

ЈЕЛЕНА ТОДОРОВИЋ ЛАЗИЋ*

Институт за политичке студије
Београд

UDC: 316.46(4):323.17

Прегледни рад

Примљен: 02.08.2021

Одобен: 07.09.2021

Страна: 87–98

DOI: 10.51738/Kpolisa2021.18.3r.1.06

ОДЛУЧИВАЊЕ У САВЕТУ МИНИСТАРА ЕУ НАКОН БРЕГЗИТА**

Сажетак: Савет министара Европске уније разликује се од осталих институција Уније будући да је истовремено и међувладин и наднационални орган. Оваква хибридна природа мотивисала је бројне ауторе да фокус истраживања усмере ка њему. Међувладином институцијом је чини то ко све улази у њен састав (представници држава чланица) док су елементи наднационалности највидљивији у сегменту одлучивања. Централна институција одлучивања, Савет министара, може да доноси одлуке квалификованом већином које треба да примењују и оне државе које нису гласале за ту одлуку. Овакав начин одлучивања је оно по чему је Савет препознатљив, а истовремено и област која ће у значајној мери бити погођена изласком Велике Британије из Уније. Стога је и предмет овог рада анализа одлучивања у Савету након Брегзита. Циљ је да се прикажу будуће промене у том сегменту имајући у виду актуелни лисабонски модел квалификованог одлучивања двоструком већином. Поред тога, у раду се дају пројекције о томе како би могле да изгледају коалиције држава у Савету сада када више нема једне од највећих и најутицајнијих држава.

Кључне речи: Савет министара, Европска унија, Велика Британија, Брегзит, одлучивање, коалиције, блокирајућа мањина

Увод

Изворни баланс моћи приликом оснивања Европских заједница пружао је већа овлашћења Комисији као наднационалном телу наспрам међувладиним телима, где се убраја и Савет министара. Протоком времена и институционалним реформама, међувладине институције, Европски савет и Савет министара (државе чланице као кључни актери у њиховом деловању), постепено су фор-

* todorovic.j82@gmail.com

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

мализовале и кристалисале круцијалну позицију у процесу одлучивања. Уместо наглашенијих надлежности наднационалних институција, државе чланице су зарад заштите сопствених интереса, ојачале позицију у којима су кључни актери, што је, последично водило додатној супремацији Савета министара у односу на Европски парламент (Парламент) и Комисију.

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

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

Док је била чланица, Велика Британија је имала барем две могућности приликом доношења одлука у Савету будући да је представљала 12,79% укупног становништва Уније: 1. да се придружи групи великих земаља како би се донела нека одлука или 2. да се придружи групи малих и средњих држава да се уравнотежи моћ великих и блокира таква одлука. Историјски посматрано, може се рећи да Европском унијом „управљају” две државе: Француска и Немачка. Овде треба поменути скорије примере у којима ове две државе оснивачи удружују снаге око питања која су важна за европску будућност: 1. ангажовање на постизању компромиса у еврозони које су Немачка и Француска заједнички спровеле у јуну 2018. године и 2. предлог Француске и Немачке 2017. године да се окрену PESCO (Стална структурирана сарадња), у циљу побољшања координације држава чланица ЕУ и њихових безбедносних политика (Gavrilov 2018, 126).

Појавом Европских заједница, касније Европске уније, очигледно је да поменуте две државе утичу да се „европски систем” развија према њиховим идејама и подстицајима. У том процесу, Велика Британија је играла улогу чувара равнотеже моћи, слично као што је то чинила током два светска рата (De Gruyter 2018). Данас, у контексту Брежита, поставља се питање: ко ће бити нови чувар равнотеже моћи у Савету?

За ЕУ, Брежит представља политичку кризу, првенствено због фактора који су га проузроковали и немогућности Уније да предвиди и реши такве унутрашње кризе (Todorović Lazić 2019, 82). На институционалном нивоу, Брежит ствара проблеме јер се процес доношења одлука мора променити у одређеној мери а то узрокује и промене у оквиру равнотеже моћи када се једна од највећих и најутицајнијих држава искључи из процеса одлучивања.

Промене у одлучивању након изласка Велике Британије

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

Лисабонски уговор увео је нови систем одлучивања квалификованом већином у Савету, који се у значајној мери удаљава од принципа на основу којих се расподела гласова између држава чланица ЕУ вршила више од пола века (Тодоровић 2010, 305). Један од главних аргумената за увођење система двоструке већине била је релативна лакоћа његове адаптације у случају приступања нових држава чланица. Међутим, то је од почетка створило сумње да ли би приступања Турске ЕУ, као државе са великим бројем становника, уопште могло да се реализује без значајне модификације таквог система. Такође, приликом његовог договарања није узета у обзир могућност напуштања ЕУ.

Влада Велике Британије је 29. марта 2017. године званично покренула поступак за повлачење из ЕУ. То је била последица референдума одржаног 23. јуна 2016. године, на којем су грађани Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске гласали за иступање из Европске уније. Иако је сам референдум био необавезујуће природе, он је довео до покретања процеса напуштања ЕУ према члану 50 Уговора о Европској унији.

Поред утицаја на будући правац кретања Европске уније, Брежит ће имати и низ конкретнијих утицаја на институционалну структуру ЕУ, најмање у оквиру Комисије, доста више у оквиру Савета, Европског савета и Европског парламента. Брежит ће имати ограничен формални утицај на доношење одлука у Савету и Европском савету, али ће имати потенцијално далекосежније утицаје на односе моћи унутар Уније. Постоје чак и неки ставови да би одлазак Велике Британије могао олакшати доношење одлука у ЕУ у будућности, али то је вероватно само у одређеној мери (Jacobs 2018, 66).

Оно што је неспорно је то да ће повлачење Велике Британије из ЕУ утицати на одлучивање квалификованом већином у Савету министара. За одлуке донете у оквиру уобичајене законодавне процедуре (које чине око 80% укупног законодавства ЕУ), Савет користи одлучивање квалификованом већином (Jacobs 2018, 68). У овом делу најпре ћемо изложити неколико модела доношења одлука у Савету и могуће промене након Брежита.

Након ступања на снагу Уговора из Лисабона, најчешћи начин доношења одлука у Савету је одлучивање квалификованом већином. Члан 16 Уговора о Европској унији каже да се тражена већина постиже ако за одлуку гласа 55% држава чланица, при чему треба да буде испуњен и други услов да је гласало најмање 15 држава чланица, и да оне представљају најмање 65% становништва Уније (TEU 2008, Art.16). У ЕУ од 28 држава чланица, 55% држава чланица значи да 16 држава чланица мора гласати за одређени предлог док у Унији од 27 чланица, то значи да најмање 15 држава мора гласати за. Исти члан Уговора доноси и правило о блокирајућој мањини: доношење одлуке може да блокира мањина коју чине најмање 4 државе чланице које представљају најмање 35% становништва Уније (TEU 2008, Art.16).

У неким случајевима¹ - примењује се правило одлучивања ојачаном квалификованом већином (reinforced qualified majority): уместо 55% држава чланица, за одлуку је неопходно да гласа 72% (TFEU 2016, Art.238). У Унији од 28 држава, 72% значи да 21 држава чланица мора гласати за док у Унији од 27 држава, 72% значи да 20 држава чланица мора гласати за. Након Брегзита можемо приметити да се моћ се равномерноје распоређује међу малим и великим државама чланицама у овом моделу доношења одлука.

У неким случајевима постоје посебна правила већинског доношења одлука. Прво је Компромис из Јањине - процедурално правило да се гласање у пракси обуставља у случају да најмање 8 држава чланица или државе које чине најмање 19,25% становништва ЕУ (најмање 55% становништва или најмање 55% држава чланица потребних да чине мањину која блокира) укажу на своје противљење усвајању одређеног закона (Gasmi 2010, 186). Повлачење Велике Британије не мења крајњи ефекат овог правила.

Друго правило у вези је са одлучивањем у Надзорном одбору Европског банкарског тела (ЕВА) - да би квалификована већина или проста већина, била примењива у погледу у одговарајуће одлуке наведене у Уредби о ЕВА, мора укључивати најмање просту већину чланица који учествују у Јединственом надзорном механизму (ССМ), као и просту већину чланица који у овом Механизму не учествују (Besselink et alt. 2019, 22). Повлачење Велике Британије неће утицати на овај модел одлучивања.

За доношење већине процедуралних одлука довољна је проста већина, која се дефинише као проста већина држава чланица. У пракси је то 15 у ЕУ од 28 држава чланица и 14 у ЕУ од 27 држава чланица. Након Брегзита, све државе чланице ЕУ ће добити нешто више од 0,1% моћи када се одлука доноси простом већином (Besselink et alt. 2019, 38).

Као што смо видели, блокирајућа мањина треба да има не само 35% становништва Уније, већ мора да садржи и најмање 4 државе чланице. Број случајева у којима критеријум 4 државе чланице може утицати на исход прилично је мали. Према подацима о броју становника из 2019. године, у ЕУ28 могуће је 31 512 477 победничких коалиција без блокирајуће мањине, а прави-

¹ Кад законодавни предлог не долази од Комисије или Високог представника за спољне односе и безбедност, најчешће у области правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима.

ло блокирајуће мањине додаје још 11 могућих победничких коалиција (Besselink et al. 2019, 24). У ЕУ27, без Велике Британије, може се формирати 18 813 556 победничких коалиција без правила блокирајуће мањине, док оно додаје свега 20 нових коалиција (Besselink et al. 2019, 24).

Конкретно, 11 могућих победничких коалиција које је додало правило блокирајуће мањине у ЕУ28 су следеће ситуације: 1. сви без Немачке, Француске и Велике Британије; 2. сви без Немачке, Француске и Италије; 3. сви без Немачке, Француске и Шпаније; 4. сви без Немачке, Француске и Пољске; 5. сви без Немачке, Велике Британије и Италије; 6. сви без Немачке, Велике Британије и Шпаније; 7. сви без Немачке, Велике Британије и Пољске; 8. сви без Немачке, Италије и Шпаније; 9. сви без Немачке, Италије и Пољске; 10. сви без Француске, Велике Британије и Италије; 11. сви без Француске, Велике Британије и Шпаније (Besselink et al. 2019, 24).

Након Бреگزита, јавља се 20 могућих коалиција: 1. сви без Немачке, Француске и Италије; 2. сви без Немачке, Француске и Шпаније; 3. сви без Немачке, Француске и Пољске; 4. сви без Немачке, Француске и Румуније; 5. сви без Немачке, Француске и Холандије; 6. сви без Немачке, Француске и Белгије; 7. сви без Немачке, Француске и Грчке; 8. сви без Немачке, Француске и Чешке; 9. сви без Немачке, Француске и Португалије; 10. сви без Немачке, Француске и Шведске; 11. сви без Немачке, Француске и Мађарске; 12. сви без Немачке, Француске и Аустрије; 13. сви без Немачке, Француске и Бугарске; 14. сви без Немачке, Италије и Шпаније; 15. сви без Немачке, Италије и Пољске; 16. сви без Немачке, Италије и Румуније; 17. сви без Немачке, Италије и Холандије; 18. сви без Немачке, Шпаније и Пољске; 19. сви без Француске, Италије и Шпаније; 20. сви без Француске, Италије и Пољске (Besselink et al. 2019, 25).

Повећање броја могућих коалиција резултат је чињенице да повлачење Велике Британије пропорционално оставља Француску и Немачку са повећаним уделом становништва, заједно чине нешто више од 33% становништва ЕУ. Тај проценат се може повећати на више од 35% кроз савезништво са другим државама ЕУ - у ствари, то може учинити било која држава чија популација представља 2% популације Уније. Зато Брезит у аритметичком смислу даје нешто већи значај правилу блокирајуће мањине. Познато је да правило блокирајуће мањине заправо не омета доношење одлука, већ се користи више као преговарачко средство. То значи да ће Француска можда бити несклона да изрази супротно мишљење у фази финалног гласања, али ће играти на карту потенцијалног ометања усвајања у различитим фазама преговора како би утицала на садржај усвојених законодавних мера (Besselink et al. 2019, 26).

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

Иако Француска има традицију да ретко гласа против предлога, потенцијал за формирање блокирајуће мањине може бити моћан преговарачки аргумент пре гласања, а самим тим и преговарачка моћ Француске може се повећати. Пре Брегзита, од свих математички могућих четворчланих блокирајућих мањина, 72% укључује Немачку, а 57% Француску. Након Брегзита, ти бројеви расту на 86%, односно 61% (McCarthy 2019, 2). Уколико се Немачка приклони било Француској или Италији у корист предлога, било би практично немогуће формирати блокирајућу мањину.

Доношење одлука у Савету се врши најчешће консензусом, чак и онда када је предвиђено одлучивање квалификованом већином (Todorović and Grmiša 2014, 646). Бројке показују да је 2018. година била рекордна године у смислу броја одлука у Савету које нису донете консензусом Савету (преко 43% одлука) (Besselink et al. 2019, 16). У пракси, правила за одлучивање квалификованом већином, а посебно праг за блокирајућу мањину, играју веома важну улогу у доношењу одлука, чак и када је на крају постигнут консензус (Miller 2013, 6). Током преговарачког процеса актери све време рачунају да ли постоји блокирајућа мањина. Стратегија актера варира у зависности од снаге опозиције. На пример, ако учесници знају да постоји јака блокирајућа мањина за неку одлуку, имају тенденцију да захтевају веће уступке. Свест о прагу за блокирајућу мањину је висока, од нивоа радне групе до COREPER – а (Committee of Permanent Representatives), у ретким случајевима и у самом Савету. У свакој фази процеса одлучивања, Председавајући, Комисија и Секретаријат покушавају да идентификују блокирајуће мањине и елиминишу их. На пример, када Председавајући пита „ко је против?“, присутни обично не кажу ништа, погледају се и чекају да ли ће неко рећи да је против. Будући да неке делегације имају упутства да, ако су једине против, не би смеле ништа да кажу да не дођу у ситуацију да буду изоловане, тек када и друге делегације кажу да су против, савет је да онда и оне изразе своје противљење (Novak 2013, 1095).

Нове/старе коалиције у ЕУ27

Доношење одлука у Савету се доста променило током последњих десет година (Nix et al. 2016, 5). Немачка ће, без сумње, добити на значају у погледу места и улоге у функционисању Уније након изласка Велике Британије. Још једно витално питање односи се на положај Француске. Какве ће бити импликације с обзиром да Француска остаје једина преостала нуклеарна сила у ЕУ27 и једина чланица ЕУ у Савету безбедности УН? Посебно ће бити релевантно како ће се развијати будући француско-немачки односи и да ли ће се некадашњи француско-немачки мотор интеграције покренути. Избор Макрона учинио је ту идеју могућом с обзиром да је ово питање већ на почетку његовог мандата истакнуто у говору на Сорбони 2017. године, када је француски председник позвао на ново партнерство са Немачком.

Такође су нејасне будуће позиције осталих већих држава чланица - Италије, Шпаније и Пољске. Последњих неколико година, Италија је у значајној

мери евроскептичнија него што је била у прошлости, не само зато што осећа последице „стежања каиша” у Бриселу, када је реч о економској политици, већ и зато што осећа недостатак солидарности у вези са мигрантском кризом.

Шпанија је често добијала важне функције у оквиру ЕУ. Када је реч о Европском парламенту, имала је три председника од 1986. године када је постала чланица (у поређењу са Великом Британијом која је имала само једног председника ЕП за 47 година чланства у ЕУ) (Jacobs 2018, 74). Треба напоменути да је, почевши од 1999. године, Шпанија у два наврата имала Високог представника спољну политику и безбедност, при чему је Хавијер Солана био у два мандата на том месту а тренутни Високи представник, Жозеп Борел, такође, долази из Шпаније.

Пољска би могла бити веома значајан играч и њено јавно мњење и даље је углавном проевропско, али влада је критична према многим аспектима ЕУ и представља изазов за неке од кључних европских вредности попут владавине права. Пољска је недавно постала изолованија (Frantescu 2017). Влада конзервативне премијерке Шидло чешће је била надгласана (16,67%) од претходних пољских влада (тај проценат износи 7,58% за Тускову владу и 8,82% за владу Еве Копач). То показује да избори и промене у владама држава чланица утичу на динамику изградње коалиција у Савету. Да идеологија игра значајну улогу показује податак да се ионако висока стопа подударарања између Италије и Француске повећала, између осталог, услед идеолошког синхронизовања социјалдемократских влада у двома државама.

Постоји неколико сценарија како би могла изгледати нова равнотежа моћи, при чему је највероватније решење у коме је француско-немачка осовина у средишту одлучивања. Остале три велике државе - Италија, Шпанија и Пољска морале би да буду на истој страни да би могле да формирају блокирајућу мањину. Подаци нам указују да Италија није предодређена да буде противтежа јер се показала као чврст савезник Француске: откако је Матео Ренци ступио на дужност, ове две државе биле су на истој страни приликом гласања у Савету у 99% случајева (Frantescu 2017). Италија је од 2009. године надгласана 12 пута, али углавном док је Силвио Берлускони био на челу владе, док је влада коју је водио Ренци само једном била на губитничкој страни (Frantescu 2017). Према другом сценарију, Француска би преузела водећу улогу у односу над Немачком јер има важне савезнике у Италији и Шпанији. Иако је Немачка највећа економска сила и један од покретача интеграције с обзиром да она нема такве врсте сталних савеза, мораће да тражи савезнике на *ad hoc* основи. То није нова појава, Немачка је од 2009. године на гласању у Савету изгубила 42 пута (посебно у погледу животне средине, унутрашњег тржишта, транспорта и грађанских слобода), насупрот Француске која је изгубила свега 3 пута (животна средина) (Frantescu 2017).

Мање државе чланице мораће да диверзификују савезнике у ЕУ како би максимизирале свој утицај и мораће да се створе нове коалиције. Да ли ће неке од њих довести до јачања регионалних коалиција, попут скандинавских земаља или Вишеградске групе, или ће такве коалиције бити више на програмској, идеолошкој или појединачној основи, то остаје за сада непознато. Државе Ви-

шеградске групе заузеле су сличан став о мигрантском питању као и о одбрани националног суверенитета од мешања Брисела. Већа и хетерогенија коалиција могла би да буде коалиција држава јужноевропских земаља које су већ одржале низ састанака на врху (такав Самит одржан је у Риму 10. јануара 2018. године; учествовали су Кипар, Француска, Грчка, Италија, Малта, Португалија и Шпанија и усвојили заједничку декларацију о „Унапређењу ЕУ у 2018. години”). То нас наводи на питање, ако се ојачају регионалне коалиције, шта ће се догодити са неким мањим или изолованијим земљама? У будућности, националне владе можда неће моћи да се ослоне на своје традиционалне савезнике и то може да води успостављању нових стратешких партнерстава. Као пример за то, навешћемо случај Италије и Француске. Мање је вероватно да ће италијанска влада са Покретом 5 звезда на челу имати уско усклађено партнерство са Француском Емануела Макрона, као што је то био случај у непосредној прошлости.

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

Када су државе чланице у мањини или желе да се јаче заложе да се њихов глас чује, покушавају да скупе блокирајућу мањину, а коју морају да чине најмање 4 државе чланице које представљају 35% становништва ЕУ. То значи да би у тој коалицији требало узети бар једну од највећих држава чланица. Након изласка Велике Британије из Савета и повећања удела пондерисаних гласова за преостале земље као и формирање блокирајуће мањине, то ће бити лакше него сада. Међутим, државе које имају више савезника у Савету имаће највише користи од тога. Супротно томе, Немачка има релативно малу стопу подударња са осталим великим државама чланицама, што значи да Берлин тежи да успостави блокирајућу мањину. Уместо тога, Француска, Италија и Румунија имају високе стопе међусобног подударња. Стога би без Велике Британије, коалицији на челу са Италијом и Француском могло бити лакше да блокира било који закон који им се не свиђа. Коалиција у којој би хипотетички биле Француска, Италија, Румунија, Грчка и Кипар пре Брежита је имала 31,31% становништва и није могла да представља блокирајућу мањину док након Брежита, ова коалиција од 5 земаља има 35,87% становништва и може да блокира доношење неке одлуке (Frantescu 2017).

Државе чланице средње величине немају много избора него да следе Француску или Немачку. Сценарио у коме је након одласка Велике Британије смањена ефикасност доношења одлука у Савету, могао би додати уље на ватру евроскептицима у многим земљама. Зато је од пресудне је важности да Француска и Немачка наставе да одржавају дух консензуса и сарадње у ЕУ.

Треба поменути и колика је била учесталост коалиција између највећих држава чланица у Савету у периоду од јула 2009. до јуна 2016. (гласови када је остварен консензус изузети су из овог ове анализе). Највећа држава, Немачка, у поменутом периоду гласала је заједно са Италијом у 81% одлука, са Француском и Румунијом у 80% (Frantescu 2017). Француска је у овом периоду имала највише поклапања са Италијом (95%), Румунијом (94%) и Шпанијом (92%) док је Италија је највише гласала заједно са Француском (95%), Шпанијом и Румунијом (по 91%) (Frantescu 2017). Шпанија је у овом периоду имала највише поклапања са Француском (92%), Италијом (91%) и Румунијом (88%) а Пољска је гласала најчешће са Француском и Румунијом (по 88%) и са Италијом (85%) (Frantescu 2017).

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

Повлачење Велике Британије вероватно ће утицати на идеолошки курс Савета ЕУ, с обзиром да главни заговорник „слободне трговине” напушта Унију. Другим истомишљеницима, укључујући Републику Ирску, Холандију и скандинавске државе, постаће теже да воде економски либералну политику и политику слободне трговине и да се супротставе протекционистичким наклоностима неких држава чланица у Савету.

Иако се често говорило о усклађивању ставова Републике Ирске са такозваном нордијско-балтичком групацијом, ова група неће бити довољна да сама формира јаку коалицију у Савету. На пример, коалиција скандинавско-балтичких земаља, Републике Ирске и земаља Бенелукса чини само 13,75% становништва ЕУ након Брежита - много мање од потребних 35% за мањину која блокира (McCarthy 2019, 3).

Што се тиче моћи блокирања одлука, у штампаним медијима се Велика Британија често посматрала као највећи вето играч (Collins 2017). Ипак, постоје и докази да је Велика Британија у својој гласачкој пракси више била вето играч него друге државе чланице (гласала против предлога чешће од осталих држава чланица). Влада Велике Британије била на страни пораза више пута него било која друга влада ЕУ у периоду 2009-2015 чак 12,3%, док је у периоду 2004-2009 у само 2,6% случајева била на страни мањине (Nix et al. 2016, 5). Такође, следеће две државе које су најчешће „губиле” - Немачка и Аустрија,

биле су у мањини у 5,4% одлука у поменутом периоду (Nix et al. 2016, 5). Истовремено, очигледна је једна на први поглед парадоксална чињеница - Велика Британија је била на победничкој страни у 97,4% одлука (2004-2009.) док је у периоду 2009-2015. гласала за у 86,7% случајева (Nix et al. 2016, 6).

Закључна разматрања

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

Индикације о могућим коалицијама које су изложене у овом раду не дају коначне прогнозе о томе како ће се заправо одвијати политичка динамика. Будући политички догађаји у државама чланицама могу утицати на другачије тенденције од оних које су овде представљене. Ипак, на основу изнетих података, може се очекивати да ће, Шведска, Холандија и Данска као савезници Велике Британије, тражити ближе везе након повлачења Велике Британије. Постепено се обликује идеја о новој „Ханзеанској коалицији” скандинавских, балтичких и Бенелукс земаља са Републиком Ирском (McCarthy 2019, 2). Ово још не значи групу која формира већину или мањину која може блокирати одлуку. У политичком смислу, она би могла постати катализатор у одређеним областима и повремено би могла да уравни тежи француско-немачку осу која ће несумњиво бити и даље незаобилазан фактор у постављању агенде ЕУ.

Литература

1. Besselink, Leonard, Swider, Katja, Michel, Bastian. 2019. “The impact of the UK’s withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU”, <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
2. Collins, Stephen. 2017. „Europe’s united future after Brexit: Brexit has not killed the European Union, rather it has eliminated the largest obstacle to EU consolidation”, *Global Change, Peace & Security*, 29 (3): 311–316.

3. Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.
4. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.
5. De Gruyter, Caroline. 2018, “There is life for the EU after Brexit”, *Carnegie Europe*, <https://carnegieeurope.eu/2018/03/23/there-is-lifefor-eu-after-brex-it-pub-75876>.
6. Frantescu, Doru. 2017. “France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show”, *VoteWatch*, <https://www.votewatch.eu/blog/france-more-likely-than-germany-to-lead-the-eu-council-after-brex-it-voting-records-in-the-council-show/>
7. Gavrilov, Doina. 2018. “Coalition of states for influence in the European Council. Brexit - a step towards decisional balance in the European Council?” *Open Political Science*, I (1): 124–130.
8. Hix, Simon, Hagemann, Sara, Frantescu, Doru, 2016. “Would Brexit matter? The UK’s voting record in the Council and the European Parliament”, *LSE research online* <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/66261>.
9. Ilić, Gordana. 2010. *Pravo Evropske unije*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
10. Jacobs, Francis B. 2018. *The EU After Brexit*. London: Palgrave.
11. McCarthy, Cian. 2019. “EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power”, <https://www.iiea.com/eu27/eu27-blog/eu-decision-making-after-brex-it/>
12. Miller, Vaughne. 2013. “Voting Behaviour in the EU Council”, *House of Commons*, <https://www.files.ethz.ch/isn/167306/SN06646.pdf>
13. Novak, Stephanie. 2013. „The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 51 (6):1091–1107.
14. Todorović, Jelena, Grmuša, Adrijana. 2014. “Qualified majority voting vis-a-vis consensus in the EU's Council of Ministers”, in *Proceedings of the 9th Annual South-East European Doctoral Students Conference*, eds. R.Dautov, P.Gkakis, A.Karamanos, T.Lagkas, A.Prodromidou, A.Ypsilanti, 644-653. Thessaloniki: University of Sheffield-CITY College.

15. Тодоровић Лазић, Јелена. 2019. „Изазови политике проширења у светлу трансформације Европске уније - да ли је пораст евроскептицизма у Србији неизбежан?“, *Међународни проблеми*, LXXI(1): 80–106.
16. Тодоровић, Јелена. 2010. „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора“, *Политичка ревија*, 26 (4): 301-318.

JELENA TODOROVIĆ LAZIĆ*

Institute for political studies
Belgrade

Review work
Received: 02.08.2021
Approved: 07.09.2021
Page: 87–98

DECISION-MAKING IN THE EU COUNCIL OF MINISTERS AFTER BREXIT**

Summary: The EU Council of Ministers is different from other EU institutions because it is both an intergovernmental and supranational authority. This hybrid nature has motivated many authors to focus their research on it. The Council is an intergovernmental institution if we look at who is part of it (representatives of the Member States) while the elements of supranationality are most visible in the decision-making area. The central decision-making institutions, the Council of Ministers can take decisions by qualified majority to be applied even to those countries that have not voted for decision. This decision-making procedure is what makes the Council recognizable, and at the same time this is an area that will be significantly affected by the UK's departure from the Union. Therefore, the subject of this paper is the analysis of decision-making in the Council after Brexit. The aim is to present future changes in this area, bearing in mind the current Lisbon model of qualified decision-making by a double majority. In addition, the paper provides projections on what coalitions in the Council might look like after the departure of one of the largest and most influential states.

Key words: Council of Ministers, European Union, United Kingdom, Brexit, decision-making, coalitions, blocking minority

Introduction

At the founding of the European Communities the original balance of power has provided greater powers to the Commission as supranational body vis-à-vis intergovernmental bodies, including the Council of Ministers. Over time, together with institutional reforms, intergovernmental institutions - the

* todorovic.j82@gmail.com

** This paper is created as result of scientific research work within the Institute for Political Studies funded by the Ministry of Education, Science and Technological Development.

European Council and the Council of Ministers (Member States as their key actors) have gradually formalized and crystallized crucial position in the decision-making process. Instead of more pronounced competencies of supranational institutions, in order to protect their own interests, Member States strengthened their position of key actors, which consequently led to additional supremacy of the Council of Ministers in relation to the European Parliament (Parliament) and the Commission.

The “legislative triangle” in the European Union consists of the Commission, the Council and the Parliament. With the exception of the co-decision procedure, when the legislative powers of the Parliament are somewhat greater, the Council has the crucial role – it has the last word in the adopting the EU laws. This does not mean that the Council is the most important EU decision-making institution, although there is no doubt that it is central - the legislative decision cannot be made by another institution (without diminishing the Commission's initiative role in formulating and proposing EU laws and Parliament's role in co-decision procedure).

The decision-making process in the EU is one of the areas that has undergone many changes during the past through the prism of amending the Founding Treaties from 1957 until today. In addition, since 2016, there is another reason for changes in this area - Brexit, as political turn that stimulates changes at the level of decision-making while at the same time opening questions about the future of the European Union. Federalists secretly hope that these events could lead to the strengthening of the Union, on the contrary, Eurosceptics believe that Brexit is one step towards its final disintegration.

While being the Member State, the United Kingdom had at least two options in Council decision-making because it represented 12.79% of the total population of the Union: 1. to join a group of large countries to make decision or 2. to join a group of small and medium-sized states to balance the power and try to block decision. Historically, we can say that the European Union is "governed" by two countries: France and Germany. Here we should mention recent examples where two founding states join forces on the issues that are important for the European future: 1. engagement in reaching compromise in the eurozone that Germany and France jointly implemented in June 2018 and 2. proposal from 2017 to turn to PESCO (Permanent Structured Cooperation), in order to improve the coordination of EU Member States and their security policies (Gavrilov 2018, 126).

With the emergence of the European Communities, later the European Union, it is obvious that two founding countries influence the “European system” the most to develop according to their ideas and incentives. In this process, Britain has played the role of guardian of the balance of power, as much as it did during the world wars (De Gruyter 2018). Today, in the context of Brexit, the question arises: who will be the new guardian of the balance of power in the Council?

For the EU, Brexit is the political crisis, primarily due to the factors that caused it and the Union's inability to anticipate and resolve such internal crises (Todorović Lazić 2019, 82). At the institutional level, Brexit creates problems because the decision-making process must change to the certain extent and that causes changes within the balance of power when one of the largest and most influential countries is excluded from the decision-making process.

Changes in decision-making after Great Britain withdrawal

The absence of United Kingdom from the EU will significantly change the balance of power in the European Council and the Council of Ministers, especially when we talk about decision-making by qualified majority. Before Brexit, the Big three (Germany, France and United Kingdom) formed the illusion of the modern “European concert”. Actually, these states were allowed to “govern” until they agreed enough to balance each other. It is assumed that this was one of the reasons why other Member States accepted the related reforms of the Lisbon Treaty, even though they significantly increased the voting power of the largest Member States. Medium-sized Member States have lost part of their voting power in favor of efficiency because they could rely on the large discrepancy between the Big three. However, this delicate relationship was disrupted by the departure of UK.

The Lisbon Treaty has introduced new system of decision-making by qualified majority in the Council, which significantly differ from the principles carried out more than half a century (Тодоровић 2010, 305). One of the main arguments for the introduction of the double majority was the relative ease of its adaptations in the case of accession of new Member States. However, this has raised doubts whether Turkey's accession to the EU, as potential large Member State, could be realized without significant modification of such a system. Also, the possibility of leaving the EU was not taken into account during the Lisbon treaty negotiations about qualified majority reforms.

On March 29 2017, the Government of the United Kingdom officially initiated the procedure for withdrawal from the EU. This was the consequence of the referendum held on June 23 2016, when the citizens of United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland voted to withdraw from the European Union. Although the referendum itself was non-binding, it led to the launch of the process of leaving the EU under Article 50 of the Treaty on European Union.

In addition to influencing the future direction of the European Union, Brexit will have numerous more concrete effects on the institutional structure of the EU, on the small scale within the Commission, much more within the Council, the European Council and the European Parliament. Brexit will have limited formal influence on decision-making in the Council and the European Council, but will have potentially more far-reaching effects on power relations within the

EU institutions. There are even some attitudes that the departure of the UK could facilitate EU decision-making in the future, but this is probably only to the certain extent (Jacobs 2018, 66).

The withdrawal of United Kingdom from the EU will definitely affect the decision-making by the qualified majority in the Council of Ministers. For decisions taken under the ordinary legislative procedure (which account for around 80% of all EU legislation), the Council uses qualified majority voting (Jacobs 2018, 68). In this section, we will first present several decision-making models in the Council and potential changes after Brexit.

After the entry into force of the Treaty of Lisbon, the most common method of decision-making in the Council qualified majority voting. Article 16 of the Treaty on European Union stipulates that the required majority is reached if 55% of Member States vote in favor of the decision, including the second condition - at least 15 Member States must vote, and that they should represent at least 65% of the Union's population (TEU 2008, Art.16). In the EU28, 55% of Member States means that 16 Member States must vote for a particular proposal, while in the EU27 this means that at least 15 states must vote in favor. The same article of the Treaty also lays down the rule on the blocking minority: the decision may be blocked by a minority of at least 4 Member States representing at least 35% of the population of the Union (TEU 2008, Art.16).

In some cases¹ - the reinforced qualified majority decision rule applies: instead of 55% of Member States, 72% is required to vote (TFEU 2016, Art.238). In the Union of 28 countries, 72% means that 21 Member States must vote in favor, while in the Union of 27 countries, 72% means that 20 Member States must vote in favor. After Brexit, we can see that power is distributed more evenly among small and large Member States in this decision-making model.

In some cases, there are special rules for majority decision-making. The first is the Ioannina Compromise – the procedural rule that stipulates voting is suspended in practice if, at least 8 Member States or countries that make up at least 19.25% of the EU population, (at least 55% of the population or at least 55% of Member States required to form a blocking minority) indicate their opposition to the adoption of a particular law (Gasmi 2010, 186). The second rule is related to decision-making in the Supervisory Board of the European Banking Authority (EBA) - for a qualified majority or simple majority to be applicable to the relevant decisions listed in the EBA Regulation, it must include, at least, simple majority of members participating in the Single Supervisory Mechanism (SSM), as well as simple majority of members that do not participate in this Mechanism (Besselink et al. 2019, 22). The withdrawal of UK will not affect this decision-making model.

¹ When the legislative proposal does not come from the Commission or the High Representative for External Relations and Security, most often in the field of judicial and police cooperation in criminal matters.

A simple majority, defined as simple majority of Member States, is sufficient to make a majority of procedural decisions. In practice, this is 15 in the EU28 and 14 in the EU 27. After Brexit, all EU Member States will gain just over 0.1% of voting power when decision is made by simple majority (Besselink et al. 2019, 38).

As we presented, blocking minority should have not only 35% of the population of the Union, but must include at least 4 Member States. The number of cases in which criterion 4 Member State can affect the outcome is quite small. According to population data from 2019, 31,512,477 winning coalitions are possible in the EU28 without blocking minority, blocking minority rule adds 11 more possible winning coalitions (Besselink et al. 2019, 24). In the EU27, excluding the UK, 18,813,556 winning coalitions can be formed without blocking minority rules, while it adds only 20 new possible coalitions (Besselink et al. 2019, 24).

In particular, the 11 possible winning coalitions added by the rule of blocking minorities in the EU28 are the following: 1. all Member States without Germany, France and the United Kingdom; 2. all Member States without Germany, France and Italy; 3. all Member States without Germany, France and Spain; 4. all Member States without Germany, France and Poland; 5. all Member States without Germany, United Kingdom and Italy; 6. all Member States without Germany, United Kingdom and Spain; 7. all Member States without Germany, United Kingdom and Poland; 8. all Member States without Germany, Italy and Spain; 9. all Member States without Germany, Italy and Poland; 10. all Member States without France, Great Britain and Italy; 11. all Member States without France, United Kingdom and Spain (Besselink et al. 2019, 24).

After Brexit, 20 possible coalitions emerge: 1. all Member States without Germany, France and Italy; 2. all Member States without Germany, France and Spain; 3. all Member States without Germany, France and Poland; 4. all Member States without Germany, France and Romania; 5. all Member States without Germany, France and the Netherlands; 6. all Member States without Germany, France and Belgium; 7. all Member States without Germany, France and Greece; 8. all Member States without Germany, France and the Czech Republic; 9. all Member States without Germany, France and Portugal; 10. all Member States without Germany, France and Sweden; 11. all Member States without Germany, France and Hungary; 12. all Member States without Germany, France and Austria; 13. all Member States without Germany, France and Bulgaria; 14. all Member States without Germany, Italy and Spain; 15. all Member States without Germany, Italy and Poland; 16. all Member States without Germany, Italy and Romania; 17. all Member States without Germany, Italy and the Netherlands; 18. all Member States without Germany, Spain and Poland; 19. all Member States without France, Italy and Spain; 20. all Member States without France, Italy and Poland (Besselink et al. 2019, 25).

The increase in the number of possible coalitions is the result of the fact that the withdrawal of UK proportionally leaves France and Germany with an increased share of the population, together, they make up slightly more than 33% of the EU population. This percentage may be increased to more than 35% through alliances with other EU countries - in fact, it can make any country whose population represents 2% of the population of the Union. This is the reason why Brexit assigns slightly greater importance to the rule of blocking minorities. It is well known that the blocking minority rule does not actually hinder decision-making, but is used more as negotiating tool. This means that France may be reluctant to express a dissenting opinion in the final stage of voting, but it will play the potential interference in various stages of negotiations to influence the content of the adopted legislative measures (Besselink et al. 2019, 26).

Departure the UK means that the Member States with a high proportion of the population will witness their ability to form blocking minority increase. The clear winners of this change are France, Germany, Italy, Poland and Spain. France and Germany in particular have become indispensable in forming blocking minorities - most possible coalitions of 4 Member States must include at least one of these two largest EU countries.

Although France has a tradition that rarely vote against the proposal, the potential for the formation of the blocking minority can be powerful negotiating argument before the vote, and therefore the bargaining power of France can be increased. Before Brexit, in all the mathematically possible four-member blocking minorities, 72% include Germany and 57% include France. After Brexit, these numbers rise to 86% and 61%, respectively (McCarthy 2019, 2). If Germany were inclined to follow France or Italy in favor of the proposal, it would be virtually impossible to form a blocking minority.

Decision-making in the Council is usually done by consensus, even when decision-making by qualified majority is envisaged (Todorović and Grmuša 2014, 646). The figures show that 2018 was the record year in terms of the number of decisions in the Council that were not made by consensus of the Council (over 43% of decisions) (Besselink et al. 2019,16). In practice, the rules for decision-making by qualified majority, the special threshold for blocking minority play a very important role in decision-making, even if eventually consensus is reached (Miller 2013, 6). During the negotiation process, the actors constantly calculate whether there is a blocking minority. The strategy of the actors varies depending on the strength of the opposition. For example, if participants know that there is a strong blocking minority for the decision, they tend to demand more concessions. Awareness of the threshold for a blocking minority is high, from the level of the working group to the level of COREPER (Committee of Permanent Representatives), in rare cases in the Council itself. At each stage of the decision-making process, the Presidency, the Commission and the Secretariat try to identify blocking minorities and eliminate them. For example, when the Chairman asks “who is against?”, Member States representatives usually do not

answer, they look at each other and wait to see if anyone will express opposition. Some Member States representatives are instructed that, if they are the only ones against decision, they should not express it (because of getting into situation of isolation) until there are few votes against (Novak 2013, 1095).

New/old coalitions in the EU27

Decision-making in the Council has changed a lot over the last ten years (Hix et al. 2016, 5). There is no doubt that Germany will gain in importance in terms of place and role in the functioning of the Union after the departure of the UK. Another vital issue is related to the position of France. France remains the only nuclear power in the EU27 and the only EU Member State in the UN Security Council, the question is what implications this brings in the future. It will be especially relevant how future Franco-German relations will develop and whether the former Franco-German integration engine will start. Macron's election made that idea possible, considering that this issue was already highlighted at the beginning of his mandate in his speech at the Sorbonne in 2017, when the French president called for the new partnership with Germany.

The future positions of other major Member States - Italy, Spain and Poland - are also unclear. In recent years, Italy has been significantly more Euro-sceptic than it has been in the past, not only because it feels the consequences of "tightening the belt of Brussels", but also because it feels the lack of solidarity over the migrant crisis.

Spain has often received important functions within the EU. When we talk about the European Parliament, Spain has had three EP Presidents since 1986, when it became Member State (compared to the United Kingdom, which had only one EP President in 47 years of EU membership) (Jacobs 2018, 74). It should be noted that, starting from 1999, Spain had twice the High Representative Foreign Affairs and Security Policy, where Javier Solana was on duty in two terms and the current High Representative, Josep Borrell also comes from Spain.

Poland could be a very important player, its public opinion remains largely pro-European, but the government is critical of many aspects of the EU and challenges some of Europe's key values such as the rule of law. Poland has recently become more isolated (Frantescu 2017). The government of the conservative Prime Minister Szydło was more often outvoted (16.67%) than the previous Polish governments (that percentage is 7.58% for the Tusk government and 8.82% for the government of Ewa Kopacz). This shows that elections and changes in the governments of the Member States affect the dynamics of coalition building in the Council. Also, ideology plays a significant role - already high match rate between Italy and France has increased, among other things, due to the ideological synchronization of social democratic governments in the two countries.

There are several scenarios for what the new balance of power might look like, with the most likely solution being the Franco-German axis at the center of the decision making. The other three big countries - Italy, Spain and Poland - would have to be on the same side in order to form blocking minority. The data indicate that Italy is not destined to be a counterweight because it has proven to be a strong ally of France: since Matteo Renzi took office, these two countries have been on the same side in the Council voting in 99% of cases (Fratescu 2017). Italy has been outvoted 12 times since 2009, but mostly while Silvio Berlusconi was at the head of the government, while the government led by Renzi was only once on the losing side (Fratescu 2017). According to the second scenario, France would take the leading role in the relationship with Germany because it has important allies in Italy and Spain. Although Germany is the largest economic power and one of the initiators of integration, considering the fact that it does not have that kind of permanent alliances, it will have to look for allies on an ad hoc basis. This is not a new phenomenon, Germany has lost 42 times in the Council voting since 2009 (especially in the field of environment, internal market, transport and civil liberties), as opposed to France, which has lost only 3 times (environment) (Fratescu 2017).

Smaller Member States will have to diversify their allies in the EU to maximize their influence and new coalitions will have to be created. Whether some of them will lead to the strengthening of regional coalitions, such as the Scandinavian countries or the Visegrad Group, or whether such coalitions will be more on the ideological or individual basis, remains unknown for now. Visegrad Group countries took up similar position on the migrant issue as well as the defense of national sovereignty from interference from Brussels. Larger and more heterogeneous coalition could be the coalition of the southern European countries that have already held a series of meetings (such summit was held in Rome on 10 January 2018, attended by Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Portugal and Spain adopting joint declaration on “EU Advancement in 2018”). The question is, if regional coalitions are strengthened, what will happen to some smaller or more isolated countries? In the future, national governments may not be able to rely on their traditional allies and this may lead to the establishment of new strategic partnerships. As an example of this, we will cite the case of Italy and France. It is less likely that the Italian government, led by the 5-Star Movement, will have closely coordinated partnership with Emmanuel Macron's France, as it has been the case in the recent past.

In order to be successful in the Council, a Member State must find allies on certain issues. In addition to Italy it should be noted that other major countries like Spain, Poland and Romania, have better coalition results with France than with Germany. One potential explanation for this dynamic may be that the French position is generally more moderate and Member States are easier to adjust. Others argue that this is because the French diplomats are more afraid of the Germans to show that they have lost in Brussels and so they decide to vote with the group when they see that they could be outvoted.

When we have situation in which Member States are in minority or wish to strongly advocate their point of view, they have possibility to gather blocking minority that must consist of at least four Member States representing 35% of the EU population. This means that at least one of the largest Member States should be included in that coalition. However, countries that have more allies in the Council will benefit the most. In contrast, Germany has relatively low rate matching with other large Member States, which means that Berlin aims to establish blocking minority. Instead, France, Italy and Romania have high rates of mutual matching. Therefore, without the UK, the coalition led by Italy and France might be easier to block any legislation they do not like. The coalition that would hypothetically include France, Italy, Romania, Greece and Cyprus before Brexit had 31.31% of the population and could not represent blocking minority while after Brexit, this coalition of 5 countries has 35.87% of the population and can block decision-making (Frantescu 2017).

Medium-sized Member States do not have much choice but to follow France or Germany. The scenario in which the efficiency of decision-making in the Council was reduced after the departure of the UK, could add fuel to the fire for Eurosceptics in many countries. That is why it is crucial that France and Germany continue to maintain the spirit of consensus and cooperation in the EU.

It should also be mentioned what was the frequency of coalitions between the largest Member States in the Council from July 2009 to June 2016 (votes when consensus was reached are excluded from this analysis). The largest country, Germany, voted together with Italy in 81% of decisions, with France and Romania in 80% of decisions (Frantescu 2017). In this period, France had the most matches with Italy (95%), Romania (94%) and Spain (92%), while Italy voted the most together with France (95%), Spain and Romania (91% each) (Frantescu 2017). Spain had the most matches with France (92%), Italy (91%) and Romania (88%) and Poland voted most often with France and Romania (88% each) and with Italy (85%) (Frantescu 2017).

What is the smaller Member States position? It should be mentioned the possible coalition the Benelux countries with the Visegrad Group and the Baltic states. The main allies of the UK were some of its northern European neighbors - Sweden, the Netherlands and Denmark. Both the Benelux countries and the Visegrad Group (with the exception of Hungary) were often aligned with United Kingdom on many issues and its obvious that they have lost the important ally through Brexit. Without the UK, it is unlikely that they will form blocking minority together. The reasons are numerous - in political terms, the Benelux is moving in the much more liberal direction, while the countries of the Visegrad Group have more conservative tendencies, especially Hungary and Poland. More importantly, even if these blocs agree to disagree with France and Germany, their combined population is about 22%, not nearly close to the 35% needed for the blocking minority.

The withdrawal of the UK will probably affect the ideological course of the EU Council of Ministers, considering that the main advocate of “free trade” is leaving the Union. Other like-minded countries, including Republic of Ireland, the Netherlands and Scandinavian countries, will find it more difficult to pursue an economically liberal and free trade policy and oppose the protectionist preferences of some Member States in the Council.

Although often emphasized the harmonization of the attitudes of the Republic of Ireland with so-called Nordic-Baltic Group, this group will not be sufficient to form strong coalition in the Council. For example, the coalition of Scandinavian-Baltic countries, Republic of Ireland and Benelux countries after Brexit makes up only 13.75% of the EU population - much less than the required 35% for the blocking minority (McCarthy 2019, 3).

The UK has often been presented as the biggest veto player through the European media (Collins 2017). However, there are real evidence that UK was much more veto player than the other Member States (voted against the proposal more often than others). During the period 2009-2015 the UK government was on the side of defeat more times than any other EU government (12,3%), while in the previous period 2004-2009, the percentage was significantly lower (2,6%) (Hix et al. 2016, 5). Also, the next two countries that most often outvoted - Germany and Austria, they were in the minority in 5.4% of decisions (Hix et al. 2016, 5). At the same time, there is an obvious paradoxical fact - the United Kingdom has been on the winning side in 97.4% of the decisions (2004-2009), while during 2009-2015 the UK voted in favour in 86.7% of decisions (Hix et al. 2016, 6).

Concluding remarks

The withdrawal of the United Kingdom itself does not create need for changes to the current arrangements for decision-making by qualified majority in the Council. The changes are not so dramatic that they would question the functionality of the EU system of decision-making. Similarly, if new Member State acceded, it would lead to some change in the distribution of voting power within the Council, but it would not be the reason to reconsider the architecture of the way decisions are made. However, the numerous withdrawals and accessions could lead to reconsideration of the some decision-making procedures in the Council.

The indications of possible coalitions set out in this paper do not provide definitive predictions about how political dynamics will actually unfold. Future political developments in the Member States may affect different tendencies from those presented here. However, on the basis of data presented here, it can be expected that Sweden, the Netherlands and Denmark as allies of United k look for closer coalition after the UK withdrawal. The idea of new "Hanseatic

coalition" of Scandinavian, Baltic and Benelux countries, together with the Republic of Ireland is gradually being formed (McCarthy 2019, 2). This does not mean automatically group forming majority or blocking minority. In political terms, it could become a catalyst in certain areas and could occasionally balance the Franco-German axis, which will undoubtedly remain an unavoidable factor in setting the EU agenda.

References

1. Besselink, Leonard, Swider, Katja, Michel, Bastian. 2019. "The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU", <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
2. Collins, Stephen. 2017. „Europe's united future after Brexit: Brexit has not killed the European Union, rather it has eliminated the largest obstacle to EU consolidation", *Global Change, Peace & Security*, 29 (3): 311–316.
3. Consolidated version of the Treaty on European Union [TEU], OJ C 115, 9.5.2008, p. 13–45.
4. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [TFEU], OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388.
5. De Gruyter, Caroline. 2018, "There is life for the EU after Brexit", *Carnegie Europe*, <https://carnegieeurope.eu/2018/03/23/there-is-life-for-eu-after-brexit-pub-75876>.
6. Frantescu, Doru. 2017. "France more likely than Germany to lead the EU Council after Brexit, voting records in the Council show", *VoteWatch*, <https://www.votewatch.eu/blog/france-more-likely-than-germany-to-lead-the-eu-council-after-brexit-voting-records-in-the-council-show/>
7. Gavrilov, Doina. 2018. "Coalition of states for influence in the European Council. Brexit - a step towards decisional balance in the European Council?" *Open Political Science*, I (1): 124–130.
8. Hix, Simon, Hagemann, Sara, Frantescu, Doru, 2016. "Would Brexit matter? The UK's voting record in the Council and the European Parliament", *LSE research online* <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/66261>.
9. Ilić, Gordana. 2010. *Pravo Evropske unije*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
10. Jacobs, Francis B. 2018. *The EU After Brexit*. London: Palgrave.
11. McCarthy, Cian. 2019. "EU Decision-making after Brexit: QMV and the balance of power", <https://www.iiea.com/eu27/eu27-blog/eu-decision-making-after-brexit/>
12. Miller, Vaughne. 2013. "Voting Behaviour in the EU Council", *House of Commons*, <https://www.files.ethz.ch/isn/167306/SN06646.pdf>
13. Novak, Stephanie. 2013. „The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, 51 (6):1091–1107.

14. Todorović, Jelena, Grmuša, Adrijana. 2014. "Qualified majority voting vis-a-vis consensus in the EU's Council of Ministers", in *Proceedings of the 9th Annual South-East European Doctoral Students Conference*, eds. R.Dautov, P.Gkakis, A.Karamanos, T.Lagkas, A.Prodromidou, A.Ypsilanti, 644-653. Thessaloniki: University of Sheffield-CITY College.
15. Тодоровић Лазић, Јелена. 2019. „Изазови политике проширења у светлу трансформације Европске уније - да ли је пораст евроскептицизма у Србији неизбежан?“, *Међународни проблеми*, LXXI(1): 80–106.
16. Тодоровић, Јелена. 2010. „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора“, *Политичка ревија*, 26 (4): 301-318.