

Др Зоран Радивојевић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.217(4-672EU):340.13

Рад примљен: 28.09.2015.

Рад прихваћен: 03.11.2015.

УЛОГА КОМИСИЈЕ У ДОНОШЕЊУ И ИЗВРШЕЊУ ПРАВНИХ АКТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

Апстракт: У оквиру надлежности које су оснивачким уговором поверене Комисији посебан значај има њена улога у доношењу и извршењу правних аката Европске уније. Комисији је, најпре, поверена улога главног предлагача правних аката и иницијатора политике Уније. У исто време, она се појављује у улози доносиоца правних аката Уније. Као орган који доноси правни акт Комисија може да делује на основу сопствених овлашћења предвиђених оснивачким уговором или права које су јој делегирани Савет и Европски парламент. Том приликом Комисија се само изузетно појављује у улози носиоца изворних овлашћења, док случајеви преношења овлашћења од стране Савета и Парламента представљају правило. Најзад, Комисија располаже извршним овлашћењима ради спровођења правно обавезујућих аката Уније. Лисабонски уговор доноси неке значајне новине у погледу овакве улоге Комисије у процесу доношења и извршења правних аката ЕУ. Овим уговором је задржана и делимично проширена надлежност иницијативе Комисије у законодавном поступку, као и у областима заједничке спољне и безбедносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Кад су у питању правни акти које доноси Комисија, поред њених изворних законодавних овлашћења, Лисабонски уговор у правни систем ЕУ уводи потпуно нову категорију правних аката под називом делегирани акти. Њих доноси Комисија на основу овлашћења садржаног у законодавном акту са циљем да се допуне или измене они његови елементи који немају суштински значај. У погледу извршне надлежности Комисије, Лисабонски уговор имплементациону функцију оставља и даље државама чланицама,

* zoranr@prafak.ni.ac.rs

** Рад је припремљен у оквиру пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ бр. 179079, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

с тим што поред Комисије и Савета, којима се може поверити спровођење правних аката, као новог актера уводи Европски парламент, дајући му право да учествује у регулисању система комитологије доношењем регулативе у редовном законодавном поступку.

Кључне речи: *Комисија, Савет, Европски парламент, Европска унија, иницијатива, законодавни поступак, делегирани акти, имплементациони акти, регулатива, комитологија.*

1. Увод

У оквиру надлежности које су оснивачким уговором поверене Комисији посебан значај има њена улога у поступку доношења и извршења законских аката Европске уније, као и оних правних аката који немају законодавни карактер, јер се управо кроз тај процес ствара и имплементира право ЕУ. У овом поступку Комисија се најпре појављује као предлагач правних аката и иницијатор европских интеграција. У исто време, она може да буде орган који доноси правни акт на основу изворних овлашћења предвиђених оснивачким уговором или права делегираног од стране Савета и Европског парламента. Коначно, Комисија располаже извршним овлашћењима ради спровођења правно обавезујућих аката Уније (Радивојевић, 2005: 89).

Лисабонски уговор доноси неке значајне новине у погледу овакве улоге Комисије у процесу доношења и имплементације правних аката Уније. Овим уговором је проширена и делимично измењена надлежност иницијативе Комисије у законодавном поступку, као и у областима заједничке спољне и безбедоносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Кад су у питању правни акти које доноси Комисија, поред њених изворних законодавних овлашћења, Лисабонски уговор је задржао могућност усвајања делегираних аката на основу пренетих овлашћења. У оквиру извршне надлежности Комисије новину представља одредба којом се укида досадашњи монопол Савета у регулисању комитологије. Сада је дата могућност да и Европски парламент на равноправној основи са Саветом учествује у прописивању облика контроле држава чланица над вршењем имплементационих овлашћења Комисије.

2. Комисија као предлагач правних аката

Комисији је оснивачким уговорима поверена улога главног предлагача правних аката и иницијатора политике Уније (Radivojević, Knežević-Pređić, 2008: 117). У тој улози Комисија се појављује као најважнији и готово искључиви иницијатор у редовном законодавном поступку, пошто се

регулативе, директиве и одлуке могу усвојити само на њен предлог. Веома је мало законских аката који се доносе без предлога Комисије. Тако Уговор о функционисању Европске уније (даље: УФЕУ), који ближе уређује ову материју, садржи посебне одредбе које предвиђају ситуације у којима право законодавне иницијативе могу имати државе чланице, Европски парламент, Европска централна банка, Суд правде или Европска инвестициона банка¹. У погледу аката који немају законодавни карактер Комисија има право иницијативе само када то предвиђају оснивачки уговори².

Поверавајући улогу искључивог предлагача правних аката, творци оснивачких уговора очито су сматрали да Комисија, као независна институција, може да обезбеди предлог акта који је истовремено технички коректан и усмерен на постизање циљева ЕУ (Кнежевић-Пређић, Радивојевић, 2009: 99). Та монополска функција представља моћно средство које стоји на располагању Комисији у процесу доношења правних аката. Наиме, искључиво право предлагања правног акта у себи садржи неколико битних ужих овлашћења. На првом месту то је право Комисије да одлучи да ли ће уопште израдити предлог конкретног правног акта. Комисија се не може принудити да сачини предлог правног акта Уније, иако оснивачки уговор у неким случајевима од ње захтева да размотри да ли такав предлог треба поднети. Тако Лисабонски уговор даје право Савету да, „одлучујући простом већином, од Комисије затражи предузимање свих радњи које сматра корисним за остваривање заједничких циљева и да му поднесе одговарајуће предлоге“.³ Европски парламент, такође, може „већином од укупног броја чланова, тражити од Комисије да му поднесе одговарајући предлог о питањима која према његовом мишљењу захтевају израду аката на нивоу Уније ради спровођења овог Уговора“.⁴

Међутим, из ових одредаба не може се извести обавеза Комисије да сачини предлог правног акта Уније, а још мање њена дужност да га изради у складу становиштем поменутих институција. Она је једино обавезна да пажљиво размотри сваки захтев који јој упуте Савет и Парламент и да на одговарајући начин одговори надлежном парламентарном комитету или припремном телу Савета (Lenaerts, Bray, Cambien, 2011: 662). Уосталом, Лисабонски уговор изричито прописује да, уколико не прихвати или не поднесе предлог, Комисија има само обавезу да о својим разлозима

1 Чл. 294, став 15.

2 Чл.17, став 2 Уговора о Европској унији (даље: УФЕУ).

3 Чл. 241 УФЕУ.

4 Чл. 225 УФЕУ.

обавести Савет или Парламент. Из тога произилази да Комисија и надаље задржава искључиво право иницијативе, пошто осим дужности да своје одбијање образложи, нема обавезу да удовољи захтевима ових органа.

С друге стране, као један од инструмената партиципативне демократије, Лисабонски уговор прописује могућност да најмање милион грађана Европске уније из већег броја држава чланица позове Комисију да у границама своје надлежности поднесе одговарајући предлог о неком питању за које грађани сматрају да је неопходно да буде регулисано правним актом Уније.⁵ Поступак и услове под којима грађани могу да покрену ову иницијативу, укључујући и најмањи број држава из којих они морају долазити, ближе се уређују регулативама које доносе Европски парламент и Савет у редовном законодавном поступку.⁶ Међутим, ни у овом случају Комисија нема дужност да прихвати иницијативу грађана ЕУ (Dashwood, Rodger, Spaventa, Wyatt, 2011: 73).

Када се определи да користи своје право иницирања усвајања правног акта Уније, Комисија предлаже и правни основ на бази кога акт треба усвојити. То, између осталог, значи да Комисија у свом формалном предлогу наводи конкретну одредбу оснивачког уговора на основу које се усваја правни акт. Како се, по правилу, на исти начин утврђује и поступак у коме се тај акт доноси, Комисија тако предлаже и законодавну процедуру по којој акт треба усвојити. Отуда је избор правног основа изузетно важно овлашћење Комисије које је до сада неретко било предмет спорова међу институцијама Уније које учествују у одлучивању (Knežević-Predić, et al. 2009: 100). При томе, ово овлашћење Комисије није неограничено. Како је у више наврата истакао Суд правде, избор правног основа мора бити заснован на објективним чиниоцима који су подложни правосудној контроли, а посебно утемељен на циљу и садржини мере.⁷

Да ли ће формални предлог Комисије бити усвојен, зависи од других органа који коначно доносе законодавни акт, а то су Савет и Европски парламент. Предлог Комисије је ипак изузетно значајан, будући да одлучивање које одступа од њега захтева измену начина одлучивања у Савету и поштрава услове за усвајање правног акта. Наравно, реч је о оним случајевима када је за усвајање правног акта у Савету потребна већина. Ако се Савет, наиме, одлучи да мења или допуњава предлог који му је упутила Комисија, за доношење акта потребна је не квалификована већина, већ једногласност

5 Чл.11, став 4 УЕУ.

6 Чл. 24, став 1 УФЕУ.

7 Case C-338/01, *Commission v. Council, Recovery of Indirect Taxes* (2004).

његових чланова.⁸ Практично то значи да се већински систем гласања у Савету примењује само ако је његова одлука у складу са предлогом Комисије. Одатле произилази јак утицај који Комисија има у улози овлашћеног предлагача законских аката.⁹

Прелазак са већинског на једногласно одлучивање може, међутим, да спречи сама Комисија. Она остаје “господар” свог предлога током читавог процеса одлучивања, све до формалног изјашњавања у Савету (Radivojević, et al. 2008: 118). Комисија се може определити да измени свој предлог у било ком моменту током расправе у Савету или пре тога у радним групама и Комитету сталних представника држава чланица (COREPER). Том приликом нема никаквих формалних захтева које Комисија мора да испуни да би свој предлог изменила.¹⁰ Предлог измене чак не мора бити поднет у писменом облику,¹¹ већ је довољно да члан Комисије усмено одобри компромисни предлог, макар се њиме значајно одступало од првобитног предлога Комисије.¹²

Коначно, а упркос одсуству изричите одредбе у оснивачким уговорима, постоји широка сагласност да Комисија има право, као саставни део њеног искључивог овлашћења предлагања законских аката, да повуче свој предлог чиме се поступак одлучивања зауставља. У овом случају, међутим, Комисија је у обавези да Савету и Европском парламенту претходно саопшти своју намеру да предлог повуче. Право повлачења акта Комисија не сме да користи тако да онемогући друге институције да врше своја овлашћења заснована на оснивачком уговору. Такво њено понашање представљало би злоупотребу права на законодавну иницијативу.

Према Протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности,¹³ Комисија спроводи широке консултације пре него што

8 Чл. 293 став УФЕУ. Изузеци од тог правила предвиђени су чл. 294 (ставови 10 и 13), 310, 312, 314 и 315 (став 2) УФЕУ.

9 Постоје, међутим, неке области деловања ЕУ у којима Комисија према одредбама оснивачких уговора своје право иницијативе врши подношењем препорука, а не у форми прелога законских аката (видети: чл. 121, став 2; чл. 126, став 7; чл. 143, став 1; чл. 144, став 2; чл. 148, став 4, чл. 207, став 3; чл. 218, став 3; чл. 219, став 1). У овим случајевима утицај Комисије на процес одлучивања је много мањи, пошто Савет може да измени или допуни препоруку коју му је она упутила истом већином која је прописана за доношење одлуке. Уз то, Комисија не може да лиши Савет права на одлучивање тиме што ће повући своју препоруку. Видети: *case C 27/04 Commission v. Council* (2004).

10 Чл. 293, став 2 УФЕУ.

11 *Case C 280/93 Germany v. Council* (1994).

12 *Case C-445/00 Austria v. Council* (2003).

13 Протокол (бр.2) уз Лисабонски уговор.

предложи законски акт, осим у посебно хитним случајевима. Ове консултације морају водити рачуна, у случају када је то потребно, о регионалној и локалној димензији предложеног акта. Свој предлог законског акта Комисија мора образложити у светлу поштовања начела супсидијарности и пропорционалности и, када је то неопходно, уз предлог израдити посебан додатак који детаљно разматра ово питање. Комисија је, такође, у обавези да образложи финансијске аспекте предложеног правног акта, односно да оцени његов финансијски учинак.

С друге стране, према Протоколу о улози националних парламената¹⁴, Комисија је у обавези да све своје предлоге, укључујући иницијативе групе држава чланица или Европског парламента, захтеве Суда правде или Европске инвестиционе банке и препоруке Европске централне банке, достави на службеним језицима ЕУ националним парламентима паралелно са достављањем Европском парламенту и Савету. Национални парламенти имају рок од шест недеља да доставе Савету, Европском парламенту и Комисији образложено мишљење о усклађености предлога законског акта са начелом супсидијарности. Изузев у хитним, посебно образложеним случајевима, Савет не може пре истека овог рока да уврсти предлог акта у свој дневни ред ради усвајања става у законодавном поступку.

Уколико најмање једна трећина свих гласова који припадају националним парламентима, а сваки парламент располаже са два гласа, укаже на непоштовање овог начела у предлогу законског акта (тзв. рано упозорење или жути картон), Комисија је дужна да размотри свој предлог у светлу датих примедба. Након тога она може одлучити да предлог задржи, измени или повуче. Међутим, ако се предлог акта усваја на основу члана 76 УФЕУ, тј. у области слободе, безбедности и правде, за оспоравање је довољна једна четвртина гласова који припадају националним парламентима.

У случају да се акт усваја у редовном поступку, а његовом предлогу се због повреде начела супсидијарности противи више од половине гласова додељених националним парламентима (тзв. наранџасти картон), Комисија је дужна да преиспита свој предлог. Уколико, пак, одлучи да остане при предлогу, обавезна је да у свом образложеном мишљењу наведе разлоге због којих сматра да је предлог законског акта у складу са начелом супсидијарности. Ово образложење, заједно са ставом националних парламената, доставља се Савету и Парламенту ради разматрања у законодавном поступку. Ови органи заузимају свој став о спојивости предлога законског акта са начелом супсидијарности у току првог читања. Уколико 55% чланова Савета и већина гласалих у Парламенту оцени да је

14 Протокол (бр.1) уз Лисабонски уговор.

повређено начело супсидијарности, предлог законског акта неће се даље разматрати.

Од искључивог права Комисије на предлагање правних аката постоји неколико изузетака. У неким ужим областима деловања Уније Савет има право да самостално доноси акте, не чекајући предлоге Комисије¹⁵. Надлежност иницијативе Комисије ограничена је у још неком областима деловања ЕУ. Тако, у области монетарне политике право на иницијативу додељено је и Европској централној банци.¹⁶ У области заједничке спољне и безбедносне политике предлоге могу да подносе Високи представник Уније и државе чланице на потпуно равноправној основи. Том приликом Високи представник предлоге може подносити самостално или уз подршку и заједно са Комисијом. Овде се, међутим, не могу доносити законски акти, већ се усвајају само одлуке¹⁷.

Кад је у питању полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима, Лисабонски уговор садржи значајну новину у поређењу са ранијим трећим стубом Европске уније. Према овом решењу, право законске иницијативе имају паралелно Комисија и државе чланице, али не више на равноправној основи. За разлику од Комисије, државе то право не могу користити појединачно, већ је потребно да предлог законског акта поднесе група састављена од најмање једне четвртине укупног броја држава чланица¹⁸.

Најзад, ексклузивно право предлагања Комисије, тамо где није изричито искључено, није апсолутно (Radivojević, Knežević-Predić, 2012: 77). Оно је ограничено стратешким решењима које су државе чланице усагласиле и записале у оснивачким уговорима, а затим и општим смерницама и приоритетима које дефинише Европски савет¹⁹.

3. Комисија као доносилац правних аката

Као орган који доноси правне акте Комисија може да делује на основу сопствених овлашћења предвиђених оснивачким уговором или када је на то овласте Савет и Европски парламент. Комисија се само изузетно појављује у улози носиоца изворних овлашћења, док случајеви преношења овлашћења од стране Савета и Парламента представљају правило.

15 Чл. 160, 243, 286 (став 7), 301 (став 3), 337 и 342 УФЕУ.

16 Члан 129 УФЕУ.

17 Чл. 22 и 42 УЕУ.

18 Чл. 76 УФЕУ.

19 Чл. 15, став 1 УЕУ.

Лисабонски уговор предвиђа изворна овлашћења Комисије за доношење правних аката у неколико области деловања Уније. Реч је првенствено о оним одредбама оснивачког уговора које дају право Комисији да као чувар правног поретка ЕУ оцењује испуњење обавеза од стране држава чланица у области права конкуренције и слободе кретања радне снаге²⁰. У свим овим случајевима Комисија самостално, без икаквог учешћа Савета или било ког другог органа, доноси обавезујуће правне акте. Том приликом она може да доноси како појединачне одлуке, тако и регулативе или директиве као акте опште природе.

Много више законодавних овлашћења Комисија добија на основу делегације од стране законодавних органа Уније. До ступања на снагу Лисабонског уговора могућност делегације заснивала се на чл. 202 Уговора о Европској заједници (даље: УЕЗ) којим је Савету поверена искључива и општа надлежност за преношење властитих овлашћења на Комисију, уз могућност успостављања сталне контроле над коришћењем делегираних овлашћења на основу правила донетих унапред. Таква је правила Савет усвојио као тзв. Одлуку о комитологији која предвиђа оснивање посебних комитета састављених од представника држава на нивоу експерата. У зависности од степена контроле постојала су три типа ових комитета (саветодавни, управни и регулаторни), а самим тим и три врсте поступака њиховог учешћа у поступку доношења одлуке од стране Комисије (Кнежевић-Пређић, et al. 2009: 111–113).

Лисабонским уговором механизам комитологије замењен је могућношћу да Комисија на основу овлашћења пренетих од стране Савета и Европског парламента усваја инструменте који се називају делегирани акти. Увођење нове врсте аката у правни систем ЕУ имало је првенствено за циљ да делатност ових органа усмери само на основне и суштинске елементе законодавне политике, док се усвајање детаљних правила делегира Комисији која је несумњиво способна да обезбеди експертску анализу, руководећи се, при томе, интересима ЕУ. У исто време, ново решење представља покушај да се унутар извршне надлежности Уније установи јасније разликовање између квазизаконодавних и чисто имплементационих овлашћења Комисије (Dashwood, A. et al. 2011: 86).

Према слову Лисабонског уговора код делегираних аката ради се о правним актима који немају законодавни карактер, али су општепримењиви²¹. Одсуство њиховог законодавног карактера значи да они нису донети у редовном или посебном законодавном поступку. С друге стране, ови

20 Чл. 45 (став 3, тачка г), 106 и 108 УФЕУ.

21 Чл. 290 став 2 УФЕУ.

акти имају општи и апстрактни карактер, будући да нису упућени индивидуалним субјектима нити се примењују на неки појединачни случај или ситуацију²²

Сврха доношења делегираних аката је да се измене или допуне они елементи законодавног акта који немају суштински значај. У том погледу Лисабонски уговор садржи изричиту одредбу према којој су суштински елементи резервисани искључиво за законодавне акте и не могу бити предмет преношења овлашћења²³. Међутим, Уговор не даје дефиницију делова правног акта који немају суштински значај, па ће одговор на питање шта се сматра битним или небитним елементима правног регулисања зависити од околности конкретног случаја. Коначну одлуку о томе да ли се ради о питању које може бити предмет делегираних аката донеће у крајњем случају Савет и Парламент као главни актери законодавног процеса,²⁴ с тим што њихов избор подлеже судској контроли.

У досадашњој пракси Суд правде био је у прилици да се изјасни о томе, рекавши да схватање о томе шта је битан елемент материје која се регулише „треба резервисати за одредбе које су намењене за давање конкретног облика основним упутствима политике Уније.²⁵ Према ставу Суда делегирана законодавна овлашћења Комисије смела су се тицати битног дела неке материје само уколико су законодавни органи довољно прецизно дефинисали значајне појмове материје која је предмет регулисања и тиме сузили и конкретизовали легислативне могућности Комисије унутар битног дела материје.²⁶ Насупрот томе, када се делегација тиче небитних делова материје, дозвољена је генерална делегација овлашћења и без њене конкретизације. Ова судска пракса установљена је пре него што је Лисабонским уговором уведена нова категорија делегираних аката, тако да остаје да се види како ће одредбе овог уговора утицати на будуће одлуке Суда.

Циљ преношења овлашћења на Комисију може бити двојак: да се делегираним актом измене неки небитни елементи законодавног акта или да се изврши њихова допуна. У овом другом случају постојећим одредбама

22 Више о томе: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study. 2010: 91–92.

23 Чл.290, став 1 УФЕУ.

24 Исто мишљење прихваћено је у Радној групи IX која је образована да би предложила поједностављење правних аката и поступака одлучивања у ЕУ; видети: Working Group IX on the Simplification of Legal Procedures and Instruments. 29 November 2002:10.

25 Case C-240/90, *Germany v. Commission* (1992).

26 Case C-104/97, *Atlanta v. EC* (1999) ECR I, 1999, p.6983, para.76.

се додају нове, а да се при томе оне саме не мењају. (Сарета, 2009: 135) Акти које Комисија усвоји на основу делегираних овлашћења морају у свом називу носити ознаку „делегирани”.

Кад је у питању контрола над Комисијом у поступку доношења делегираних аката, творци Лисабонског уговора обавезали су законодавце да у свом законском акту изричито утврде циљеве, садржај, домашај и трајање пренетих овлашћења.²⁷ Од степена разраде ових елемената у законодавном акту зависиће обим овлашћења Комисије током усвајања делегираних аката. Савет и Европски парламент слободни су да од случаја до случаја одређују ова ограничења, али притом морају водити рачуна да она буду довољно јасна, прецизна и детаљна, као и да омогуће Комисији ефективно вршење пренетих овлашћења.²⁸

Износећи своје виђење ових одредаба о контроли, Комисија је заузела став да из разлога ефикасности и брзине предност треба дати преношењу овлашћења на неодређено време над клаузулама којима се аутоматски ограничава трајање делегираних овлашћења. Поред тога, Комисија је изразила спремност да у припремној фази спроведе на систематски начин консултације са стручњацима из националних органа свих држава чланица који ће бити одговорни за спровођење делегираних аката када они буду усвојени. На крају консултација Комисија ће обавестити експерте о закључцима за које сматра да се могу извести из дискусија, као и о својим првим реакцијама и даљим корацима. Притом Комисија задржава потпуну самосталност у поступку доношења делегираних аката, тако да је искључена била каква формална и институционална улога националних представника у овом процесу (Héritier, Moury, Bishoff, Bergström, 2013: 52).

Међуинституционални споразум који је у међувремену закључен између Савета, Комисије и Парламента предвиђа да је Комисија у току припремања и израде нацрта делегираних аката дужна да обезбеди истовремено, благовремено и прикладно упућивање релевантних докумената Савету и Парламенту, као и да унапред спроведе одговарајуће и транспарентне консултације, укључујући и експертски ниво.²⁹ Од значаја је одредба Оквирног споразума о односима Комисије и Парламента који овом органу гарантује могућност да добије све информације и документе о састанцима

27 Чл.290, став 1 УФЕУ.

28 Више о томе: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study. 2010: 93.

29 Common Understanding between the Council, the Commission and the European Parliament of April 11, 2011 on *Implementation of Article 290 of the TFEU – Delegated Acts*. Brussels April 2011 (8753/11).

одржаним са националним експертима у оквиру рада на припреми и спровођењу законодавства ЕУ. На захтев Парламента Комисија може, такође, да позове његове експерте да присуствују овим састанцима. Том приликом представници Парламента могу да користе прикупљене информације у даљим фазама поступка одлучивања.

Законским актом могу се изричито предвидети услови под којима се врши пренос овлашћења на Комисију. У Лисабонском уговору није прецизирано о којим је условима реч, већ су само наведени неки примери. Тако се законодавним актом може предвидети овлашћење Парламента и Савета да повуку делегирано овлашћење. Друга могућност је да се ступање на снагу делегираног акта услови непротивљењем, тј. неулагањем приговора од стране ових органа у року који је прописан законским актом. Одлуке у оба случаја Парламент доноси већином од укупног броја чланова, а Савет квалификованом већином.³⁰ Оваква контрола се спроводи накнадно (ex post) пошто је Комисија већ донела делегирани акт, а не током поступка усвајања (ex ante), што овој институцији оставља доста широку слободу приликом вршења пренетих овлашћења.³¹

4. Извршна овлашћења Комисије

Извршне надлежности у оквиру права ЕУ углавном су у рукама држава чланица. Правни поредак ЕУ почива на принципу да је извршавање обавеза које проистичу из њених правних аката поверено државама чланицама (Кнежевић-Предић, Радивојевић, 2011: 301). Стога је имплементација у правном систему Уније препуштена државама чланицама као њихово право и обавеза.³²

Као изузетак од овог општег правила прописано је да се Комисији, а у знатно ужем обиму и Савету, може препустити надлежност за усвајање мера неопходних за спровођење правно обавезујућих аката Уније. Имплементационе акте усваја Комисија у оним случајевима када правно обавезујући акт Уније захтева једнообразну примену у свим државама чланицама. Доношење имплементационих мера може се поверити Савету само у посебно оправданим случајевима³³ или када је то изричито

30 Чл. 290, став 2 УФЕУ.

31 Видети: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study. 2010: 94.

32 Чл. 291, став 1 УФЕУ.

33 Став 2. У тим случајевима Савет мора веома темељно и детаљно да образложи разлоге за због којих му је препуштено доношење неопходних имплементационих

предвиђено Уговором у области заједничке спољне политике и политике безбедности.³⁴

Имплементациона овлашћења поверавају се Комисији самим актом који треба спровести, при чему се, за разлику од делегираних аката, не мора радити о законодавном акту. Довољно је да то буде правно обавезујући акт Уније. Имплементациони акт мора бити у потпуности сагласан са основним актом, што значи да је у оквиру спровођења Комисији дато само овлашћење за допуну тог акта, али не и на његову измену. У сваком случају Комисија може доносити имплементационе акте опште природе који по слову Лисабонског уговора немају законодавни карактер. Акти које Комисија доноси у оквиру својих извршних овлашћења морају у свом називу садржати ознаку „имплементациони”.³⁵

С обзиром на то да је спровођење права ЕУ остављено државама чланицама, оне задржавају право да контролишу начин на који Комисија врши извршну надлежност. Правила и општа начела механизма контроле држава чланица над извршним овлашћењима Комисије прописују Европски парламент и Савет. Дајући право Парламенту да уређује начин контроле, Лисабонски уговор укида монопол који је до сада имао Савет у регулисању система комитологије (Meškić, Samardžić, 2012: 150). Ови органи то чине заједнички и унапред доношењем регулативе у редовном законодавном поступку.³⁶

Поступајући на основу наведене одредбе, Парламент и Савет су 16. фебруара 2011. године усвојили Регулативу о утврђивању општих правила и начела контроле држава чланица над вршењем имплементационих овлашћења Комисије.³⁷ Овим актом, који замењује ранију Одлуку Савета о комитологији,³⁸ задржан је саветодавни поступак контроле, али су укинута дотадашњи поступци уз учешће управног и регулаторног комитета, регулаторни поступак са контролом и заштитна процедура. Као нови облици контроле предвиђени су поступак испитивања и хитна

мера Видети: case 16/88 *Commission v. Council* (1989); case C-257/01 *Commission v. Council* (2005); case C-133/06 *European Parliament v. Council* (2008).

34 Чл. 24 и 26 УЕУ.

35 Чл. 291, став 4 УФЕУ.

36 Чл. 291, став 3 УФЕУ.

37 Regulation No 182/2011 laying down rules and general principles concerning mechanisms for control by Members States of the Commission's exercise of implementing powers, *Off. Journal EU*. L 55/2011.

38 Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down procedures for exercise of implementing powers conferred on the Commission, 2006/512/EC, *Off. Journal EU*. L 200/ 2006.

процедура. Тачније речено, поступак испитивања по својој суштини представља комбинацију већ познатих елемената управног и регулаторног поступка (Lenaerts, et al. 2011: 699), док је новина само хитна процедура.

У свим овим поступцима контрола се остварује преко комитета чије су чланови представници држава чланица, а којима председава представник Комисије, али без права гласа. Поред њих, установљен је апелациони комитет састављен од представника држава чланица које сада непосредно, а не више преко Савета, одлучују у ситуацијама када дође до неслагања између Комисије и одговарајућег комитета.

Поступак уз учешће саветодавног комитета (advisory procedure) установљен је као правило за усвајање имплементационих аката. Он се, наиме, примењује у свим случајевима када није предвиђена процедура испитивања, али и унутар подручја примене ове процедуре, ако је то оправдано посебним разлозима.³⁹ Саветодавни поступак даје Комисији најшира овлашћења у доношењу имплементационог акта. Њена је обавеза да комитету достави нацрт имплементационог акта и од њега затражи мишљење у одређеном року. Комитет у року који одреди председавајући, у зависности од хитности материје, усваја мишљење о нацрту, ако је потребно и гласањем. Постоји могућност да се у одређеним оправданим случајевима за усвајање мишљења примени писмена процедура.

Комисија има обавезу да приликом доношења имплементационог акта крајње пажљиво размотри закључке који произилазе из расправе у комитету, као и да у што већој мери узме у обзир мишљење које је он усвојио.⁴⁰ Међутим, мишљење комитета, чак и када је негативно, није обавезно нити спречава усвајање нацрта акта. У овом поступку право одлучивања у целости припада Комисији, која коначно доноси имплементациони акт.

Слобода одлучивања Комисије знатно је ограничена у поступку испитивања (examination procedure). Ова процедура се примењује за усвајање имплементационих аката општег домаћаја и других аката који се односе на програме са значајним последицама, заједничку политику у области пољопривреде и рибарства, животну средину, безбедност, заштиту здравља и сигурности људских бића, животиња и биљног света, заједничку трговинску политику и опорезивање.⁴¹

39 Чл. 2, став 3 Регулative. Видети: case C-378/00, *Commission v. European Parliament and Council* (2003); case C-122/04 *Commission v. Council and European Parliament* (2006).

40 Видети чл. 3, ставови 2, 5 и 6 и чл. 4, ставови 1 и 2 Регулative.

41 Чл. 2, став 2 Регулative.

Поступак испитивања се одвија на идентичан начин као и у претходном случају до момента усвајања мишљења. По овој процедури Комисија нацрт имплементационог акта доставља комитету који мишљење усваја квалификованом већином у року који утврди председавајући. Ако у том року комитет усвоји позитивно мишљење, Комисија на основу свог нацрта доноси имплементациони акт. У случају изостанка мишљења комитета Комисија, такође, може да усвоји имплементациони акт, осим у изузетним ситуацијама, као и када основни акт предвиђа да се имплементациони акт не може усвојити без мишљења комитета или ако се проста већина чланова комитета изјасни против нацрта акта.⁴²

Међутим, негативно мишљење комитета има за последицу блокаду доношења имплементационог акта у Комисији. У овом случају Комисија има две могућности: да истом комитету поднесе измењени текст предлога акта у року од два месеца од доношења негативног мишљења или да нацрт акта у року од месец дана упути апелационом комитету ради даљег разматрања. Уколико апелациони комитет квалификованом већином усвоји позитивно мишљење или не дâ мишљење, Комисија може да на основу свог нацрта донесе имплементациони акт. Негативно мишљење апелационог комитета, пак, коначно лишава Комисију могућности усвајања имплементационог акта.⁴³

Хитна процедура (*accelerated procedure*) примењује се када императивни разлози оправдавају непосредну примену имплементационог акта. У том случају Комисија је овлашћена да донесе и одмах примени имплементациони акт. Такав акт остаје на снази најдуже у року од шест месеци, али је дужност Комисије да најкасније 14 дана од његовог усвајања затражи мишљење комитета. Уколико је у питању акт за чије се усвајање иначе примењује поступак испитивања, негативно мишљење комитета принуђује Комисију да одмах укине имплементациони акт донет по хитној процедури.⁴⁴

Упркос укидању монопола Савета, контролна функција Парламента и даље је ограничена само на имплементационе акте који се доносе на основу основног акта усвојеног у редовном законодавном поступку. Такав положај Парламент је имао и на основу раније важеће тзв. друге Одлуке о комитологији, измењене 2006. године. Уколико је, наиме, основни акт усвојен у редовном законодавном поступку, Савет и Парламент могу указати Комисији на то да сматрају да се имплементационим актом прекорачују

42 Чл. 5, став 4 Регулative.

43 Видети чл. 5, ставови 2, 3 и 4 и чл. 6, став 3 Регулative.

44 Чл. 8 Регулative.

овлашћења утврђена у основном акту. У том случају Комисија после разматрања примедби Савета и Парламента овим органима саопштава да ли ће имплементациони акт усвојити, изменити или повући.⁴⁵

5. Закључна разматрања

Новине наведене у овом раду јасно показују да су творци Лисабонског уговора извршили неколико битних измена када је у питању улога Комисије у процесу предлагања, доношења и извршења правних аката Европске уније. Те промене нису увек и свуда једнаке по обиму или материји, а ни по својој важности. Неке од њих само потврђују и проширују постојећа овлашћења Комисије, док друге сежу до редефинисања поделе правних аката ЕУ.

Свака најмања промена тиче се основне функције и полуге моћи Комисије коју чини њено искључиво право иницијативе у усвајању правних аката ЕУ. Комисија се појављује као ексклузивни предлагач у редовном законодавном поступку, пошто се законски акти могу усвојити само на њен предлог. Кад је у питању полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима, Лисабонски уговор доноси значајну новину у поређењу са ранијим трећим стубом, будући да право законске иницијативе Комисија више не дели са државама чланицама на равноправној основи. У области заједничке спољне и безбедносне политике надлежност иницијативе подељена је између држава чланица и Високог представника за спољне послове и безбедносну политику који је нови актер у овом домену.

Лисабонски уговор у правни систем ЕУ уводи потпуно нову категорију правних аката под називом делегирани акти. Њих доноси Комисија на основу овлашћења садржаног у законодавном акту са циљем да се допуне или измене они његови елементи који немају суштински значај. У исто време, Лисабонски уговор предвиђа потпуно нови механизам контроле над Комисијом који се спроводи изван постојећег поступка комитологије и у коме Савет заједно са Парламентом врши двоструку контролу. С једне стране, сваки од ових органа може одлучити да повуче делегацију, а с друге, ступање не снагу делегираног акта се може условити тиме да они не ставе приговор у року који је предвиђен законодавним актом.

На први поглед мање уочљива измена тиче се извршне надлежности Комисије, односно начина на који је конципирано функционисање извршне власти у ЕУ. Лисабонски уговор извршну функцију оставља и даље државама чланицама, с тим што поред Комисије и Савета, којима

45 Чл. 11 Регулative.

се може поверити спровођење правних аката, као новог актера уводи Европски парламент, дајући му право да учествује у регулисању система комитологије доношењем регулативе у редовном законодавном поступку (Радивојевић, 2009: 215).

Остаје отворено питање како ће у пракси функционисати подела на делегиране и имплементационе акте, посебно са становишта односа новог механизма контроле над радом Комисије и већ познатог, али нешто измењеног система комитологије. Искуства у првим годинама примене Лисабонског уговора показују скоро апсолутну доминацију имплементационих над делегираним актима. Тако су, рецимо, у току 2010. године од 589 регулатива Комисије само четири усвојене као делегирани акти, док су све од укупно 66 директива донете као имплементациони акти. Наредне три године Комисија је просечно усвајала око 600 регулатива и 70 директива, али међу њима није било ниједног акта који је у свом називу носио ознаку “делегирани” (Héritier, et al. 2013: 56). Оваква премоћ имплементационих аката највероватније је резултат настојања држава чланица да и даље задрже непосредан утицај над коришћењем пренетих извршних овлашћења, а то им систем комитологије кроз формално и институционализовано учешће њихових представника омогућава у далеко већој мери него новоустановљени механизам контроле вршења делегираних овлашћења Комисије.

Литература

Case 16/88 *Commission v. Council* (1989) ECR-3457

Case C-240/90 *Germany v. Commission* (1992) ECR I-5383

Case C 280/93 *Germany v. Council* (1994) ECR I-4973

Case C-104/97 *Atlanta v. EC* (1999) ECR I-6983

Case C-378/00 *Commission v. European Parliament and Council* (2003) ECR I-937

Case C-445/00 *Austria v. Council* (2003) ECR I-1461

Case C-257/01 *Commission v. Council* (2005) ECR I-34

Case C-338/01 *Commission v. Council, Recovery of Indirect Taxes* (2004) ECR I-4829

Case C 27/04 *Commission v. Council* (2004) ECR I-6649

Case C-122/04 *Commission v. Council and European Parliament* (2006) ECR I-2001

Case C-133/06, *European parliament v. Council* (2008) ECR I-3189

Common Understanding between the Council, the Commission and the European parliament (2011). *Implementation of Article 290 of the TFEU - Delegated Acts*. Brussels April 2011 (8753/11)

Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down procedures for exercise of implementing powers conferred on the Commission, 2006/512/EC, *Official Journal of the European Union*. L 200 (17 July 2006)

Ćapeta, T. (2009). *Pravni akti EU*, U: Rodin, S. Ćapeta, T. Lang, I.G. (ur.) *Reforma EU: Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine. 119–140

Dashwood, A. Dougan, M. Rodger, B. Spaventa, E. Wyatt, D. (2011). *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford: Hart Publishing

Héritier, A. Moury, C. Bishoff, C. Bergström C.F. (2013). *Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology*. Oxford: Oxford University Press

Knežević-Predić, V. Radivojević, Z. (2011). *Pravni akti Evropske unije i postupak njihovog donošenja*. *Pravni život*. 12 (IV). 295–309

Knežević-Predić, V. Radivojević, Z. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik

Lenaerts, K. Nuffel, P.V. Bray, R. Cambien, N. (2011). *European Union Law*. London: Sweet & Maxwell – Thomson Reuters

Meškić, Z. Samardžić D. (2012). *Pravo Evropske unije I*. Sarajevo: TDP GIZ BMZ

Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2012). *Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora*. U: Dimitrijević, D. Miljuš, B. (ur.) *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo i Hans Zajdel Fondacija. 74–99

Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2008). *Institucije Evropske unije*. Niš: Sven

Радивојевић, З. (2009). *Нова институционална реформа Европске уније. Анали Правног факултета у Београду*. 1(LVII). 191–216

Радивојевић, З. (2005). *Европска комисија. Зборник радова Правног факултета у Нишу*, XLVI. 73–98

Regulation No 182/2011 laying down rules and general principles concerning mechanisms for control by Members States of the Commission's exercise of implementing powers. *Official Journal of the European Union*. L 55 (16 February 2011)

The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovation. (2010). *Joint Study*. Brussels: CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study

Working Group IX on the Simplification of Legal Procedures and Instruments. (2002). *Final Report*. ONV 424/02

Zoran Radivojević, LL.D.

Full Professor

Faculty of Law, University of Niš

THE ROLE OF THE EUROPEAN COMMISSION IN THE ENACTMENT AND EXECUTION OF LEGAL ACTS OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Under the EU founding treaties, the European Commission has been entrusted with a range of responsibilities, the most significant of which are the enactment and execution of EU legal acts. First of all, the Commission has a major role in proposing new legal acts and initiating common EU policies and measures. Concurrently, the Commission may be given the authority to adopt some general EU legal acts, acting either on the basis of the original powers it has been vested under the founding treaties or on the basis of rights it has been delegated by the European Council and the European Parliament. Yet, only in exceptional cases can the Commission act in the capacity of the holder of original powers; in most cases, it acts on the basis of the delegated authorities conferred by the Council and the Parliament. Finally, the Commission has executive powers, which are aimed at ensuring a uniform implementation of the legally binding EU acts.

The Lisbon Treaty has brought significant changes in terms of the Commission's role in the process of enactment and execution of EU legal acts. Under this Treaty, the Commission has retained and partly extended its authority to propose new legislation in the legislative procedure, as well as its competences in the field of foreign and security policy, and police and judicial cooperation in criminal matters.

In addition to the original legislative powers entrusted to the Commission, the Lisbon Treaty introduced a completely new category of legal acts into the EU legal system. The delegated acts are adopted by the Commission on the basis of the authorization contained in a legislative act for the purpose of supplementing or amending some non-substantial elements of that legislative act.

In terms of the Commission's executive powers, the Lisbon Treaty still leaves the implementation of EU law and policies to the Member States. However, apart from the Commission and the Council, which may be entrusted with the implementation of legal acts, the Treaty introduced a new actor: the European Parliament, which is given the authority to participate in the regulation of the comitology system by adopting regulations in the ordinary legislative procedure. Although such a change is insufficient to deprive the Commission of its status of the chief executive authority, it is sufficient (particularly in light of the new regulation on comitology) to justify a conclusion about an altered role of the Commission in exercising its executive function in the EU legal system.

Keywords: *European Commission, Council, European Parliament, European Union, initiatives, legislative procedure, delegated acts, implementing acts, regulations, comitology.*

