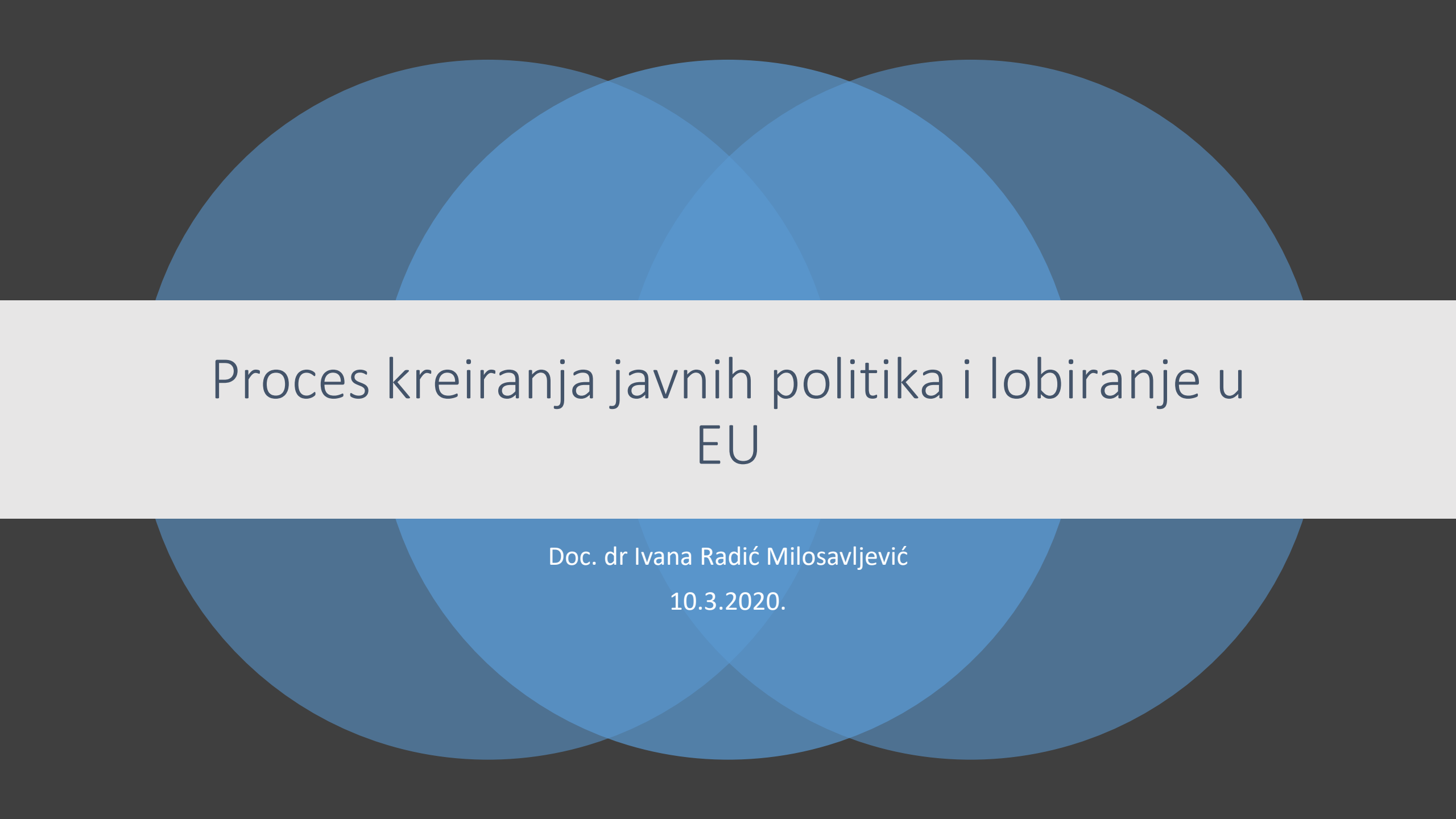




Proces kreiranja javnih politika i lobiranje u EU

Doc. dr Ivana Radić Milosavljević

10.3.2020.



Proces kreiranja i sprovođenja javnih politika u EU:

- Izuzetno kompleksan proces
 - Složen sistem podele vlasti (nadležnosti)
 - Brojni akteri
 - Različiti modaliteti odlučivanja
 - Različiti ishodi (vrste i priroda odluka)
 - Sistem se vremenom menjao (evoluirao)
- 



Akteri kreiranja politika u EU

Države članice (vlade, parlamenti, sudovi, političke partije...)

Institucije EU (međuvladine i nadnacionalne)

Građani (organizovano ili pojedinci; interesne grupe)

Institucije EU

- Glavni organi:
 - Međuvladini:
 - Evropski savet
 - Savet
 - Nadnacionalni:
 - Komisija
 - Evropski parlament
 - Sud pravde
Evropske unije
 - Evropska centralna
banka
 - Računovodstveni
sud
- Pomoćni/savetodavni
organi:
 - Komitet regiona
 - Ekonomski i socijalni
komitet

Šta radi EU: 35 poglavlja

1. Slobodno kretanje robe	13. Ribarstvo	25. Nauka i istraživanje
2. Slobodno kretanje radnika	14. Transportna politika	26. Obrazovanje i kultura
3. Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga	15. Energetika	27. Životna sredina
4. Slobodno kretanje kapitala	16. Oporezivanje	28. Zaštita potrošača i zaštita zdravlja
5. Javne nabavke	17. Ekonomska i monetarna politika	29. Carinska unija
6. Pravo privrednih društava	18. Statistika	30. Spoljni odnosi
7. Pravo intelektualne svojine	19. Socijalna politika i zapošljavanje	31. Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika
8. Politika konkurencije	20. Preduzetništvo i industrijska politika	32. Finansijski nadzor
9. Finansijske usluge	21. Transevropske mreže	33. Finansijske i budžetske odredbe
10. Informaciono društvo i mediji	22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	34. Institucije
11. Poljoprivreda i ruralni razvoj	23. Pravosuđe i osnovna prava	35. Ostalo
12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	24. Pravda, sloboda i bezbednost	

Podela nadležnosti

- 1. **Isključiva nadležnost**, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte.
- 2. **Podeljena nadležnost**, pravno obavezujuće akte mogu donositi i Unija i DČ. DČ svoju nadležnost vrše u onoj meri u kojoj je ne vrši EU.
- 3. Države članice **koordinišu** svoje ekonomske politike i politike zapošljavanja u skladu s **aranžmanima koje utvrđuje EU**
- 4. EU **utvrđuje i sprovodi ZSBP** i oblikuje zajedničku odbrambenu politiku
- 5. EU nadležna za **podršku, usklađivanje ili dopunjavanje delovanja DČ**, a da ne zamenjuje njihovu nadležnost u tim oblastima (bez pravno obavezujuće harmonizacije).

EU

(Ugovor iz Mاستrihta 1993)

I stub

Evropska ekonomska zajednica

Evropska zajednica za atomsku
energiju

Evropska zajednica za ugalj i čelik

II stub

Zajednička spoljna i
bezbednosna politika

III

Saradnja u oblasti pravosuđa i
unutrašnjih poslova

EU

(Ugovor iz Lisabona 2009)

Jedinstveno tržište

Zaštita potrošača

Konkurencija

Ekonomska i monetarna unija

Zona slobode, bezbednosti i pravde

...

Evropska zajednica za atomsku
energiju

Zajednička spoljna i bezbednosna
politika

Priroda i vrste odluka

U zavisnosti od oblasti u kojoj se donose

- Pravno obavezujuće
 - Uredbe (Regulative)
 - Uputstva (Direktive)
 - Odluke
- Pravno neobavezujuće:
 - Preporuke i mišljenja
 - Odluke o:
 - Stavovima
 - Akcijama
 - (ZSBP)

- Zakonodavni postupak

Kako EU donosi
odluke:

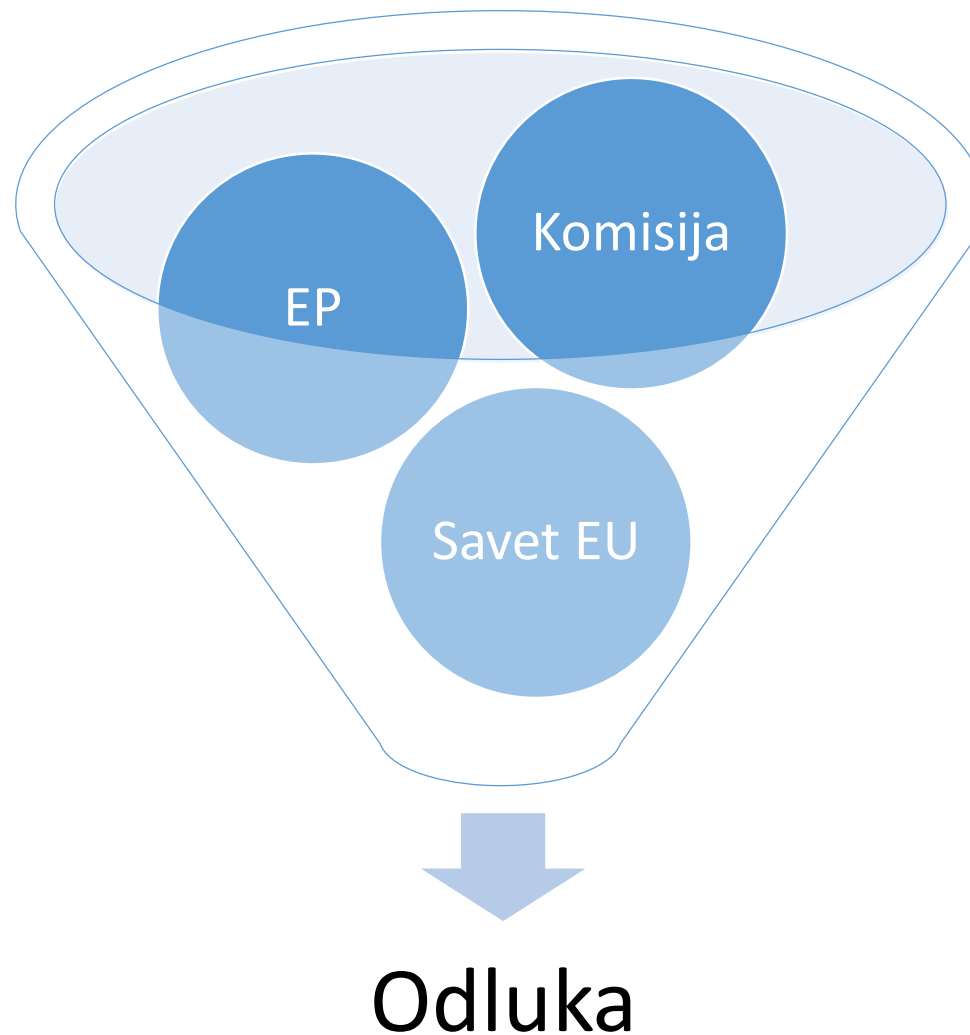
U različitim oblastima, različiti
postupci:

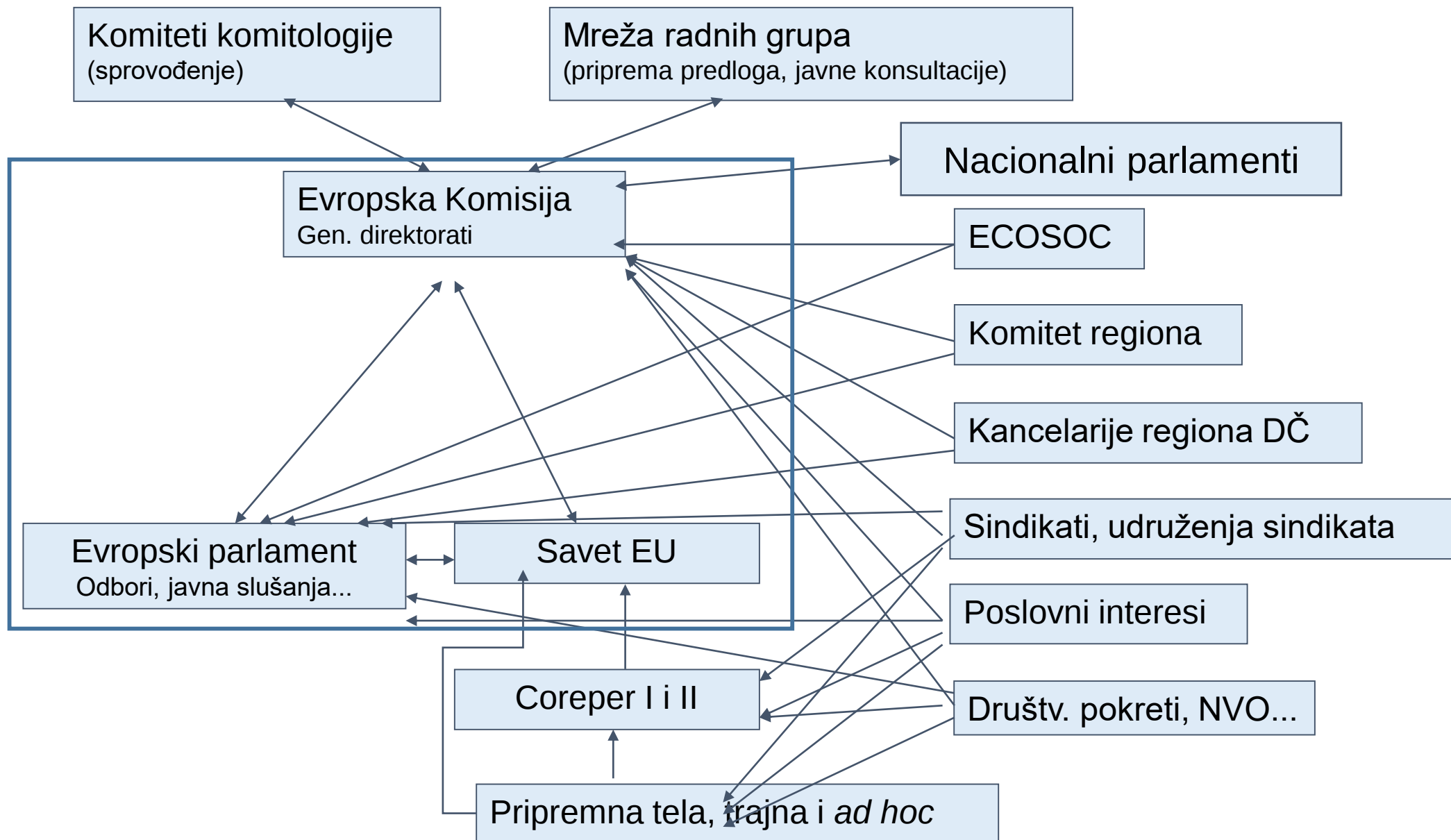
Redovan zakonodavni
postupak

Posebne procedure

Otvoreni metod koordinacije
(EMU, zapošljavanje)

Socijalni dijalog u socijalnoj
politici ...







Utvrdjivanje zakonskog predloga:

- Komisija:
 - na sopstvenu inicijativu ili zahtev Saveta ili EP
 - Nakon građanske inicijative
- Izuzetno i u određenim pitanjima:
 - druge institucije: ECB, EP, ESP...
 - ¼ država članica (pravosudna saradnja u krivičnim stvarima)
- Komisija obavlja konsultacije: obavezna procena uticaja, izveštaji eksperata, konsultovanje nacionalnih eksperata, međunarodnih organizacija, NVO, zelene i bele knjige, interne međudepartmanske konsultacije...

Prvo čitanje u EP:

Imenuje se nadležni odbor i izvestilac (često i „shadow rapporteurs“)

Izvestilac vrši konsultacije i organizuje javna slušanja; Komisija može da brani svoj predlog u odboru

Odbor priprema „nacrt izveštaja“ sa ili bez amandmana

Na plenarnoj sednici se raspravlja i glasa o predlogu odbora tj. usvaja stav EP u I čitanju

Glasa prostom većinom o predlogu EK i amandmanima i „zakon. rezoluciji“

Može da odbaci predlog EK, stavi amandmane ili prihvati u celosti

EP upućuje svoj stav Savetu i EK

Prvo čitanje u Savetu EU

Ukoliko se Savet saglasi sa stavom EP, akt se usvaja

Ukoliko se ne saglasi, usvaja zajedničku poziciju koja sadrži amandmane => drugo čitanje

Savet glasa kvalifikovanom većinom (jednoglasno ako se ne slaže sa EK)

Posle drugog čitanja:

- Ako dođe do dogovora EP i Saveta => akt je usvojen
- Ako ne dođe => Komitet za usaglašavanje
- Treće čitanje se odvija ako u Komitetu dođe do zajedničkog teksta, u suprotnom akt nije usvojen



Malo statistike:

U periodu 2009-2014. od ukupnog broja zakonskih predloga, 89% je bilo predloženo za postupak saodlučivanja

U istom periodu, oko 85% zakonskih predloga usvojeno je već u „prvom čitanju“

Samo 2% predloga završi na Komitetu za usaglašavanje

Saodlučivanje tj. redovni zakonodavni postupak primenjuje se u oko 85 oblasti delovanja EU

Dominacija nacionalnih interesa?

U fazi „ustavnog dizajna“

- Države članice pregovaraju i zaključuju osnivački ugovor

U fazi predlaganja zakonskih akata

- Komisija priprema predloge propisa u saradnji sa nacionalnim administracijama, ali i drugim interesnim grupama

U fazi usvajanja

- Radne grupe, Komitet stalnih predstavnika, Savet

U fazi sprovođenja akata

- Nacionalne administracije sprovode propise (različite pravne i administrativne tradicije)
- Sistem komitologije

Građani EU

Interesne grupe
– registar
transparentnosti

- Poslovne/privatne
- Javni interesi
- Teritorijalni interesi

Političke partije

- Nacionalne
- Evropartije
- Partijske grupe u EP i Komitetu regiona

Pojam interesne grupe – na šta mislimo?

- Širok spektar organizacija koje predstavljaju civilno društvo (npr. udruženja građana, privatne firme, strukovna udruženja i dr.)
- Razlikuje se od političkog predstavljanja putem političkih partija

Ko sve lobira u EU

Privatni/poslovni interesi

- Najzastupljeniji, prvi se organizovali na nadnacionalnom nivou
- Nisu samo reagovali na javne politike EU, nego ih i podsticali (jedinstveno tržište)
- Nacionalna udruženja, predstavništva pojedinačnih firmi ili transnacionalna, evropska udruženja (UNICE, ERT, AMCHAM-EU...)

Javni interesi i sindikati

- Tek od početka 1990-ih se intenzivnije organizuju
- Reaguju na uvođenje novih politika (JEA, Maastricht...)
- Predstavnicima društvenih interesa - ekoloških, zaštita potrošača, prava radnika, ljudska prava, i dr. (npr. ETUC, ...)
- Ekonomski i socijalni komitet

Teritorijalni interesi (regionalne i lokalne uprave)

- Organizuju se 1980-ih godina posle reforme strukturnih fondova
- Partnerstvo Komisije i regionalnih i lokalnih interesa u regionalnoj politici

- Koja institucija EU je najčešća meta lobiranja i zašto?
- Koja institucija EU je najmanje interesantna interesnim grupama i zašto?
- Zašto je institucijama EU potrebna komunikacija sa interesnim grupama?



Interesno organizovanje u EU

- Broj interesnih grupa se uvećavao (RT – skoro 11.800 registrovanih; 2000. god. oko 900)
- Uvećanje broja transnacionalnih udruženja interesa (ne samo nacionalna)
- Raznovrsnost interesnih grupa – u početku najviše poslovni interesi, sada sve više javnih, difuznih
- Značaj i interesovanje interesnih grupa različit u različitim oblastima
- Jasnije regulisanje uključivanja interesnih grupa ka transparentnom lobiranju.

Statistics

On 10/03/2020, there are 11747 registrants in the register.

They are from the following (sub)sections: 

 I - Professional consultancies/law firms/self-employed consultants	875
 II - In-house lobbyists and trade/business /professional associations	6,226
 III - Non-governmental organisations	3,121
 IV - Think tanks, research and academic institutions	887
 V - Organisations representing churches and religious communities	60
 VI - Organisations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities, etc.	578

Registar
transparentnosti



Značaj političkih partija u EU

- Unutar institucija EU – ne samo u Evropskom parlamentu
- Aktivnost evropartija i doprinos izmeni sistema izbora EK
- Evropartije i „meka moć“ EU u okruženju

Aktuelne evropartije i fondacije



Evropartije:

the European People's Party (EPP),
the Party of European Socialists (PES),
the Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party (ALDE),
the European Green Party (EGP),
the Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (ACRE),
the Party of the European Left (EL),
Europeans United for Democracy (EUD),
the European Democratic Party (EDP),
the European Free Alliance (EFA),
the European Alliance for Freedom (EAF),
the Alliance of European National Movements (AEMN),
the European Christian Political Movement (ECPM),
the Alliance for Direct Democracy in Europe (ADDE).



Fondacije:

the Wilfried Martens Centre for European Studies,
the Foundation for European Progressive Studies,
the European Liberal Forum,
the Green European Foundation,
the Institute of European Democrats,
Transform Europe,
New Direction — The Foundation for European Reform.



Zaključak ili ko drži ključeve EU

- Kompleksna struktura u više nivoa
- Necentralizovana
- Policentrična
- Hibridna
- Različiti modeli odlučivanja u različitim oblastima...
- *Government* ili *governance*?

Literatura

- http://www.europarl.europa.eu/external/html/legislativeprocedure/default_en.htm
- <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/821229af-056c-4f95-897a-b266688c9588/handbook-olp-hr.pdf>
- <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>
- Michelle Cini, „European Union Politics“, Oxford University Press, 2003.
- Klaus-Dieter Borchardt, „Abeceda prava Europske unije“, 2016,
<https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1>
- Wallace, Pollack and Young, “Policy-Making in the European Union”, OUP, 2015.
- Tanja Miščević (ur.), „Ugovor iz Lisabona: sigurna luka ili novo putovanje“, Službeni glasnik, 2010.