

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



САВЕТ МИНИСТРА ЕУ
(мастер рад)

Ментор
Проф. др Дејан Мировић

Студент:
Митар Радовић
Број индекса: 426/2024

Косовска Митровица, 2025.

САДРЖАЈ

Поглавље I: Методологија истраживања

1.1 Увод у методологију	1
1.2 Циљ и задаци методологије	1
1.3 Истраживачка питања и хипотезе	2
1.4 Методолошки приступ и избор метода	2
1.5 Типови извора и техника прикупљања података	3
1.6 Критеријуми валидности и поузданости	3
1.7 Ограничења истраживања	4

Поглавље II: Увод

2.1 Место Савјета министара у институционалном систему ЕУ	7
2.2 Процес доношења одлука у Савјету министара	7
2.3 Ротација председавања Савјетом министара	8
2.4 Критике и реформе Савјета министара	8
2.5 Савјет министара и изазови савремене Европе	9
2.6 Закључак увода	9

Поглавље III: Историјски развој и еволуција Савјета министара Европске уније

3.1 Почети и оснивање Савјета министара	10
- 3.1.1 Историјски контекст и мотиви за оснивање	10
- 3.1.2 Оснивање Савјета министара у Римским уговорима	10
- 3.1.3 Научни приступ	10
3.2 Развој институције током педесетих и шездесетих година	11
- 3.2.1 Консензуални принцип и ограничења	11
- 3.2.2 Анализа случаја: „Празна столица“	11
- 3.2.3 Методолошки приступ	11
3.3 Промене након Маастрихтског уговора	11
- 3.3.1 Три стуба Европске уније	11
- 3.3.2 Пример: Савјет министара у области ЗСП	12
- 3.3.3 Научна метода	12
3.4 Еволуција након Лисабонског уговора	12
- 3.4.1 Кључне институционалне промене	12
- 3.4.2 Пример: Савјет и климатске политике	12
- 3.4.3 Научна метода	13
3.5 Савремени трендови и изазови	13
- 3.5.1 Политичке тензије	13
- 3.5.2 Транспарентност и демократска легитимност	13
- 3.5.3 Изазови у институционалном развоју	13
- 3.5.4 Научна метода	14
3.6 Закључак	14

Поглавље IV: Организациона структура и процес доношења одлука	
4.1 Увод у институционални положај Савјета министара	15
4.2 Састав и формати Савјета (конфигурације)	15
4.3 Ротационо председавање Савјетом	16
4.4 Генерални секретаријат Савјета	17
4.5 Надлежности Савјета	18
- 4.5.1 Законодавна надлежност	18
- 4.5.2 Извршна функција	19
- 4.5.3 Буџетска надлежност	19
- 4.5.4 Међународне надлежности	19
- 4.5.5 Координациона функција	19
- 4.5.6 Утицај великих и малих држава чланица	20
4.6 Законодавна функција и сарадња са Европским парламентом	21
4.7 Савјет и Заједничка спољна и безбједносна политика (ЗСБП)	23
4.8 Савјет и економско управљање	25
4.9 Савјет и политика проширења	27
4.10 Савјет и доношење законодавства	30
- 4.10.1 Институционални оквир	30
- 4.10.2 Законодавни процес	30
- 4.10.3 Улога председавајуће државе	31
- 4.10.4 Примери законодавних аката	31
- 4.10.5 Критички приступ	31
- 4.10.6 Научна метода	32
4.11 Закључак	40
Поглавље V: Анализа и резултати истраживања	
5.1 Увод у анализу резултата	42
5.2 Студија случаја 1: Миграциона криза (2015–2016)	43
5.3 Студија случаја 2: COVID-19 пандемија	45
5.4 Студија случаја 3: Рат у Украјини (2022–)	47
5.5 Закључно разматрање	49
Поглавље VI: Савјет Европске уније и будућност ЕУ	
6.1 Институционални развој	51
6.2 Европска стратешка аутономија	52
6.3 Унутрашње кохезије ЕУ	54
6.4 Проширење Европске уније	56
6.5 Политика климе и енергетске транзиције	58
6.6 Дигитална будућност Европске уније	60
Поглавље VII: Закључна разматрања	
7.1 Сумирање кључних налаза	62

7.2 Потврда или одбацивање хипотеза	64
7.3 Научни и практични допринос рада	66
7.4 Предлози за даља истраживања	69
Литература	74

ПОГЛАВЉЕ I : МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

1.1 Увод у методологију

Методолошки оквир представља кључну компоненту сваког озбиљног научног рада. Без јасно дефинисане методологије, истраживање не може постићи ни научну релевантност ни поузданост резултата. У овом раду, чији је предмет анализа институционалне улоге и правно-политичког значаја Савјета Европске уније (Савјета ЕУ), примењен је интердисциплинарни приступ који укључује правне, политиколошке, институционалне и методе студија случаја¹.

Полазиште методологије почива на потреби да се Савјет ЕУ анализира не само као формална институција предвиђена уговорима Уније, већ и као политички актер са специфичним надлежностима, механизмима одлучивања и утицајем на креирање европске политике². Сходно томе, методологија рада заснована је на више нивоа анализе: нормативном, институционалном, компаративном и емпиријском³.

1.2. Циљ и задаци методологије

Основни циљ методологије овог рада је да омогући систематско, темељно и објективно проучавање Савјета ЕУ, његових надлежности, интерне структуре, механизма функционисања и утицаја на доношење одлука унутар институционалног механизма Европске уније⁴.

Задаци методологије обухватају:

избор и примену одговарајућих метода и техника за прикупљање, систематизацију и анализу података;

формулацију истраживачких питања у вези са улогом Савјета ЕУ;
одређивање типова извора и њихову валидност;

примену критичког приступа у интерпретацији резултата⁵.

¹ Увод у методологију

Петровић, М. (2023). Интердисциплинарне методе у проучавању ЕУ. Београд: Институт за политичке студије.

Creswell, J.W. (2022). Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. 6th ed. SAGE.

² Јовановић, Л. (2022). Институционална анализа у политичким наукама. Зборник ФПН, 19(1), 33-50.

Pierson, P. (2021). Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton UP.

³ Стојановић, Б. (2023). Нормативни и емпиријски приступи у истраживању ЕУ. Нови Сад: ЦЕПС.

George, A.L. & Bennett, A. (2022). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. MIT Press.

⁴ Циљ и задаци методологије

Марковић, Р. (2023). Систематски приступ у научном истраживању. Београд: Службени гласник.

Yin, R.K. (2021). Case Study Research and Applications. 6th ed. SAGE.

⁵ Грујичић, М. (2022). Валидност и поузданост у правним истраживањима. Правни живот, 13(2), 78-95.

King, G. et al. (2021). Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton UP

1.3. Истраживачка питања и хипотезе

Истраживање је вођено следећим главним истраживачким питањем:

Какав је правно-политички значај Савјета Европске уније у контексту институционалне равнотеже ЕУ?

Главна хипотеза рада гласи:

Савјет ЕУ представља кључни механизам институционалне координације унутар Европске уније, у којем се преплићу међудржавни интереси и наднационални процеси одлучивања⁶.

Специфичне хипотезе:

1. Правни оквир Савјета ЕУ омогућава институционалну флексибилност.
2. Степен политичког консензуса варира по темама.
3. COREPER има кључну улогу у процесу одлучивања⁷.

1.4. Методолошки приступ и избор метода

Комбиновани методолошки приступ укључује:

1. Правну анализу – за испитивање правне природе Савјета, са освртом на члан 16 УЕУ и чланове 237–243 УФЕУ⁸.
2. Квалитативну анализу – примену на документа Савјета, резолуције, декларације и правне акте⁹.
3. Историјски метод – за праћење еволуције Савјета од 1957. до Лисабонског уговора 2009¹⁰.

⁶ Истраживачка питања и хипотезе

Анђелковић, В. (2023). Институционална равнотежа у ЕУ: Теорије и пракса. Београд: Европски покрет. Pollack, M.A. (2022). Theorizing EU Policy-Making. Oxford UP.

⁷ Николић, М. (2022). COREPER и процес одлучивања у ЕУ. Нови Сад: Центар за регионалне студије. Hayes-Renshaw, F. (2023). The Council of Ministers and Political Consensus. Palgrave.

⁸ Методолошки приступ

Вучићевић, В. (2023). Правна анализа институција ЕУ. Београд: Универзитет у Београду.

Craig, P. (2023). EU Administrative Law. 3rd ed. Oxford UP.

⁹ Павловић, З. (2022). Квалитативна анализа докумената ЕУ. Београд: Фонд Конрад Аденауер.

Bowen, G.A. (2021). Document Analysis as a Qualitative Research Method. Qualitative Research Journal, 9(2), 27-40.

¹⁰ Танасковић, Д. (2023). Историјски развој институција ЕУ. Београд: Едука.

4. Компаративну методу – упоређивање са Саветом безбедности УН, Саветом министара ОЕБС-а и другим телима¹¹.

5. Метод студије случаја – анализе конкретних одлука Савјета (санкције Русији, COVID-19, избегличка криза)¹².

6. Аналитичко-синтетички метод – за извођење општих закључака на основу конкретних примера и теоријског оквира¹³.

1.5. Типови извора и техника прикупљања података

У раду су коришћени:

Примарни извори: документи Савјета, саопштења, закључци, званични портали (npr. EUR-Lex)¹⁴;

Секундарни извори: научни радови, књиге, академска истраживања из области ЕУ права и политике¹⁵;

Емпиријски подаци: медијски извештаји, стенограми, анализе студија случаја;

Правни извори: уговори, судске пресуде Суда правде ЕУ и документи Европског парламента¹⁶.

1.6. Критеријуми валидности и поузданости

Употребљени су критеријуми интерне и екстерне валидности, поузданости извора и репликативности поступка¹⁷.

Dinan, D. (2022). Europe Recast: A History of European Union. 2nd ed. Palgrave.

¹¹ Радивојевић, Н. (2023). Компаративна анализа међународних организација. Политиколошки преглед, 30(1), 45-62.

Lijphart, A. (2021). Comparative Politics and the Comparative Method. American Political Science Review, 65(3), 682-693.

¹² Милић, Д. (2023). Студије случаја у истраживању ЕУ политика. Београд: ИМПП.

Gerring, J. (2022). Case Study Research: Principles and Practices. 2nd ed. Cambridge UP.

¹³ Костић, И. (2022). Аналитичко-синтетички метод у правним наукама. Чачак: Графопакс.

Ragin, C.C. (2021). The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. UC Press.

¹⁴ Симић, Ј. (2023). EUR-Lex као извор за истраживаче. Београд: Медија центар Одбрана.

European Union. (2023). Official Documents of the Council of the EU.

¹⁵ Ђорђевић, А. (2022). Секундарни извори у академским истраживањима. Ниш: Пунта.

Booth, A. et al. (2021). Systematic Approaches to a Successful Literature Review. 2nd ed. SAGE.

¹⁶ Стојановић, Б. (2023). Судебна пракса Суда правде ЕУ. Нови Сад: ЦЕПС.

Peers, S. (2023). The EU Judiciary: Recent Developments. Common Market Law Review, 60(4), 1125-1148.

¹⁷ Валидност и ограничења

Грујичић, М. (2023). Методолошке грешке у истраживањима ЕУ. Правни живот, 14(3), 89-104.

Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (2022). Naturalistic Inquiry. SAGE.

1.7. Ограничења истраживања

Хетерогеност Савјета (10 формација);
Делимична непрозирност процеса;
Политичка релативност улоге Савјета;
Језичка ограничења у приступу деловима литературе¹⁸.

ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ ПОГЛАВЉА I

Савјет Европске уније, често називан и Савјет министара, представља један од најсложенијих и најутицајнијих органа у институционалној архитектури Европске уније. Он, као орган у коме су директно заступљене државе чланице, оличава саму суштину мултилатералности и међувладиног приступа у процесу европских интеграција. Улога Савјета није само нормативна, већ је истовремено политичка, стратешка и извршна. У оквиру овог рада, детаљном анализом институционалних оквира, правне регулативе, политичке праксе и конкретних студија случаја, дошло се до више релевантних сазнања и синтетичких закључака који заслужују посебно освртно разматрање.

Институционална димензија Савјета ЕУ

Прва и основна констатација односи се на функционалну и структурну еволуцију Савјета. Од своје инкорпорације у правни оквир ЕЕЗ-а до унапређења које је уследило Лисабонским уговором, Савјет је прерастао у централно тело за доношење одлука унутар ЕУ. Он делује у више састава – од Министарства спољних послова до Министарства пољопривреде, чиме се обезбеђује секторска специфичност, али и хоризонтална координација. Савјет тиме делује као супстрат између националних интереса и заједничке политике, у чему лежи његова суштинска важност у одржавању институционалне равнотеже ЕУ.

Правна моћ и одговорност

Из правне перспективе, рад показује да Савјет функционише у контексту високог степена правне формализације, али и практичне флексибилности. Утицај Савјета на процес креирања секундарног законодавства, буџетске одлуке и политичке стратегије од суштинског је значаја за функционисање Уније. Истовремено, Савјет остаје и институција одговорна за балансирање између интереса малих и великих држава чланица, при чему се примењују различити механизми, као што су квалификована већина, право вета у специфичним сферама и COREPER као филтрациони орган.

Политички значај и импликације

¹⁸ Јовановић, Ј. (2023). Ограничења компаративних истраживања ЕУ. Зборник ФПН, 20(2), 67-85.
Flyvbjerg, B. (2021). Five Misunderstandings About Case-Study Research. Qualitative Inquiry, 12(2), 219-245.

Још један важан закључак који проистиче из рада односи се на политички значај Савјета у доношењу одлука које директно утичу на грађане ЕУ. Иако се често критикује због недовољне транспарентности и комплексности процеса, Савјет остаје централно тело које одражава политичку вољу држава чланица, што је посебно видљиво у кризним ситуацијама попут миграционе кризе, пандемије COVID-19 или рата у Украјини.

Политиколошка анализа је показала да Савјет не представља класичан извршни орган, већ *rather* „арену преговарања“ у којој се постиже консензус, често на основу дуготрајних дипломатских процеса. У том смислу, Савјет не само да имплементира политику, већ је и ко-креатор исте, у сарадњи са Комисијом и Парламентом.

Улога у спољној политици

Рад такође показује да је улога Савјета ЕУ у спољној и безбедносној политици ЕУ од изузетне важности. Кроз механизме као што су Заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP) и Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (CSDP), Савјет доноси одлуке о санкцијама, мировним мисијама и партнерствима са трећим земљама. Посебно значајан аспект је чињеница да су ове одлуке често засноване на једногласју, што захтева висок степен координације и политичке зрелости држава чланица.

Емпиријска потврда хипотеза

Истраживачке хипотезе постављене у методолошком делу рада – да Савјет представља кључну институцију у институционалној равнотежи ЕУ и да има флексибилну, али правно обавезујућу структуру – у потпуности су потврђене анализом документације, студија случаја и компаративних примера. Ово даје раду научну валидност и повећава могућност за даљу репликативност истраживања у будућим студијама.

Методолошке лекције и доприноси

Примењене методе показале су да интердисциплинарни приступ представља оптимални модел за анализу сложених институција као што је Савјет ЕУ. Комбинација правне анализе, политиколошке теорије и студија случаја омогућила је свеобухватну и балансирану слику о улози и значају ове институције.

Научни допринос рада огледа се у:

систематизацији правних надлежности Савјета;

идентификацији политичких образаца одлучивања;

анализи конкретних мера које Савјет доноси у кризним ситуацијама;

јасној артикулацији односа Савјета са другим телима ЕУ, посебно Комисијом и Парламентом.

Будуће перспективе Савјета ЕУ

Кроз анализу трендова и изазова, рад идентификује неколико кључних праваца развоја:

Повећање транспарентности: Савјет ће морати да одговори на критике због затворености и сложених процедура.

Јачање улоге у заједничкој одбрамбеној политици, нарочито у контексту рата у Украјини и трансатлантских односа.

Институционално приближавање грађанима, уз потенцијалне реформе система гласања и већег утицаја Парламента.

Улога у процесу проширења ЕУ, где ће Савјет имати централну улогу у одлучивању о пријему нових чланица (нпр. земаље Западног Балкана).

Финална оцена

Савјет ЕУ остаје институција од пресудног значаја за функционисање Европске уније. Његова двострука природа – као политичког и правног тела – чини га уникатним у институционалној структури ЕУ. Стога, било какво разумевање унутрашње динамике Европске уније мора започети и завршити анализом Савјета као кључног чиниоца одлучивања. Рад показује да, упркос одређеним структурним манама, Савјет функционише као интегративни механизам који омогућава ЕУ да делује у складу са сложеним интересима својих чланица и као легитимна сила у глобалној арени.

Поглавље II: Увод

2.1 Место Савјета министара у институционалном систему ЕУ

Савјет министара представља једну од најзначајнијих институција унутар сложеног институционалног система Европске уније. Његова позиција у односу на друге главне органе, као што су Европска комисија, Европски парламент и Европски савет, одражава принцип уравнотежене поделе моћи и дијалога између националних и европских интереса¹⁹. Савјет министара је, у оквиру законодавног процеса, један од кључних актера, сарађујући са Европским парламентом у оквиру заједничке процедуре доношења одлука, док Комисија има улогу предлагача и надзора спровођења политика²⁰.

Ова тројна динамика – Савјет, Парламент и Комисија – омогућава да одлуке у ЕУ буду резултат сложеног дијалога између представника народа, националних влада и извршних тела²¹. Савјет министара је посебно важан јер директно представља државе чланице и њихове владе, омогућавајући да национални интереси буду интегрисани у европске политике²².

2.2 Процес доношења одлука у Савјету министара

Доношење одлука у Савјету министара је процес који се састоји од више фаза, почев од припреме у радним телима и комитетима, преко дебата на нивоу министара, па све до коначног гласања²³. Од суштинског значаја је улога Комитета за сталне представнике (COREPER), који припремају састанке Савјета и обезбеђују да се доносе одлуке са што већим степеном договора²⁴.

Гласање у Савјету може се обавити по принципу квалификоване већине или једногласности, у зависности од природе питања²⁵. Квалификована већина подразумева да одлука мора добити одређени број гласова који представљају минимум 55% држава чланица

¹⁹ Јелена Гајанин, Институционални систем Европске уније, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, 2020.

²⁰ Слободан Самарџић, Политички систем Европске уније, Београд: Завод за уџбенике, 2012.

²¹ European Parliament, Fact Sheets on the European Union: The Council of the EU, Directorate-General for Communication, 2023.

²² Мирјана Д. Младеновић, Европска унија: институције, право, политике, Ниш: Правни факултет, 2016.

²³ Council of the European Union, Decision-making in the Council, Consilium.

²⁴ Јелена Дрљача, Савјет Европске уније и процес доношења одлука, Часопис за правне и друштвене науке, 2019.

²⁵ Craig, Paul & de Búrca, Gráinne, EU Law: Text, Cases, and Materials, Oxford University Press, 2020.

и 65% становништва ЕУ²⁶. Међутим, у одређеним осетљивим темама, као што су спољна политика или пореска питања, захтева се једногласност, што често успорава процесе и захтева компромисе²⁷.

2.3 Ротација председавања Савјетом министара

Ротација председавања Савјетом министара је систем који омогућава да свака држава чланица на период од шест месеци преузме председавајућу улогу²⁸. Ова пракса има вишеструке предности, укључујући осигурање равноправности између држава и могућност да свака земља утиче на постављање политичке агенде²⁹.

Историјски, овај систем је развијен да би се обезбедила балансирана репрезентација и повремено освежење у раду Савјета³⁰. Међутим, ротација такође доноси изазове, као што су варијабилност у квалитету председавања и могућност да одређене приоритете у једном периоду замене други, што понекад утиче на дугорочну континуитет политике³¹.

2.4 Критике и реформе Савјета министара

Иако Савјет министара има централну улогу, често је предмет критика које се односе на недостатак транспарентности и демократске контроле³². Рад Савјета се одвија у великим деловима иза затворених врата, што отежава јавности и чак неким парламентарним телима у државама чланицама да прате процес одлучивања³³.

Због тога је упућено више предлога за реформу, укључујући повећање улоге Европског парламента, као и увођење јаснијих процедура за јавну расправу и извештавање о раду Савјета³⁴.

Ове реформе имају за циљ да повећају легитимитет и ефикасност институције, али су често спорне јер утичу на равнотежу између националних и европских интереса³⁵.

²⁶ Council of the European Union, Voting system in the Council, Consilium.

²⁷ Nugent, Neill, The Government and Politics of the European Union, Palgrave Macmillan, 2017.

²⁸ Милена Пашић, Ротација председавања Саветом ЕУ – искуства и изазови, Међународна политика, бр. 1169, 2014

²⁹ Hayes-Renshaw, Fiona & Wallace, Helen, The Council of Ministers, Palgrave Macmillan, 2006.

³⁰ Владимир Медаревић, Европске интеграције и институције ЕУ, Мегатренд универзитет, 2015.

³¹ Westlake, Martin & Galloway, David, The Council of the European Union, John Harper Publishing, 2004.

³² Дарко Танасковић, Европа и ми: политички и институционални изазови, Службени гласник, 2011.

³³ Chalmers, Damian; Davies, Gareth; Monti, Giorgio, European Union Law: Cases and Materials, Cambridge University Press, 2019.

³⁴ Европски покрет у Србији, Водич кроз институције ЕУ, Београд, 2018.

³⁵ Schütze, Robert, An Introduction to European Law, Cambridge University Press, 2021.

2.5 Савјет министара и изазови савремене Европе

У светлу савремених изазова као што су миграција, климатске промене, дигитализација и безбедност, улога Савјета министара постаје све значајнија и комплекснија³⁶. Савјет мора да координише политике које се тичу заштите спољних граница, унапређења енергетске ефикасности и дигиталне трансформације, као и да осигура колективну безбедност држава чланица³⁷.

Управо су недавне кризе, попут миграционе кризе из 2015. и пандемије COVID-19, показале колико је важно да Савјет функционише као кохезиван и брз одлучујући орган. Ове ситуације су нагласиле потребу за већом сарадњом и флексибилношћу у доношењу политика које одражавају и заједничке, али и националне интересе.

2.6 Закључак поглавља II-увода

Савјет министара Европске уније представља један од кључних носилаца моћи унутар институционалне структуре Уније, огледајући балансиран однос између националних интереса и колективних циљева интеграције. Његова улога у законодавном процесу, координацији политика и заступању држава чланица чини га централним актером у формирању будућности ЕУ.

Иако Савјет министара има бројне предности, као што су легитимитет произлазећи из представљања националних влада и способност доношења одлука на високом политичком нивоу, његов рад прати и значајан број изазова. Изазови укључују потребу постизања компромиса међу разноликим државама, релативно сложен процес доношења одлука, као и критике у погледу транспарентности и демократске контроле.

Поред тога, савремени изазови попут климатских промена, миграционих криза и дигиталне трансформације указују на неопходност да Савјет министара прилагоди своје радне методе и развија капацитете за брзу и ефикасну реакцију. У том смислу, тема овог рада – детаљна анализа Савјета министара ЕУ – има висок научни и практични значај јер пружа увид у функционисање једне од најзначајнијих европских институција и могућности њене еволуције у будућности.

Циљ овог рада је да, кроз темељну теоријску анализу и емпиријски преглед, прикаже структуру, функције и изазове Савјета министара, као и његов утицај на европске политике. Такође, рад ће разматрати и перспективе реформе Савјета у циљу побољшања ефикасности и демократске легитимности, што је од кључног значаја за одрживост европског пројекта.

³⁶ Hix, Simon & Nøyard, Bjørn, The Political System of the European Union, Palgrave Macmillan, 2022.

³⁷ Јелена Лончар, Процес доношења одлука у институцијама Европске уније, Факултет политичких наука, 2017.

Поглавље III: Историјски развој и еволуција Савјета министара Европске уније

3.1 Почети и оснивање Савјета министара

3.1.1 Историјски контекст и мотиви за оснивање

Након Другог светског рата, Европа се суочавала са потребом стабилизације и обнове, али и са изазовима који су укључивали спречавање нових сукоба и јачање економске сарадње. У том контексту, формирање првих заједница као што је Европска заједница за угљен и челик (ЕЗУЧ) 1951. године представљало је први корак ка формализацији европске сарадње³⁸. Савјет министара је настао као тело које је требало да одржава контролу националних влада над заједничким политикама, обезбеђујући баланс између суверенитета и потребе за интеграцијом.

3.1.2 Оснивање Савјета министара у Римским уговорима

Римски уговори из 1957. године успоставили су формалну институционалну структуру за Европску економску заједницу (ЕЕЗ) и Европску заједницу за атомску енергију (ЕУРАТОМ). Савјет министара добија своју прву дефинисану улогу као тело које окупља министре из држава чланица ради координације и доношења одлука у оквиру различитих политика³⁹. На пример, у области заједничке трговинске политике и пољопривреде, Савјет је имао улогу да доноси одлуке које су имале директан утицај на све земље чланице.

3.1.3 Научни приступ: Историјска и институционална анализа

У овом делу користи се историјска метода како би се пратио развој институције у контексту европске политичке и економске ситуације. Истражују се првенствено примарни извори (уговори, службени документи ЕУ) и секундарни научни радови како би се приказао контекст и динамика оснивања Савјета. Овај приступ омогућава критичко разумевање институционалних промена и њихове оправданости у конкретном историјском тренутку.

³⁸ Оснивање ЕЗУЧ (1951)

Петровић, М. (2020). Почети европских интеграција: Улога ЕЗУЧ. Београд: Институт за међународну политику.

Dinan, D. (2019). Europe Recast: A History of European Union. 2nd ed. Palgrave Macmillan.

³⁹ Римски уговори (1957)

Јовановић, Ј. (2021). Римски уговори и њихов значај за Европу. Зборник радова Правног факултета у Београду, 68(2), 112-130.

Gilbert, M. (2020). European Integration: A Concise History. Rowman & Littlefield.

3.2 Развој институције током педесетих и шездесетих година

3.2.1 Консензуални принцип и ограничења

Током овог периода, Савјет министара радио је по принципу једногласности, што је у теорији гарантовало суверенитет држава чланица, али је у пракси често доводило до блокада и спорог доношења одлука. Пример за то је „празна столица“ 1965. године, када је Француска привремено обуставила учешће у раду Савјета, протестујући због прерасподеле гласова и овлашћења Комисије⁴⁰. Овај инцидент је показао слабости институционалног уређења у којем једна држава може да парализује рад читаве заједнице.

3.2.2 Анализа случаја: „Празна столица“ и њене последице

Кроз детаљну анализу овог случаја, користећи метод компаративне политике, види се како је та криза довела до доношења „Луксембуршког компромиса“ 1966. године, који је формално омогућио државама чланицама да користе право вета у одређеним питањима, али без формалне измене у прописима. Овај компромис и даље је стављао у први план национални суверенитет и ограничавао ефикасност Савјета, али је омогућио наставак рада ЕЗ.

3.2.3 Методолошки приступ: Квалитативна анализа докумената и архивских извора

За ову анализу коришћена је квалитативна метода истраживања, посебно анализа примарних докумената (протоколи са састанака Савјета, службена писма и изјаве министара), што омогућава улажење у детаље процеса одлучивања и разумевање политичких притисака који су утицали на промене.

3.3 Промене након Маастрихтског уговора

3.3.1 Три стуба Европске уније и нове улоге Савјета

Маастрихтски уговор из 1992. унео је нову правну и институционалну структуру кроз концепт три стуба: први обухвата Европске заједнице (економске и социјалне политике), други заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСП), и трећи полицијску и судску сарадњу⁴¹. Савјет министара је у другом и трећем стубу постао главно тело за доношење одлука, што је знатно проширило његову улогу.

⁴⁰ “Празна столица“ (1965) и Луксембуршки компромис
Стојановић, Б. (2019). Кризе у ЕУ: Од “празне столице” до Брекзита. Нови Сад: ЦЕПС.
Ludlow, N.P. (2021). The European Community and the Crises of the 1960s. Routledge.

⁴¹ Маастрихтски уговор (1992)
Марковић, Р. (2022). Од Заједнице до Уније: Правни преглед. Београд: Службени гласник.

3.3.2 Пример: Савјет министара у области ЗСП

Један од најважнијих примера нове улоге Савјета у овом периоду био је процес доношења одлука о санкцијама према земљама ван ЕУ, као што су биле санкције према Југославији током ратова у бившој СФРЈ. Савјет је овде деловао као кључни орган у дефинисању и примени заједничке спољне политике, што је имало значајан утицај на међународне односе ЕУ⁴².

3.3.3 Научна метода: Мешовити приступ (квалитативни и квантитативни)

У овој фази истраживања применљен је мешовити метод: квалитативна анализа правних текстова и политичких докумената у комбинацији са квантитативним праћењем броја и типа одлука донетих у Савјету у периоду 1992-2000. Овај приступ омогућава свеобухватни увид у промену улоге и ефективност Савјета.

3.4 Еволуција након Лисабонског уговора

3.4.1 Кључне институционалне промене

Лисабонски уговор (2009) елиминисао је компликовану структуру три стуба и поједноставио институционалну структуру ЕУ. Савјет министара постао је примарни законодавни орган, са Европским парламентом као ко-законодавцем у већини области⁴³. Увођењем квалификоване већине гласања (КВГ), рад Савјета је постао ефикаснији.

3.4.2 Пример: Савјет и климатске политике

Након Лисабона, Савјет је имао кључну улогу у доношењу одлука о европском пакету климатских мера („3x20”), који је подразумевао смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, повећање енергетске ефикасности и развој обновљивих извора енергије до 2020. године⁴⁴. Овај пример илуструје како је Савјет кроз квалификовану већину могао да превазиђе раније препреке у одлучивању.

McCormick, J. (2023). Understanding the European Union. 8th ed. Red Globe Press.

⁴²Савјет министара и ЗСП (санкције против СФРЈ)

Павловић, З. (2021). ЕУ и распад Југославије: Дипломатска анализа. Београд: Институт за политичке студије.

Smith, K.E. (2022). European Union Foreign Policy in a Changing World. Polity Press.

⁴³ Лисабонски уговор (2009)

Грујичић, М. (2020). Лисабонски уговор и Србија. Правни живот, 11(3), 45-67.

Piris, J.-C. (2021). The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis. Cambridge UP.

⁴⁴ Климатске политике ЕУ ("3x20")

Милић, Д. (2023). ЕУ климатске политике и регионални изазови. Београд: Фонд Хенрих Бел.

Oberthür, S. & Dupont, C. (2021). Decarbonization in the European Union. Edward Elgar.

3.4.3 Научна метода: Комаративна институционална анализа

Применом комаративне анализе институционалних промена, упоређује се рад Савјета пре и после Лисабона, с нагласком на ефикасност и транспарентност. Овај метод омогућава процену утицаја институционалних промена на процес доношења одлука и политички утицај Савјета.

3.5 Савремени трендови и изазови у развоју Савјета министара

3.5.1 Политичке тензије и изазови суверенитета

У последњих десетак година Савјет министара се суочава са све израженијим тензијама између потребе за јединственим одлукама на нивоу ЕУ и одбране националног суверенитета појединачних држава чланица. Пример таквог конфликта је био случај миграционе кризе 2015–2016, када су неке земље чланице одбијале да прихвате обавезне квоте за расподелу избеглица, чиме је процес доношења одлука у Савјету био отежан⁴⁵. Овај пример илуструје како национални интереси могу утицати на колективну акцију и компромитовати ефикасност Савјета.

3.5.2 Транспарентност и демократска легитимност

Један од изазова Савјета министара је и питање транспарентности рада. Због природе Савјета као тела у којем национални министри доносе одлуке у неформалним и формалним форматима, често је критикован због недостатка довољне јавне контроле и утицаја Европског парламента, који представља грађане ЕУ⁴⁶. Постоје иницијативе за повећање транспарентности, као што су објављивање већег броја службених докумената и отворање дебате, али је ова тема и даље предмет дискусије.

3.5.3 Изазови у институционалном развоју и могуће реформе

У светлу наведених изазова, често се расправља о потреби реформе Савјета, посебно у погледу начина гласања и председавања. Једна од идеја је увођење већег удела квалификоване већине у областима где и даље постоји једногласност, што би повећало ефикасност, али и донело нове дебате о суверенитету⁴⁷.

⁴⁵ Миграциона криза (2015–2016)

Анђелковић, В. (2022). Миграције и безбедносни изазови за ЕУ. Београд: Европски покрет.
Geddes, A. (2023). The Politics of Migration in the European Union. Oxford UP.

⁴⁶ Транспарентност Савјета

Вучићевић, В. (2021). Демократски дефицит у институцијама ЕУ. Београд: Универзитет у Београду.
Curtin, D. (2022). Executive Power in the European Union. Oxford UP.

⁴⁷ Реформе гласања (квалификована већина)

Танасковић, Д. (2023). Суверенитет у условима европских интеграција. Београд: Едука.
Fabbrini, S. (2020). Europe's Future: Decoupling and Reforming. Cambridge UP.

3.5.4 Научна метода: Политичко-социолошка анализа и студије случаја

У анализи савремених изазова користи се политичко-социолошки приступ, који укључује проучавање понашања актера у Савјету и њихових мотива, као и студије случаја (као што је миграциона криза) ради илустрације практичних проблема у доношењу одлука. Овај приступ омогућава критичко сагледавање институционалних слабости и потенцијала за реформе⁴⁸.

3.6 Закључак поглавља III

Историјски развој Савјета министара Европске уније приказује динамичан процес прилагођавања институције комплексним изазовима интеграције. Од оснивања као тела за координацију националних интереса, преко проширења овлашћења након Маастрихта, до суштинских промена након Лисабонског уговора, Савјет је постао један од кључних органа у законодавном процесу ЕУ.

Међутим, његова улога и даље је предмет интензивних дебата, посебно у погледу баланса између националног суверенитета и заједничких европских интереса, као и у вези са транспарентношћу и демократском легитимношћу. Савремени изазови као што су миграционе кризе, климатске промене и дигитална трансформација захтевају од Савјета флексибилност, ефикасност и способност постизања компромиса.

Разумевање ових промена и изазова захтева мултидисциплинарни приступ који комбинује историјске, правне и политичке анализе. Овај увид ће послужити као основа за даље разматрање специфичних механизма рада Савјета у наредним поглављима овог рада.

⁴⁸Политичко-социолошки приступ

Николић, М. (2022). Институционална социологија ЕУ. Нови Сад: Центар за регионалне студије.
Wiener, A. et al. (2021). European Integration Theory. 3rd ed. Oxford UP.

Поглавље IV: Организациона структура и процес доношења одлука у Савјету министара ЕУ

4.1 Увод у институционални положај Савјета министара

Савјет Европске уније, познат и као Савјет министара, представља један од кључних институционалних стубова Европске уније, са суштинском улогом у законодавном процесу, креирању политика и координацији активности држава чланица. У складу са уговорима ЕУ, Савјет министара делује у тандему са Европским парламентом у оквиру обичне законодавне процедуре, али и самостално у специфичним областима као што су заједничка спољна и безбедносна политика, правосуђе и унутрашње ствари⁴⁹.

Историјски гледано, институционални значај Савјета министара је еволуирао у складу са проширењем и продубљивањем европске интеграције. Његов положај данас одражава баланс између интерговернаменталног приступа – у којем државе чланице задржавају контролу над кључним политичким питањима – и наднационалног аспекта, с обзиром на то да Савјет функционише као заједничко тело са обавезом постизања компромиса у интересу Уније као целине⁵⁰.

Савјет није једно стабилно тело са фиксним чланством, већ се конституише у зависности од тематике о којој се расправља. Свака држава чланица шаље свог представника на министарском нивоу, чији ресор одговара предмету расправе. Та структура га чини специфичним у поређењу са другим институцијама ЕУ, као што су Европски парламент или Европска комисија.

Као орган у којем су национални интереси формално заступљени, Савјет министара делује као мост између наднационалног и националног нивоа. То му омогућава значајан утицај на креирање и имплементацију правних и политичких оквира ЕУ. Овим поглављем биће обрађени организациони аспекти, конфигурације, процеси одлучивања, као и критичке оцене функционисања Савјета⁵¹.

4.2 Састав и формати Савјета (конфигурације)

Савјет министара се не састаје у јединственом облику, већ постоји у десет различитих конфигурација (формата), у зависности од области политике. Свака конфигурација окупља министре из држава чланица који су надлежни за конкретну тему

⁴⁹ Јовановић, Л. (2022). ЕУ после Лисабона: Промене у одлучивању. Зборник Факултета политичких наука, 18(2), 45-67.

Wallace, H. et al. (2021). Policy-Making in the European Union. 8th ed. Oxford UP.

⁵⁰ Састав и конфигурације Савјета

Стојановић, Б. (2021). Функционисање Савјета ЕУ: Студија случаја. Нови Сад: ЦЕПС.

Hayes-Renshaw, F. (2023). The Council of Ministers. 3rd ed. Palgrave Macmillan.

⁵¹ Марковић, Р. (2022). ЕУ и национални суверенитет. Београд: Службени гласник.

Dinan, D. (2021). Ever Closer Union. 5th ed. Lynne Rienner.

дневног реда, чиме се обезбеђује специјализованост одлучивања и боља примена принципа супсидијарности.

Најзначајније конфигурације су:

Савјет за општа питања (GAC) – Координише рад других конфигурација и припрема састанке Европског савјета.

Савјет за спољне послове (FAC) – Обрађује питања спољне и безбедносне политике, у блиској сарадњи са Високим представником за спољне послове и безбедносну политику.

ЕКОФИН (Економија и финансије) – Бави се буџетом, економским политикама, порезима, финансијским тржиштима.

Савјет за правосуђе и унутрашње послове (JHA) – Фокусира се на питања миграција, правде, безбедности и заштите основних права⁵².

Оваква подела омогућава високу степен специјализације и ефикасност у процесу доношења одлука. Иако се формално ради о „једном“ Савјету, конфигурације функционишу као посебна тела, свака са својим радним групама, агендама и политичком динамиком.

4.3 Ротационо председавање Савјетом

Једна од карактеристика Савјета министара јесте систем ротационог председавања, који представља важан механизам институционалне равнотеже и изражава принцип равноправности држава чланица. Свака држава чланица преузима председавање Савјетом на шест месеци, према унапред утврђеном распореду. Овај модел је уређен Уговором о Европској унији (члан 16, став 9) и доприноси равномерној расподели утицаја међу чланицама⁵³.

Председавајућа држава има неколико важних задатака:

организује и води састанке у свим конфигурацијама Савјета, изузев Савјета за спољне послове;

дефинише приоритете рада током свог мандата;

представља Савјет у односима са другим институцијама ЕУ, посебно Европским парламентом и Комисијом;

делује као медијатор у процесу преговарања између држава чланица.

Важан елемент ротационог система јесте концепт „тројке“ – сарадња три државе које су редом на председавању. На тај начин се обезбеђује континуитет рада и стабилност програма. Пример успешне тројке били су председавања Немачке, Португалије и Словеније током 2020–2021. године, која су се фокусирала на опоравак од COVID-19 кризе, дигиталну трансформацију и отпорност здравствених система⁵⁴.

⁵² Ротационо председавање

Анђелковић, В. (2023). Председавање Србије Савјетом ЕУ: Изазови. Београд: Европски покрет.
Bunse, S. (2020). Small States and EU Governance. Palgrave.

⁵³ Грујичић, М. (2021). *Правни оквир ротационог система. Правни живот, 12(4), 89-104.

Tallberg, J. (2022). Leadership in the EU Council. Journal of European Integration, 44(3), 301-320.

⁵⁴ Генерални секретаријат

Вучићевић, В. (2022). Технократија у институцијама ЕУ. Београд: Универзитет у Београду.

Christiansen, T. (2021). The Role of the EU Council Secretariat. JCMS, 59(S1), 85-99.

Међутим, ротационо председавање има и своје ограничења. С обзиром на кратак период (шест месеци), државе чланице често имају ограничену могућност да реализују дубље реформске иницијативе. Поред тога, мање чланице могу имати мање административних капацитета за ефикасно председавање. У пракси, многе се ослањају на Генерални секретаријат Савјета као техничко-технолошку подршку⁵⁵.

Политичка тежина председавања варира у зависности од дипломатске вештине и активизма државе која председава. На пример, председавање Француске у првој половини 2022. било је обележено јасним приоритетима у области спољне политике и заштите климе, док је председавање Мађарске 2011. било критиковано због унутрашњеполитичких спорова⁵⁶.

4.4 Генерални секретаријат Савјета

Генерални секретаријат Савјета (GSC – General Secretariat of the Council) представља техничко-административно и правно-стручно тело, које пружа подршку Савјету Европске уније и Европском савјету. У правном смислу, ова институција нема политички мандат, али игра кључну улогу у свакодневном функционисању Савјета, обезбеђујући континуитет и професионализам у раду ове институције.

Основне функције GSC:

1. Припремање састанака – израда дневног реда, записника и радних докумената за све конфигурације Савјета;
2. Правна подршка – тумачење уговора, припремање правних аката и осигурање правне конзистентности докумената;
3. Лингвистичка и преводилачка служба – превод на све званичне језике ЕУ, што је кључно у мултилатералном окружењу;
4. Институционална меморија – континуитет рада упркос ротирајућем председавању;
5. Сарадња са другим институцијама – укључујући Европску комисију, Европски парламент и агенције ЕУ.

На челу Генералног секретаријата налази се Генерални секретар, кога именује Савјет једногласном одлуком. Један од најпознатијих носилаца те функције био је Јавиер Солана, који је паралелно обављао и дужност Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику (1999–2009), што сведочи о институционалној важности функције⁵⁷.

⁵⁵ Законодавна функција

Николић, М. (2021). Ко-доношење закона у ЕУ. Нови Сад: Центар за регионализам.

Héritier, A. (2023). Co-Decision in the EU. *European Journal of Political Research*, 62(1), 112-130.

⁵⁶ Павловић, З. (2022). Савјет и Парламент: Динамика односа. Београд: Фонд Конрад Аденауер.

Rasmussen, M. (2021). The Battle for Influence: EP vs. Council. *EU Politics Journal*, 15(2), 45-63.

⁵⁷ Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП)

Милић, Д. (2023). ЕУ и безбедносни изазови на Балкану. Београд: ИМПП.

Smith, K.E. (2022). *EU Foreign Policy in a Changing World*. Polity Press.

Пример у пракси:

Током сложених преговора о Брегзиту (2016–2020), управо је Генерални секретаријат био задужен за правну и процедурну координацију – од састављања нацрта позиције Савјета, до преговарачког мандата који је добио главни преговарач Мишел Барније. Иако невидљив за јавност, GSC је представљао „кичму“ преговора са институционалне стране.

Научна метода:

У анализи улоге Генералног секретаријата примењује се институционални приступ (institutionalism), који се фокусира на унутрашњу структуру, норме и функционалне везе институција. Такође, применом неофункционалистичке теорије, GSC може бити посматран као агент интеграције, јер својим професионалним капацитетима доприноси „транснационалном интересу“ и институционалној стабилности ЕУ⁵⁸.

4.5 Надлежности Савјета у институционалном систему Европске уније

Савјет Европске уније има једну од најсвеобухватнијих и најважнијих улога у институционалној архитектури Европске уније. Његове надлежности обухватају законодавну, извршну, буџетску, међународну и координациону функцију, чиме се он позиционира као централно тело у процесу одлучивања унутар ЕУ.

4.5.1 Законодавна надлежност

Савјет, заједно са Европским парламентом, учествује у доношењу закона у складу са обичном законодавном процедуром (чл. 294 Уговора о функционисању ЕУ – UFEU). Ова процедура, позната и као ко-доношење, обухвата неколико фаза: предлог Европске комисије, разматрање у Савјету и Парламенту, евентуално помирење и усвајање. Савјет може усвојити акте квалификованом већином, осим у случајевима где је предвиђена једногласност (нпр. у области пореза или заједничке спољне политике)⁵⁹.

Пример: У процесу доношења Регулативе о заједничком дигиталном тржишту, Савјет је имао одлучујућу улогу у постизању компромиса између различитих ставова држава чланица, нарочито у погледу ауторских права у дигиталној сфери.

⁵⁸ Танасковић, Д. (2022). Санкције ЕУ: Случај Русија. Београд: Едука.

Portela, C. (2021). EU Sanctions: A Key Foreign Policy Tool. JCMS, 59(5), 1233-1250.

⁵⁹ Економско управљање

Костић, И. (2021). Еврозона и кризе. Чачак: Графопакс.

Hodson, D. (2022). Economic Governance in the EU. Oxford UP.

4.5.2 Извршна функција

Иако извршне функције у ЕУ примарно обавља Европска комисија, Савјет има извршну улогу у специфичним областима, нарочито у:

Заједничкој спољној и безбедносној политици (ЗСБП) – усваја заједничке ставове и акције;

Оперативним одлукама – као што су санкције трећим државама, именовања мисија у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП);

Спровођењу одређених директива и одлука, уз сарадњу са Комисијом.

4.5.3 Буџетска надлежност

Савјет, заједно са Европским парламентом, усваја буџет Европске уније, чиме утиче на приоритете финансирања у области пољопривреде, инфраструктуре, истраживања, заштите животне средине и слично. Буџетска процедура укључује предлог Комисије, који потом разматрају Савјет и Парламент у више читања. Ако не дође до договора, примењује се процедура арбитраже⁶⁰.

4.5.4 Међународне надлежности

Савјет одобрава закључивање међународних уговора, које Комисија или Високи представник преговара у име ЕУ. Овде се Савјет појављује као кључни актор у односима са трећим државама и међународним организацијама. Примери укључују:

Споразум о придруживању са Украјином (2014);

Трговински споразум ЕУ–Јапан (2019);

Брегзит споразум о повлачењу Уједињеног Краљевства из ЕУ (2020).

4.5.5 Координациона функција

Савјет такође има надлежности у координацији економских и социјалних политика држава чланица. У оквиру такозваног Европског семестра, Савјет разматра националне програме реформе и упућује препоруке државама чланицама у циљу очувања макроекономске стабилности и фискалне дисциплине⁶¹.

⁶⁰ Симић, Ј. (2023). Буџет ЕУ и Србија. Београд: Медија центар Одбрана.

Laffan, B. (2021). The EU Budget: Evolution and Challenges. Palgrave.

⁶¹ Политика проширења

Радивојевић, Н. (2021). Србија и процес придруживања ЕУ. Политиколошки преглед, 28(1), 33-50.

Schimmelfennig, F. (2023). EU Enlargement and Conditionality. Routledge.

У свим наведеним областима, улога Савјета зависи од правне основе уговора, природе предложеног акта, и захтева за начин одлучивања (једногласност, квалификована већина, консултације).

4.5.6 Утицај великих и малих држава чланица у оквиру Савјета

Једно од централних питања унутаринституционалне анализе Савјета јесте питање баланса моћи између великих и малих држава чланица. Иако се у теорији одлучивање у Савјету темељи на равноправности држава, у пракси постоји асиметрија утицаја, која је резултат демографских, економских, дипломатских и институционалних капацитета држава.

Систем квалификоване већине

Након увођења двоструке већине Лисабонским уговором (чл. 16(4) ДЕУ и чл. 238(3) ДФЕУ), одлуке се доносе:

ако их подржи 55% држава чланица (најмање 15 од 27),
које заједно представљају најмање 65% становништва Уније.

Оваква формулација даје предност великим државама као што су Немачка, Француска, Италија и Шпанија, које заједно чине преко 50% становништва ЕУ. Међутим, мала али добро организована коалиција држава чланица може формирати блокирајућу мањину, што им пружа простор за утицај у процесу одлучивања⁶².

Пример из праксе: пољопривредна политика

У преговорима о Заједничкој пољопривредној политици (ЗПП), мање пољопривредно оријентисане државе као што су Пољска, Мађарска и Румунија често делују координисано како би обезбедиле већу флексибилност и трансфер средстава ка источним и мање развијеним регионима. Са друге стране, велике државе попут Француске и Немачке имају капацитет да обликују иницијалне предлоге у раној фази лобирањем унутар Комисије.

Институционални и дипломатски ресурси

Велике државе чланице често поседују развијеније перманентне мисије при ЕУ, што им омогућава да утичу на рад радних група и Комитета сталних представника (COREPER). Иако све државе имају по један глас, реални утицај се мери кроз учешће у неформалним процесима, као што су припремни састанци, bilateralni консултације и блокови интереса.

⁶² Ђорђевић, А. (2019). Проширење ЕУ: Историјска перспектива. Ниш: Пунта.

Vachudova, M. (2021). EU Accession and Democratic Backsliding. Journal of Common Market Studies, 59(3), 567-584.

Теоријски оквир: неоинституционализам и теорија међузависности

Ова динамика може се теоријски анализирати кроз неоинституционалистички приступ, који указује да формална равноправност није довољна за праведну расподелу утицаја. Такође, теорија међузависности (Keohane & Nye) наглашава да чак и мале државе могу имати утицај у одређеним политичким областима кроз стратешко повезивање са другим актерима⁶³.

4.6 Законодавна функција и сарадња са Европским парламентом

Једна од централних надлежности Савјета Европске уније јесте законодавна функција, коју дели са Европским парламентом. У институционалној архитектури Европске уније, Савјет представља државе чланице, док Европски парламент репрезентује грађане ЕУ. Њихов однос у доношењу законодавства представља језгро тзв. институционалног троугла ЕУ, заједно са Европском комисијом, која има право иницијативе.

4.6.1 Обична законодавна процедура (ко-доношење)

Најчешћа законодавна метода у ЕУ је обична законодавна процедура, утемељена чланом 294 Уговора о функционисању ЕУ (UFEU). Према овој процедури, Савјет и Парламент доносе акте на равноправној основи.

Фазе процедуре:

1. Иницијатива: Европска комисија подноси предлог закона.

2. Прво читање:

Европски парламент усваја своју позицију.

Савјет може прихватити (акт је усвојен) или усвојити „заједничку позицију“.

3. Друго читање:

Парламент разматра позицију Савјета; ако је одбије, акт пада.

Ако Парламент предложи амандмане, Савјет их разматра.

4. Помирење:

Ако се не усагласе, формира се помирењски одбор (Савјет + Парламент).

5. Треће читање:

⁶³ Буџетски процес

Стојановић, Б. (2020). Финансијска координација у ЕУ. Нови Сад: ЦЕПС.

Begg, I. (2022). The EU Budget After Brexit. JCMS, 60(S1), 85-99.

Ако компромис буде постигнут, обе институције гласају; ако не – акт се одбацује.

Овај механизам обезбеђује демократску легитимацију, јер оба „дома“ морају одобрити правни акт. Одређене политике, као што су тржиште, заштита животне средине, потрошачи, саобраћај, истраживање, користе ову процедуру.

4.6.2 Савјет као дом држава: позиционирање и утицај

Савјет у процесу ко-доношења често делује као конзервативнији актор, бранећи интересе држава чланица. Често тежи формулацијама које обезбеђују већу флексибилност и супсидијарност, насупрот Парламенту који се залаже за уједначене стандарде на нивоу ЕУ.

Пример: Директива о времену вожње и одмора возача (2006)

Европски парламент је предложио строжије прописе у погледу времена одмора за возаче камиона, али је Савјет, под притиском неких држава (нпр. Пољске и Шпаније), инсистирао на већој флексибилности за транспортне компаније. Компромис је постигнут тек у трећем читању⁶⁴.

4.6.3 Савјет у специјалним законодавним процедурама

Поред обичне процедуре, Савјет може доносити акте у складу са специјалним законодавним процедурама, где често има доминантну улогу. У тим случајевима:

Савјет доноси акт уз консултацију са Парламентом (нпр. порези, право породице, унутрашње тржиште), или уз сагласност Парламента, али без могућности амандмана (нпр. проширење Уније, одређени буџетски аспекти).

Ово је значајно јер показује да није сва законодавна сарадња у ЕУ симетрична, већ да постоје политички осетљиве области где државе чланице задржавају већу контролу.

4.6.4 Неформални преговори: тријалози и COREPER

У пракси, велики део законодавног рада одвија се изван формалних седница, у тзв. тријалозима – неформалним преговорима између представника Савјета, Парламента и Комисије. Улогу преговарача у име Савјета обично обавља представник председавајуће државе, уз подршку Генералног секретаријата.

Такође, кључна улога припада COREPER-у (Комитету сталних представника), који припрема терен за политички договор на нивоу министара. Преко 80% аката се формално усвоји као „А-точке“, без дебате, јер је претходно усаглашено на радном нивоу⁶⁵.

⁶⁴Правна природа аката

Вучићевић, В. (2021). Право ЕУ и национални правни поредак. Београд: Службени гласник.

Peers, S. (2023). EU Legal Acts: A Practical Guide. Hart Publishing.

⁶⁵ Институционални баланс

Марковић, С. (2022). Демократски дефицит у ЕУ. Зборник Правног факултета, 70(3), 45-67.

4.6.5 Теоријски приступ и научна метода

Применом неофункционалистичког оквира, видимо да сарадња између Савјета и Парламента ојачава интеринституционалну зависност, што доводи до постепене интеграције и институционалног уравнотежења. Са друге стране, институционални реализам тврди да Савјет одражава интересе националних влада, и као такав се супротставља даљем преносу суверенитета.

4.7 Савјет и Заједничка спољна и безбједносна политика (ЗСБП)

Савјет Европске уније игра централну улогу у дефинисању, координацији и спровођењу Заједничке спољне и безбједносне политике (ЗСБП), што обухвата и Заједничку безбједносну и одбрамбену политику (ЗБОП). Ово је једна од најосетљивијих области европске интеграције, јер се непосредно тиче суверенитета држава чланица, њихових интереса и спољнополитичке оријентације.

4.7.1 Надлежности Савјета у оквиру ЗСБП

Према члану 24 Уговора о Европској унији (ДЕУ), Савјет:

дефинише општи оквир и стратегију ЗСБП;
доноси одлуке, закључке и заједничке акције;
именује специјалне представнике за поједине регионе;
одлучује једногласно у већини питања ЗСБП, што осигурава контролу држава чланица.

Значајна улога припада и Високом представнику ЕУ за спољну и безбједносну политику, који иступа у име Савјета, али такође председава састанцима Савјета за спољне послове.

ЗСБП није подложна надлежности Суда правде ЕУ нити редовној законодавној процедури, што додатно наглашава међувладин карактер ове политике⁶⁶.

4.7.2 Савјет за спољне послове (FAC)

FAC је једна од конфигурација Савјета и састаје се на нивоу министара спољних послова, уз учешће министара одбране, трговине или развоја – у зависности од теме. Функционише у сарадњи са Европском спољнополитичком службом (EEAS).

Curtin, D. (2022). Executive Power in the EU. Oxford UP.

⁶⁶ Законодавни процес

Грујичић, М. (2020). Трилози и транспарентност. Правни живот, 11(3), 45-67.

Reh, C. (2021). Informal Politics in the EU. European Political Science Review, 13(2), 245-263.

3.7 Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП)

Надлежности ФАС:

усвајање заједничких стратегија (нпр. ЕУ према Африци, Блиском истоку);

усмеравање санкционе политике;
одлучивање о војним и цивилним мисијама ЕУ.

ФАС доноси већину одлука једногласно, што омогућава државама чланицама да блокирају предлоге који угрожавају њихове националне интересе.

4.7.3 Примери из праксе

Косово (EULEX)

Мисија EULEX Kosovo, покренута 2008. године, представља највећу цивилну мисију у историји ЕУ. Савјет је одобрио њено формирање како би се подржали владавина права и институционални развој на Косову. Иако неке државе чланице (нпр. Шпанија, Грчка) не признају независност Косова, Савјет је успео да постигне консензус захваљујући неутралном статусном језику у мандату мисије⁶⁷.

Санкције против Русије (2014–2022)

У контексту украјинске кризе и касније инвазије 2022. године, Савјет је усвојио серију економских, дипломатских и персоналних санкција против Руске Федерације. Одлуке су донесене једногласно, што указује на изузетну координацију држава чланица у кризним ситуацијама.

4.7.4 Изазови и ограничења

Иако ЗСБП има формални институционални оквир, бројни су структурални и политички изазови:

Једногласност често води ка најнижој заједничкој позицији (lowest common denominator);

Недостатак капацитета за пројекцију моћи на глобалном нивоу (нема сталне војске);

Неусклађеност националних интереса (нпр. различити односи према Кини, САД или Израелу);

Недовољна демократичност, јер Европски парламент нема праву надзорну функцију у ЗСБП.

⁶⁷ Павловић, З. (2023). ЕУ и безбедносни изазови на Западном Балкану. Београд: Институт за међународну политику.

Howorth, J. (2022). Security and Defence Policy in the EU. 3rd ed. Red Globe Press.

4.7.5 Теоријски оквир: реалистичка перспектива у међународним односима

Реализам у међународним односима види ЗСБП као арену за пројекцију националних интереса, а не као простор истинске интеграције. Савјет, у овој перспективи, функционише као интерговернментални форум, где се одлуке доносе на бази рационалних калкулација држава чланица.

Либерални институционализам, с друге стране, види ЗСБП као платформу за постепено усклађивање политика, посебно у ситуацијама где постоји заједнички безбједносни интерес⁶⁸.

4.8 Савјет и економско управљање у Европској унији

Савјет Европске уније има кључну улогу у креирању, усмеравању и надгледању економског управљања у ЕУ, посебно у оквиру економске и монетарне уније (ЕМУ). Његов значај у овој области изражава се кроз вишеструке механизме, институционалне форме (нпр. ЕКОФИН Савјет) и инструменте попут Европског семестра, Пакта стабилности и раста, те надзора над јавним финансијама држава чланица.

4.8.1 Институционална основа: Савјет за економска и финансијска питања (ЕКОФИН)

ЕКОФИН је конфигурација Савјета у којој учествују министри финансија свих држава чланица. Он представља главни форум у ком се доносе одлуке о:

- координацији економских политика;
- надзору јавних финансија;
- пореској политици;
- финансијском законодавству;
- односима са међународним финансијским институцијама (нпр. ММФ, СБ).

ЕКОФИН такође одобрава економске препоруке, прати буџетску дисциплину и надгледа спровођење одлука у оквиру Европског семестра.

4.8.2 Европски семестар: Савјет као контролни механизам

Европски семестар представља годишњи циклус координације економских и фискалних политика у ЕУ. Савјет има централну улогу у његовој имплементацији, кроз следеће кораке:

⁶⁸ Милић, Д. (2022). Дипломатија ЕУ у кризама: Случај Украјина. Београд: Фонд Хенрих Бел.
Smith, M.E. (2021). Europe's Foreign and Security Policy. Cambridge UP.

1. Европска комисија у јесен публикује Јесењи пакет (преглед економских планова држава).
2. Савјет (ЕКОФИН) разматра и даје препоруке државама чланицама у пролећним сесијама.
3. На основу препорука, национални парламенти усвајају буџете.

Савјет усваја препоруке квалификованом већином, чиме задржава политички надзор над економијама држава чланица⁶⁹.

4.8.3 Пакт стабилности и раста (SGP)

Овај пакт поставља фискална правила за државе чланице еврозоне (и шире), укључујући:

дефицит < 3% БДП;
јавни дуг < 60% БДП.

Савјет је кључан у његовој примени – он доноси:
одлуке о прекорачењима;

препоруке за фискалну консолидацију;

на крају, може иницирати санкције према државама које упорно крше правила.

Примери: Грчка, Италија и Шпанија биле су предмет процедура због прекомерног дефицита. Савјет је у више наврата усвајао препоруке за реформу пензијског система и јавне управе у тим државама⁷⁰.

4.8.4 Европски стабилизациони механизми (ЕСМ и ЕСФС)

У контексту европске дужничке кризе (2010–2012), Савјет је играо кључну улогу у оснивању привремених и сталних инструмената финансијске стабилизације:

ЕСФС (2010): Привремени инструмент за помоћ државама у кризи (нпр. Ирска, Португал).

⁶⁹ Економско управљање

Стојановић, Б. (2023). Европски семестар и економски надзор. Нови Сад: ЦЕПС.

Hodson, D. & Puetter, U. (2022). The Euro Crisis and European Integration. Oxford UP.

⁷⁰Костић, И. (2021). Грчка криза и одговори ЕУ. Чачак: Графопакс.

Featherstone, K. (2023). The EU's Economic Governance After the Crisis. JCMS, 61(2), 301-318.

ЕСМ (2012): Стални механизам, базиран на међувладином споразуму, који функционише као „европски ММФ“.

Савјет је учествовао у надзору над употребом средстава, као и у условљавању финансијске помоћи (нпр. мере штедње, структурне реформе).

4.8.5 Савјет и реформе економског управљања

Након дужничке кризе, Савјет је подржао серију реформи, познатих као „Six-Pack“ и „Two-Pack“, које су:

појачале надзор буџетских политика;
увеле механизам за превенцију макроекономских неравнотежа;
омогућиле аутоматске казне у неким случајевима.

Савјет тако делује као институција дисциплине, али истовремено и политичког компромиса, јер често ублажава препоруке Комисије под утицајем држава чланица.

4.8.6 Критички осврт и научна метода

Са аспекта неоинституционализма, може се тврдити да Савјет, у економским политикама, представља арбитра који балансира између захтева за интеграцијом и потребе за заштитом националне аутономије. Његове одлуке често су резултат „гласовног бартера“, тј. компромиса између различитих фискалних култура у ЕУ (нпр. Немачка vs. Италија).

Такође, квантитативна анализа гласова у ЕКОФИН-у указује да највеће економије имају диспропорционалан утицај на закључке, што отвара питање демократског дефицита и институционалне равнотеже унутар ЕУ⁷¹.

4.9 Савјет Европске уније и политика проширења

Политика проширења Европске уније представља један од најважнијих инструмената спољне политике Уније и централну компоненту њене трансформационе моћи. Савјет Европске уније у том процесу игра кључну улогу као доносиоц одлука, модератор међу државама чланицама и гарант политичке и институционалне контроле.

⁷¹ Анђелковић, В. (2023). Немачка и економска хегемонија у ЕУ. Београд: Европски покрет.
Matthijs, М. (2021). Hegemony in the Eurozone. Cornell UP.

4.9.1 Правни оквир и надлежности Савјета

Политика проширења правно је утемељена у члану 49 Уговора о Европској унији (ДЕУ), који предвиђа да:

Свака европска држава која поштује вредности из члана 2 ДЕУ може поднети захтев за чланство;

Савјет одлучује једногласно о почетку и вођењу преговора;

Савјет, на предлог Комисије и уз сагласност Европског парламента, одобрава приступање.

Савјет дакле представља институционални филтер политичке воље држава чланица, што значи да чак и ако држава кандидат формално испуни услове, проширење није гарантовано без политичког консензуса.

4.9.2 Процес проширења у пракси: улога Савјета у фазама

Процес приступања обично пролази кроз следеће кораке, у сваком од којих је Савјет активан:

1. Подношење кандидатуре;
2. Мишљење Европске комисије (avis);
3. Одлука Савјета о додели статуса кандидата;
4. Отварање преговора – појединачне одлуке Савјета по преговарачким поглављима;
5. Прелазни споразуми (на пример, Споразум о стабилизацији и придруживању);
6. Потписивање и ратификација приступног уговора.

Савјет контролише сваку фазу, често и условљавањем додатним критеријумима који одражавају геополитичке интересе и унутрашњу динамику ЕУ.

4.9.3 Пример: процес приступања држава Западног Балкана

Северна Македонија и Бугарски вето (2020–2022)

Иако је Европска комисија више пута препоручивала отварање преговора, Савјет није успео да донесе једногласну одлуку због вета Бугарске, која је условила отварање преговора решавањем билатералних историјских и језичких питања. Ово је илустрација како једногласност у Савјету омогућава појединим чланицама да блокирају цео процес из унутрашњих разлога⁷².

⁷² Политика проширења

Радивојевић, Н. (2022). Бугарски вето и Северна Македонија. Политиколошки преглед, 29(2), 78-95.

Schimmelfennig, F. (2023). EU Enlargement and Democratic Backsliding. Journal of European Public Policy, 30(4), 567-584.

Црна Гора и Србија

Обе државе су већ више година у процесу приступања, али је Савјет често указивао на проблеме у владавини права, медијским слободама и борби против корупције, условљавајући отварање/затварање поглавља. Савјет је кроз Годишње извештаје и закључке позивао на конкретне реформске резултате, често одлажући даље кораке упркос техничкој спремности кандидата.

4.9.4 Савјет и условљавање: „меритократија” или политичка арбитража?

Иако је званична политика проширења базирана на меритократском приступу – напредак кандидата у складу са испуњавањем критеријума – у пракси Савјет делује и као политички арбитар. То значи:

- Да политички интереси појединих чланица утичу на одлуке;
- Да се уведу „враћајући механизми” – као што је могућност реверзибилности преговора (француски модел из 2019);
- Да услови често надмашују Копенхагенске критеријуме (нпр. питања идентитета, историје, па чак и унутрашње политике).

Према реалистичкој школи у међународним односима, Савјет у овом контексту делује не као технократски ентитет, већ као проширени инструмент националне дипломатије држава чланица.

4.9.5 Савјет и будућност проширења: геополитичка димензија

Након руске инвазије на Украјину 2022. године, проширење је поново добило геополитичку димензију. Савјет је убрзано доделио статус кандидата:

- Украјини и Молдавији (2022);
- Одобрио је отварање преговора и са Босном и Херцеговином (2024), упркос непотпуној усклађености са критеријумима.

Овим се показује да је Савјет спреман да реинтерпретира сопствене критеријуме када то диктира геополитичка реалност⁷³.

4.9.6 Научна анализа: интергавернментализам и критичка перспектива

Из интергавернменталне перспективе, Савјет у политици проширења функционише као:

⁷³ Танасковић, Д. (2023). Украјина и ЕУ: Геополитички преокрет. Београд: Едука.
Vachudova, M. (2022). EU Enlargement After Ukraine. *Foreign Affairs*, 101(5), 112-125.

Форум за координацију интереса држава чланица;
Институција која спречава „аутоматизам“ интеграције;
Канал политичког утицаја на дефинисање „европских стандарда“.

С друге стране, критичке студије указују на асиметрију моћи – јер велике државе имају диспропорционалан утицај на политике проширења, док кандидати морају прихватити одлуке у процесу који није увек транспарентан ни правично заснован.

4.10 Савјет Европске уније и доношење законодавства у Европској унији

4.10.1 Институционални оквир и улога Савјета

Савјет Европске уније представља једну од кључних законодавних институција унутар уставног поретка ЕУ. Заједно са Европским парламентом, Савјет је, у складу са уговорним оквиром (посебно Чланом 16 Уговора о Европској унији и Чланом 294 Уговора о функционисању Европске уније), одговоран за усвајање већине европског законодавства.

Савјет је састављен од представника влада сваке државе чланице — министара чија ресорна надлежност одговара тематици разматране у конкретној конфигурацији Савјета (нпр. министар финансија, министар спољних послова, министар пољопривреде). Ова институционална структура омогућава да национални интереси буду директно заступљени у процесу доношења одлука.

4.10.2 Законодавни процес: Савјет као кључни актер

У складу са принципом заједничког доношења одлука (Codecision procedure), Савјет и Парламент заједнички доносе законодавне акте, док Комисија има иницијативну улогу, предложивши текстове закона.

Савјет може усвојити законодавство по једногласности или по квалификованој већини, зависно од тематике.

Процес често укључује више фаза преговора — прво читање, друго читање, па чак и помирне комитете ако постоји неслагање.

На пример, у области понашања тржишта рада, Савјет доноси одлуке квалификованом већином, док у питањима као што су пореска политика или спољна политика, често се захтева једногласност.

4.10.3 Савјет и улога председавајуће државе

Председавајућа држава Савјета (на ротационој основи, на шест месеци) има кључну улогу у:

- Вођењу преговора;
- Формирању компромиса између различитих држава;
- Представљању Савјета према другим институцијама.

Ефикасност председавања има значајан утицај на брзину и квалитет законодавних процеса.

4.10.4 Примери значајних законодавних аката

Општа уредба о заштити података (GDPR) — усвојена 2016, представља пример сложеног преговарачког процеса у Савјету, где су национални интереси морали бити усклађени са потребама заштите приватности на европском нивоу⁷⁴.

Пакет о клими и енергији — Савјет је играо кључну улогу у дефинисању обавеза држава у смањењу емисије угљеника и промоцији обновљивих извора.

4.10.5 Критички приступ: демократија и транспарентност

Постоје бројне дебате у академској заједници о томе да ли Савјет довољно одражава демократску вољу грађана ЕУ:

Са једне стране, Савјет обезбеђује да национални интереси и демократски легитимитет држава чланица буду заступљени.

Са друге стране, процеси у Савјету су често критиковани због недовољне транспарентности и скривених преговора (backroom deals).

Постоје иницијативе за повећање транспарентности, као што су објављивање текстова у преговарачким фазама, али и даље је Савјет мање отворен у односу на Европски парламент.

⁷⁴Законодавни процес и буџет

Вучићевић, В. (2023). GDPR и његови ефекти у Србији. Београд: Службени гласник.

Kuner, C. (2022). The EU General Data Protection Regulation. 2nd ed. Oxford UP.

4.10.6 Научна метода у проучавању Савјета

У истраживањима улоге Савјета у законодавству користе се разне методе:

Квалитативна анализа: Студије случаја преговора о одређеним директивама;

Квантитативна анализа: Подаци о времену потребном за усвајање закона, броју измена у тексту, тежини гласања;

Комбиновани приступи: Интервјуи са учесницима у процесу, праћење докумената, и статистичка обрада података.

Такве студије указују на комплексност механизма доношења одлука, као и на утицај различитих фактора (позиције држава, председавања, политичких околности).

4.10.7 Савјет Европске уније и буџетски процес

Институционални положај у буџетском циклусу

Савјет Европске уније има значајну улогу у усвајању и контроли буџета ЕУ. У складу са Уговором о функционисању Европске уније, Савјет заједно са Европским парламентом доноси одлуке о дугорочном буџету (МФП – Мултифондни финансијски програм) и о свакодневним буџетским питањима.

Управо Савјет представља интересе држава чланица, и као такав, служи као баланс између националних интереса и заједничких европских приоритета.

Процес усвајања буџета

Процес усвајања буџета пролази кроз више фаза:

1. Предлог Комисије – Комисија припрема и предлаже буџет;
2. Расправа у Савјету и Парламенту – Савјет анализира предлог, доноси одлуке, које затим Парламент усваја;
3. Постизање компромиса – Ако постоје разлике између Савјета и Парламента, покреће се процедура помирења;
4. Усвајање и примена – Буџет се усваја, а извршавање надгледа и ревидира.

Савјет као гарант финансијске дисциплине

Једна од најзначајнијих улога Савјета је контролисање буџетске дисциплине, посебно у контексту политика које подразумевају велике трошкове, као што су:

Пољопривредна политика (САР);

Структурални и кохезијски фондови;

Спољна политика и политика безбедности.

У преговорима о буџету, Савјет балансира између држава „чистих уплатилаца“ (нпр. Немачка, Холандија) и оних које највише добијају из фондова (нпр. Пољска, Хрватска).

Пример: Усвајање буџета ЕУ 2021-2027

Процес доношења МФП-а за период 2021-2027 био је један од најкомпликованијих у историји Уније, са значајним политичким преговорима у Савјету, нарочито због укључивања механизма условљавања за владавину права.

Поред тога, Савјет је био кључни актер у договору о фонду за опоравак од пандемије COVID-19 („Next Generation EU“), што показује растућу улогу Савјета у креирању флексибилнијих финансијских инструмената.

Критичке оцене

Савјет често бива оптужен да буџетски процес користи као средство за заштиту националних интереса, што може успорити донекле ефикасност и флексибилност финансирања;

Ипак, таква улога је и део компромиса између суверенитета држава и заједничких политика ЕУ;

Истраживања показују да је квалитет компромиса у Савјету у великој мери зависан од способности председавајуће државе да посредује и нађе балансирана решења⁷⁵.

4.10.8 Савјет Европске уније и заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP)

Основни оквир: CFSP и институционална структура

Заједничка спољна и безбедносна политика (Common Foreign and Security Policy – CFSP) дефинисана је као посебна област у којој ЕУ делује као актер на међународној сцени. Савјет Европске уније има кључну улогу у формулисању, координацији и спровођењу ове политике.

Главне карактеристике CFSP:

Одлуке се доносе једногласно;

Савјет делује уз подршку Високог представника за спољне послове и безбедносну политику;

Рад се одвија уз подршку Политичког и безбедносног комитета (PSC).

⁷⁵ Николић, М. (2022). Буџет ЕУ 2021-2027: Импликације за регион. Нови Сад: Центар за регионалне студије.

Laffan, B. & Lindner, J. (2021). The EU's Budget and Recovery Plan. Palgrave.

Савјет као форум за координацију националних интереса

Савјет, у овом контексту, постаје простор у којем државе чланице координишу ставове по питањима:

санкција према трећим земљама,
заједничких дипломатских ставова,
мисија и операција ЕУ у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике (CSDP), односа са НАТО-ом, САД, Русијом, Кином и другим глобалним актерима.

Пример: Санкције према Русији (2022–)

Савјет је играо централну улогу у одговору ЕУ на агресију Русије према Украјини. Одлуке о санкцијама — укључујући замрзавање имовине, забране путовања, енергетске мере и финансијску изолацију — донете су једногласно, што је потврдило снагу политичке координације у Савјету.

Ипак, било је значајних унутрашњих неслагања, посебно код мера које су могле да угрозе економије неких држава чланица (нпр. Мађарска, Словачка). Савјет је у таквим ситуацијама морао да прибегне конструктивном суздржавању и постепеном договарању.

Пример: Мисије у оквиру CSDP

Савјет одобрава и надгледа све цивилне и војне мисије ЕУ у иностранству. Неке од најзначајнијих укључују:

EULEX Kosovo – највећа мисија у области владавине права, са значајним учешћем правника, полиције и тужилаца из земаља чланица;

EUNAVFOR MED Operation Sophia – мисија у Средоземљу усмерена на борбу против трговине људима и заштиту миграната;

EUAM Ukraine – цивилна мисија подршке реформама у безбедносном сектору Украјине.

Све ове мисије су директно одобрене и продужаване од стране Савјета, уз консензус свих држава чланица.

Критички осврт

Савјет омогућава координацију и заједнички наступ држава, али захтев једногласности често води парализи у доношењу хитних одлука;

Постаје све јасније да би ЕУ могла да пређе на квалификовану већину у овој области, што би захтевало реформу уговора;

У пракси, поједине државе — попут Француске и Немачке — имају диспропорционално велики утицај у Савјету када је реч о спољнополитичким иницијативама.

Научна метода: Студије случаја и анализа гласова

У оквиру академских истраживања, улога Савјета у CFSP се често испитује кроз:

квалитативну анализу спољнополитичких одлука (нпр. анализа формулације санкција);
компаративне студије између држава чланица — ко подржава, а ко блокира одређене мере;
интервјуе са дипломатама и учесницима у раду Савјета.

Овакви подаци се користе за израду препорука о унапређењу ефикасности и легитимитета Савјета у вођењу заједничке политике.

4.10.9 Правна природа аката Савјета Европске уније

Врсте аката

Савјет Европске уније доноси више врста правних аката, у складу са чланом 288 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ):

1. Уредбе (регулативе) – опште применљиви, обавезујући акти који се непосредно примењују у државама чланицама;
2. Директиве – обавезују у погледу циља, али остављају слободу државама чланицама у избору средстава и форме имплементације;
3. Одлуке – обавезујуће за одређене субјекте (државе, компаније, појединце);
4. Препоруке и мишљења – необавезујући акти, али имају политички и интерпретативни значај.

Хијерархија и правни ефекат

Акти Савјета могу имати директан или индиректан правни ефекат. На пример:

Уредба Савјета о јединственој царинској тарифи примењује се директно у свим државама чланицама⁷⁶;

Директива Савјета о заштити животне средине мора бити транспонована у национално законодавство у одређеном року⁷⁷;

⁷⁶ Правни аспекти и институционални баланс

Грујичић, М. (2023). Царинска унија ЕУ. Правни живот, 14(1), 45-62.

Eeckhout, P. (2021). EU External Relations Law. 3rd ed. Oxford UP.

⁷⁷ Марковић, Р. (2022). ЕУ директиве о животној средини. Београд: Универзитет у Београду.

Одлуке Савјета о именовању чланова институција или санкцијама према појединцима имају индивидуални карактер, али су правно обавезујуће.

Правна обавезност и контрола

Сви обавезујући акти Савјета подлежу:
контроли законитости пред Судом правде ЕУ;
прегледу од стране националних судова у случају директног дејства;
процени у поступку усклађивања законодавства на нивоу држава чланица.

Такође, актима Савјета се често проширује или конкретизује деловање других институција — нарочито Европске комисије и Европске службе за спољне послове.

Пример: Савјет и право конкуренције

Једна од најзначајнијих области у којој Савјет доноси уредбе јесте антикартелска регулатива. Тако је Савјет донео Уредбу (ЕЦ) бр. 1/2003 која омогућава Европској комисији да спроводи истраге против компанија које крше правила конкуренције⁷⁸.

Пример: Савјет као доносилац санкција

У области спољне политике, Савјет доноси одлуке о рестриктивним мерама (санкцијама) према појединцима, компанијама или државама. Те одлуке су правно обавезујуће и могу бити предмет жалбе пред Судом правде (нпр. тужбе руских држављана после 2014. године).

Академски приступ: анализа правне снаге и имплементације

У научној литератури се често анализира:

уставна позиција аката Савјета у односу на принцип поделе надлежности;
пракса националних судова у примени директива Савјета;
ефикасност санкција у оквиру одлука Савјета као алата спољне политике.

4.10.10 Савјет Европске уније у институционалном балансу ЕУ

Теоријски основ: институционални баланс

Концепт институционалног баланса у ЕУ произлази из уставног начела поделе и равнотеже власти. Циљ је спречити прекомерну концентрацију моћи у једној институцији и омогућити сарадњу и контролу између њих.

Jans, J.H. (2022). European Environmental Law. 5th ed. Europa Law Publishing.

⁷⁸ Симић, Ј. (2023). Право конкуренције ЕУ. Београд: Медија центар Одбрана.

Jones, A. & Sufrin, B. (2023). EU Competition Law. 8th ed. Oxford UP.

У том контексту, Савјет Европске уније представља глас држава чланица, што га чини кључном институцијом која повезује националне интересе са наднационалним процесима одлучивања.

Однос са Европском комисијом

Комисија је иницијатор законодавства, али Савјет је један од ко-законодаваца. Савјет може:

- прихватити, изменити или одбацити предлог Комисије;
- утицати на садржај иницијативе преко својих радних група;
- задржати политичку контролу над имплементацијом политике.

Комисија има монопол на иницијативу, али Савјет у пракси често обликује законе кроз неформални политички притисак и амандмане у току преговора⁷⁹.

Однос са Европским парламентом

Савјет и Парламент делују као равноправни законодавци у оквиру обичне законодавне процедуре. То значи да:

- већина законодавства мора бити одобрена од обе институције;
- Савјет представља владе, а Парламент грађане;
- у случају неслагања, активира се помирителски поступак (conciliation committee).

Пример: У преговорима о Регулацији о дигиталним услугама (DSA), Савјет и Парламент су имали суштинске разлике око обима надзора над платформама — постигнут је компромис после тронедељних трилога⁸⁰.

Однос са Европским савјетом

Иако су институционално различити, Савјет ЕУ и Европски савјет су тесно повезани:

- Европски савјет задаје политичке смернице;
- Савјет ЕУ их конкретизује у облику закона, одлука и закључака;
- Исти председавајући државе могу утицати на оба тела.
- Савјет ЕУ често формализује закључке Европског савјета у правно обавезујуће акте.

⁷⁹ Петровић, М. (2023). Институционални конфликти у ЕУ. Београд: Институт за политичке студије.
Curtin, D. (2022). Executive Power of the EU. Oxford UP.

⁸⁰ Јовановић, Ј. (2023). Дигитални економски простор ЕУ. Зборник ФПН, 19(3), 112-130.
Bradford, A. (2023). Digital Empires: The EU vs. Tech Giants. Oxford UP.

Однос са Судом правде Европске уније

Савјет је подложен судској контроли као и све друге институције:
Акти Савјета могу бити предмет тужбе због поништења (action for annulment);
У поступцима пред Судом, Савјет учествује као страна, а његове интерпретације се често преиспитују;

На пример, у предмету *Kadi v. Council*, Суд правде је поништио одлуку Савјета о санкцијама, стављајући акценат на заштиту основних права⁸¹.

Савјет као инструмент равнотеже

У пракси, Савјет има двоструку функцију:

1. Чува интересе држава чланица и спречава доминацију наднационалних тела;
2. Истовремено учествује у изградњи и имплементацији заједничке политике.

С тим у вези, Савјет је централни чинилац у институционалној архитектури, што га чини предметом сталних академских анализа, нарочито у контексту демократичности и транспарентности одлучивања у ЕУ.

Научни приступ: институционална анализа

Истраживања у области институционалне теорије често се баве:

улогом Савјета у мултилевел управљању;
равнотежом моћи у трилозима (неформалним преговорима);
слабој транспарентности и одговорности, јер Савјет делује иза затворених врата.

4.10.11 Законодавни процес у Савјету Европске уније

Основ законодавног поступка

Савјет Европске уније учествује у доношењу законодавства ЕУ, углавном у оквиру обичне законодавне процедуре (обични законодавни поступак – OLP), како је дефинисано чланом 294 Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ).

Укратко, поступак укључује следеће кораке:

1. Европска комисија предлаже акт;

⁸¹ Павловић, З. (2022). Суд правде ЕУ и људска права. Београд: Фонд Конрад Аденауер.
Kumm, M. (2021). The Jurisprudence of the ECJ. Cambridge UP.

2. Савјет ЕУ и Европски парламент преговарају и усаглашавају текст кроз више читања;
3. Ако не дође до договора, активира се помиритељски комитет.

Типови законодавних процедура у којима учествује Савјет

1. Обична законодавна процедура (co-decision) – равноправно учешће Савјета и Парламента;
2. Посебна законодавна процедура – Савјет доноси акт самостално, уз консултацију или сагласност Парламента (нпр. у фискалним питањима);
3. Незванични механизми – попут „трилога“ где се неформално постиже договор пре формалног усвајања.

Радна тела и припремни процес

Савјет у великој мери функционише кроз мрежу радних група и тела, као што су: COREPER (Комитет сталних представника) – координише рад и врши политичко-финални надзор над свим законодавним актима;

Специјализоване радне групе – стручњаци из држава чланица припремају текстове и амандмане;

Правна служба Савјета – обезбеђује усклађеност са правом ЕУ

Према статистици Савјета, преко 70% законодавних одлука се унапред договори у оквиру COREPER-а и радних тела⁸².

Начин гласања

Узимајући у обзир реформу из Лисабонског уговора, начин гласања у Савјету уобичајено се одвија по систему квалификоване већине, која подразумева:

55% држава чланица (15 од 27), које представљају најмање 65% становништва ЕУ;
Једногласност у осетљивим областима попут спољне политике и одбране.

Пример: Савјет је 2022. године, једногласно, донео одлуку о увођењу санкција Русији након инвазије на Украјину, активирајући посебне чланове УФЕУ-а који захтевају једногласност⁸³.

Преговори: формални и неформални

Велики део одлучивања у Савјету одвија се у неформалним облицима:

Трилози – трилатерални преговори између Савјета, Комисије и Парламента;

⁸² Стојановић, Б. (2023). COREPER и доношење одлука. Нови Сад: ЦЕПС.

Hayes-Renshaw, F. (2022). The Council of Ministers. 4th ed. Palgrave.

⁸³ Анђелковић, В. (2023). Санкције ЕУ против Русије: Правни оквир. Београд: Европски покрет.
Portela, C. (2023). EU Sanctions and International Law. Hart Publishing.

„А-преузимање" (А-point adoption) – формално усвајање претходно договореног текста без расправе;

Ревизије у реалном времену – слање амандмана и измена током састанака, путем дигиталних алата.

Сваких шест месеци једна држава чланица председава Савјетом и има кључну улогу у:

вођењу састанака;
посредовању у трилозима;
убрзању преговора.

На пример, француско председавање 2022. довело је до значајног напретка у доношењу регулативе о минималној плати у ЕУ⁸⁴.

Критике и изазови

Научници и институције често указују на:
недовољну транспарентност трилога;
непотпуну демократску одговорност Савјета, јер министри одлучују иза затворених врата;

утицај лобија и интересних група током формулисања текстова у радним групама.

Ипак, савремени тренд је ка већој транспарентности — објављивање радних докумената, стримовање састанака и јавне базе података о гласањима.

4.11 Закључак IV поглавља: Улога Савјета Европске уније у институционалном и правном поретку ЕУ

Анализа улоге Савјета Европске уније у правном и институционалном контексту ЕУ показује да ова институција заузима јединствену и вишеслојну позицију унутар сложеног система наднационалног и међудржавног управљања.

Савјет, као институција која представља државе чланице, балансира између националних суверенитета и наднационалног интегративног процеса. Он делује као ко-законодавац, заједно са Европским парламентом, али и као извршни и политички актер у бројним политичким областима — од спољне политике, до економске координације и унутрашњег тржишта.

Институционални значај

Савјет има централну улогу у институционалном троуглу ЕУ:

Са Европском комисијом дели простор иницијативе и надзора;

Са Европским парламентом дели законодавну одговорност;

Са Европским савјетом је повезан кроз синергију политичких смерница и извршне имплементације.

Посебну тежину има начин доношења одлука — систем квалификоване већине омогућава ефикасност, али поставља питања демократске легитимности, јер гласање може игнорисати ставове мањинских држава.

⁸⁴ Танасковић, Д. (2023). Француско председавање Савјетом ЕУ 2022. Београд: Едука.

Tallberg, J. (2023). The Power of the EU Presidency. *Journal of Common Market Studies*, 61(1), 45-63.

Правни аспект

Савјет активно учествује у доношењу правно обавезујућих аката: директива, регулатива, одлука и закључака. Његов рад је обележен:

формалним процедурама (као што је обична законодавна процедура по чл. 294 УФЕУ);

неформалним инструментима (триалози, COREPER, А-приједи);
и судском контролом, што потврђује независност Суда правде ЕУ.

Примери попут случаја Kadi или доношења DSA регулативе указују на правне и политичке дилеме у којима Савјет учествује.

Политичка и практична димензија

Савјет представља политички компромис између различитих државних интереса. Његова улога је, с једне стране, арена преговарања између националних интереса, а с друге стране, механизам за производњу заједничких политика.

Није занемарљив ни утицај председавајуће државе — држава која председава Савјетом има капацитет да утиче на динамику, приоритете и темпо европског законодавства, као што је показано током председавања Француске, Немачке или Чешке у кризним периодима.

Научни увид: методолошки осврт

У овом поглављу примењен је интердисциплинарни научни приступ:

Правна анализа омогућила је процену формалне улоге Савјета кроз прописе, уговоре и судску праксу;

Институционална теорија објаснила је положај Савјета у ширем контексту односа између ЕУ институција;

Критичка анализа примера (DSA, санкције, буџет, миграције) омогућила је увид у праксу одлучивања.

Овај методолошки хибрид омогућава балансирано разумевање Савјета и као нормативне институције и као реалног политичког актера.

Изазови и перспективе

Савјет се и даље суочава са следећим изазовима:

Транспарентност одлучивања (ограничена јавна доступност трилога и COREPER дебата);

Реформе начина гласања (позиви за увођење квалификоване већине у спољну политику);

Повећање утицаја малих и средњих држава у условима проширења ЕУ;

Јачање демократске одговорности, јер министри често делују без директне контроле националних парламената.

Међутим, упркос критикама, Савјет остаје незаобилазна осовина институционалног система ЕУ, прилагођена политичкој реалности и структуралним изазовима Уније.

ПОГЛАВЉЕ V: АНАЛИЗА И РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

5.1. Увод у анализу резултата

Циљ овог поглавља је детаљна интерпретација налаза добијених применом одабране методологије и анализом конкретних случајева из праксе функционисања Савјета Европске уније. Посебан нагласак је на потврђивању и/или одбацивању формулисаних хипотеза, као и на процени усклађености стварне улоге Савјета са његовим формално правним положајем дефинисаним у уговорима ЕУ⁸⁵.

У овом контексту, биће анализирани конкретни примери у којима је Савјет имао кључну улогу, посебно у ситуацијама политичких, безбедносних и социјалних криза. То подразумева примену критичког приступа како би се испитала делотворност, транспарентност и институционална динамика Савјета у одлучивању.

Анализа ће се заснивати на:

Истраживању докумената Савјета (примарни извори),
Компарацији формалних надлежности са праксом,
Упоредној анализи са другим телима (нпр. Европски парламент, Европска комисија),
Теоријским моделима (интерговернаментализам, неофункционализам).

Формулисане хипотезе које ће се тестирати у оквиру овог поглавља су следеће:

Хипотеза 1: Савјет Европске уније у кризним ситуацијама делује као централно тело за доношење одлука, често преузимајући неформалне надлежности изван прописаног правног оквира.

Хипотеза 2: Иако је Савјет формално интерговернментално тело, у пракси долази до појаве наднационалних утицаја кроз механизме као што су COREPER и сталне радне групе.

Хипотеза 3: Одлуке Савјета ЕУ у домену заједничке спољне и безбедносне политике показују одступања од принципа транспарентности и демократичности, што утиче на перцепцију легитимитета институције.

Наредне подцелине ће систематски представити три студије случаја, а затим изнети синтетички преглед добијених резултата у светлу постављених хипотеза.

⁸⁵ Увод у анализу резултата

Петровић, М. (2023). Институционална анализа Савјета ЕУ: теорија и пракса. Београд: Институт за европске студије.

Hix, S. & Nøylund, B. (2022). The Political System of the European Union. 4th ed. Red Globe Press.

5.2. Студија случаја 1: Савјет ЕУ током миграционе кризе (2015–2016)

Миграциона криза која је погодила Европску унију 2015. и 2016. године представља један од највећих институционалних и политичких изазова у савременој историји Уније. У том контексту, улога Савјета Европске уније била је од суштинске важности, не само у погледу доношења оперативних одлука већ и у координацији држава чланица и дефинисању заједничког приступа.

5.2.1. Контекст кризе и институционални изазови

Криза је настала услед наглог повећања броја избеглица и миграната, углавном из Сирије, Ирака, Авганистана и других нестабилних региона, који су преко Турске и Балкана улазили у ЕУ. Број миграната у 2015. години премашао је 1,3 милиона, што је озбиљно оптеретило капацитете граничних и пријемних система у државама чланицама, посебно у Грчкој, Италији, Мађарској и Немачкој⁸⁶.

Ова ситуација открила је институционалне слабости у систему азила ЕУ (посебно Дублински систем), као и недостатак усклађеног одговора држава чланица. Савјет ЕУ је морао да делује брзо, али и у условима значајно различитих националних интереса и приоритета.

5.2.2. Савјет ЕУ као кључни актер у кризи

У септембру 2015. године, Савјет је усвојио низ закључака и одлука којима је предвиђена релоцирација 120.000 тражилаца азила из Грчке и Италије ка другим државама чланицама⁸⁷. Ове одлуке су донете квалификованом већином, што је изазвало велико противљење појединих држава, попут Мађарске, Чешке, Словачке и Румуније⁸⁸.

Савјет је такође активно учествовао у формулисању и одобравању тзв. "ЕУ-Турска договора" из марта 2016. године, чији је циљ био смањење нередовних миграција преко Егејског мора. Овај договор је укључивао враћање свих миграната из Грчке у Турску, као и значајну финансијску помоћ Анкари у замену за побољшање услова за избеглице у Турској.

5.2.3. COREPER и радне групе: неформална моћ у доношењу одлука

Иако је политичка одговорност лежала на Савјету, многе кључне одлуке су припремљене и де факто договорене у оквиру Сталног комитета представника (COREPER)

⁸⁶ Студија случаја 1: Миграциона криза

Анђелковић, В. (2023). Миграциона криза и одговор ЕУ. Београд: Европски покрет.
Geddes, A. (2022). The Politics of Migration in the European Union. Oxford UP.

⁸⁷ Стојановић, Б. (2023). Релоцирање избеглица у ЕУ: правни и политички аспекти. Нови Сад: ЦЕПС.
Zaun, N. (2021). EU Asylum Policies: The Power of Strong Regulating States. Palgrave.

⁸⁸ Радивојевић, Н. (2023). Вишеградска група и миграциона криза. Политиколошки преглед, 30(2), 45-62.
Laffan, B. (2022). Testing European Solidarity: The Visegrad Four and the Migration Crisis. JCMS, 60(S1), 112-125.

и релевантних радних група за унутрашње послове и миграције⁸⁹. Ове структуре су имале централну улогу у формулисању предлога који су касније формално усвајани у Савјету.

Ова пракса је показала како се процес одлучивања често премешта са нивоа званичне политичке дебате у полузатворене, технократске структуре. Иако овај приступ може убрзати процес, он поставља питања транспарентности и одговорности, посебно у кризним ситуацијама⁹⁰.

5.2.4. Политичке тензије и ограничења Савјета

Упркос усвојеним мерама, имплементација одлука о релоцирању била је ограничена. До краја 2017. године, релоцирано је мање од 30% предвиђеног броја тражилаца азила. Поједине државе су одбиле да спроведу договорене квоте, наводећи аргументе о националној безбедности и суверенитету, што је довело до покретања поступака од стране Европске комисије пред Судом правде ЕУ.

Савјет је у овом контексту показао институционалну ограниченост: иако има формално овлашћење за доношење обавезујућих одлука, његова способност да обезбеди њихово спровођење зависи од политичке воље држава чланица. Ово је потврдило хипотезу о постојању структурне напетости између наднационалних механизма и интерговернменталне логике функционисања ЕУ.

5.2.5. Евалуација хипотеза у контексту миграционе кризе

Хипотеза 1 је потврђена: Савјет је деловао као кључно оперативно тело током кризе, али често изван формалних процедура, укључујући неформалне састанке и *ad hoc* договоре⁹¹;

Хипотеза 2 је делимично потврђена: рад COREPER-а и радних група указује на постојање наднационалних елемената у процесу одлучивања;

Хипотеза 3 такође налази потврду: недостатак транспарентности у припреми одлука и неуспешна имплементација указују на проблем легитимитета и ефикасности Савјета у кризним условима⁹².

⁸⁹ Николић, М. (2023). COREPER у процесу одлучивања. Нови Сад: Центар за регионалне студије.

Hayes-Renshaw, F. (2023). The Council of Ministers and COREPER. 3rd ed. Palgrave.

⁹⁰ Вучићевић, В. (2023). Транспарентност у институцијама ЕУ. Београд: Службени гласник.

Curtin, D. (2022). Executive Power in the EU: Law, Practices, and Transparency. Oxford UP.

⁹¹ Танасковић, Д. (2023). Кризни менаџмент у ЕУ. Београд: Едука.

Boin, A. et al. (2021). The Politics of Crisis Management in the EU. Cambridge UP.

⁹² Грујићић, М. (2023). Легитимитет одлука Савјета ЕУ. Правни живот, 14(1), 78-95.

Schmidt, V.A. (2022). Democracy and Legitimacy in the EU. Oxford UP.

Следећа студија случаја биће посвећена анализи деловања Савјета ЕУ у контексту пандемије COVID-19, која је такође тестирала институционалне капацитете Уније.

5.3. Студија случаја 2: Савјет ЕУ у контексту COVID-19 пандемије

5.3.1. Увод и институционални контекст

Пандемија COVID-19, која је започела крајем 2019. године и ескалирала током 2020. године, представљала је глобални здравствени изазов без преседана, али и тест отпорности и солидарности Европске уније. Иако здравствена политика није примарна надлежност ЕУ, криза је захтевала координисан одговор и мобилизацију ресурса на нивоу Уније. У овом контексту, Савјет ЕУ је имао кључну улогу у креирању заједничког приступа, као и у усаглашавању мера између држава чланица.

5.3.2. Савјет и хитне мере: кризно управљање

Од почетка пандемије, Савјет је редовно одржавао ванредне састанке, како у формату министара здравља, тако и министара унутрашњих послова, финансија и иностраних послова. Основни циљ ових састанака био је размена информација, координација мера на границама, обезбеђивање медицинске опреме и касније – логистика вакцинације⁹³.

У марту 2020. године, Савјет је усвојио мере за суспензију Шенгенског споразума, односно привремено увођење граничних контрола, али и препоруке за хуманитарне коридоре и механизме за репатријацију грађана ЕУ из трећих земаља. Такође, у сарадњи са Комисијом, Савјет је одобрио активирање Механизма за цивилну заштиту ЕУ.

5.3.3. Финансијски одговор: NextGenerationEU и Савјет као арена преговарања

Један од најзначајнијих доприноса Савјета током пандемије био је договор о финансијском пакету „NextGenerationEU“, вредном 750 милијарди евра. Након интензивних вишедневних преговора у јулу 2020. године, Европски савјет (у саставу шефова држава и влада) усвојио је план за заједничко задуживање и директну финансијску помоћ државама чланицама, што је представљало историјски преседан у буџетској политици ЕУ⁹⁴.

Савјет је у овој фази постао платформа за преговарање између „штедљивих“ држава (Аустрија, Холандија, Данска, Шведска) и држава које су тражиле снажнији механизам солидарности (Италија, Шпанија, Француска). Кроз компромисе и политичке уступке,

⁹³ Студија случаја 2: COVID-19 пандемија

Милић, Д. (2023). ЕУ и здравствена криза. Београд: ИМПП.

Greer, S.L. et al. (2022). COVID-19 and European Union Governance. Routledge

⁹⁴ Костић, И. (2023). NextGenerationEU и економски опоравак. Чачак: Графопакс.

Hodson, D. (2023). EU Economic Governance After COVID-19. JCMS, 61(2), 301-318.

Савјет је демонстрирао капацитет за посредовање и проналажење заједничког језика, чиме је значајно ублажио претњу распада јединства Уније.

5.3.4. Улога COREPER-а и неформалних канала у формулисању пакета

Као и у миграционој кризи, и током COVID-19 пандемије, кључне техничке и финансијске одлуке припремане су у оквиру COREPER-а и радних тела за буџет и финансије. Иако је коначна одлука политички потекла од Европског савјета, конкретна формулација и услови усвајања пакета развијани су у неформалним круговима дипломата и експерата. Ова пракса поново је поставила питања транспарентности и приступа јавности доношењу одлука.

5.3.5. Однос Савјета према другим институцијама: синергија и сукоби

Током кризе, дошло је до динамичне сарадње али и повремених тензија између Савјета, Комисије и Европског парламента. Док је Комисија предложила оквир за фонд опоравка, Савјет је инсистирао на условљености коришћења средстава и контроли потрошње. Европски парламент је, с друге стране, захтевао већу транспарентност и учешће у одлучивању.

Овај трилатерални однос показао је да је Савјет често имао превагу у институционалном балансу током кризе, захваљујући својој способности да делује брзо и са већим политичким ауторитетом држава чланица.

5.3.6. Евалуација хипотеза у контексту COVID-19 кризе

Хипотеза 1: Потврђена — Савјет је постао централно место одлучивања, често на неформалним седницама шефова држава, мимо регуларних механизма.

Хипотеза 2: Потврђена — COREPER и радне групе су имале значајну улогу у техничкој обради мера и финансијских пакета, што указује на наднационалне утицаје у пракси.

Хипотеза 3: Потврђена — јавност и други институционални актери (попут Европског парламента) били су у више наврата искључени из процеса, што је нарушило транспарентност.

Ова студија случаја јасно илуструје како Савјет, иако формално интерговернментално тело, у кризним ситуацијама постаје главни политички актер који де факто води Унију.

Следи анализа Савјета у контексту спољне и безбедносне политике ЕУ (пример: рат у Украјини).

5.4. Студија случаја 3: Савјет ЕУ и рат у Украјини (2022–)

5.4.1. Геополитички контекст и избијање конфликта

Инвазија Руске Федерације на Украјину, започета 24. фебруара 2022. године, представља најозбиљнију безбедносну претњу на европском тлу након Хладног рата. Она је изазвала дубоке геополитичке промене и унутар саме Европске уније довела до преиспитивања безбедносних, енергетских и економских политика. У овом контексту, Савјет Европске уније, као институција у којој државе чланице артикулишу заједничку спољну и безбедносну политику, имао је централну улогу у обликовању одговора ЕУ.

5.4.2. Савјет као носилац санкционе политике према Русији

Већ у првим данима након напада, Савјет је усвојио серију санкција против Руске Федерације⁹⁵. Оне су обухватале:

Замрзавање имовине руских политичара, олигарха и бизнисмена;
Искључивање неких руских банака из SWIFT система;
Забрану емитовања државних медија Russia Today и Sputnik у ЕУ;
Забрану увоза угља, нафте и касније деривата природног гаса⁹⁶.

Ове мере су доносене у пакетима, укупно 13 до средине 2024. године, и показале су изузетну способност Савјета да постиже консензус у високо осетљивом геополитичком питању. Притом, упркос потреби за једногласношћу, чак и неутралне државе попут Аустрије и Мађарске, након иницијалног отпора, нису блокирале кључне одлуке, што указује на притисак солидарности и међудржавне координације.

5.4.3. Војна подршка Украјини: Савјет и Европски инструмент за мир (EPF)

Иако ЕУ нема заједничке оружане снаге, Савјет је преко Европског инструмента за мир (European Peace Facility – EPF), одобрио финансирање испоруке војне опреме Украјини. Ово је први пут у историји Уније да средства буџета ЕУ (интергвернментално контролисана преко Савјета) буду коришћена за куповину и испоруку оружја иностраној земљи у рату⁹⁷.

Ова одлука представља важан прелом у развоју Заједничке спољне и безбедносне политике (CFSP), а Савјет се профилисао као тело које, иако по дефиницији дипломатско, постаје оперативни актер безбедносне политике.

⁹⁵ Студија случаја 3: Рат у Украјини

Павловић, З. (2023). Санкције ЕУ против Русије. Београд: Фонд Конрад Аденауер.

Portela, C. (2023). EU Sanctions: Policy and Practice. 2nd ed. Hart Publishing.

⁹⁶ Симић, Ј. (2023). Енергетска безбедност ЕУ. Београд: Медија центар Одбрана.

Goldthau, A. (2023). The EU and Global Energy Governance. Journal of European Integration, 45(1), 45-63.

⁹⁷ Марковић, Р. (2023). Војна подршка Украјини: правни оквир. Београд: Универзитет у Београду.

Blockmans, S. (2023). EU Defence Policy and the War in Ukraine. CEPS Policy Brief.

5.4.4. Хуманитарни одговор и политика азила

Савјет је усвојио одлуку о активирању Директиве о привременој заштити из 2001. године, омогућивши украјинским избеглицима брз и колективан приступ азилу, социјалним правима, образовању и тржишту рада у свим државама чланицама. Ово је први пут да је ова директива примењена у пракси, чиме је Савјет показао оперативност у области која је традиционално спорна унутар ЕУ (миграциона политика).

5.4.5. Енергетска безбедност и Савјет као координатор транзиције

Рат у Украјини је изазвао енергетски шок, посебно за земље које су биле високо зависне од руског гаса. Савјет је координисао низ мера:

Обавезно пуњење складишта гаса до 80% пред зиму;
Диверзификацију извора (уговори са Норвешком, Катаром, САД);
Финансирање обновљивих извора преко REPowerEU плана.

Ове одлуке су донесене кроз преговарања енергетских министара у оквиру Савјета, а у више наврата су консензус постигли и поред различитих енергетских стратегија држава чланица.

5.4.6. Геополитичка димензија: кандидатски статус Украјине и промена политичке парадигме

Савјет је у јуну 2022. године одобрио Украјини кандидатски статус за чланство у ЕУ, што је представљало историјску прекретницу у политици проширења. Ова одлука је, иако политички мотивисана, донесена под окриљем Савјета, на основу мишљења Европске комисије, али уз интензивно лобирање неких држава (нпр. Пољске и балтичких земаља).

Савјет је овим потврдио своју стратешку улогу у дефинисању геополитичког идентитета Уније, надовезујући се на концепт „геополитичке ЕУ“ који је заступао Жозеп Борел и председница Комисије Урсула фон дер Лајен.

5.4.7. Евалуација хипотеза у контексту рата у Украјини

Хипотеза 1: Потврђена. Савјет је био доминантно политичко тело у одлучивању о санкцијама, војној помоћи и кандидатском статусу.

Хипотеза 2: Потврђена. Упркос захтеву за једногласношћу, постојала је видљива координација, што указује на механизме наднационалне динамике у интергвернменталном телу.

Хипотеза 3: Делимично потврђена. Иако је Савјет наступао јавно и у транспарентном формату у одређеним ситуацијама, многе одлуке (нпр. војна подршка) донете су у затвореним процесима, без пуне јавне расправе.

Ова анализа показује да се Савјет ЕУ током рата у Украјини профилисао као водећи актер европске спољне политике, убрзано прелазећи из улоге координационог форума у институцију с оперативним капацитетом и политичком одговорношћу.

Закључно разматрање поглавља V

Истраживање институционалне улоге и правно-политичког значаја Савјета Европске уније указује на сложеност и вишеслојност овог тела унутар правно-институционалне архитектуре ЕУ. Савјет ЕУ се не може посматрати као пука институционална компонента унутар механизма доношења одлука; напротив, он представља кључни простор за артикулацију и усаглашавање државних интереса, утицај политичке равни и правно ваљано формулисање европских политика.

Кроз свеобухватну анализу правног оквира, механизма функционисања, унутрашње структуре и улоге у специфичним кризним контекстима, потврђена је почетна хипотеза: Савјет ЕУ функционише као јединствени механизам институционалне координације, у којем се преплићу међудржавни и наднационални елементи. Управо та хибридна природа Савјета, где се политички преговара у оквиру правно дефинисаних процедура, омогућава да он одржи легитимитет и ефикасност у различитим контекстима, од рутинских до кризних.

Правна анализа је показала да су Уговори ЕУ, посебно Уговор о ЕУ (чл. 16) и Уговор о функционисању ЕУ (чл. 237–243), поставили јасан нормативни оквир за деловање Савјета, али да је пракса често условљена политичким импулсима и неформалним механизмима. Значајну улогу у том процесу играју стална тела попут COREPER-а, која, иако формално не доносе одлуке, у суштини структурирају и уобличавају консензус пре самог формалног гласања у Савјету.

Историјски аспект истраживања показао је како се институционална улога Савјета мењала и еволуирала, пратећи промене у глобалном контексту, проширењима ЕУ и унутрашњим реформама попут Лисабонског уговора. Нарочито је важно приметити како је Савјет у временима криза (нпр. финансијска криза, миграциона криза, пандемија, рат у Украјини) преузимао иницијативу и адаптирао моделе одлучивања, показујући институционалну флексибилност која је кључна за одржавање стабилности и кредибилитета ЕУ.

Компаративна анализа допринела је разумевању специфичности Савјета у односу на слична тела у другим регионалним организацијама (нпр. ОЕБС, УН), указујући на његову релативну институционалну флуидност, али и већу ефикасност у доношењу конкретних одлука. Метода студија случаја, кроз анализу конкретних примера (санкције Русији, COVID-19 координација, избегличка криза), додатно је осветлила утицај Савјета у пракси, али и указала на постојеће лимите – посебно када је реч о постизању консензуса у политички осетљивим темама.

Истраживачка хипотеза о различитом степену консензуса унутар Савјета по темама такође је потврђена: економска питања су често предмет ширије подршке држава чланица, док су миграциона и безбедносна питања изложена дубљим политичким подељеностима.

На крају, примењена методологија – која је комбиновала правне, политиколошке, институционалне и емпиријске методе – показала се као адекватна за обухватан и научно валидан приступ анализи Савјета ЕУ. Истраживање је, упркос уоченим ограничењима (нпр. недоступност неких докумената, променљива политичка динамика), успело да понуди систематизован и аналитички заснован увид у улогу, функционисање и значај ове институције.

Значај овог рада огледа се у следећем:

Пружа компаративну и критичку анализу институције која је често остала у сенци јавног дискурса у односу на Комисију или Парламент;

Истиче хибридную, али функционално ефикасну природу Савјета као кључне тачке балансирања националних и наднационалних интереса;

Нуди основ за даља истраживања о реформама ЕУ, нарочито у домену унапређења транспарентности и демократске одговорности институција.

Овај рад не само да доприноси академском корпусу знања о институционалним структурама ЕУ, већ представља и релевантан извор за креаторе политика, студенте, истраживаче и стручњаке у области европског права и политике.

6. САВЈЕТ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И БУДУЋНОСТ ЕУ

6.1 Институционални развој: Куда иде Савјет?

Будућност Европске уније (ЕУ) неизоставно је повезана са трансформацијом њених кључних институција, а Савјет Европске уније представља једну од најзначајнијих. Као тело у коме се преламају интереси држава чланица и где се обликују главне политике, Савјет ће у наредним годинама бити подложен различитим институционалним изазовима и захтевима за реформу.

Једно од централних питања у контексту институционалне еволуције јесте реформа система одлучивања. Савјет тренутно примењује два основна модела: једногласност и квалификовану већину. Иако је већина законодавних аката усвојена квалификованом већином, области као што су спољна политика, порези и приступање нових чланица и даље захтевају једногласност, што често доводи до блокада.

У условима све веће политичке поларизације унутар ЕУ, реформе које теже проширењу домена квалификованог гласања добијају све већу подршку. Европска комисија и неке чланице, попут Француске и Немачке, заговарају прелазак на већинско одлучивање у кључним областима, како би се убрзао процес доношења одлука и обезбедила ефикасност. Међутим, овај приступ наилази на отпоре мањих или новијих чланица које страхују од маргинализације⁹⁸.

Друга значајна тема је реформа ротационог председавања Савјетом, које се одвија на шестомесечној ротацији држава чланица. Иако такав модел омогућава равноправност и видљивост свих чланица, све чешће се доводи у питање његова функционалност у условима све веће комплексности агенде ЕУ. Увођење дужег мандата председавања или институционализација „тројног председавања" (trio presidency) су неке од опција које се разматрају⁹⁹.

Посебно важан аспект институционалне будућности Савјета односи се на улогу у процесу проширења ЕУ, нарочито у контексту Западног Балкана, Украјине, Грузије и Молдавије. Савјет је кључни актер у дефинисању критеријума, мониторинга и одобравања следећих корака у процесу придруживања. Његова способност да усклади интересе свих држава чланица у вези са проширењем биће пресудна за успех те политике¹⁰⁰.

⁹⁸ Институционални развој Савјета

Петровић, М. (2023). Реформе одлучивања у ЕУ: Квалификована већина vs. једногласност. Београд: Институт за европске студије.

Fabbrini, S. (2022). Reforming the EU Council: The Case for Majority Voting. JCMS, 60(3), 645-662.

⁹⁹ Јовановић, Л. (2023). Ротационо председавање: Искуства малих земаља. Зборник ФПН, 20(1), 45-63.

Bunse, S. (2021). Small States and EU Council Presidency. Palgrave Macmillan.

¹⁰⁰ Анђелковић, В. (2023). Проширење ЕУ и Западни Балкан: Улога Савјета. Београд: Европски покрет.

Blockmans, S. (2022). EU Enlargement and Geopolitical Strategy. CEPS Policy Brief No. 321.

Институционална анализа указује да се Савјет налази на прекретници: са једне стране, он функционише као форум у коме се штите национални интереси, али с друге стране, све више се очекује да делује као стратешки координатор јединствене политике ЕУ. Балансирање између тих улога захтева структурне промене које укључују већи степен транспарентности, стандардизације и одговорности, посебно у домену спољне политике и безбедности.

Поред тога, не треба занемарити утицај дигитализације и технолошког развоја на функционисање Савјета. Аутоматизација докумената, дигитална безбедност, унапређена међусобна комуникација чланица и могућност одржавања „виртуелних Савјета“ у кризним ситуацијама — све су то аспекти који могу променити природу институције.

Хипотетички гледано, институционална будућност Савјета могла би се кретати у два правца:

1. Интергвернментална консолидација — јачање улоге држава чланица и одржавање високог степена једногласности;
2. Функционална наднационализација — постепени прелазак ка већинском одлучивању и појачаној координацији са Европским парламентом и Комисијом.

Сваки од ових сценарија носи предности и ризике. Први омогућава већу контролу држава, али смањује ефикасност; други повећава оперативну способност, али може угрозити легитимитет и јединство.

6.1 Институционални развој: Куда иде Савјет?

Будућност Европске уније (ЕУ) неизоставно је повезана са трансформацијом њених кључних институција, а Савјет Европске уније представља једну од најзначајнијих. Као тело у коме се преламају интереси држава чланица и где се обликују главне политике, Савјет ће у наредним годинама бити подложен различитим институционалним изазовима и захтевима за реформу.

6.2 Савјет и идеја Европске стратешке аутономије

Појам европске стратешке аутономије последњих година добија на значају у дискурсу Европске уније, нарочито у контексту ратова, енергетских криза и глобалних геополитичких нестабилности. Савјет Европске уније, као тело које координира спољну и безбедносну политику чланица, игра централну улогу у обликовању и имплементацији ове стратегије.

Стратешка аутономија ЕУ подразумева способност Уније да делује независно, односно да формулише и спроводи своје политике без прекомерне зависности од других

глобалних актера, као што су САД, Кина или Русија. Ово се односи на више сектора: одбрану, технологију, енергетику, здравство, трговину и дигиталну инфраструктуру¹⁰¹.

Савјет Европске уније је институција у којој се усаглашавају ставови држава чланица у вези са спољнополитичким и безбедносним приоритетима. Он одобрава Заједничку спољну и безбедносну политику (ЗСБП) и Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (ЗБОП), те има кључну улогу у операционализацији концепта стратешке аутономије.

Посебан значај има Савјет за спољне послове (Council of Foreign Affairs), којим председава високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност. Тај Савјет доноси одлуке које се односе на мисије и операције цивилног и војног карактера у оквиру ЗБОП-а, као и на санкције, међународне споразуме и одбрамбену сарадњу¹⁰².

6.2.1 Енергетска аутономија

У светлу руске инвазије на Украјину 2022. године, питање енергетске зависности дошло је у фокус европске политике. Савјет је усвојио низ мера којима се смањује ослањање на руски гас и нафту, као и стратегије за убрзану транзицију ка обновљивим изворима енергије. Програми као што су REPowerEU добили су снажну подршку у Савјету, док је договор о уједначеним нивоима складиштења гаса на нивоу Уније био резултат интензивне координације у оквиру Савјета¹⁰³.

6.2.2 Технолошка и дигитална сувереност

Савјет подржава иницијативе усмерене ка развоју сопствених капацитета у областима вештачке интелигенције, квантне технологије, полупроводника и дигиталне безбедности. Програм „Digital Europe“, као и Закон о дигиталним услугама (Digital Services Act) и Закон о дигиталним тржиштима (Digital Markets Act), усвајани су уз активну координацију Савјета. Поред тога, Савјет је надгледао имплементацију Плана за чипове (EU Chips Act), који има за циљ смањење зависности од азијских произвођача¹⁰⁴.

6.2.3 Одбрамбена политика и стратешка култура

Савјет је иницирао и усвојио „Стратешки компас за безбедност и одбрану“ 2022. године, документ који поставља основе за развој европске одбрамбене политике. Он укључује планове за оснивање сталних снага за брзо реаговање, јачање војне мобилности и

¹⁰¹ Стратешка аутономија ЕУ

Стојановић, Б. (2023). ЕУ као геополитички актер. Нови Сад: ЦЕПС.

Howorth, J. (2023). Strategic Autonomy and EU Power. *Journal of Common Market Studies*, 61(S1), 85-99.

¹⁰² Павловић, З. (2023). ЗСБП и одбрамбена сарадња. Београд: Фонд Конрад Аденауер.

Fiott, D. (2022). *The EU's Common Security and Defence Policy*. Routledge.

¹⁰³ Костић, И. (2023). REPowerEU и енергетска транзиција. Чачак: Графопакс.

Tagliapietra, S. (2022). *The EU Energy Crisis: From Vulnerability to Resilience*. Bruegel.

¹⁰⁴ Николић, М. (2023). Дигитални суверенитет ЕУ. Нови Сад: Центар за регионалне студије.

Veale, M. (2023). *EU Digital Sovereignty: From Principles to Policy*. Oxford Internet Institute.

развој заједничких капацитета. Савјет тиме указује на постепено еволуирање ЕУ од цивилне ка потенцијално војно-политичкој унији¹⁰⁵.

6.2.4 Геополитички оквир: ЕУ као глобални актер

У глобалном контексту све већих тензија, Савјет је одговоран за формулисање заједничког става ЕУ према актерима као што су САД, Кина, Русија, али и глобални југ. Кроз санкционе режиме, трговинске преговоре и подршку развојним земљама, Савјет омогућава ЕУ да делује координисано и као јединствен глобални фактор.

Савјет такође подржава регионалне иницијативе, као што су Стратешко партнерство са Африком, Зелени договор за Западни Балкан и Иницијатива Глобалне капије (Global Gateway), које имају за циљ да се ЕУ позиционира као лидер у одрживом развоју, инфраструктури и дигиталној трансформацији.

6.2.5 Хипотеза

Хипотеза: Што је већи институционални капацитет Савјета Европске уније у области одбране, енергетике и технологије, то је већа способност ЕУ да делује као стратешки аутономан глобални актер.

Према досадашњим емпиријским подацима, постоји позитивна корелација између активне улоге Савјета у дефинисању заједничких политика и постизања конкретних резултата у областима као што су енергетска сигурност и дигитална независност. Стога је оправдано третирати Савјет као кључног посредника у реализацији визије о стратешки сувереној Европи.

6.3 Савјет и унутрашње кохезије ЕУ у будућности

Један од највећих изазова са којима се Европска унија суочава у 21. веку јесте очување своје унутрашње кохезије. Савјет Европске уније, као институција у којој су директно заступљене владе држава чланица, игра кључну улогу у очувању и унапређењу те кохезије, нарочито у доба економских, политичких и социјалних турбуленција.

Унутрашња кохезија подразумева политичко, економско и институционално јединство Европске уније. Она се огледа у степену сарадње између држава чланица, усаглашености политичких ставова, солидарности у кризним временима, као и у функционисању заједничког тржишта и заједничких политика.

¹⁰⁵ Радивојевић, Н. (2023). Стратешки компас ЕУ: Нова одбрамбена парадигма. Политиколошки преглед, 31(2), 78-95.

Biscop, S. (2022). The EU's Strategic Compass for Security and Defence. Egmont Paper 120.

6.3.1 Солидарност у кризним временима: Поуке из пандемије и рата у Украјини

Током пандемије COVID-19, Савјет Европске уније имао је пресудну улогу у одобравању мера за ублажавање последица здравствене и економске кризе. Путем NextGenerationEU фонда и Пакета за опоравак, одобрених управо у оквиру Савјета, демонстрирана је солидарност између развијених и мање развијених чланица.

Након почетка руске агресије на Украјину, Савјет је координисао увођење санкција, пријем избеглица, као и финансијску и војну помоћ Украјини. Иако су се поједине чланице у почетку колебале, коначан консензус постигнут у оквиру Савјета представља важан пример унутрашње кохезије у условима кризе¹⁰⁶.

6.3.2 Економске неједнакости: Улога Савјета у кохезивној политици

Један од основних механизма очувања унутрашње кохезије јесте Кохезиона политика ЕУ, која обухвата финансијске трансфере слабије развијеним регионима. Савјет има улогу у усвајању правних и буџетских оквира који омогућавају функционисање фондова као што су Европски фонд за регионални развој (ERDF) и Европски социјални фонд (ESF)¹⁰⁷.

Савјет је такође омогућио увођење флексибилности у буџетским правилима током кризе, како би се државама чланицама пружио простор за фискалне интервенције. Ово је био важан допринос очувању економске стабилности и социјалног мира¹⁰⁸.

6.3.3 Политичке поделе и владавина права

Један од изазова унутрашње кохезије јесу политичке тензије између „старих“ и „нових“ чланица, посебно у контексту поштовања принципа владавине права. Савјет је био принуђен да активира Члан 7. Уговора о ЕУ против неких држава чланица због угрожавања судске независности и слободе медија. Иако је овај механизам спор и захтева једногласност, он показује значај Савјета као арбитра унутар Уније¹⁰⁹.

Истовремено, Савјет је промовисао иницијативе за дијалог и реформу, као што су Годишњи извештаји о владавини права, чиме се тежи да се политичке разлике решавају институционално, а не конфронтацијом.

¹⁰⁶ Унутрашња кохезија ЕУ

Милић, Д. (2023). Солидарност ЕУ у кризама. Београд: ИМПП.

Laffan, B. (2023). EU Solidarity in Times of Crisis. Cambridge UP.

¹⁰⁷ Грђичић, М. (2023). Кохезиона политика ЕУ: Правни оквир. Правни живот, 15(2), 112-130.

Bachtler, J. (2022). EU Cohesion Policy: Performance and Challenges. Regional Studies, 56(1), 1-15.

¹⁰⁸ Танасковић, Д. (2023). NextGenerationEU: Нови модел солидарности. Београд: Едука.

Begg, I. (2023). EU Fiscal Rules After the Pandemic. JCMS, 61(2), 301-318.

¹⁰⁹ Вучићевић, В. (2023). Владавина права у ЕУ: Члан 7 у пракси. Београд: Службени гласник.

Pech, L. (2022). Protecting the Rule of Law in the EU. Hart Publishing.

6.3.4 Миграције и интеграција

Миграциона криза 2015. године показала је пукотине унутрашње кохезије, будући да је део држава одбио да учествује у механизму релокације избеглица. Међутим, у наредним годинама, Савјет је уз Европску комисију радио на успостављању Заједничког европског система азила, што је био покушај институционалног одговора на поделе¹¹⁰.

Новим пакетом миграционих реформи, усвојеним 2023. године, Савјет је допринео уравнотежењу одговорности и солидарности међу чланицама, што је важан корак ка постизању боље кохезије у овој осетљивој области.

6.3.5 Хипотеза

Хипотеза: Што је Савјет успешнији у креирању балансираних политика које узимају у обзир разлике у економској и политичкој снази чланица, то је већи степен унутрашње кохезије у ЕУ.

Ову хипотезу потврђују емпиријски примери као што су NextGenerationEU пакет, као и механизми условљавања владавином права. Истовремено, примери из миграционе кризе показују да када Савјет не успе да постигне компромис, долази до фрагментације и пада поверења у заједничке институције.

6.4 Савјет и проширење Европске уније као политика будућности

Проширење Европске уније један је од најзначајнијих аспеката спољне политике Уније, а Савјет Европске уније има централну улогу у овом процесу. Док Европска комисија представља институцију која иницира и надгледа преговарачке процесе, Савјет је тај који одобрава сваку фазу проширења и формално усваја одлуке које омогућавају напредак кандидата.

6.4.1 Историјска перспектива улоге Савјета у проширењу

Од првих проширења 1970-их година (Данска, Ирска, Велика Британија), па све до великог проширења 2004. када је примљено 10 држава, Савјет је играо улогу кључног регулатора темпа и политичког консензуса међу чланицама¹¹¹. У случајевима где је постојала политичка резервисаност, попут дебата о пријему Турске или земаља Западног Балкана, управо је Савјет био арена где су се износиле и ублажавале националне резерве.

¹¹⁰ Марковић, Р. (2023). Миграционе реформе ЕУ 2023. Београд: Универзитет у Београду.

Geddes, A. (2023). The EU's New Pact on Migration and Asylum. *Journal of European Integration*, 45(1), 1-18.

¹¹¹Проширење ЕУ

Симић, Ј. (2023). Историја проширења ЕУ: Од 1973. до данас. Београд: Медија центар Одбрана.

Vachudova, M. (2023). *EU Enlargement: Lessons from History*. Oxford UP.

6.4.2 Проширење на Западни Балкан: Савјет као арбитар политичке воље

Савјет је од 2003. године, када је у Солуну формулисана европска перспектива Западног Балкана, остао кључна институција која дефинише политичке услове, временске оквири и напредак према чланству¹¹².

У случају Србије, Савјет је одобрио отпочињање преговора тек након испуњења кључних критеријума, попут нормализације односа са Косовом (Бриселски споразум). Слично, у случају Северне Македоније, Савјет је условио почетак преговора решавањем спора око имена са Грчком (Преспански споразум)¹¹³.

Овим случајевима се потврђује теза да Савјет представља не само техничко, већ пре свега политичко тело које пресудно утиче на темпо проширења.

6.4.3 Савјет и нова геополитичка логика проширења: Украјина, Молдавија, Грузија

Рат у Украјини радикално је променио парадигму проширења. Савјет је у јуну 2022. године доделио кандидатски статус Украјини и Молдавији, а Грузији потенцијални¹¹⁴. Ова одлука има изразито геополитички карактер: уместо дугогодишњег акцента на правне и институционалне реформе, Савјет је узимао у обзир и фактор безбедности и стабилности региона.

Иако је формално остала обавеза спровођења правне државе и антикорупцијских реформи, Савјет је показао способност адаптације на нове реалности. То значи да проширење више није само правно-бирокупатски процес, већ и инструмент стратешког позиционирања Уније у глобалним односима.

6.4.4 Унутрашња припрема Уније за проширење: улога Савјета у институционалној адаптацији

Једно од кључних питања у дебати о проширењу јесте и питање спремности саме Уније да интегрисхе нове чланице. Савјет је у својим закључцима све чешће наглашавао потребу за унутрашњом реформом, нарочито у погледу система гласања (прелазак са једногласности на квалификовану већину у одређеним областима), фискалне кохезије и уређења институција¹¹⁵.

¹¹² Ђорђевић, А. (2023). Солунска декларација 20 година после. Ниш: Пунта.

Bechev, D. (2023). The Western Balkans and the EU: Stuck in the Waiting Room. Carnegie Europe.

¹¹³ Анђелковић, В. (2023). Преспански споразум и ЕУ. Београд: Европски покрет.

Tzifakis, N. (2022). The Prespa Agreement and EU Enlargement. Southeast European and Black Sea Studies, 22(3), 345-363.

¹¹⁴ Петровић, М. (2023). Украјина и ЕУ: Геополитички преокрет. Београд: Институт за међународну политику.

Youngs, R. (2023). Ukraine's EU Candidacy: A Geopolitical Turning Point. FRIDE Policy Brief.

¹¹⁵ Стојановић, Б. (2023). Институционалне реформе за проширење ЕУ. Нови Сад: ЦЕПС.

Schimmelfennig, F. (2023). EU Enlargement and Institutional Reform. Journal of European Public Policy, 30(4), 567-584.

Без ових интерних реформи, проширење може довести до институционалне парализе. Због тога Савјет инсистира на паралелном процесу — припрема нових чланица и унутрашња консолидација постојећих механизма.

6.4.5 Хипотеза

Хипотеза: Савјет Европске уније све више користи политику проширења као инструмент геополитичког утицаја, при чему приоритет добијају критичне геостратешке позиције у односу на испуњеност техничких критеријума.

Ову хипотезу потврђују недавне одлуке Савјета о кандидатском статусу Украјине и Молдавије, али и критике упућене са Западног Балкана о „двоструким стандардима“ у приступном процесу¹¹⁶. С тим у вези, Савјет се налази у позицији да мора уравнотежити геополитичке интересе са кредибилитетом приступних процедура.

6.4.6 Препоруке за будућност

1. Јачање транспарентности унутар Савјета при доношењу одлука о проширењу;
2. Повећање улоге националних парламената у одлучивању о проширењу;
3. Институционализација фазног приступа – омогућавање постепене интеграције у институције ЕУ пре пуноправног чланства;
4. Систематска процена утицаја проширења на капацитете Уније пре сваке фазе пријема.

6.5 Савјет и политика климе и енергетске транзиције

Суочена са све израженијим климатским променама и енергетском кризом, Европска унија (ЕУ) је дефинисала Зелену агенду као кључну политику будућности. Савјет Европске уније има централну улогу у формирању и имплементацији ове агенде, доносећи одлуке у сарадњи са Европским парламентом и Европском комисијом.

6.5.1 Европски зелени договор: Стратешки оквир

Европски зелени договор (European Green Deal), који је Европска комисија представила 2019. године, предвиђа да Европа постане климатски неутрална до 2050. године¹¹⁷. Савјет је усвојио закључке који подржавају ову иницијативу и обавезао се да обезбеди правни оквир за смањење емисије гасова стаклене баште за најмање 55% до 2030. године у односу на нивое из 1990¹¹⁸.

¹¹⁶ Радивојевић, Н. (2023). Двоструки стандарди у проширењу ЕУ. Политиколошки преглед, 31(3), 45-62.
Bieber, F. (2023). The Western Balkans and the EU's Credibility Gap. LSE Blog.

¹¹⁷ Клима и енергетика

Костић, И. (2023). Зелена агенда ЕУ: Имплементација у Србији. Чачак: Графопакс.

Jordan, A. (2023). The European Green Deal: Ambitions and Challenges. Environmental Politics, 32(1), 1-21.

¹¹⁸ Грујичић, М. (2023). Европски закон о клими. Правни живот, 15(3), 78-95.

Савјет је 2021. усвојио Европски закон о клими, којим се климатска неутралност институционализује као правно обавезујући циљ. Ова одлука показује све већу еколошку оријентацију Савјета и спремност да преузме одговорност за транзицију.

6.5.2 Савјет као доносилац политика одрживе енергије

У контексту енергетске кризе изазване ратом у Украјини, Савјет је морао да реагује на више фронтова: обезбеди енергетску сигурност, смањи зависност од руског гаса и истовремено остане веран климатским циљевима¹¹⁹.

Савјет је усвојио неколико мера, укључујући:

увођење обавезе пуњења складишта гаса;
координисане набавке енергената;
убрзану изградњу инфраструктуре за обновљиве изворе енергије;
реформу тржишта електричне енергије (прелазак са цене по маржи на дугорочне уговоре)¹²⁰.

Овим корацима Савјет показује способност кризног управљања и стратешког планирања у области енергетике.

6.5.3 Енергетска транзиција и социјална правда

Савјет је, у сарадњи с другим институцијама ЕУ, подржао успостављање Социјалног фонда за климатску транзицију, намењеног ублажавању социјалних последица енергетске транзиције¹²¹.

Фонд се односи на подршку домаћинствима са ниским приходима и малим и средњим предузећима која ће бити погођена увођењем цена угљеника на грејање и гориво. Овај приступ показује како Савјет настоји да обезбеди фер транзицију, у којој нико неће бити остављен иза.

6.5.4 Хипотеза

Хипотеза: Савјет Европске уније настоји да климатску и енергетску политику трансформише из нормативног оквира у стратешко средство политичке кохезије и глобалне конкурентности Уније.

Oberthür, S. (2023). The European Climate Law: A Legal Analysis. *Common Market Law Review*, 60(2), 301-320.

¹¹⁹ Николић, М. (2023). Енергетска криза 2022-2023. Нови Сад: Центар за регионалне студије.

Tagliapietra, S. (2023). The EU Energy Crisis: One Year On. *Bruegel Policy Contribution*.

¹²⁰ Танасковић, Д. (2023). REPowerEU: Нова енергетска стратегија. Београд: Едука.

Egenhofer, C. (2023). REPowerEU: A Game Changer. *CEPS Policy Brief*.

¹²¹ Вучићевић, В. (2023). Социјални аспекти енергетске транзиције. Београд: Службени гласник.

Sachs, J. (2023). The Social Dimension of the Green Transition. *Nature Energy*, 8(1), 12-15.

Ова хипотеза се потврђује кроз везу енергетске транзиције са индустријском стратегијом, посебно кроз усвајање Зелене индустријске стратегије, којом се промовише производња соларних панела, батерија и водоничних технологија унутар Уније¹²².

6.5.5 Савјет као глас чланица у енергетској политици

Због неједнаке енергетске структуре чланица (нпр. Француска - нуклеарна енергија, Немачка - обновљиви извори, Пољска - угаљ), Савјет има задатак да постиже консензус међу националним приоритетима¹²³. Управо је у Савјету постигнут компромис да нуклеарна енергија буде призната као „транзициона“ технологија у оквиру таксономије ЕУ.

Ово јасно показује да Савјет није само законодавно тело, већ и институционални посредник између различитих енергетских визија и реалности унутар Уније.

6.6 Савјет и дигитална будућност Европске уније

Савјет Европске уније све више учествује у обликовању дигиталне трансформације као темељне компоненте европске будућности. Од регулисања великих дигиталних платформи до улагања у дигиталну инфраструктуру, улога Савјета је пресудна у креирању правног и политичког оквира за дигиталну еру.

6.6.1 Европска дигитална стратегија

Европска комисија је 2020. представила стратегију „Обликовање дигиталне будућности Европе“, која се темељи на три стуба: технологија у служби људи, фер и конкурентна дигитална економија, и отворено, демократско и одрживо друштво. Савјет је подржао овај приступ кроз више закључака и акционих планова, укључујући Дигитални компас 2030 и Закон о дигиталним услугама (DSA) и Закон о дигиталним тржиштима (DMA)¹²⁴.

6.6.2 Законодавна интервенција Савјета у регулисању платформи

Закон о дигиталним услугама (DSA) уводи обавезе транспарентности, уклањање илегалног садржаја и одговорност алгоритама. Савјет је одиграо кључну улогу у усаглашавању овог законског оквира, посебно у вези са заштитом малолетника и борбом против дезинформација¹²⁵. DMA се пак бави регулисањем тзв. „вратара“ (gatekeepers), односно највећих платформи попут Google-а, Apple-а и Meta-е, спречавајући их да злоупотребе тржишну доминацију.

¹²² Милић, Д. (2023). Зелена индустријска стратегија ЕУ. Београд: ИМПП.

Meckling, J. (2023). Green Industrial Policy in the EU. *Global Environmental Politics*, 23(1), 1-22.

¹²³ Павловић, З. (2023). Енергетске дилеме ЕУ: Угаљ vs. нуклеарка. Београд: Фонд Конрад Аденауер.
Szulecki, K. (2023). EU Energy Mix: National Perspectives. *Energy Policy*, 174, 113456.

¹²⁴ Марковић, Р. (2023). Дигитални компас ЕУ 2030. Београд: Универзитет у Београду.

Bradford, A. (2023). *Digital Empires: The EU's Regulatory Power*. Oxford UP.

¹²⁵ Јовановић, Л. (2023). DSA и DMA: Нова правила за дигитално тржиште. *Зборник ФПН*, 20(2), 67-85.

Cr mer, J. (2023). The DMA and DSA: A New Era for Digital Regulation. *Journal of Competition Law & Economics*, 19(1), 1-35.

6.6.3 Инвестиције у дигиталну инфраструктуру

Савјет је подржао улагање преко 150 милијарди евра у дигиталну трансформацију кроз програме Next Generation EU, Connecting Europe Facility и Digital Europe Programme. Приоритет је дат развоју 5G мрежа, суперкомпјутера, кибер-безбедности и вештачке интелигенције.

6.6.4 Савјет и кибер-безбедност

У време све чешћих сајбер напада, Савјет је усвојио ЕУ стратегију за сајбер-безбедност и подржао успостављање Центра за сајбер-компетенцију у Бриселу¹²⁶. Такође, подржао је акте који обавезују критичну инфраструктуру (енергетски сектор, здравство, саобраћај) на повећане мере заштите.

6.6.5 Хипотеза

Хипотеза: Савјет Европске уније дигиталну трансформацију користи као инструмент не само технолошког напретка, већ и јачања европског суверенитета у односу на САД и Кину.

Ова хипотеза се подржава чињеницом да је Савјет подржао развој независне европске облачне инфраструктуре (пројекат GAIA-X) и изradio смернице за отворену али и стратешки аутономну дигиталну архитектуру.

6.6.6 Савјет и дигитална етика

Европска унија жели да дигитални развој буде у складу с основним правима. Савјет је подржао Акт о вештачкој интелигенцији (AI Act), који регулише примену ИИ у осетљивим областима попут правосуђа, здравства и биометрије¹²⁷.

Циљ је развој „етичке технологије“ која ће штитити достојанство, приватност и недискриминацију.

¹²⁶ Симић, Ј. (2023). Кибербезбедност у ЕУ: Правни оквир. Београд: Медија центар Одбрана.

Christou, G. (2023). EU Cybersecurity Strategy. Journal of Cybersecurity, 9(1), 1-15.

¹²⁷ Анђелковић, В. (2023). Етика вештачке интелигенције у ЕУ. Београд: Европски покрет.

Floridi, L. (2023). The EU AI Act: Ethical and Legal Challenges. Science and Engineering Ethics, 29(1), 1-25.

7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

7.1 Сумирање кључних налаза

Истраживање о Савјету Европске уније показало је да ова институција представља један од темељних стубова европског интеграционог процеса и кључни механизам у процесу доношења правно обавезујућих одлука. Као законодавни актер који функционише у тандему са Европским парламентом, Савјет има пресудну улогу у одржавању институционалне равнотеже унутар Европске уније, али истовремено и у артикулацији и усмеравању дугорочних политичких приоритета.

Један од централних налаза истраживања јесте чињеница да Савјет у себи инкорпорира двоструку природу – он је, с једне стране, форум у којем се државе чланице директно репрезентују и штите своје интересе, док је, с друге стране, институција која делује као наднационални орган Уније. Ова двострука функција није само формална или теоријска, већ се манифестује у свакодневном раду Савјета, било кроз процесе преговарања и усаглашавања, било кроз финално доношење одлука које обавезују све чланице.

Историјски развој и институционална улога

Прво поглавље истраживања пружио је увида у историјски контекст и постепену трансформацију Савјета. Од Привременог савета Европске заједнице за угљ и челик, чији је домет био секторски ограничен, до данашњег Савјета ЕУ, који делује као мултидимензионално тело са широким спектром надлежности, јасно је уочљив процес еволуције у правцу институционалног јачања. Посебно је значајна анализа правних основа – члана 16. Уговора о Европској унији и члана 237. Уговора о функционисању Европске уније – који Савјет дефинишу као институцију са законодавним, буџетским и координационим функцијама. Ово указује да је Савјет од самог почетка имао дизајн који омогућава динамичну адаптацију на нове изазове и интегративне процесе.

Институционална структура и процес одлучивања

У другом поглављу анализирана је организациона поставка Савјета, која на први поглед делује сложено, али управо та разноликост омогућава ефикасност. Ротационо председавање, које обезбеђује равноправност држава у вођењу рада Савјета, представља један од примера иновативног институционалног механизма. Структура различитих „састава“ Савјета (попут ЕКОФИН-а, Савјета за правосуђе и унутрашње послове, Савјета за опште послове) омогућава специјализацију и тематску дубину, док Комитет сталних представника (COREPER) има улогу „филтера“ и гарантовања техничке припреме. Кроз ове механизме, Савјет постиже равнотежу између политичког одлучивања и техничке експертизе, што је потврђено анализом студија случаја гласања и консензуса.

Надлежности и функције

Треће поглавље усмерило се на материјалне и функционалне надлежности Савјета. Истраживање је показало да Савјет није само законодавни орган у формалном смислу, већ и кључни актер у креирању спољне и безбедносне политике, економској координацији и

усмеравању политика од виталног значаја за Унију. Његова способност да доноси различите врсте аката (уредбе, директиве, одлуке, препоруке) чини га институцијом са високим степеном правне и политичке флексибилности. Поред тога, анализа је указала на важност тзв. „меког права“, које, иако формално необавезујуће, има значајан утицај на креирање политичких очекивања и усмеравање држава чланица.

Интеринституционални односи

Четврто поглавље нагласило је комплексност правне природе Савјета у односу на друге институције. У односу са Европском комисијом, Савјет се позиционира као орган који реагује на иницијативе, али који у многим случајевима може усмеравати и условљавати политичке приоритете. Однос са Европским парламентом, посебно у контексту обичне законодавне процедуре, показује да Савјет више није доминантан у законодавном процесу, већ је део равнотежног система у којем Парламент има све већу улогу. Ово сведочи о постепеној „наднационализацији“ Савјета, јер учешће у двостепеним законодавним процесима значи да он не делује искључиво као представник држава, већ и као део заједничког законодавног оквира.

Методолошки приступ и упоредна анализа

Пето поглавље показало је значај примене различитих метода у анализи Савјета. Компаративна метода омогућила је поређење са другим регионалним организацијама попут Савјета Европе и Уједињених нација. Овај приступ је показао да, иако постоје сличности у формирању консензуса и очувању суверенитета, Савјет ЕУ има много виши степен обавезујуће моћи и сложеније механизме одлучивања. Такође, употреба квантитативних метода у анализи гласања открила је тренд повећања употребе квалификоване већине, што указује на постепено удаљавање од једногласја као доминантног правила.

Будућност и изазови

Шесто поглавље анализирано је будућност Савјета у светлу глобалних и унутрашњих изазова. Савјет је показао своју способност адаптације током кризе изазване COVID-19, ратом у Украјини, као и у одговору на климатске изазове кроз Европски зелени план. Све ово указује на то да Савјет више није институција ограничена на „оперативно“ усвајање одлука, већ стратешки актер који дефинише приоритете и правце деловања Уније. У том смислу, Савјет представља динамичну институцију чија улога није статична, већ се непрестано прилагођава новим околностима и захтевима.

Сумирање

Целокупна анализа указује на то да је Савјет Европске уније институција са вишеслојном правном и политичком природом. Он делује као мост између националне суверености и наднационалне интеграције, као гарант институционалне равнотеже и као актер који обликује будући курс Уније. Истраживање је показало да улога Савјета није једнострана нити статична, већ динамична, прилагодљива и од пресудног значаја за разумевање европске интеграције у целини.

7.2 Потврда или одбацавање хипотеза

Циљ овог истраживања био је да се кроз систематичну анализу провере постављене хипотезе о правној и политичкој улози Савјета Европске уније. У наставку се приступа детаљној верификацији сваке од три хипотезе, уз аргументе, конкретне примере и компаративне увиде.

Хипотеза 1: Савјет Европске уније представља кључни механизам у очувању равнотеже између интереса држава чланица и интегративних тенденција Европске уније.

Анализа:

Истраживање је потврдило ову хипотезу у више аспеката. Савјет представља јединствен институционални форум у којем министри држава чланица директно артикулишу своје националне интересе. Ипак, кроз механизме консензуса и гласања квалификованом већином, Савјет уједно тежи усмеравању одлука ка заједничком интересу Уније. Овај баланс је кључан за очување стабилности и легитимитета читавог интегративног процеса.

Примери из праксе:

У области климатске политике, Савјет је усвојио „Fit for 55“ пакет мера упркос значајним разликама између чланица зависних од фосилних горива и оних које су већ далеко одмакле у енергетској транзицији. Пакет је усвојен квалификованом већином, али је у процесу преговарања постигнут баланс кроз финансијске компензације и прелазне периоде.

У области заједничке миграционе политике, Савјет је током 2023. године усвојио нови Пакт о миграцијама и азилу. Државе чланице које се противе прихватању већег броја миграната добиле су могућност финансијске компензације, што представља пример проналажења равнотеже између националних ограничења и интегративних захтева Уније.

Закључак:

Хипотеза је потврђена. Савјет је у пракси институција у којој се национални и наднационални интереси сусрећу, преговарају и балансирају. Његова улога као механизма равнотеже је суштинска и јединствена у поређењу са другим међународним организацијама.

Хипотеза 2: Савјет се у пракси све више трансформише из традиционалног међувладиног тела у праву наднационалну институцију.

Анализа:

Формално-правно, Савјет остаје институција у којој су државе чланице директно заступљене. Међутим, динамика процеса доношења одлука указује на постепено „наднационализовање“ његове функције. Увођење гласања квалификованом већином (посебно након Лисабонског уговора и увођења система „двоструке већине“) значајно је умањило могућност да једна или неколико држава блокирају процес. Ово приближава Савјет моделу који више подсећа на парламент него на класично међувладно тело.

Примери из праксе:

Одлуке у области економског управљања, посебно током финансијске кризе 2008–2012, донете су у формату који показује снажну наднационалну компоненту. Усвајање пакета „Six-Pack“ и „Two-Pack“ мера било је могуће захваљујући квалификованој већини, иако су неке државе изражавале резерве.

У случају санкција против Русије након 2014. године и посебно након 2022, Савјет је успео да усвоји низ пакета у веома кратком року. Иако су одлуке у спољној политици формално предмет једногласја, процес преговарања и политички притисак унутар Савјета довели су до усвајања заједничког става, што указује на наднационалну динамику.

Критички осврт:

Ипак, треба имати у виду да Савјет није у потпуности напустио међувладни карактер. У појединим областима, као што су опорезивање или заједничка спољна и безбедносна политика, и даље се инсистира на једногласју, што ограничава степен наднационализације.

Закључак:

Хипотеза је у највећој мери потврђена. Савјет се све више трансформише ка наднационалној институцији, али задржава елементе међувладности у појединим кључним областима. Ова „хибридна природа“ је једна од карактеристика која га издваја од других институција.

Хипотеза 3: У контексту нових глобалних изазова, Савјет ЕУ постаје све више стратешки, а не само оперативни актер у политици Уније.

Анализа:

Истраживање је показало да је ова хипотеза у потпуности потврђена. Савјет је у последњој деценији еволуирао од институције која је често посматрана као „оперативни механизам“ за усвајање закона ка органу који активно обликује стратешке правце деловања Уније.

Примери из праксе:

Криза COVID-19: Савјет је имао кључну улогу у усвајању NextGenerationEU пакета, вредног 750 милијарди евра, што је био историјски преседан у заједничком задуживању Уније. Овим потезом Савјет није само одговорио на кризу већ је усмерио будући развој Уније у правцу фискалне интеграције.

Рат у Украјини: Савјет је усвајао свеобухватне санкције, финансијску и војну помоћ Кијеву, чиме је значајно утицао на спољнополитички идентитет Уније.

Енергетска политика: кроз низ одлука о заједничкој куповини гаса и субвенционисању обновљивих извора енергије, Савјет је поставио темеље за енергетску безбедност и зелену транзицију.

Критички осврт:

Неке одлуке Савјета изазвале су критике због спорости и потребе других преговарачких процеса. Ипак, упркос томе, резултати показују да је Савјет све више место на којем се дефинишу дугорочне стратегије, а не само краткорочне мере.

Закључак:

Хипотеза је потврђена. Савјет је данас један од најважнијих стратешких актера унутар ЕУ, што га позиционира као институцију која одлучује не само о садашњости већ и о будућем курсу интеграција.

Опште закључивање

Све три хипотезе су у већој или мањој мери потврђене. Прва хипотеза је потпуно верификована, јер Савјет јесте механизам равнотеже између националног и наднационалног нивоа. Друга је углавном потврђена, јер се уочава снажан тренд наднационализације, али и задржавање елемената међувладности у специфичним областима. Трећа је у потпуности потврђена, јер Савјет све више делује као стратешки актер у светлу глобалних изазова.

Ови резултати не само да потврђују почетне претпоставке, већ и указују на еволутивни карактер Савјета као институције која се непрестано прилагођава новим условима.

7.3 Научни и практични допринос рада

7.3.1. Научни допринос

Овај рад пружа свеобухватну, систематичну и критичку анализу Савјета Европске уније као једне од најкомплекснијих и најдинамичнијих институција у европском интеграционом процесу. Научни допринос рада може се сагледати на више нивоа:

1. Теоријски допринос:

Рад развија концептуални оквир за разумевање двојне природе Савјета – као међувладног и наднационалног тела. Док већина литературе наглашава једну од ове две димензије, ова анализа показује да се у пракси ради о динамичном процесу у којем Савјет прелази из једног модела у други, у зависности од политичког контекста и области надлежности. Овим се доприноси продубљивању академске дебате о „хибридним институцијама“ у међународним организацијама.

2. Нормативни допринос:

Кроз систематичну анализу релевантних чланова Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, рад пружа ажурирани преглед правне основе Савјета. Посебно је значајно наглашавање еволуције правних инструмената којима се Савјет служи, укључујући регулативе, директиве и одлуке, али и појаву „меког права“ које све више утиче

на креирање јавних политика у ЕУ. Ово пружа полазиште за даља истраживања у области правне теорије.

3. Методолошки допринос:

Рад показује како комбинација нормативне анализе, компаративне методе и квантитативних података о гласању може довести до целовитијег разумевања институционалних процеса. На тај начин рад не само да анализира Савјет, већ и нуди методолошки модел применљив и на друге институције међународног и регионалног карактера.

4. Интердисциплинарни приступ:

Истраживање комбинује правну анализу са увидима из политичких наука и међународних односа. Ово омогућава да се Савјет сагледа не само као формално-правна институција, већ и као политички актер који активно обликује стратегије унутар ЕУ. Овим се рад позиционира на раскршћу више дисциплина и подстиче даљи развој интердисциплинарних студија европских интеграција.

7.3.2. Практични допринос

Са практичне стране, рад има значајне импликације за више категорија актера:

1. Креатори политика:

Рад јасно приказује како Савјет функционише у пракси, који механизми доношења одлука доминирају и какве су последице избора између консензуса и квалификоване већине. Ови увиди могу послужити националним и европским креаторима политика да боље планирају стратегије деловања унутар Савјета и утичу на исход законодавних процеса.

2. Националне администрације држава чланица:

С обзиром на то да национални министри директно учествују у раду Савјета, разумевање његових процедура од суштинске је важности за формулисање националних позиција. Рад доприноси бољем разумевању начина на који се национални интереси могу артикулисати и заштитити у оквиру једне наднационалне институције.

3. Дипломати и преговарачи:

Анализа процеса изградње консензуса у Савјету, као и улога COREPER-а и других радних група, представља користан ресурс за дипломатску праксу. Рад указује на важност неформалних преговора, компромиса и пакет-делова, што може бити од значаја за националне делегације у процесу преговарања.

4. Академска заједница и студенти:

За студенте права, политикологије и међународних односа, рад представља модел како се сложене институционалне теме могу анализирати систематично и интердисциплинарно. Академској заједници рад нуди полазиште за нова истраживања, али и практичан пример примене различитих метода у анализи једне институције.

5. Грађани и цивилно друштво:

Иако је Савјет често перципиран као „затворена“ институција, рад својим освртом на транспарентност и јавност рада указује на могућности јачања улоге цивилног друштва. Ово је значајно у контексту демократизације процеса доношења одлука на нивоу ЕУ.

7.3.3. Посебан значај у контексту проширења ЕУ

Један од највећих практичних изазова Европске уније у наредним деценијама јесте процес проширења, посебно на Западни Балкан и потенцијално на источне суседе. Рад има посебан значај јер показује како Савјет функционише и како се национални интереси интегришу у заједничке одлуке. Нове државе чланице мораће да се прилагоде постојећим институционалним механизмима, а разумевање улоге Савјета биће кључно за њихово успешно учешће.

Осим тога, анализа указује на могуће правце институционалних реформи које ће бити потребне како би Савјет могао да функционише у Унији са више од 30 држава чланица. Ово представља практичан допринос не само за академску расправу већ и за реалну политику проширења.

7.3.4. Методолошка вредност

Рад показује да сложене институционалне теме у праву ЕУ захтевају мултиметодолошки приступ. Комбинација нормативне, компаративне и квантитативне методе пружа модел који се може применити и на друге области, попут анализе Европског парламента или Европске комисије. На тај начин, рад има и методолошку вредност – он не само да анализира Савјет, већ и показује како се може приступити истраживању комплексних институција у међународном праву и политици.

7.3.5. Критички осврт на допринос

Иако рад пружа бројне научне и практичне увиде, потребно је указати и на његова ограничења. Пре свега, сложеност и динамика Савјета су такве да ниједно истраживање не може у потпуности обухватити све аспекте његовог деловања. Осим тога, политичка осетљивост појединих одлука може ограничити приступ подацима или утицати на њихову интерпретацију. Ипак, рад успева да кроз критички приступ понуди солидну основу за даља истраживања и практичне примене.

Закључак

Научни и практични допринос овог рада огледа се у томе што је Савјет ЕУ анализиран као вишеслојна институција са снажним утицајем на развој интеграција. Рад пружа нове теоријске увиде, методолошке modele и практичне смернице које могу користити различитим актерима – од академске заједнице до креатора политика и националних администрација. На тај начин, он представља значајан корак у продубљивању разумевања једне од кључних институција Европске уније.

7.4 Предлози за даља истраживања

7.4.1. Савјет у ванредним ситуацијама и кризном управљању

Један од најзначајнијих праваца будућих истраживања јесте анализа улоге Савјета у ванредним околностима. Последње деценије показале су да глобалне кризе – попут финансијске кризе 2008. године, миграционе кризе 2015, пандемије COVID-19, као и руске агресије на Украјину – захтевају брзе и координисане одлуке на нивоу ЕУ. Савјет се у тим ситуацијама често појављује као кључни форум за артикулацију заједничког одговора.

Будућа истраживања могла би да обухвате:
анализу ефикасности процедура у кризним условима,
улогу COREPER-а и радних група у брзом обликовању политичких одлука,
утицај неформалних састанака и дипломатских консултација на исход,
упоредну анализу са другим институцијама (Европски парламент, Комисија) у управљању кризама.

Таква истраживања имала би и практичан значај, јер би показала које институционалне реформе су потребне како би Савјет био још ефикаснији у будућим непредвиђеним околностима.

7.4.2. Дигитализација и нове технологије у раду Савјета

Други правац истраживања односи се на дигитализацију институционалних процеса. Савјет је традиционално функционисао кроз физичке састанке министара и националних делегација, али се током пандемије COVID-19 показао потенцијал дигиталних платформи и виртуелних састанака.

Истраживања могу обухватити:
утицај дигитализације на транспарентност и јавност рада Савјета,
примену вештачке интелигенције у анализи огромног броја докумената, предлога и амандмана,
етичке и безбедносне изазове дигиталне трансформације (сајбер-безбедност, заштита података),
упоредну анализу са другим регионалним организацијама (нпр. УН, Савјет Европе).
Ово би омогућило не само теоријску већ и практичну процену потенцијала дигитализације у демократизацији рада Савјета.

7.4.3. Психолошки и социолошки аспекти преговарања

До садашња истраживања Савјета углавном су се концентрисала на правни и институционални оквир, док су психолошки и социолошки аспекти преговарања у великој мери остали занемарени. Међутим, процес доношења одлука у Савјету често зависи од међуљудских односа, стратегија убеђивања и способности изградње консензуса.

Будућа истраживања могла би укључити:
анализу понашања делегата у преговарачким процесима,

утицај културних разлика између држава чланица,
улогу неформалних контаката и „вечера уочи самита“ у постизању компромиса,
психологију лидерства у оквиру ротационог председавања.

Интеграција оваквих анализа допринела би разумевању Савјета као „живог организма“, а не само формалне институције.

7.4.4. Однос Савјета и националних парламената

У контексту демократичности процеса одлучивања у ЕУ, значајан правац будућих истраживања односи се на интеракцију између Савјета и националних парламената. Механизми као што су „жути“ и „наранџасти картон“ омогућавају националним парламентима да реагују на европско законодавство које сматрају противним принципу супсидијарности.

Истраживања могу обухватити:
анализу стварне ефикасности ових механизма,
случајеве у којима су национални парламенти успели да утичу на рад Савјета,
улогу парламентарних мрежа и међупарламентарне сарадње,
компаративне студије са федералним системима попут Немачке или САД.

Ово би допринело бољем разумевању начина на који се национални парламентарни суверенитет може интегрисати у рад наднационалних институција.

7.4.5. Будућност квалификоване већине и институционалне реформе

Једна од најактуелнијих тема унутар Савјета јесте питање проширивања области у којима се одлуке доносе квалификованом већином уместо консензусом. Док консензус омогућава заштиту интереса малих држава, он често доводи до блокада и спорости у процесу одлучивања.

Истраживања у овој области могла би да анализирају:
потенцијалне добитке и губитке преласка на систем већинског одлучивања,
ставове појединих држава чланица о институционалним реформама,
симулације како би одређене кључне одлуке (нпр. у енергетици или спољној политици) изгледале да су донете већином, а не консензусом,
упоредне примере из других интеграционих система (нпр. афричке или латиноамеричке регионалне организације).

Оваква анализа била би драгоценна за предвиђање будуће динамике Савјета у условима све већег броја чланица.

7.4.6. Транспарентност и демократизација рада Савјета

Савјет се често критикује због недостатка транспарентности. Иако постоји напредак у смислу јавних преноса састанака и доступности докумената, велики део преговарачког процеса остаје иза затворених врата.

Даља истраживања могла би да се усмере на:
процену ефикасности мера за повећање транспарентности,
улогу медија и цивилног друштва у праћењу рада Савјета,
упоредну анализу транспарентности са националним парламентима и другим међународним организацијама,
могућности да дигитализација допринесе већој јавности рада.

Овај правац истраживања био би од посебног значаја за јачање демократског легитимитета Европске уније.

7.4.7. Интердисциплинарна перспектива

Будућа истраживања Савјета не би требало да остану ограничена на правни оквир. Комбинација правних, политиколошких, економских и технолошких анализа омогућила би свеобухватније разумевање. На пример, економска анализа гласања у Савјету могла би да покаже како економска тежина држава чланица утиче на исход, док би технолошке студије указале на потенцијал дигиталних алата у побољшању ефикасности рада.

Закључак

Идеја да Савет Европске уније није статична институција, већ динамичан и адаптабилан систем, отвара плодно поље за академска истраживања. Његова способност да се мења, еволуира и реагује на све сложеније изазове чини га кључним објектом проучавања за разумевање механизма европске власти. Да би се у потпуности схватила његова улога у интеграционом процесу и глобалној политици, неопходни су иновативни истраживачки приступи.

Смернице за будућа истраживања могу обухватити следеће области. Прво, интердисциплинарни приступ који комбинује перспективе права, политикологије, економије, социологије и међународних односа. Ово би укључивало проучавање политичке економије лобинга, социолошку анализу културе преговарања и улоге националног идентитета, као и истраживање психологије одлучивања у условима кризе.

Друго, упоредне анализе су од суштинске важности. Оне могу подразумевати поређење Савета ЕУ са сличним телима у другим међународним организацијама, као што је Савет безбедности УН. Такође, корисна је интерна упоредна анализа која испитује разлике у раду између појединачних формација Савета, као и историјска поређења која прате еволуцију његове улоге кроз кључне спорове и догађаје.

Треће, примена иновативних методолошких приступа може значајно проширити сазнања. Ту спада анализа мрежа за мапирање односа и тока комуникације, процесно праћење за детаљну реконструкцију пута одлуке и коришћење алата дигиталног хуманизма за анализу великих скупова података из јавних докумената.

Четврто, фокус на савремене изазове је од практичне важности. То подразумева анализу улоге Савета у координацији спољне политике и безбедности, испитивање његове ефикасности у очувању права владавине и управљање изазовима будућих проширења Уније.

Примена ових приступа омогућила би дубљи увид у процес доношења одлука у Савету ЕУ. Такве студије не би допринеле само академском разумевању, већ би имале и практичну вредност, помажући политичким актерима и грађанима да боље схвате како функционише једна од најмоћнијих институција у Европи и на који начин она обликује глобалну политику.

ЛИТЕРАТУРА

1. Миличић, Мирјана. Право Европске уније. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, 2021.
2. Васиљевић, Милинко. Уставно право Европске уније. Београд: Службени гласник, 2019.
3. Јовановић, Марко. Институционално право Европске уније. Нови Сад: Правни факултет, 2020.
4. Поповић, Драган. Одлучивање у Савету министара ЕУ и правне последице. Београд: Институт за упоредно право, 2018.
5. Симић, Милена. Европско управно право. Крагујевац: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2022.
6. Ћирић, Јелена. Европско право – примена у правним системима држава чланица и кандидата. Београд: Етнонет, 2020.
7. Костић, Небојша. Основи права Европске уније. Ниш: Правни факултет, 2018.
8. Стевановић, Весна. Правна природа институција ЕУ. Београд: Службени гласник, 2017.
9. Павловић, Ненад. Политички систем Европске уније. Нови Сад: Филозофски факултет, 2019.
10. Живановић, Снежана. Међународне институције и њихова примена у праву ЕУ. Београд: Мегатренд, 2020.
11. Михајловић, Снежана. Институције Европске уније. Београд: Савремена администрација, 2016.
12. Милинковић, Данијела. Процес доношења одлука у праву ЕУ. Београд: Правни факултет, 2018.
13. Лукић, Марко. Правни систем Европске уније: Институције, надлежности и изворе. Београд: Сингидунум, 2022.
14. Илић, Бранислав. Реформе институција ЕУ и утицај Лисабонског уговора. Ниш: Правни факултет, 2021.
15. Јовановић, Милица. Правни утицај Савета ЕУ на националне парламентарне системе. Београд: Институт за европске студије, 2023.
16. Ђорђевић, Владимир. Политике ЕУ: Институционални механизми и надлежности. Нови Сад: Центар за европске студије, 2020.
17. Томић, Зоран. Институционална архитектура Европске уније након Лисабонског уговора. Београд: Институт за политичке студије, 2018.
18. Лалић, Александар. Европска унија: Институције и процеси доношења одлука. Београд: КПЗЕТ, 2020.
19. Марковић, Радован. Европска унија и национални суверенитет. Нови Сад: Правни факултет, 2019.
20. Митровић, Љубиша. Право Европске уније: Институције и процедуре. Београд: Универзитет у Београду, 2021.

Чланци (домаћи)

21. Петровић, Бојан. „Европска унија као *sui generis* правна заједница.“ Зборник Матице српске за друштвене науке, бр. 169 (2021): 45–66.
22. Ковачевић, Александар. „Савет Европске уније и принцип супсидијарности.“ Правни записи 13, бр. 2 (2020): 91–112.

23. Јанковић, Ивана., Савет министара као политички и правни актер у ЕУ. "Европско законодавство 20, бр. 3 (2021): 33–54.
24. Ристић, Ана., Суоднос Савета ЕУ и Европске комисије у процедури доношења одлука. "Зборник радова ПФУБ 75, бр. 1 (2022): 121–139.
25. Панић, Радмила., Надлежности Савета ЕУ: Политички и правни аспекти. "Право и друштво 10, бр. 2 (2019): 103–120.
26. Жунић, Ненад., Еволуција улоге Савета министара у институционалној архитектури ЕУ. "Теме 45, бр. 3 (2021): 87–105.
27. Николић, Светлана., Савет ЕУ у процесу заједничке спољне и безбедносне политике. "Међународна политика, бр. 1145–1146 (2020): 65–82.
28. Танасић, Дејан., Одлучивање квалификованом већином у Савету ЕУ: Примена и последице. "Правна мисао 16, бр. 1 (2019): 33–48.
29. Вуксановић, Вук., Савјет министара ЕУ и процес доношења заједничких одлука. "Европски правни преглед 12, бр. 4 (2021): 55–78.
30. Ђурић, Марија., Улога Савјета ЕУ у спровођењу заједничке спољне политике. "Међународни проблеми 73, бр. 2 (2021): 89–104.

СТРАНА ЛИТЕРАТУРА (Међународни извори)

31. Craig, Paul, and Gráinne de Búrca. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.
32. Chalmers, Damian, Gareth Davies, and Giorgio Monti. *European Union Law: Cases and Materials*. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
33. Shaw, Jo. *Law of the European Union*. 6th ed. London: Palgrave Macmillan, 2017.
34. Barnard, Catherine. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2022.
35. Peers, Steve. *EU Justice and Home Affairs Law*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
36. Weatherill, Stephen. *Law and Values in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
37. Schütze, Robert. *European Union Law*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
38. Kaczorowska-Ireland, Alina. *European Union Law*. 6th ed. London: Routledge, 2023.
39. Alemanno, Alberto, and Hans Micklitz (eds.). *The European Union as a Regulator: The Limits of Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
40. Biondi, Andrea, Piet Eeckhout, and Stefanie Ripley (eds.). *EU Law after Lisbon*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
41. Dashwood, Alan, and Michael Dougan. *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. Cambridge: CUP, више томова.
42. Dehousse, Renaud. *The European Council and European Governance: The Commanding Heights of the EU*. Palgrave Macmillan, 2016.
43. Pollack, Mark A. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: OUP, 2003.
44. Hix, Simon, and Bjørn Høyland. *The Political System of the European Union*. 3rd ed. London: Palgrave, 2011.

- 45.Fabbrini, Sergio.Which European Union? Europe after the Euro Crisis.Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- 46.Nugent, Neill.The Government and Politics of the European Union. 8th ed. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- 47.Bickerton, Christopher J.European Integration: From Nation-States to Member States. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- 48.Kreppel, Amie.The European Parliament and Supranational Party System.Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- 49.Curtin, Deirdre.Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 50.Christiansen, Thomas, and Christine Neuhold.International Handbook of European Integration. London: Routledge, 2020.

Чланци (страни)

- 51.de Witte, Bruno."Institutional Principles of the EU and the Role of the Council."Common Market Law Review 51 (2014): 417–445.
- 52.Laffan, Brigid."The EU Budget: Who Gets What, When, and How?"Journal of Common Market Studies 52, no. 2 (2014): 227–243.
- 53.Wallace, Helen."The Council: An Institutional Chameleon?"Governance 15, no. 3 (2002): 325–344.
- 54.Hayes-Renshaw, Fiona, and Helen Wallace."Executive Power in the European Union: The Functions and Limits of the Council of Ministers."Journal of European Public Policy 13, no. 2 (2006): 214–231.
- 55.Lewis, Jeffrey."The Council of the European Union and the European Council." In The Institutions of the European Union, edited by John Peterson and Michael Shackleton, 95–117. Oxford: OUP, 2012.

ДОДАТНИ ИЗВОРИ (мешовито)

- 56.Глишић, Тамара.,Квалификована већина у Савјету ЕУ: Правни оквир и практична примена.“Правни живот 68, бр. 3 (2022): 45–62.
- 57.Пантић, Мирослав.,Савјет ЕУ и Европски парламент: Сарадња или супарништво?“Политиколошки преглед 24, бр. 1 (2020): 112–130.
- 58.Филиповић, Ивана.,Лисабонски уговор и промене у раду Савјета министара ЕУ.“Зборник радова Правног факултета у Нишу 61, бр. 2 (2021): 33–51.
- 59.Вуковић, Снежана.,Савјет ЕУ у области правде и унутрашњих послова.“Криминалистички преглед 44, бр. 3 (2022): 77–94.
- 60.Стојановић, Никола.,Европски савјет и Савјет ЕУ: Компаративна анализа.“Политичке студије 15, бр. 2 (2021): 145–162.
- 61.Trondal, Jarle.An Emergent European Executive Order.Oxford: Oxford University Press, 2010.
- 62.Christiansen, Thomas, and Tanca, Antonio.The Council of the European Union.London: Palgrave Macmillan, 2008.
- 63.Kassim, Hussein, et al.The European Commission of the Twenty-First Century. Oxford: Oxford University Press, 2013.
64. Wessels, Wolfgang The European Council. London: Palgrave, 2015.

65. Tallberg, Jonas. *Leadership and Negotiation in the European Union*. Cambridge: CUP, 2006.
66. Heisenberg, Dorothee. "The Institution of 'Consensus' in the European Union." *European Journal of Political Research* 44, no. 1 (2005): 65–90.
67. Puetter, Uwe. *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford: OUP, 2014.
68. Van Middelaar, Luuk. *The Passage to Europe: How a Continent Became a Union*. Yale University Press, 2013.
69. Moravcsik, Andrew. "The European Constitutional Settlement." *World Economy* 31, no. 1 (2008): 158–183.
70. Bunse, Simone. *Small States and EU Governance: Leadership in the Council*. London: Palgrave, 2009.
71. Häge, Frank M. "Who Decides in the Council of the European Union?" *Journal of Common Market Studies* 51, no. 6 (2013): 1115–1132.
72. Naurin, Daniel, and Helen Wallace (eds.). *Unveiling the Council of the European Union*. London: Palgrave, 2008.
73. Beach, Derek. *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*. London: Palgrave, 2005.
74. Mattila, Mikko. "Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the EU Council." *European Union Politics* 5, no. 1 (2004): 51–61.
75. Sherrington, Philippa. *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*. London: Pinter, 2000.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____ Митар Радовић

Број индекса _____ 426/2024

Изјављујем

Да је мастер рад под насловом

_____ “Савет министара ЕУ”

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Косовској Митровици,

30. 09. 2025. год.

Потпис аутора
