

ЕУ – извршна политика

- ❑ Растући значај, и моћ, извршне власти у савременим политичким системима
- ❑ Извршна власт делује свакодневно, располаже највећим ресурсима – бирократија, стручно знање, материјална средства и информације
- ❑ Шта ово значи за Европске заједнице / Европску унију?
- ❑ **Аналитички модел “принципал-агент”**
 - Делегирање извршне власти од принципала агенту; однос понуде и потражње
 - Потреба агента да делује што самосталније и што независније од принципала

- Наставак -

- ❑ **Двојна егзекутива у ЕЗ/ЕУ– Савет и Комисија**
(Савет као принципал, Комисија као агент)
 - Подела послова:
 - дугорочна питања (стратешке одлуке, оснивачки уговори, институционални споразуми) - Савет
 - краткорочни проблеми (свакодневна политика) – Комисија
- **Остали актери:**
 - државе чланице (њихове администрације)
 - комитети – комитологија (Савет)
 - аутономне извршне агенције

Управљање преко Савета и држава чланица

- Промене уговора — Савет формулише дугорочну политику и делегира Комисији њено спровођење
- Надгледање и координација макроекономских политика држава чланица — (Комисија) Савет и Европски савет (од 2000. год); тзв. отворени метод координације
- Државе чланице су одговорне за примену законодавства ЕУ посредством своје администрације
- ДЧ врше свакодневну управу у сарадњи са Комисијом и посредством система комитологије
- Политички (прва два) и административни (друга два) аспект извршне власти

Реформе уговора и делегирање овлашћења Комисији

- Стварање и реформе оснивачких уговора – међувладине конференције (МВК)
- Од Високе власти (ЕЗУЧ) до Комисије
- Комбинација међувладиног одлучивања и наднационалног извршавања (Монеов метод)
- Овлашћења Комисије на основу договора држава чланица (ЕЕЗ); стални раст кроз реформе уговора
- Комуитарни метод – Комисија иницира и спроводи политике ЕЗ/ЕУ
- Међувладин метод – Комисија без значајних овлашћења (Други и Трећи стуб после Мастрихта)
- Јачање улоге Комисије у Трећем стубу (ППСКС) од 1999. (Уговор из Амстердама)
- Маргинална улога Комисије у Другом стубу (ЗСБП)

Улога држава чланица у спровођењу јавних политика ЕЗ/ЕУ

- ЕЗ/ЕУ не располаже сопственим “подручним органима управе у државама чланицама”; пракса делегиране администрације
- Државе чланице спроводе прописе и политике ЕЗ/ЕУ преко својих управних тела
- Феномен “стапања” јавне управе европских и домаћих административних послова у државама чланицама; извршна овлашћења административних елита ван контроле националних парламената
- Феномен “европеизације” националне управе: прилагођавање на заједнички режим наметнут од стране ЕЗ/ЕУ (практично од Комисије)

Управљање преко Комисије

- Обезбеђење примене комунитарног права

- Стара се о примени Уговора и одлука које органи ЕЗ доносе у складу са Уговором

- Функције извршне власти:

- Самостално доноси одлуке којима се извршавају Уговори и прописи Савета и ЕП

- Врши пренесена овлашћења Савета у циљу спровођења прописа које је он донео

- Остале извршне функције:

- Спровођење буџета ЕУ

- Представљања ЕУ у спољнотрговинским односима

- Овлашћењи у области законодавне власти :

- Давање законске иницијативе

Европска комисија

- До великог проширења ЕУ (2004-07-13) 20 чланова; 10 мањих држава чланица именују по 1 члана, 5 већих држава чланица именују по 2 члана
- Начин одлучивања: апсолутна већина; у пракси најчешће консензусом
- Мандат: 5 година (од Уговора из Мастрихта); пре тога – 4 године

■ Промене у саставу Комисије по Уговору из Нице

- Од 2005. године Комисију чини по један комесар из сваке државе чланице.
- Када буде 27 држава чланица број комесара ће бити мањи од броја чланица.
- Чланови Комисије биће бирани по систему ротације заснованом на принципу једнакости

■ По Уговору из Лисабона

- Од 2014. године 18 чланова Комисије ако Европски савет не одлучи другачије

Избор чланова Комисије

- 1) Предлог кандидата за председника Комисије: Савет на нивоу шефова држава и влада квалификованом већином; одобрење ЕП од Нице (2001); од 2009 (Уговор из Лисабона) ЕС даје овај предлог водећи рачуна и резултатима избора за ЕП
- 2) Предлог кандидата за чланове Комисије: на основу предлога влада држава чланица Савет (на министарском нивоу) усваја листу кандидата; обавезно консултовање кандидата за Председника Комисије
- 3) Листа чланова Комисије са Председником подлеже сагласности Парламента; пре тога, саслушање кандидата за комесаре
- 4) После одобрења Парламента, Савет квалификованом већином именује председника и чланове Комисије

Улога комесарских кабинета

- Састав кабинета – шеф и сарадници – од посебног поверења комесара
- Редовни састанци шефова кабинета (понедељак); координација рада комесара
- Седнице Колегијума комесара средом
- Сагласност међу шефовима кабинета значи сагласност међу комесарима

Три принципа у начину рада Комисије

- 1) Принцип независности комесара од држава чланица
- 2) Ресорни принцип: сваки комесар има свој домен задужења (ресор, портфељ); ресоре расподељује председник Комисије
- 3) Колегијални принцип: одлуке се доносе на колегијуму комесара уз учешће свих комесара; начело колективне одговорности

Структура извршног апарата ЕУ

- Колегијум комесара и кабинети комесара
 - Генералне дирекције
 - Дирекције
 - Одељења
 - Стручне службе
 - Генерални секретаријат
-
- Службенички систем ЕУ: “еврократе” или националне и страначке бирократе?

Регулаторна тела

- Делегирање извршења неких политика које су дугорочне, независне од политичких оријентација и подобне за стручно сагледавање и вођење
- QUANGO – квазиаутономне невладине организације
- Регулаторна политика – подложна стручном формулисању и спровођењу; утицај америчке административне праксе од Другог св. рата
- Идеал техницизације и сцијентификације политичког процеса
- Неопходност коректне оцене потреба и пажљивог оснивања

Независне агенције које служе за спровођење ЕУ политике

➤ Установљене одлуком Савета министара на основу предлога Комисије

- Европски центар за стручно усавршавање
- Европска фондација за побољшање услова живота и рада
- Европска агенција за заштиту природе
- Канцеларија за хармонизацију унутрашњег тржишта
- Европски центар за борбу против наркоманије
- Европска агенција за оцењивање медицинских производа
- Европска агенција за безбедност и здравље на послу
- Европски центар за праћење појава расизма и ксенофобије
- Европски полицијски биро (ЕВРОПОЛ)
- Европска агенција за реконструкцију
- Европски институт за безбедносне студије
- Сателитски центар ЕУ
- Европска агенција за безбедност авионског саобраћаја
- Европска агенција за безбедност мора
- Европска агенција за безбедност хране
- Европски биро правде (ЕВРОЈУСТ)

Врсте агенција – према надлежностима

- Агенције које олакшавају функционисање јединственог тржишта (Служба за хармонизацију у унутрашњем тржишту...)
- Агенције за прикупљање и дистрибуцију информација у појединим областима јавних политика (Агенција за заштиту животне средине...)
- Агенције за подстицање сарадње између послодаваца и синдиката (Центар за развој професионалног образовања...)
- Агенција за извршавање програма ЕУ (Евр. агенција за реконструкцију)

Комитети - комитологија

- Контрола извршне функције Комисије од стране ДЧ
- - Саветодавни – мишљење које не обавезује Комисију (унутрашње тржиште...)
- - Управљачки – после негативног мишљења Савет може да усвоји различиту меру (пољопривреда...)
- - Регулаторни – после негативног мишљења Савет поништава акт Комисије, и може јој наложити да формулише нови акт о спровођењу (саобраћај...)
- - Специјални комитет – Савет га оснива када овласти Комисију да започне преговоре око закључивања међународног уговора (међународна трговина, уговари, споразуми...)

Демократска контрола извршне власти у ЕУ

■ ЕП у односу на Комисију и Савет:

- Сагласност на предлог председника и избор Комисије
- Саслушање комесара
- Право на разрешење Комисије (као целине)
- Комисија подноси годишњи програм и извештај
- Председавајући Савета подноси шестомесечни програм
- Усмена и писана питања посланика члановима Комисије и Савета ('94-'99: 21096 питања Комисији и 3958 питања Савету)
- Извештавање комитета ЕП: комесари, чланови ГД, министри владе председавајућег, представници агенција
- Не постоји систем министарске одговорности на нивоу ЕУ
- Министри (као чланови Савета) одговорни су само националним парламентарима

Политичка одговорност

■ Избор Комисије

- Еволуција: - Номинавање председника и комесара путем договора влада ДЧ; консултовање ЕП (до 1993)
 - Одобрење (сагласност) ЕП на предлог номинације (од 1993); саслушање номинованих комесара пред комитетима ЕП

■ Разрешење Комисије

- Гласање о неповерењу у ЕП (апсолутна већина или квалификована већина присутних)
- Случај комисије Жака Сантера (1999)
- Нема министарске одговорности

Административна одговорност

- Једногодишњи програм Комисије и шестомесечни програм председавајућег Савета пред ЕП
- Посланичка питања комесарима, генералним директорима и министрима председавајућег Савета пред пленумом ЕП или његовим комитетима (1994-99 21.096 питања Комисији и 3.958 питања Савету)
- Посланичка питања председнику ЕЦБ и шефовима агенција
- Контрола Савета преко националних парламената (ограничена могућност контроле Савета као органа)
- Обавеза Савета да пружа податке (документа) о свом раду
- Јавност рада ЕУ-бирографије

Потражња за извршном влашћу

- Разлози потребе ДЧ за деловањем Комисије:
 - 1) Потребан је неко да формулише законодавне идеје и покрене иницијативе
 - 2) Потребан је независан агент да извршава и администрира усвојене законске акте
 - 3) Интерес влада ДЧ да буду поново изабране (кратак рок за дугорочнију политику)
- Систем комитологије као брана и гарант против политичког осамостаљења Комисије

Понуда извршне власти

- Комисија као повлашћени агент

1) Комисија има своје преференције када је реч о јавној политици ЕУ – веће учешће у регулаторној политици; располагање већим буџетом; располагање већим овлашћењима (утицајем)

2) Комисија је “предузетник” у јавним политикама – утицај на Савет када је он подељен

3) Комисија је подложна “заробљавању” од стране приватних интереса; баланс у задовољавању јавних (друштвених) интереса