усредсредити на одређена питања или минимизирати друга али ни под којим околностима не сме скренути са пута који је претходно постављен. На пример, преглед четири главна приоритета француског председавања у другом семестру 2008. године – имиграција, енергија, животна средина и одбрана – открива да је први приоритет било питање које се понавља још од програма из Тампереа и Хага (Fernández Pasarín 2011, 29 – 54). Други и трећи приоритет били су очигледно у складу са радом започетим под претходним Председавајућим, а посебно током немачког председавања у првих шест месеци 2007. године; само четврти приоритет одражава директне интересе Француске – обнављање односа између ЕУ и НАТО-а (Fernández Pasarín 2011, 38). Томе у прилог говори и следећи пример. Током

ирског председавања 2004. године, она је истакла посвећеност јачању подручја слободе, сигурности и правде, посебно питања која укључују спољне границе и визе, упркос чињеници што је Република Ирска била само придружени члан Шенгенског споразума (Fernández Pasarín 2011, 38).

Да унутрашњи фактори могу да ослабе улогу Председавајућег имамо безброј примера. Између јула 1994. и јуна 1996. године, свака од земаља које су биле Председавајући имала је додатне тешкоће унутар својих држава за време мандата: Немачка - федералне изборе, Француска – председничке изборе, затим је Шпанија, која је била следећи Председавајући, била 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, терористичке нападе од 11. септембра 2001. на Њујорк и Вашингтон, затим нападе на Мадрид 2004, Лондон 2005. и Париз 2015, војну интервенцију у Ираку 2003, светску економску кризу 2008, мигрантску кризу 2015, пандемију болести Covid-19 (2020 –).

ПРЕДСЕДАВАЈУЋИ САВЕТА МИНИСТАРА ЕУ – ОД РИМСКОГ ДО ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

Функција Председавајућег Савета министара 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 (Lorandić i Janjević 1995, 126). У почетним годинама 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 као и након укључивања другог и трећег стуба под кишобран Уније.

Током прве две деценије европских интеграција улога Председавајућег се заснивала на два функционална принципа: ротацији и симетрији (Crum 2009, 685 – 701). До деведесетих година 20. века, неке измене су уведене у ротирајући систем али оне нису доводиле у питање функционалне принципе. Повремено је модификовано трајање мандата. На пример, у јануару 1962. и 1978. године, мандати одлазећих Председавајућих су продужени како би се завршили неки посебно сложени преговори (питања која се тичу пољопривреде и рибарства) који су прекинути због божићне паузе (Fernández Pasarín 2011, 34). У погледу промена,

значајније су биле узастопне модификације реда ротације, а посебно критеријума коришћених за њено успостављање. За разлику од претходних проширења, приступање Шпаније и Португалије 1986. довело је до прве ревизије тих правила. Отуда је развијена нова формула која комбинује абecedни и параабecedни систем. Нова одлука о ротацији требало је да се примењује до краја 1998. Међутим, приступање Аустрије, Финске и Шведске 1995. године довело је до значајне измене члана 203 Уговора из Маастрихта (крај наизменичног абecedног система и успостављање новог поретка ротације заснован на политичким критеријумима – „велика“ држава увек била у Тројци која је одговорна за представљање Уније на међународној сцени) (Nugent 1999, 154). Ова промена није подразумевала модификацију принципа репрезентативности.

Критике и дискусије о реформи система председавања Саветом сежу до почетка 70-их година прошлог века. Оне се углавном свode на недостатак континуитета као и све дужи временски период до следећег председавања као резултат узастопних проширења. Два најпознатија извештаја из тог периода су *Тиндемансов* (1975) и извештај *Три мудраца* (1979) (Vanhoonacker and Schout 2003, 4). Тиндеманс је у овом извештају предложио да се период на челу продужи на годину дана и да се пружи могућност да се одређени посебни или привремени задаци повере једној држави или особи док се у извештају *Три мудраца* препоручује да се формализују задаци Председавајућег како би свака земља била под већим притиском да испуни очекивања (Vanhoonacker and Schout 2003, 4).

У децембру 2001. године, шефови држава и влада ставили су на дневни ред Конвенције о европском Уставу питање како ће у будућности изгледати председавање Саветом. На састанку Европског савета у Севиљи (2002) одлучено је да од децембра 2003. године групе од шест следећих Председавајућих израде вишегодишњи стратешки програм за наредне три године. Након тога, на састанку Европског савета у Копенхагену, група малих држава чланица попут Бенелукса, Републике Ирске и Португалије, заступала је став да би јачање сарадње међу узастопним Председавајућим требало додатно истражити (познато у литератури као Севиља плус) (Vanhoonacker and Schout 2003, 10). Таква ближа сарадња подразумева успостављање групе Председавајућих, при чему увек постоји блиска сарадња и координација између долазећих, тренутних и следећих Председавајућих што је на крају и постало модел по коме функционише ротирајуће председавање Саветом.

Мотивисани жељом за већим континуитетом, као и за давањем

лица Унији на највишем нивоу, британски и шпански премијери, Тони Блер и Хозе Азнар, први су покренули предлог за дугорочно изабраним председником Европског савета. Жискар Д'Естен као председник Конвенције о европском Уставу, укључио је идеју изабраног председника Европског савета у нацрт Уговора о Уставу из октобра 2002. године. Предлог је подржао и француски председник Жак Ширак али је као противуслугу тражио да се прихвати француски предлог да се председник Комисије бира директно у Европском парламенту. Упркос пропасти Уговора о Уставу, овај предлог је остао и у тексту Лисабонског уговора тако да ЕУ има Председника Европског Савета почев од 2009. године (Тодоровић 2010).

ПРЕДСЕДАВАЈУЋИ САВЕТА МИНИСТРА ЕУ НАКОН ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

Од средине 90-их, брига за институционалну равнотежу постала је питање од секундарне важности због појаве новог приоритета: гарантовање оперативности Уније у проширеној Европи. Све већи функционални притисак објашњава реформу ротирајућег председништва (Tallberg 2003, 18 – 37). Са тим у вези су и државе чланице, укључујући и оне мање, које су се традиционално противиле било каквој промени система, подржале велику реформу засновану на постепеној конверзији принципа репрезентативности и једнакости у принципе колективности и асиметрије (Fernández Pasarín 2011, 44).

Захтев да претходни, тренутни и следећи Председавајући раде заједно, није у потпуности новина коју доноси Уговор из Лисабона. Формат Тројке је први пут представљен 2006. године када је измењен пословник Савета (Batory and Puetter 2011, 3). Две Тројке су већ обавиле своју функцију пре ступања на снагу Лисабонског уговора. Група коју су чиниле Немачка, Словенија и Португалија позната је као прва Тројка 2007. године, наследила ју је друга група – Француска, Чешка и Шведска. Једна од декларација уз Лисабонски уговор формално је потврдила ову праксу и формат Тројке је званично постао модел за вођење ротирајућег председавања ЕУ – „унапред успостављене групе од три државе чланице“ (Batory and Puetter 2011, 3).

Рад Тројке регулисан је пословником Савета којим се дефинише девет узастопних група почевши од 2007. (Немачка, Португалија, Словенија) до групе коју чине Аустрија, Румунија и Финска, закључно са првим семестром 2020. године. Овај план ротације је

у мањој мери измењен након изласка Велике Британије и уласка Хрватске али је суштина остала иста. Свака Тројка укључује једног или два члана из групе од 13 држава које су приступиле у периоду 2004 – 2013. Поред тога, узета је у обзир величина и географски положај како би у свим Тројкама била представљена разноликост држава чланица. Можемо закључити да је главни акценат приликом дефинисања Тројки био на институционализовању партнерства између старих и нових држава.

Уговор из Лисабона укида оно што је до тада у широј јавности бивало препознато као ротирајуће председавање ЕУ које врше представници владе једне државе чланице на основу шестомесечне промене. Уместо тога, након Лисабона, уводи се комбиновано председавање Европским саветом и Саветом. Европским саветом председава стални председник који се именује на две и по године. Уговор из Лисабона успоставља стабилно председавање на нивоу Савета. Конкретно, Саветом за спољне послове пет година сада управља хибридна фигура – Високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност, који је такође један од потпредседника Комисије.

Формације Савета (осим формације за спољне послове) и даље су у надлежности ротирајућег председништва. Савет за спољне послове након Лисабонског уговора предводи Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику. У контексту искључивања неких области из ротирајућег председавања, треба поменути и Еврогрупу коју чине министри финансија земаља еврозоне, представници Комисије и Европске централне банке. Она формално није део формација Савета али она *de facto* обавља задатке који се обично приписују формацијама Савета. Све то значи да је председавање Саветом подељено на ротирајуће у виду Тројка модела и трајно (подељено на спољне послове и економску и монетарну политику) те је стога оправдано да га зовемо комбинованим.

Сложена нова институционална поставка сугерише да шефови држава или влада више не сазивају и не председавају састанцима Европског савета нити представљају ЕУ у спољним односима. Међутим, то не значи да шефови држава или влада немају улогу док се њихова земља налази на челу ротирајућег председништва. Нова одредба Уговора захтева да стални председник Европског савета припрема сваки редовни састанак Европског савета „у тесној сарадњи“ са премијером и/или шефом државе чланице која предводи ротирајуће председништво (Batory and Puetter 2011, 4). Лисабонски уговор задржава важне процедуралне функције за

„председника Савета“, односно шефа државе или владе државе чланице која председава ротирајућим председништвом, када је реч о сазивању „конференције представника влада држава чланица“ (TEU 2008, Art. 48).

ПРЕДСЕДАВАЈУЋИ САВЕТА МИНИСТРА ЕУ – ПРИМЕРИ ИЗ ПРАКСЕ

Немачка, Португалија и Словенија као прва Тројка нагласиле су посебан заједнички дух када су јавности представиле свој 18-месечни програм у јануару 2007. године (Batory and Puetter 2011, 8). Пре почетка председавања ове Тројке, директори и шефови јединица из различитих ресорних министарстава три државе окупили су се на радионици. Често се цитира да су словеначки званичници имали користи од искустава размене са „старим“ државама чланицама, али и њихове тврдње да португалски званичници нису желели много да сарађују након завршетка припремне фазе (Batory and Puetter 2011, 8).

Следећа Тројка коју су чиниле Француска, Чешка и Шведска узима се у литератури као један од лоших примера. Познате су анегдоте о пропустима, укључујући повремено отворено непријатељство између француских и чешких званичника. Један од проблема био је евроскептицизам чешког председника Вацлава Клауса, други проблем, била је пропаст чешке коалиционе владе само три месеца пре почетка чешког председавања. Наравно, посебан проблем била је перцепција да је Француска, као највећа држава у овој Тројци, покушала да буде доминантна (Batory and Puetter 2011, 8). То је било посебно видљиво у погледу спољнополитичких амбиција председника Николе Саркозија током управљања економском кризом, до те мере да су се „активности чешког председништва и председника Саркозија показале као некоординисане, па чак на моменте и контрадикторне“ (Batory and Puetter 2011, 8).

Проблеми су подједнако били уочљиви у начину на који су три државе представиле Тројку спољном свету. На пример, док је интерент страница немачког председништва посветила неколико пасуса објашњењима о новом моделу председавања и садржала неколико вести о активностима Тројке, као и презентацију 18-месечног програма, француско председништво је послало само кратку поруку о томе (Batory and Puetter 2011, 9).

Случај Тројке коју су чиниле Шпанија, Белгија, Мађарска интересантан је из неколико разлога. Пре свега, наглашава улогу политичког вођства у припреми Тројке (Batory and Puetter

2011, 11). Заједнички лого председавања и заједничка интернет адреса партнера из Тројке, показују већу посвећеност ове три државе чланице да пројектују кохерентан спољни профил. Поред поменутих симболичних елемената, ова Тројка је развила дубље структуре сарадње, укључујући заједнички процес израде 18-месечног програма председавања који укључује ресорна министарства и размену дипломата (Batory and Puetter 2011, 11).

Као представница великих држава, Немачка је имала материјалне и кадровске ресурсе неопходне за испуњавање различитих управљачких задатака које има Председавајући. Немачко председавање 2007. године сматрало се последњом приликом да се наставе преговори о Уставном уговору и отвори пут институционалним реформама. Четири главне теме током овог председавања биле су: социјално-економска модернизација Европе, јачање европског простора правде, покретање међународних мировних иницијатива и договор о томе како поступати даље са Уставним уговором (Maurer 2008, 51 – 59).

У погледу организације рада Савета, немачко председништво је испланирало, координирало и спровело око 4000 састанака Савета на свим нивоима. Опсежни административни и људски ресурси највеће државе чланице знатно су јој олакшали овај задатак. Рано и јасно постављање приоритета, како у целокупном програму рада, тако и у програмима појединих министарстава, помогло је да се усредсреди на функције управљања и посредовање. На националном нивоу, припреме за немачко председавање почеле су након промене владе у јесен 2005. године (Maurer 2008, 51 – 59). Следећи фактор који је допринео успеху био је самопоуздан стил руковођења у радним групама Савета који није дозволио да расправе измакну контроли али је важну улогу имао и притисак на националне делегације да дају уступке у ситуацијама када су осетљива питања захтевала једногласне одлуке (Kietz and Maurer 2008, 95 – 110).

Током овог немачког председавања решено је горуће питање Уставног уговора јер је утабан пут ка усвајању реформског уговора из Лисабона. Равнотежа између посредовања и заступања националних интереса била је посебно деликатна за Немачку због њене политичке снаге на нивоу Уније. Да би осигурао реформу Уставног уговора, Берлин је прихватио далекосежне компромисе у областима политика које нису повезане са Уставним уговором у корист земаља попут Пољске и Француске, чије је одобравање Уставног уговора било посебно проблематично. То је укључивало компромисе у трговинској политици, посебно у преговорима из Дохе, заокрет против већих уступака ЕУ у области пољопривреде,

отвореније критике руске политике енергетике и снабдевања енергијом и јасан фокус на Европску политику суседства (Maurer 2008, 51 – 59).

Током следећег немачког председавања, у другој половини 2020. године, Европска унија је била суочена са драматичном ситуацијом коју је створила пандемија. Немачка влада је била принуђена да у потпуности преиспита приоритете свог председавања. Такође, припреме владе за ово председавање почеле су 24 месеца пре преузимања водеће позиције док је координација са друга два партнера из Тројке, Португалијом и Словенијом, започела годину дана раније (Baasner and Seidendorf 2020).

Децембра 2020. године, након дугих преговора између држава чланица ЕУ о новом буџету и пакету стимулативних средстава против последица вируса корона, коначно је постигнут споразум. Договор на завршном састанку на врху под немачким председавањем постигнут је после недеља неизвесности. Немачка канцеларка скупила је све своје искуство и искористила економски утицај Немачке да Пољска и Мађарска одблокирају буџет ЕУ. Тако да се опет може извући закључак да је немачко председавање било успешно као што је то било и 2007. године.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На сваких шест месеци се смењују државе које председавају Унијом. На тај начин, све државе чланице имају могућност да макар у кратком временском периоду, преузму у своје руке управљање пословима Уније. Добивши прилику за то, државе се труде да дају максимум како би се показале као успешни лидери. 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.

Ротирајуће председавање даје легитимитет за доношење одлука у ЕУ пружајући свакој држави чланици прилику да у редовним интервалима председава процесом доношења одлука. С обзиром да се политички систем ЕУ заснива на блиској сарадњи националних административних структура, учешће националних елита у кључним процесима ЕУ пресудно је за стицање искуства из прве руке у тим процесима, кроз успостављање блиских радних односа са колегама у другим државама чланицама и институцијама Уније. Поред тога, ротирајуће председавање води ка већој видљивости политике ЕУ на домаћем терену: национална

влада добија много већу пажњу јавности у сопственој земљи током председавања кроз одржавање низа састанака на високом нивоу, конференција, фестивала и других догађаја.

На крају, укратко треба сумирати које су то предности и недостаци институције Председавајућег на основу свега што смо навели у овом раду. Када говоримо о предностима – држава која председава је шест месеци у средишту пажње и то за њу лично представља ствар престижа (Nugent 1999, 155). 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 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. Када је реч о недостацима из позиције Уније, 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 стога штета да држава која се показала као успешан Председавајући, мора да чека толико дуго да би наставила тамо где је стала или обрнуто, ако се лоше показала да сачека нову прилику да исправи своје грешке.

Институционалне промене, укључујући успостављање Тројке, Високог представника за спољне послове и безбедносну политику, Председника Европског савета, као и председника Еврогрупе, ограничиле су овлашћења ротирајућег председништва (Dinan 2013, 1256 – 1273). Без обзира на поменуте промене, ротирајуће председништво у великој мери и даље обликује дневни ред Савета. На дневни ред неизбежно утичу вишеструки фактори, као што су законодавни досијеи наслеђени од претходника, програм Тројке, приоритети Европског савета и Европске комисије али и притисак који врше спољни догађаји. Ипак, приликом израде дневног реда, држава која председава процењује важност сваког досијеа који јој пружа прилику да унапреди предлоге у складу са сопственим националним приоритетима (Fernández Pasarín 2011, 50). Поред тога, треба напоменути да се у литератури често могу наћи ставови да је еволуција институције Председавајућег истовремено прича о „комунитаризацији“ јер су се узастопна председништва годинама све више поистовећивала са интересима Европске уније па је тако ова институција добила квази-наднационални карактер (Fernández Pasarín 2008, 617 – 634).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Тодоровић, Јелена. 2010. „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора.“ *Политичка ревија* 26 (4): 301 – 318. doi: 10.22182/pr.2642010.16.
- Baasner, Frank, and Seidendorf, Stefan. 2020. “German presidency of the Council of the European Union:... and suddenly everything is different.” *European Issue*, No.565. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0565-german-presidency-of-the-council-of-the-european-union-...-and-suddenly-everything-is-different>.
- Batory, Agnes, and Puetter, Uwe. 2011. “The trio presidency in the European Union of the Lisbon Treaty.” *Working paper 01*. Budapest: Center for European Union Research, Hungarian Europe Society.
- Bunse, Simone. 2009. *Small States and EU Governance - Leadership through the Council Presidency*. London: Palgrave Macmillan.
- Christiansen, Thomas, and Sophie, Vanhoonacker. 2008. “At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat.” *West European Politics* 31 (4): 751 – 770. doi:10.1080/01402380801906015.
- Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.
- Crum, Ben. 2009. “Accountability and Personalisation of the European Council Presidency.” *Journal of European Integration* 31 (6): 685 – 701. doi: 10.1080/07036330903199853.
- Dinan, Desmond. 2013. “The post-Lisbon European Council Presidency: An interim assessment.” *West European Politics* 36 (6): 1256 – 1273. doi: 10.1080/01402382.2013.826029.
- Elgström, Ole. 2003. “Introduction.” In *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ed. Ole Elgström, 1 – 17. London: Routledge.
- Elgström, Ole. 2003a. “The honest broker? The Council Presidency as a mediator.” In *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ed. Ole Elgström, 38 –54. London: Routledge.
- Elgström, Ole. 2003b. *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*. London: Routledge.
- Fernández Pasarín, Ana Mar. 2008. “Change and stability of the EU institutional system: The communitarisation of the Council Presidency.” *Journal of European Integration* 30 (5): 617 – 634. doi: 10.1080/07036330802439590.
- Fernández Pasarín, Ana Mar. 2011. “The reform of the Council Presidency: paving the way for a new synergy with the European Commission?” *Politique européenne* 35 (3): 29 –54. doi: 10.3917/poeu.035.0029.

- Hix, Simon. 2005. *The Political system of the European Union*. London: Mackmillan Press LTD.
- Kietz, Daniela, and Andreas Maurer. 2008. "Scope and Limitations of the Council Presidency. An Evaluation of the German Presidency in Light of the Reform Treaty." In *The Potential of the Council Presidency An Analysis of Germany's Chairmanship of the EU 2007*, ed. Daniela Kietz and Perthes Volker. *SWP Research Paper* (1): 95 – 110.
- Lopandić, Duško, i Milutin Janjević. 1995. *Ugovor o Evropskoj uniji- od Rima do Mاستrihta*. Beograd: Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut ekonomskih nauka, Evropski pokret u Srbiji.
- Maurer, Andreas. 2008. "The German Council Presidency: Managing Conflicting Expectations." *Journal of Common Market Studies* 46: 51 – 59. doi: 10.1111/j.1468-5965.2008.00810.x.
- Morata, Francesc, and Ana-Mar Fernández Pasarín. 2003. "The Spanish Presidencies of 1989, 1995 and 2002 – From commitment to reluctance towards European integration." In *European Union Council Presidencies-A comparative perspective*, ed. Ole Elgström, 173 – 190. London: Routledge.
- Nugent, Neill. 1999. *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave.
- Quaglia, Lucia, and Edward Moxon-Browne. 2006. "What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared." *Journal of Common Market Studies* 44 (2): 349 – 368. doi: 10.1111/j.1468-5965.2006.00626.x.
- Renshaw-Hayes, Fiona, and Hellen Wallace. 1997. *The Council of Ministers*. London: Mackmillan Press LTD.
- Tallberg, Jonas. 2003. "The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency." In *European Union Council Presidencies – A comparative perspective*, ed. Ole Elgström, 18 – 37. London: Routledge.
- Vanhoonacker, Sophie, and Adriaan Schout. 2003. "The Rotating Presidency of the Council of the EU: Obstinate or Obsolete?" *CONVEU 30 Project: Reforming the EU Institutions – Challenges for the Council*.
- Vaznonyte, Auste. 2020 "The rotating Presidency of the Council of the EU – Still an agenda-setter?" *European Union Politics* 21 (3): 497 – 518. doi: 10.1177/1465116520916557.

Jelena Todorović Lazić
Institute for political studies, Belgrade

THE EVOLUTION OF THE ROLE OF THE EU COUNCIL OF MINISTERS PRESIDENCY

Resume

The principle of the rotating Presidency was first applied in the European Communities and later the EU, although the institution has undergone the series of transformations and adjustments in the meantime. One of the key motives for the reforms was the discontinuity inherent in the six-month rotation. The discontinuity is most often attributed to the uneven quality of individual presidencies, with some countries considered as good Presidency, while others are less effective in that role. The Member States that hold the Presidency of the Union change every six months. In this way, all Member States have the possibility to take in their hands the management of the EU affairs for certain period of time. Given the opportunity to do so, Member States strive to give their best to prove themselves as successful leaders. The rotating Presidency could lead to greater visibility of EU policy at home: the national government receives much more public attention in its own country during its Presidency through the series of high-level meetings, conferences, festivals and other events. However, the success of the Member State as Presidency does not only depend on the ability to be good mediator among Member States and negotiator with actors outside the Union, but also depends on many internal and external factors. Institutional changes, including the establishment of the Troika, the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, the President of the European Council and the President of the Eurogroup, have somewhat limited the powers of the Presidency. Notwithstanding the changes mentioned, the rotating Presidency continues to shape and influence the Council's agenda to the large extent.

Keywords: Presidency, Council of Ministers, European Union, Treaty of Lisbon, Troika system

* Овај рад је примљен 1. новембра 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 8. новембра 2021. године.