

---

# УЛОГА НЕФОРМАЛНИХ АКТЕРА У ПРОЦЕСУ КРЕИРАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ

---

УДК 35.07(4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1112019.1>

Оригинални научни рад

Јелена Тодоровић Лазић\*

Сажетак

Предмет овог рада представља анализа улоге коју имају неформални актери у процесу креирања европских јавних политика као и различитих облика у којима се лобирање у Бриселу испољава. Иако су интересне организације најважнији неформални актери у процесу креирања европских политика, не треба заборавити ни грађане који кроз различите облике политичке партиципације учествују у формулисању јавних политика. Циљ рада је да се на основу анализе могућности утицаја неформалних актера, као и кроз анализу различитих стратегија лобирања, пружи објашњење о значају неформалних актера за настанак европских јавних политика. Први део рада посвећен је интересним организацијама као неформалним актерима. У другом делу рада, представља се улога грађана као неформалних актера док се последњи део бави анализом начина и врста лобирања које се примењује према институцијама Уније.

**Кључне речи:** ЕУ, јавне политике, неформални актери, лобирање, интересно представљање, креирање политика.

---

\* Научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд

## 1. УВОД

Када су оснивачи Европских заједница планирали како ће изгледати институционални оквир будуће организације, кључни принцип којим су се руководили било је да се помоћу будућих институција направи равнотежа између различитих интереса, интереса држава и интереса наднационалне организације. То је касније резултирало прилично сложеном институционалном машинеријом, посебно када је у питању законодавна и извршна власт. Међу формалним актерима европских јавних политика треба поменути Комисију, Савет министара (Савет), Европски парламент (Парламент), Суд правде ЕУ, Економски и социјални комитет, Комитет региона, Ревизорски суд, Европску централну банку и државе чланице. Са друге стране, неформалне актере чине многобројне интересне групе, грађани кроз политичку партиципацију и јавно мњење.

## 2. НЕФОРМАЛНИ АКТЕРИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ- ИНТЕРЕСНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

Интересне организације су најважнији неформални актери у процесу креирања европских политика. Може се рећи да су незаобилазни пратиоци европске интеграције. Интересне групе и интересне организације су уједињене у својој тежњи да утичу на јавну политику у свим демократским системима. На почетку процеса европских интеграција, у Бриселу је био активан мали број интересних организација. Процес заокруживања јединственог тржишта пратио је повећање броја економских интересних група. Да смо 2002. године завили у Регистар организација цивилног друштва CONECCS (Консултације, Комисија и Цивилно друштво), нашли бисмо 941 групу на нивоу ЕУ, од чега 80% представљају интерес бизниса а 20% су групе које представљају јавни интерес.<sup>1</sup>

Институције Уније не креирају политику у вакуму тако да су интересне групе важне са становишта повезивања грађана са европским институцијама и стварања канала за посредовање међу њима. Четири карактеристике система ЕУ чине је нарочито погодним тлом за активности великог броја интересних група: „систем је динамичан, сложен, са

<sup>1</sup> Rainer Eising, „Multilevel Governance and Business Interests in the European Union“, *Governance*, Vol.17, No.2, Blackwell Publishing, 2004, стр. 223.

хоризонталном и вертикалном сегментацијом, крајњи циљ му је консензус и систем карактерише демократски дефицит.<sup>2</sup>

Број интересних група варира између 3.500 и 4.000.<sup>3</sup> Када се узме у обзир број интересних група, закључује се да је он у порасту током протеклих деценија. То нам говори да је ЕУ постала важан креатор јавних политика у многим областима. Европске трговинске федерације су кровне организације које представљају специфичан тип индустрије. На пример, Европски савет хемијске индустрије представља европску хемијску индустрију. Њени чланови нису само на нивоу националних организација (као што је Удружење мађарске хемијске индустрије), већ и појединачне хемијске компаније (као што су AkzoNobel и Procter & Gambler). Ова група укључује и трговинске савезе који представљају одређену професију, као што је Стални комитет европских лекара. Европске трговинске федерације чине око 35% свих интересних група ЕУ.<sup>4</sup>

Другу по величини интересну групу чине комерцијални консултанти. Они не представљају само једну врсту интереса, док са мањим односно већим успехом лобирају у име својих клијената. Њихови клијенти могу бити фирме, невладине организације па све до владиних организација из држава чланица. Ангажовање комерцијалних консултаната је посебно корисно, у случају да клијенти не желе да улажу у отварање канцеларије у Бриселу. Они чине око 15% свих група за лобирање у Бриселу.<sup>5</sup>

Поред тога што су чланови Европске трговинске федерације, велика предузећа могу лобирати самостално. То им нуди могућност да користе различите канале утицаја на европске институције. Индивидуалне компаније чине око 13% свих интересних група у ЕУ.<sup>6</sup>

Невладине организације не представљају индустрију или професију, већ заступају интересе од јавног значаја. Треба

2 Rainer Eising, Sonja Leiringer, „Interest groups and the European Union“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borragan, (eds.), *European Union politics*, Oxford University Press, 2009, стр. 190.

3 Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2005, стр.19.

4 Rinus van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels -The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010, стр. 57.

5 Rinus van Schendelen, *More Machiavelli in Brussels -The Art of Lobbying the EU*, нав.дело, стр. 57.

6 Исто.

поменути Amnesty international (за људска права) и Greenpeace (за животну средину). Европске невладине организације имају различите форме. Неки су појединачне организације које раде на нивоу ЕУ (као што је Greenpeace). Друге подсећају на структуру трговинских федерација, у којима су заједно националне кровне организације и невладине организације. На пример, Организација европских удружења у борби против рака је заједно са Ирским друштвом за борбу против рака. Невладине организације представљају око 13% свих интересних група.<sup>7</sup>

Националне пословне организације и синдикати могу наступати самостално, иако су често чланови Европске трговинске федерације. Оне то чине уколико сматрају да њихови интереси нису довољно добро заступљени у оквиру Европске трговинске федерације. Ове организације представљају око 10% свих европских интересних група.<sup>8</sup>

Своје представнике у Бриселу имају и регионалне и локалне власти, као што су шпанске аутономне покрајине, велики градови и Савет европских општина и регија (СЕОР). Они су главни корисници структурних фондова Европске уније који су замишљени тако да се финансијски подржавају сиромашније регије у Европи. Такође, регионалне и локалне самоуправе често морају да спроводе европско законодавство. Да би обезбедиле да се њихов глас чује у креирању политика ЕУ, многе регионалне и локалне власти, отвориле су своју канцеларију у Бриселу. Они чине око 8% свих интересних група ЕУ.<sup>9</sup>

Друге међународне организације могу имати интерес за оно што ради ЕУ, а самим тим одржавају присуство у Бриселу. Примери укључују Светску банку и Међународну организацију за миграције. Ове интересне групе покривају само 5% од укупног броја. Процентуално, најмањи број интересних група представљају независни истраживачки центри (think tanks) само 1%. То су организације које покушавају да иницирају расправе о питањима које сматрају важним, кроз студије, писање радова и организовање конференција.

---

7 Исто, стр. 58.

8 Исто, стр. 57.

9 Исто.

### 3. ЈАВНО МЊЕЊЕ И ПОЛИТИЧКА ПАРТИЦИПАЦИЈА – ГРАЂАНИ КАО АКТЕРИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ

Јавно мњење и политичка партиципација представљају два кључна концепта за разумевање односа између грађана и политичког система. Јавно мњење се односи на ставове грађана према неком питању. У случају јавних политика ЕУ, ставови грађана могу покривати широк спектар питања: колико су грађани заинтересовани за ЕУ, који проблеми треба да се решавају на европском нивоу, да ли грађани подржавају даље проширење ЕУ? Политичка партиципација се фокусира на све активности грађана које имају за циљ да утичу на политику или на избор политичара. Грађани имају једнаке могућности да буду активни у европској политици, као и у својој националној политици. Прво, ту је лепеза неизборних активности која се протеже од контаката са Парламентом или Комисијом, слање писама Европском омбудсману и потписивање петиције. Иако постоји огроман број могућности, само мали број грађана заправо учествује у њима. На нивоу ЕУ, овим активностима су углавном баве организоване групе, чешће него појединци. Због тога у прави план избијају два облика изборних активности: гласање на изборима за Парламент и национални референдуми о неком аспекту европске интеграције.

Јавно мњење и политичко учешће су важни елементи демократије јер повезују грађане са политичким системом. Ако су политичари у стању да претворе захтеве грађана у конкретне политике, то ће највероватније повећати легитимитет политичког система. Еуробарометар испитује европско јавно мњење од настанка Заједница. Током година, подршка према ЕУ је расла и падала у појединачним државама чланицама. Поред тога, постоје велике разлике у нивоу подршке између грађана из различитих држава.

На сваких пет година, грађани ЕУ имају могућност да бирају чланове Парламента на директним изборима. Европски избори мотивишу знатно мањи број гласача да изађу на биралишта него национални. Излазност је посебно ниска у новим државама чланицама Централне и Источне Европе али ни у државама Западне Европе ситуација није много боља. За бираче у различитим државама, избори за Парламент, једноставно нису важни као они које се одигравају

на националном нивоу. Један од фактора који могу објаснити зашто су избори за Парламент избори „другог реда“ јесте фрагментација јавног мњења дуж националних линија, односно, недостатак европске јавне сфере. Уместо интегрисане европске јавне сфере, где се јавна расправа одвија и јавно мњење формира, већина јавних расправа одвија се у домаћем јавном животу.

Грађани имају већу могућност учешћа у доношењу одлука путем референдума. Референдуми су пример директне демократије и дају грађанима могућност да гласају о појединим политичким питањима. Чланство у ЕУ очигледно представља таква важна питања јер подразумева пренос суверенитета према новим наднационалним институцијама. Многе државе ставиле су одлуке о односу своје земље са ЕУ на референдуме: већина референдума о европским интеграцијама су или били у вези са одлуком о чланству или са одобравањем ревизија Оснивачких уговора.

Сара Хоболт разликује три фактора који играју улогу у одређивању гласања на ЕУ референдумима: 1) ставови према европским интеграцијама су најважнији фактор у одређивању да или не гласања; 2) бирачи који немају јаке про- или анти- европске ставове, више су расположени да гласају на референдумима у корист позитивних корака; 3) гласачи гласају на референдуму на основу ставова партије за коју су гласали на националним изборима.<sup>10</sup>

#### 4. ЛОБИРАЊЕ И ПРОЦЕС КРЕИРАЊА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ЕУ

Лобирање је постало важна активност у ЕУ. Процене броја индивидуалних лобиста у Бриселу крећу се у распону од 10.000 до 30.000. Процеси креирања политике на европском, националном и регионалном нивоу су уско повезани. У складу са тим, интересне групе учествују мање или више редовно у креирању политике.<sup>11</sup> Једна интересна група или организација може бити представљена у Бриселу на различите начине. Оне

10 Sara Hobolt, „When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums“, *Journal of elections, public opinion and parties*, Taylor & Francis Group, Vol.15, No.1, 2005, стр. 85-109.

11 Rainer Eising, „Interest groups in EU policy making“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.3, No.4, Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) and New Modes of Governance (NEWGOV), 2008, стр. 10.

могу лобирати директно и самостално у самом Бриселу, могу унајмити комерцијалног консултанта, или преко националне асоцијације односно Европске федерације. Лобирање може бити усмерено директно на институције ЕУ или се могу циљати националне владе. Постојање бројних канала утицаја даје могућност организацијама да допру до европских институција на различите начине и за различита питања која се налазе на европској агенди. Интересне групе знају да лобирање није само утицај на креирање или промена јавне политика, већ и смањење изненађења, уколико су упознати са тим шта се дешава, могу да се прилагоде будућим одлукама.<sup>12</sup>

Деловање многобројних интересних група на европском нивоу не представља новину. Може се рећи да је то уобичајно у сваком политичком систему. Оно што варира од система до система јесте однос између интересних група и власти. Са тим у вези, можемо разликовати два модела: плуралистички и корпоративистички.<sup>13</sup> Корпоративни модел карактерише ограничен број интересних група које имају привилегован положај у креирању политике. То значи да неке групе имају посебна права, да буду консултоване пре него што је политика усвојена или пак, да одобре одређене политике.<sup>14</sup> Пример за корпоративни модел је Аустрија, али треба поменути и Немачку, Белгију и скандинавске земље. У овим државама главни синдикати и удружења послодаваца имају важну улогу у формулисању и одобравању социјалне и економске политике. У плуралистичком систему постоје многе интересне групе, од којих ниједна нема привилеговани положај у креирању политике. Као резултат тога, интересне групе се континуирано боре за приступ доносиоцима одлука.<sup>15</sup> Најбољи примери плуралистичког модела представљања интереса су САД и Велика Британија.

За модел интересног представљања на нивоу ЕУ може се рећи да је претежно плуралистички, будући да постоје

12 Christoph Knill, „Implementation“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006, стр. 241.

13 Gerda Falkner, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, Paper for presentation at the 6<sup>th</sup> Biennial International Conference of the European Community Studies Associations, Pittsburgh, стр.4. [http://aei.pitt.edu/2265/1/002349\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF)

14 Wolfgang Streeck, „From national corporatism to transnational pluralism: european interest politics and the single market“, *Working Paper* No.164, 1991, стр. 28.

15 Gerda Falkner, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, нав. дело, стр. 4.

интересне групе, које лако добијају приступ креирању политика ЕУ, али ту могућност деле са многобројним другим групама.<sup>16</sup> Међутим, постоје и елементи корпоративизма. Први пример је Европски економски и социјални комитет (ЕЕСК) чија је улога да укључи друштвено - економске интересне групе у креирање политике. У њему су представљене организације послодаваца и синдиката. У бројним областима јавних политика, Комисија је дужна да тражи од ЕЕСК мишљење приликом представљања предлога. Други пример је Комитет региона који представља интересе локалних и регионалних власти. Комитет региона треба да буде консултован о предлозима који потенцијално утичу на њихове чланове. Оно што је значајно, јесте да се ове две институције консултују тек након објављивања предлога Комисије.

Систем ЕУ је у великој мери отворен за интересне групе и оне имају тенденцију да се концентришу на питања из конкретне области или сектора индустрије. Разноврсност интересних група у ЕУ је резултат покушаја Комисије да активно стимулише настанак и активности ових група. На годишњем нивоу, Комисија троши приближно милијарду евра на подршку интересним групама на нивоу ЕУ. За њу, то представља начин да се повећа легитимност њених иницијатива.<sup>17</sup> За Комисију је важно ако може осталим актерима јавних политика да покаже да њен предлог подржава велики број интересних група. На тај начин, она даје недвосмислену предност оним интересним групама које су спремне да подрже њене законодавне иницијативе. Стога се може говорити и о дизајнираном плурализму, који се обликује у односу на склоности и финансијске подстицаје Комисије.

Да би интересне групе утицале на креирање политика, оне морају да користе одређену стратегију при лобирању. Треба разликовати најмање две врсте стратегија: унутрашње и спољашње лобирање. Унутрашње лобирања је стратегија у којој интересне групе настоје да утичу на политику кроз директни контакт са креаторима политике. Они могу да их зову телефоном, заказују састанке како би разговарали о одређеним политикама, да одлазе на консултације са Комисијом или Парламентом. Са друге стране, интересна група може да

16 Jan Beyers, „Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations“, *West European Politics*, Taylor & Francis, Vol.31, No. 6, 2008, стр. 1188–1211.

17 European Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final, стр. 14 -15.



покуша да мобилише јавност организовањем штрајкова и демонстрација, или привлачењем пажње медија. Пример за то су протести активиста Greenpeace-а против лова на китове, одржани испред бродова који се користе за лов.

Коју од ове две стратегије ће група користити, зависи од мноштва фактора: који им је циљ, каква је организација групе, који интереси се налазе у игри. Спољашње лобирање најбоље функционише када је креатор одлуке осетљив на јавно мњење. На пример, изабрани политичари више зависе од јавног мњења од државних службеника, јер се ослањају на јавно мњење приликом реизбора. Дакле, ако интересна група жели да утиче на Парламент, коришћењем спољашњег лобирања, већа је вероватноћа да ће бити успешна него када жели да утиче на Комисију. Унутрашње и спољашње лобирање захтева веома различите вештине. За прву стратегију, група треба да успостави и одржава контакте са доносиоцима одлука, и да буде у могућности да прикупи и презентује информације о датој области. За другу стратегију, група треба да има довољно велику мрежу чланова и волонтера да организује велике догађаје и да они буду представљени у медијима. Нека питања привлаче већу пажњу јавности од других. Нпр. протест против предлога о рачуноводственим стандардима био би мањих размера у односу на протест против загађења у суседству или заштите радних места. Интересне групе које представљају предузећа и индустрију ослањају се махом на унутрашње лобирање. Насупрот томе, друге групе користе комбинацију ове две стратегије. Синдикати организују демонстрације и штрајкове, али и учествују у унутрашњем лобирању са доносиоцима одлука у институцијама ЕУ. Унутрашње лобирање је много присутније на нивоу ЕУ.

Када интересне групе користе унутрашњу стратегија лобирања, пред њима се налази избор да ли ће лобирати на нивоу ЕУ (Комисија, Парламент), или на нивоу државе чланице или обоје. Поред овог избора, интересне групе, такође, морају да одлуче да ли ће лобирати саме или ће удружити снаге са другим групама. Интересне групе обично настоје да формирају широке коалиције - и у географском смислу (укључујући лобирање у многим државама чланицама) и функционално (укључујући и различите групе из што је могуће више сектора).

Опште је прихваћено становиште да је у протекле две деценије дошло до пораста улоге лобирања подједнако и на

нивоу ЕУ и на националном нивоу. Систем интересних група ЕУ представља једно сложено и константно промењиво окружење. Током осамдесетих и деведесетих година прошлог века, број интересних група и лобиста је порастао као последица већег броја регулаторних надлежности ЕУ.<sup>18</sup> Пошто су увучене у политичку орбиту ЕУ развојем комунитарног метода, интересне групе су развиле интеракцију са одговарајућим институцијама у процесу креирања политике.<sup>19</sup> Интересне групе и лобисти били су активни у креирању европских јавних политика од самог почетка. Међутим, њихов број је очигледно порастао у последњих 20 година. Иако је интересно представљање у Европској заједници карактерисало превасходно, национално заступање и колективна акција путем трговинских удружења, струковних организација и синдиката, до почетка деведесетих година 20. века директно лобирање започињу и предузећа и невладине организације.<sup>20</sup>

Оно што је несумњиво, данас интересно представљање суштински изгледа као велики посао са око 60-90 милиона евра прихода који се годишње генеришу од активности лобирања у ЕУ.<sup>21</sup> Са таквим различитим интересним групама, не изненађује појава различитих стратегија лобирања. Ефикасно лобирање у ЕУ одувек зависило од коришћења свих расположивих политичких канала. Међутим, растуће надлежности институција ЕУ и успостављање јединственог тржишта, утицале су да се измени политичка структура домаћих интересних група са повећаном прекограничном активношћу, заједничким улагањима и политичким савезима.

Постепени пренос надлежности на ниво ЕУ утицао је на то да данас можемо говорити о европеизацији у области заступања интереса.<sup>22</sup> Повећање броја интересних група може се донекле објаснити у функционалном смислу, институције ЕУ делују као принудне силе за промене и стварање посебног

---

18 Sonia Mazey, Jeremy Richardson, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, 2006, New York, Routledge, стр. 249.

19 Rainer Eising, „The access of business interests to EU political institutions: Towards elite pluralism?“, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, No.3, 2007, стр. 386.

20 David Coen, „The evolution of the large firm as a political actor in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.1, 1997, стр. 91–108.

21 Daniel Gueguen, *European Lobbying*, Europolitics, Brussels, 2007.

22 Sonia Mazey, Jeremy Richardson, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, нав.дело, стр. 253.

модела лобирања у ЕУ.<sup>23</sup> Свака од ЕУ институција временом је развила специфичне формалне и неформалне институционалне критеријуме за приступ, а оно што је најзначајније за европске јавне политике, поверење и кредибилитет су постали најјачи фактор успешног лобирања у Бриселу.

У законодавном смислу, Комисија је одредиште с формалним правом на иницирање и израду законодавних предлога. Штавише, политике о којима се говори су махом регулаторне природе, може се сматрати да Комисија ради као регулатор који захтева велики степен техничких и политичких информација. Заправо, већина службеника Комисије препознају улогу интереса као легитимних и ефикасних саговорника у процесу креирања политике. На пример, у истраживању 373 руководиоца јединице у Комисији примећује се да је прихватање лобиста у политичком процесу изграђено на професионалној компетентности и да 67% функционера сматра да су лобисти неопходни и да су иницирали контакт са њима.<sup>24</sup> У извршном смислу, Комисија је одговорна за управљање финансијама ЕУ и због тога, лобирају државе чланице, национални интереси и интересне групе на нивоу ЕУ о расподели средстава у заједничкој пољопривредној политици, кохезији и истраживачкој политици. Препознајући институционалну улогу Комисије у обликовању интересних група, повећана активност и варијације у стилу лобирања могу се објаснити у смислу финансијских подстицаја, регулаторних надлежности јединица Комисије и стварања нових институционалних места и форума. Пре свега, Комисија је била активна у стварању више интересних група за заштиту животне средине. Осим тога, дошло је до стварања већег броја консултативних одбора Комисије у социјалној политици, правди, унутрашњим пословима.

Што се тиче представљања интереса, Европски парламент је прошао кроз очигледну трансформацију у последњих 20 година. Уговорима из Мастрихта и Амстердама значајно су увећана његова овлашћења кроз увођење процедуре саодлучивања и као резултат тога повећана је његова улога у процесу формулације политике.<sup>25</sup> Међутим, иако постаје

23 Christine Mahoney, „The power of institutions. State and interest group activity in the European Union“, *European Union Politics*, Vol. 5, No.4, 2004, стр. 441–466.

24 Peter Koepl, „The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission: A survey of the EU Commission’s civil servants“, *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, 2000, стр. 69–80.

25 John Peterson, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

значајан канал лобирања за интересне групе у ЕУ, она је и даље сложена институција са вишеструким унутрашњим вето тачкама и могућностима за приступање. Због своје политичке структуре, она је подложнија притиску медија и јавном мњењу. Услед тога, у протеклих десет година појавили су се нови стилови лобирања у ЕУ. Као последица њене све веће улоге у формулацији европских политика, процењује се да око 70.000 људи ступи у контакт сваке године са Европским парламентом, у покушају да утичу на законодавне предлоге и поједине посланике.<sup>26</sup> Тако су најуспешније интересне групе у Европском парламенту оне које су успешно демонстрирале способност да лобирају за јавна добра као што су животна средина, глобална конкурентност или политика запошљавања.

У интеринституционалним условима лобирања, Европски парламент и Комисија сматрају се отвореним и транспарентним институцијама према већини интереса који послују у Бриселу. Насупрот томе, Савет министара се чини затвореним и тешко приступачним јер се састанци одвијају иза затворених врата у потрази за међувладиним консензусом и он не води евиденцију о посредничкој интервенцији.<sup>27</sup> Ово ограничено заступање интереса је изненађујуће, с обзиром да је у процесу доношења одлука у ЕУ, Савет министара коначни доносилац одлука, и тачка вета за групе које желе да блокирају предлоге.<sup>28</sup> Међутим, да би се у потпуности схватило представљање интересних група у Савету, прво морамо схватити да врста потребних информација није иста као Комисији и Парламенту. Прихватајући да су чланови Савета представници националних интереса, очекује се да постигну сагласност о законодавним предлозима својих националних министарстава и зато они не траже исти ниво техничких информација у Бриселу као Комисија и парламентарни званичници. Прихватајући појам Савета који заступа националне интересе, неки аутори илуструју како су домаћи интереси преусмерили предлоге ЕУ у области директива о дувану и безбедности хране, тако што су иницијално лобирале домаће владе и потом тражиле

---

26 Wilhelm Lehmann, „The European Parliament“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 51.

27 Rainer Eising, „The access of business interests to EU political institutions: Towards elite pluralism?“, нав. дело, стр. 388.

28 Јелена Тодоровић, *Еволуција одлучивања у Савету министара ЕУ*, магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2013, стр.118.

одговарајуће савезнике у земљама чланицама.<sup>29</sup> Стога, домаће интересне групе врше утицај путем процеса одоздо према горе у циљу стицања квалификоване већине у Савету. По процедуралним условима, домаћи интерес ће имати највећи потенцијални утицај за лобирање у време председавања своје земље - будући да се питања могу уврстити на дневни ред или одложити. Међутим, овакво лобирање има висок степен неизвесности и ризик од међувладиног „цењкања“. Као резултат тога, оне интересне групе које могу да утичу на дневни ред у Комисији, користе Савет само као крајње решење.

Лобисти могу да утичу на јавну политику ЕУ путем консултативних тела ЕЕСК-а и Комитета региона. Иако је тешко квантификовати директан утицај ових институција на креирање политика, већина коментатора доводи у питање њихов утицај на процес креирања политике. Сходно томе, осим за неке маргиналне друштвене интересе, мало је вероватно да ће бити једина приступна тачка за креирање европске јавне политике и често се посматра као индиректни канал лобирања.<sup>30</sup> Пре свега, за већину интереса, ЕЕСК се сматра потенцијално комплементарним местом, где се лобирање може поновити код Комисије или парламентарних одбора током целокупног циклуса јавне политике.

\*

\*        \*

Интересне организације су најважнији неформални актери у процесу креирања европских политика. Може се рећи да су незаобилазни пратиоци европске интеграције. На почетку процеса европских интеграција, у Бриселу је био активан мали број интересних организација. Постепени пренос надлежности на ниво ЕУ утицао је на то да данас можемо говорити о европеизацији у области заступања интереса. Свака од ЕУ институција временом је развила специфичне формалне и неформалне институционалне критеријуме за приступ, а оно што је најзначајније за европске јавне политике, поверење и кредибилитет су постали најјачи фактор успешног лобирања

29 Sandra Boessen, Hans Maarse, „A Ban on Tobacco Advertising: The Role of Interest Groups“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 214

30 Sonia Mazey, Jeremy Richardson, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, нав. дело, стр. 255.

у Бриселу. Утицај интересних група у креирању политике зависи од три групе фактора: карактеристике интересних група, карактеристике политичког система, карактеристике питања које је на дневном реду. Постојање бројних канала утицаја даје могућност организацијама да допру до европских институција на различите начине и за различита питања која се налазе на европској агенди.

Грађани имају једнаке могућности да буду активни у европској политици, као и у својој националној политици. Прво, ту је лепеца неизборних активности која се протеже од контаката са Парламентом или Комисијом, слање писама Европском омбудсману и потписивање петиције. Иако постоји огроман број могућности, само мали број грађана заправо учествује у њима. На нивоу ЕУ, овим активностима су углавном баве организоване групе, чешће него појединци.

Како каже Ричардсон „лобирање у ЕУ ће вероватно остати плуралистичко, непредвидиво, оно које фаворизује актере који могу да покрену идеје и знање како би извршили притисак на креаторе јавних политика, који могу правити успешне коалиције и који могу преформулисати своје жеље брзо и доследно са дугорочним циљевима организације“.<sup>31</sup>

## ЛИТЕРАТУРА

Тодоровић, Јелена, *Еволуција одлучивања у Савету министара ЕУ*, магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2013.

Beyers, Jan, „Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations“, *West European Politics*, Taylor & Francis, Vol.31, No.6, 2008.

Boessen, Sandra, Maarse, Hans, „A Ban on Tobacco Advertising: The Role of Interest Groups“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Cinni, Michelle, Perez-Solorzano Borrigan, Nieves, *European Union politics*, Oxford University Press, 2009.

---

31 Christoph Knill, „Implementation“, нав. дело, стр. 256.

Coen, David, „The evolution of the large firm as a political actor in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.1, 1997, стр. 91–108.

Coen, David, Richardson, Jeremy, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Eising, Rainer, „Interest groups in EU policy making“, *Living Reviews in European Governance*, Vol.3, No.4, Connecting Excellence on European Governance (CONNEX) and New Modes of Governance (NEWGOV), 2008.

Eising, Rainer, „Multilevel Governance and Business Interests in the European Union“, *Governance*, Vol.17, No.2, Blackwell Publishing, 2004.

Eising, Rainer, „The access of business interests to EU political institutions: Towards elite pluralism?“, *Journal of European Public Policy*, Vol.14, No.3, 2007, стр. 384–403.

Eising, Rainer, Lehringer, Sonja, „Interest groups and the European Union“, in: Michelle Cinni, Nieves Perez-Solorzano Borragan, (eds.) *European Union politics*, Oxford University Press, 2009.

European Commission, *White Paper on European Governance*, COM (2001) 428 final

Falkner, Gerda, „Corporatism, Pluralism and European integration: The impact on national interest intermediation“, Paper for presentation at the 6th Biennial International Conference of the European Community Studies Associations, Pittsburgh, [http://aei.pitt.edu/2265/1/002349\\_1.PDF](http://aei.pitt.edu/2265/1/002349_1.PDF) приступљено 25/12/2018

Greenwood, Justin, *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

Gueguen, Daniel, *European Lobbying*, Europolitics, Brussels, 2007.

Hobolt, Sara, „When Europe matters: The impact of political information on voting behaviour in EU referendums“, *Journal of elections, public opinion and parties*, Taylor & Francis Group, Vol.15, No.1, 2005, стр. 85-109.

Knill, Christoph, „Implementation“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Koepl, Peter, „The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission: A survey of the EU Commission’s civil servants“, *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, 2000, стр. 69–80.

Lehmann, Wilhelm, „The European Parliament“, in: David Coen, Jeremy Richardson (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Mahoney, Christine, „The power of institutions. State and interest group activity in the European Union“, *European Union Politics*, Vol. 5, No.4, 2004, стр. 441–466.

Mazey, Sonia, Richardson, Jeremy, „Interest groups and EU policy-making: Organisational logic and venue shopping“, in: Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*, 2006, New York, Routledge

Peterson, John, Shackleton, Michael, *The institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Richardson, Jeremy, *European Union-Power and policy making*, Routledge, London and New York, 2006.

Streeck, Wolfgang, „From national corporatism to transnational pluralism: european interest politics and the single market“, *Working Paper* No.164, 1991.

Van Schendelen, Rinus, *More Machiavelli in Brussels -The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, 2010.



Jelena Todorovic Lazic

## THE ROLE OF INFORMAL ACTORS IN THE PROCESS OF EU PUBLIC POLICIES MAKING

---

Resume

---

When the founders of the European Communities planned the institutional framework of the organization, the key principle was to make balance between the different interests, the interests of states and the interests of a transnational organization. This later resulted in a rather complex institutional mechanism, especially when it comes to legislative and executive power. Among the formal actors of EU public policies we should highlight the Commission, the Council of Ministers (the Council), the European Parliament (Parliament), the EU Court of Justice, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Member States. On the other hand, informal actors are made up of numerous interest groups, citizens through political participation and public opinion.

It is generally accepted that over the past two decades there has been an increase in the role of lobbying at both the EU and national levels. During the 1980s and 1990s, the number of interest groups and lobbyists increased as a result of a growing number of EU regulatory powers. As they are drawn into the political orbit of the EU by the development of communitarian method, interest groups have developed interaction with the relevant institutions in the process of policy-making. Interest groups and lobbyists have been active in creating EU public policies from the very beginning. However, their number has obviously increased over the last 20 years. Although interest representation in the European community was characterized by primarily national representation and collective action through trade associations, trade organizations and trade unions, by the beginning of the 1990s,

direct lobbying started with businesses and non-governmental organizations.

**Keywords:** EU, public policies, informal actors, lobbying, interest representation, policy making.

---

---

\* Овај рад је примљен 15. јануара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 19. априла 2019. године.