

Zoran Radivojević*

UDK UDK 342.52(4-672EU)

str. 69-92.

NADLEŽNOST KOMISIJE U POSTUPKU PREDLAGANJA, USVAJANJA I SPROVOĐENJA AKATA ORGANA EVROPSKE UNIJE**

Apstrakt

U okviru nadležnosti koje su osnivačkim ugovorom poverene Komisiji poseban značaj ima njena uloga u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja obavezujućih akata organa Evropske unije. Komisiji je, najpre, poverena nadležnost glavnog predlagača pravnih akata i inicijatora politike Unije. U isto vreme, ona se pojavljuje u ulozi donosioca obavezujućih akata Unije. Kao organ koji donosi akt Komisija može da deluje na osnovu sopstvenih ovlašćenja predviđenih osnivačkim ugovorom ili prava koje su joj delegirali Savet i Evropski parlament. Tom prilikom Komisija se samo izuzetno pojavljuje kao nosilac izvornih ovlašćenja, dok slučajevi prenošenja ovlašćenja od strane Saveta i Parlamenta predstavljaju pravilo. Najzad, Komisija raspolaže implementacionim ovlašćenjima radi sprovođenja pravno obavezujućih akata

* Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu.

** Rad je rezultat istraživanja na projektu "Zaštita ljudskih i manjinskih prava u evropskom pravnom prostoru" br. 179046 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

organa Unije. Lisabonski ugovor donosi neke značajne novine u pogledu ovakve nadležnosti Komisije u procesu predlaganja, usvajanja i sprovođenja pravnih akata EU. Ovim ugovorom je zadržana i delimično proširena nadležnost inicijative Komisije u zakonodavnom postupku, kao i u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Kad su u pitanju obavezujući akti koje donosi Komisija, pored njenih izvornih zakonodavnih ovlašćenja, Lisabonski ugovor u pravni sistem EU uvodi potpuno novu kategoriju pravnih akata pod nazivom delegirani akti. Njih donosi Komisija na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonodavnom aktu sa ciljem da se dopune ili izmene oni njegovi elementi koji nemaju suštinski značaj. U pogledu implementacione nadležnosti Komisije, Lisabonski ugovor ovu funkciju ostavlja i dalje državama članicama, s tim što pored Komisije i Saveta, kojima se može poveriti sprovođenje pravnih akata, kao novog aktera uvodi Evropski parlament, dajući mu pravo da učestvuje u regulisanju sistema komitologije donošenjem regulative u redovnom zakonodavnom postupku. Mada takva promena nije dovoljna da bi se Komisiji oduzeo status glavnog organa u postupku sprovođenja pravnih akata, ona je, posebno ako se posmatra u svetlu nove regulative o komitologiji, dovoljna da opravda zaključak o njenoj izmenjenoj nadležnosti u ostvarivanju implementacione funkcije u pravnom sistemu EU.

Ključne reči: Komisija, Savet, Evropski parlament, Evropska unija, inicijativa, zakonodavni postupak, delegirani akti, implementacioni akti, regulativa, komitologija.

1. Uvod

U okviru nadležnosti koje su osnivačkim ugovorom poverene Komisiji poseban značaj ima njena uloga u postupku predlaganja, donošenja i sprovođenja zakonskih akata organa Evropske unije, kao i onih pravnih akata koji nemaju zakonodavni karakter, jer se upravo kroz taj proces stvara i implementira pravo EU. U ovom postupku Komisija se najpre pojavljuje kao predlagač obavezujućih akata i inicijator evropskih integracija. U isto vreme, ona može da bude organ koji donosi akt na osnovu izvornih ovlašćenja predviđenih osnivačkim ugovorom ili prava delegiranog od strane Saveta i Evropskog parlamenta.

Konačno, Komisija raspolaze implementacionim ovlašćenjima radi sprovođenja pravno obavezujućih akata Unije.¹

Lisabonski ugovor donosi neke značajne novine u pogledu ovakve nadležnosti Komisije u procesu donošenja i implementacije pravnih akata organa Unije. Ovim ugovorom je proširena i delimično izmenjena nadležnost inicijative Komisije u zakonodavnom postupku, kao i u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Kad su u pitanju akti koje donosi Komisija, pored njenih izvornih zakonodavnih ovlašćenja, Lisabonski ugovor je zadržao mogućnost usvajanja delegiranih akata na osnovu prenetih ovlašćenja. U okviru implementacione nadležnosti Komisije novinu predstavlja odredba kojom se ukida dosadašnji monopol Saveta u regulisanju komitologije. Sada je data mogućnost da i Evropski parlament na ravnopravnoj osnovi sa Svetom učestvuje u propisivanju oblika kontrole država članica nad vršenjem implementacionih ovlašćenja Komisije.

2. Komisija kao predlagač akata

Komisiji je osnivačkim ugovorima poverena uloga glavnog predlagača pravnih akata i inicijatora politike Unije. Kao organ legislativne inicijative Komisija je osnovna pokretačka snaga evropske integracije. Ovu nadležnost Komisija ostvaruje putem tzv. malih i velikih inicijativa.² Češći su slučajevi davanja "malih" inicijativa, koje su zapravo predlozi akata obaveznog karaktera podneti na usvajanje Savetu ili Savetu i Evropskom parlamentu. U toj ulozi Komisija se pojavljuje kao najvažniji i gotovo isključivi inicijator u redovnom zakonodavnom postupku, pošto se regulative, direktive i odluke mogu usvojiti samo na njen predlog. Veoma je malo zakonskih akata koji se donose bez predloga Komisije. Tako Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (dalje: UFEU), koji bliže uređuje ovu materiju, sadrži posebne odredbe koje predviđaju situacije u kojima pravo zakonodavne inicijative mogu imati države članice, Evropski parlament, Evropska centralna banka, Sud pravde ili Evropska investiciona banka.³ U

¹ Z. Radivojević, *Evropska komisija, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 2005, XLVI, str. 89.

² J. Shaw, *Law of the European Union*, Basingstone, 2002, p. 127.

³ Čl. 294, stav 15.

pogledu akata koji nemaju zakonodavni karakter Komisija ima pravo inicijative samo kada to predviđaju osnivački ugovori.⁴

Ostavljajući trenutno po strani delatnost Komisije na pripremanju nacrtu zakonskih i drugih obavezujućih akata, pažnju zaslužuju "velike" inicijative, tj. njeni predlozi koji se odnose na šira polja aktivnosti Unije. Reč je u stvari o neobavezujućim aktima različitih naziva (saopštenja, preporuke, izveštaji, programi ili memorandumu) kojima se ukazuje državama članicama ili organima Unije na buduće akcije koje bi trebalo preduzeti. Najpoznatije inicijative ove vrste jesu bele knjige u kojima se objašnjavaju predlozi Komisije za određena pitanja Unije.⁵

Poveravajući ulogu isključivog predlagača pravnih akata, tvorci osnivačkih ugovora očitno su smatrali da Komisija, kao nezavisna institucija, može da obezbedi predlog akta koji je istovremeno tehnički korektan i usmeren na postizanje ciljeva EU.⁶ Ta monopolska funkcija predstavlja moćno sredstvo koje stoji na raspolaganju Komisiji u procesu donošenja obavezujućih akata. Naime, isključivo pravo predlaganja akta u sebi sadrži nekoliko bitnih užih ovlašćenja. Na prvom mestu to je pravo Komisije da odluči da li će uopšte sačiniti predlog konkretnog pravnog akta. Drugim rečima, ona odlučuje da li će inicirati pravno regulisanje određene materije na nivou Unije.

Komisija se ne može prinuditi da sačini predlog akta Unije, iako osnivački ugovor u nekim slučajevima od nje zahteva da razmotri da li takav predlog treba podneti. Tako Lisabonski ugovor daje pravo Savetu da, "odlučujući prostom većinom, od Komisije zatraži preduzimanje svih radnji koje smatra korisnim za ostvarivanje zajedničkih ciljeva i da mu podnese odgovarajuće predloge".⁷ Evropski parlament, takođe, može "većinom od ukupnog broja članova, tražiti od Komisije da mu podnese odgovarajući predlog o pitanjima koja prema njegovom

⁴ Čl. 17, stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji (dalje:UEU).

⁵ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, Niš, 2008, str. 117.

⁶ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009, str. 99.

⁷ Čl. 241. UFEU.

mišljenju zahtevaju izradu akata na nivou Unije radi sprovođenja ovog Ugovora".⁸

Međutim, iz ovih odredaba ne može se izvesti obaveza Komisije da sačini predlog pravnog akta Unije, a još manje njena dužnost da ga izradi u skladu sa stanovištem pomenutih institucija. Ona je jedino obavezna da pažljivo razmotri svaki zahtev koji joj upute Savet i Parlament i da na odgovarajući način odgovori nadležnom parlamentarnom komitetu ili pripremnom telu Saveta.⁹ Uostalom, Lisabonski ugovor izričito propisuje da ukoliko ne prihvati ili ne podnese predlog Komisija ima samo obavezu da o svojim razlozima obavesti Savet ili Parlament. Iz toga proizilazi da Komisija i dalje zadržava isključivo pravo inicijative, pošto osim dužnosti da svoje odbijanje obrazloži, nema obavezu da udovolji zahtevima ovih organa.

S druge strane, kao jedan od instrumenata participativne demokratije, Lisabonski ugovor propisuje mogućnost da najmanje milion građana Evropske unije iz većeg broja država članica pozove Komisiju da u granicama svoje nadležnosti podnese odgovarajući predlog o nekom pitanju za koje građani smatraju da je neophodno da bude regulisano pravnim aktom Unije.¹⁰ Postupak i uslove pod kojima građani mogu da pokrenu ovu inicijativu, uključujući i najmanji broj država iz kojih oni moraju dolaziti, bliže će se urediti regulativama koje donose Evropski parlament i Savet u redovnom zakonodavnom postupku.¹¹ Međutim, ni u ovom slučaju Komisija nema dužnost da prihvati inicijativu građana EU.¹²

Kada se opredeli da koristi svoje pravo iniciranja usvajanja akta Unije, Komisija predlaže i pravni osnov na bazi koga akt treba usvojiti. To, između ostalog, znači da Komisija u svom formalnom predlogu navodi konkretnu odredbu osnivačkog ugovora na osnovu koje se usvaja obavezujući akt. Kako se, po pravilu, na isti

⁸ Čl. 225 UFEU.

⁹ K. Lenaerts, P. V. Nuffel, R. Bray, N. Cambien, *European Union Law*, London, 2011, p. 662.

¹⁰ Čl. 11, stav 4. UEU.

¹¹ Čl. 24, stav 1. UFEU.

¹² A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford, 2011, p. 73.

način utvrđuje i postupak u kome se taj akt donosi, Komisija tako predlaže i zakonodavnu proceduru po kojoj akt treba usvojiti. Otuda je izbor pravnog osnova izuzetno važno ovlašćenje Komisije koje je do sada neretko bilo predmet sporova među institucijama Unije koje učestvuju u odlučivanju.¹³ Pri tome, ovo ovlašćenje Komisije nije neograničeno. Kako je u više navrata istakao Sud pravde, izbor pravnog osnova mora biti zasnovan na objektivnim činocima koji su podložni pravosudnoj kontroli, a posebno utemeljeno na cilju i sadržini mere.¹⁴

Formalni predlog Komisije sadrži, naravno, i predlog konkretnih pravila kojima se uređuje odnos ili oblast odnosa koji su predmet zakonodavnog regulisanja.¹⁵ Da li će njen predlog biti usvojen ili ne, to, po pravilu, zavisi od drugih organa koji konačno donose zakonodavni akt, a to su Savet i Evropski parlament. Ipak, predlog Komisije je izuzetno značajan budući da odlučivanje koje odstupa od njega zahteva izmenu načina odlučivanja u Savetu i pooštava uslove za usvajanje akta. Naravno, reč je o onim slučajevima kada je za usvajanje pravnog akta u Savetu potrebna većina. Ako se Savet, naime, odluči da menja ili dopunjava predlog koji mu je uputila Komisija, za donošenje akta potrebna je ne kvalifikovana većina, već jednoglasnost njegovih članova.¹⁶ Praktično to znači da se većinski sistem glasanja u Savetu primenjuje samo ako je njegova odluka u skladu sa predlogom Komisije. Odatle proizilazi jak uticaj koji Komisija ima u ulozi ovlašćenog predlagagača zakonskih akata.¹⁷

¹³ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *op. cit.*, str. 100.

¹⁴ Slučaj C-338/01, *Commission v. Council, Recovery of Indirect Taxes*, European Court Reports (dalje: ECR) I, 2004, p. 4829.

¹⁵ Komisija formuliše svoj predlog kao tekst koji je spreman za usvajanje i objavljuje ga u "Službenom glasniku" EU (deo C). Predlozi, zajedno sa drugim pripremnim dokumentima koje je Komisija odobrila, nose oznaku "COM document" i nalaze se na sajtu Komisije ili se mogu od nje pribaviti na zahtev. Predlozi za usvajanje zakonskih akata iz oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima upućeni Savetu od strane država članica ili Komisije objavljuju se, takođe, u "Službenom glasniku" EU.

¹⁶ Čl. 293, stav 1 UFEU. Izuzeci od tog pravila predviđeni su čl. 294. (stavovi 10 i 13), čl. 310, čl. 312, čl. 314. i čl. 315. (stav 2) UFEU.

¹⁷ Postoje, međutim, neke oblasti delovanja EU u kojima Komisija prema odredbama osnivačkih ugovora svoje pravo inicijative vrši podnošenjem preporuka, a ne u formi predloga zakonskih akata (videti: čl. 121, stav 2; čl. 126, stav 7; čl. 143, stav 1; čl. 144, stav 2; čl. 48, stav 4; čl. 207, stav

Prelazak sa većinskog na jednoglasno odlučivanje može, međutim, da spreči sama Komisija. Ona ostaje "gospodar" svog predloga tokom čitavog procesa odlučivanja, sve do formalnog izjašnjenja u Savetu.¹⁸ Komisija se može opredeliti da izmeni svoj predlog u bilo kom momentu tokom rasprave u Savetu ili pre toga u radnim grupama i Komitetu stalnih predstavnika država članica (COREPER). Tom prilikom nema nikakvih formalnih zahteva koje Komisija mora da ispuni da bi svoj predlog izmenila.¹⁹ Predlog izmene čak ne mora biti podnet u pismenom obliku,²⁰ već je dovoljno da član Komisije usmeno odobri kompromisni predlog, makar se njime značajno odstupalo od prvobitnog predloga Komisije.²¹

Konačno, a uprkos odsustvu izričite odredbe u osnivačkim ugovorima, postoji široka saglasnost da Komisija ima pravo, kao sastavni deo njenog isključivog ovlašćenja predlaganja zakonskih akata, da povuče svoj predlog čime se postupak odlučivanja zaustavlja.²² U ovom slučaju, međutim, Komisija je u obavezi da Savetu i Evropskom parlamentu prethodno saopšti svoju nameru da predlog povuče. Pravo povlačenja akta Komisija ne sme da koristi tako da onemogućí druge institucije da vrše svoja ovlašćenja zasnovana na osnivačkom ugovoru. Takvo njeno ponašanje predstavljalo bi zloupotrebu prava na zakonodavnu inicijativu. Pored toga, smatra se da je u nekim fazama redovnog

3; čl. 218, stav 3; čl. 219, stav 1). U ovim slučajevima uticaj Komisije na proces odlučivanja je mnogo manji, pošto Savet može da izmeni ili dopuni preporuku koju mu je ona uputila istom većinom koja je propisana za donošenje odluke. Uz to, Komisija ne može da liši Savet prava na odlučivanje time što će povući svoju preporuku. Videti slučaj C 27/04, *Commission v. Council*, ECR I, 2004, p. 6649.

¹⁸ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *op. cit.*, str. 118.

¹⁹ Čl. 293, stav 2 UFEU.

²⁰ Slučaj C 280/93, *Germany v. Council*, ECR I, 1994, p. 4973.

²¹ Slučaj C-445/00, *Austria v. Council* ECR I, 2003, p. 1461.

²² Po jednom gledištu povlačenje predloga treba u krajnjem slučaju posmatrati samo kao vrstu amandmana. Ipak, u doktrini preovlađuje stav da je ovlašćenje da izmeni ili povuče svoj predlog zapravo posledica prava na inicijativu Komisije koje bi bez toga bilo nepotpuno (A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *op. cit.*, p. 92).

zakonodavnog postupka isključena mogućnost da Komisija povuče svoj predlog zakonskog akta.²³

U praksi, Komisija obično sprovodi široke konsultacije sa interesnim grupama koje pogađa predviđeni pravni akt, kao i sa vlastima država članica pre nego što zvanično podnese svoj predlog. Predstavnici interesnih grupa i civilnog društva održavaju redovne kontakte sa članovima Komisije i njenom administracijom što je u skladu sa odredbom Lisabonskog ugovora koja obavezuje Komisiju da u cilju obezbeđenja koherentnosti i transparentnosti akcija Unije sa njima vrši široke konsultacije.²⁴ U isto vreme, ona sledi godišnji program usvajanja zakonskih akata koji izrađuje u konsultacijama sa Evropskim parlamentom i Savetom. Inače, Komisija prethodno obaveštava Evropski parlament o svakoj inicijativi za donošenje zakonskog akta.²⁵

Prema Protokolu o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti,²⁶ Komisija sprovodi široke konsultacije pre nego što predloži zakonski akt, osim u posebno hitnim slučajevima. Ove konsultacije moraju voditi računa, u slučaju kada je to potrebno, o regionalnoj i lokalnoj dimenziji predloženog akta. Svoj predlog zakonskog akta Komisija mora obrazložiti u svetlu poštovanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti i, kada je to neophodno, uz predlog izraditi poseban dodatak koji detaljno razmatra ovo pitanje. Komisija je, takođe, u obavezi da obrazloži finansijske aspekte predloženog pravnog akta, odnosno da oceni njegov finansijski učinak. Protokol od Komisije zahteva da se u predlozima zakonskih akata vodi računa o neophodnosti da finansijska, administrativna i

²³ Komisija, recimo, ne bi imala pravo da povuče svoj predlog pošto je Savet u toku prvog čitanja nakon neprihvatanja stava Evropskog parlamenta zauzeo svoj stav i dostavio ga ovom organu. Takav zaključak se može izvesti iz smisla odredbe čl. 294, stavovi 7 i 8 UFEU koji ostavlja više mogućnosti Savetu i Evropskom parlamentu da usaglase svoje stavove tokom drugog čitanja.

²⁴ Čl. 11, stav 3 UEU.

²⁵ Videti tačku 3 Međuinstitucionalnog sporazuma Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije od 16. decembra 2003. godine (Interinstitutional Agreement between the European parliament, the Council and Commission of December 16, 2003 on better law-making, *Official Journal of the European Union*, 2003 C 321/1).

²⁶ Protokol (br. 2) uz Lisabonski ugovor.

druga opterećenja koja ima Unija, nacionalni, regionalni ili lokalni organi, privredni subjekti i građani budu što manji i u skladu sa predloženim aktom.

S druge strane, prema Protokolu o ulozi nacionalnih parlamenata,²⁷ Komisija je u obavezi da sve svoje predloge, uključujući inicijative grupe država članica ili Evropskog parlamenta, zahteve Suda pravde ili Evropske investicione banke i preporuke Evropske centralne banke, dostavi na službenim jezicima EU nacionalnim parlamentima paralelno sa dostavljanjem Evropskom parlamentu i Savetu. Nacionalni parlamenti imaju rok od šest nedelja da dostave Savetu, Evropskom parlamentu i Komisiji obrazloženo mišljenje o usklađenosti predloga zakonskog akta sa načelom supsidijarnosti. Izuzev u hitnim, posebno obrazloženim slučajevima, Savet ne može pre isteka ovog roka da uvrsti predlog akta u svoj dnevni red radi usvajanja stava u zakonodavnom postupku.

Ukoliko najmanje jedna trećina svih glasova koji pripadaju nacionalnim parlamentima, a svaki parlament raspolaže sa dva glasa, ukaže na nepoštovanje ovog načela u predlogu zakonskog akta (tzv. rano upozorenje ili žuti karton), Komisija je dužna da razmotri svoj predlog u svetlu datih primedbi. Nakon toga ona može odlučiti da predlog zadrži, izmeni ili povuče. Međutim, ako se predlog akta usvaja na osnovu čl. 76 UFEU, tj. u oblasti slobode, bezbednosti i pravde, za osporavanje je dovoljna jedna četvrtina glasova koji pripadaju nacionalnim parlamentima.

U slučaju da se akt usvaja u redovnom postupku, a njegovom predlogu se zbog povrede načela supsidijarnosti protivi više od polovine glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima (tzv. narandžasti karton), Komisija je dužna da preispita svoj predlog. Ukoliko, pak, odluči da ostane pri predlogu, obavezna je da u svom obrazloženom mišljenju navede razloge zbog kojih smatra da je predlog zakonskog akta u skladu sa načelom supsidijarnosti. Ovo obrazloženje, zajedno sa stavom nacionalnih parlamenata, dostavlja se Savetu i Parlamentu radi razmatranja u zakonodavnom postupku. Ovi organi zauzimaju svoj stav o spojivosti predloga zakonskog akta sa načelom supsidijarnosti u toku prvog čitanja. Ukoliko 55% članova Saveta i većina glasalih u Parlamentu oceni da je povređeno načelo supsidijarnosti predlog zakonskog akta neće se dalje razmatrati.

²⁷ Protokol (br. 1) uz Lisabonski ugovor.

Od isključivog prava Komisije na predlaganje pravnih akata postoji nekoliko izuzetaka. U nekim užim oblastima delovanja Unije Savet ima pravo da samostalno donosi akte, ne čekajući predloge Komisije. Ovde je reč o osnivanju Komiteta za socijalnu zaštitu, utvrđivanju uslova pod kojima će Komisija sakupljati informacije i vršiti provere ostvarivanja svojih zadataka ili utvrđivanju pravila ili korišćenju zvaničnih jezika u organima Unije.²⁸ Pored toga, Savet bez predloga Komisije utvrđuje plate, naknade i penzije predsednika Evropskog saveta, predsednika i članova Komisije, Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, predsednika, sudija i sekretara Suda pravde EU, generalnog sekretara Saveta, predsednika i sudija Računovodstvenog suda i članova Ekonomskog i socijalnog komiteta.²⁹

Nadležnost inicijative Komisije ograničena je u još nekim oblastima delovanja EU. Tako, u oblasti monetarne politike pravo na inicijativu dodeljeno je i Evropskoj centralnoj banci.³⁰ U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike Komisija nije ekskluzivni predlagač niti njeni predlozi imaju istu težinu i značaj kao u prvom stubu. Predloge mogu da podnose Visoki predstavnik Unije i države članice na potpuno ravnopravnoj osnovi. Tom prilikom Visoki predstavnik predloge može podnositi samostalno ili uz podršku i zajedno sa Komisijom. To znači da se pravni akt može doneti i bez predloga Komisije, što je inače nezamislivo u drugim oblastima delovanja Unije. Ovde se, međutim, ne mogu donositi zakonski akti, već se usvajaju samo odluke.³¹

Kad je u pitanju policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, Lisabonski ugovor sadrži značajnu novinu u poređenju sa ranijim trećim stubom Evropske unije. Prema ovom rešenju, pravo zakonske inicijative imaju paralelno Komisija i države članice, ali ne više na ravnopravnoj osnovi. Za razliku od Komisije, države to pravo ne mogu koristiti pojedinačno, već je potrebno da

²⁸ Čl. 160, čl. 337. i čl. 342. UFEU.

²⁹ Čl. 243, čl. 286, stav 7 i čl. 301, stav 3. UFEU.

³⁰ Čl. 129. UFEU.

³¹ Čl. 22. i čl. 42. UEU.

predlog zakonskog akta podnese grupa sastavljena od najmanje jedne četvrtine ukupnog broja država članica.³²

Najzad, ekskluzivno pravo predlaganja Komisije, tamo gde nije izričito isključeno, nije apsolutno.³³ Ono je ograničeno strateškim rešenjima koja su države članice usaglasile i zapisale u osnivačkim ugovorima, a zatim i opštim smernicama i prioritetima koje definiše Evropski savet.³⁴

3. Komisija kao donosilac akata

Kao organ koji donosi obavezujuće akte Komisija može da deluje na osnovu sopstvenih ovlašćenja predviđenih osnivačkim ugovorom ili kada je na to ovlaste Savet i Evropski parlament. Komisija se samo izuzetno pojavljuje u ulozi nosioca izvornih ovlašćenja, dok slučajevi prenošenja ovlašćenja od strane Saveta i Parlamenta predstavljaju pravilo.

Lisabonski ugovor predviđa izvorna ovlašćenja Komisije za donošenje akata u nekoliko oblasti delovanja Unije. Reč je prvenstveno o onim odredbama osnivačkog ugovora koje daju pravo Komisiji da kao čuvar pravnog poredka EU ocenuje ispunjenje obaveza od strane država članica u oblasti prava konkurencije i slobode kretanja radne snage. Njima treba pridodati odredbe na osnovu kojih Komisija može dozvoliti državama članicama da odstupe od svojih obaveza, kao i one koje je ovlašćuju da preduzima mere u cilju koordinacije politika država članica. U svim ovim slučajevima Komisija samostalno, bez ikakvog učešća Saveta ili bilo kog drugog organa, donosi obavezujuće akte. Tom prilikom ona može da donosi kako pojedinačne odluke, tako i regulative ili direktive kao akte opšte prirode.

Najvažnija grupa odredaba ove vrste tiče se primene pravila o konkurenciji i državnoj pomoći u odnosu na javna preduzeća i monopole. Tako, na primer, UFEU ovlašćuje Komisiju da uputi direktive i odluke državama članicama kako

³² Čl. 76. UFEU.

³³ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora, *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, D. Dimitrijević, B. Miljuš (ur.), Beograd, 2012, str. 77.

³⁴ Čl. 15, stav 1 UEU.

bi obezbedila primenu odredaba ovog člana koji uređuje odnos između države i javnih preduzeća i preduzeća kojima države daju posebna ili isključiva ovlašćenja. Isto tako, Komisija ima pravo da donosi odluke kojima državama članicama nalaže da izmene ili ukinu državnu pomoć ukoliko oceni da ona nije spojiva sa unutrašnjim tržištem ili da je zloupotrebljena.³⁵ Kad je u pitanju oblast slobodnog kretanja radne snage, Komisija može da na sopstvenu inicijativu donosi regulative kojima se radnici posle prestanka zaposlenja u državi članici mogu stalno nastaniti na njenoj teritoriji.³⁶

Mnogo više zakonodavnih ovlašćenja Komisija dobija na osnovu delegacije od strane zakonodavnih organa Unije. Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora mogućnost delegacije zasnivala se na čl. 202 Ugovora o Evropskoj zajednici (dalje: UEZ) kojim je isključivo Savet bio nadležan da radi ostvarivanja ugovorom predviđenih ciljeva svojim odlukama prenosi na Komisiju ovlašćenja za sprovođenje propisa koje on donosi³⁷ i to posebno u oblasti zajedničke poljoprivredne politike i jedinstvenog tržišta. Osim što je Savetu poverena isključiva i opšta nadležnost za prenošenje vlastitih ovlašćenja na Komisiju, ova odredba predviđela je mogućnost uspostavljanja stalne kontrole nad korišćenjem delegiranih ovlašćenja na osnovu pravila donetih unapred. Takva je pravila Savet usvojio kao tzv. Odluku o komitologiji koja predviđa osnivanje posebnih komiteta sastavljenih od predstavnika država na nivou eksperata. U zavisnosti od stepena kontrole postojala su tri tipa ovih komiteta (savetodavni, upravni i regulatorni), a samim tim i tri vrste postupaka njihovog učešća u postupku donošenja odluke od strane Komisije.³⁸

Lisabonskim ugovorom mehanizam komitologije zamenjen je mogućnošću da Komisija na osnovu ovlašćenja prenetih od strane Saveta i Evropskog parlamenta

³⁵ Čl. 106 i čl. 108. UFEU.

³⁶ Čl. 45, stav 3, tačka g UFEU.

³⁷ Pošto je tokom vremena Evropski parlament postao saodlučilac u brojnim oblastima delovanja EU, u praksi su sve češće ovlašćenja Komisiji zajednički delegirali Savet i Parlament, iako za takvo delovanje nije postojalo izričito utemeljenje u osnivačkom ugovoru (T. Čapeta, *Pravni akti EU, Reforma EU: Lisabonski ugovor*, S. Rodin, T. Čapeta, I. G. Lang (ur.), Zagreb, 2009, str. 136-137).

³⁸ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *op. cit.*, str. 111-113.

usvaja instrumente koji se nazivaju delegirani akti. Uvođenje nove vrste akata u pravni sistem EU imalo je prvenstveno za cilj da delatnost ovih organa usmeri samo na osnovne i suštinske elemente zakonodavne politike, dok se usvajanje detaljnih pravila delegira Komisiji, koja je nesumnjivo sposobna da obezbedi ekspertsku analizu, rukovodeći se, pri tome, interesima EU. U isto vreme, novo rešenje predstavlja pokušaj da se unutar implementacione nadležnosti Unije ustanovi jasnije razlikovanje između kvazi-zakonodavnih i čisto implementacionih ovlašćenja Komisije.³⁹

Prema slovu Lisabonskog ugovora kod delegiranih akata radi se o pravnim aktima koji nemaju zakonodavni karakter, ali su opšteprimenjivi.⁴⁰ Odsustvo njihovog zakonodavnog karaktera znači da oni nisu doneti u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Međutim, sadržinski posmatrano, akti koje donosi Komisija na osnovu delegiranih ovlašćenja jesu zakonodavni na osnovu toga što Savet i Parlament prenose isto zakonodavno ovlašćenje na osnovu koga su sami doneli zakonodavni akt. S druge strane, ovi akti imaju opšti i apstraktni karakter, što znači da nisu upućeni individualnim subjektima niti se primenjuju na neki pojedinačni slučaj ili situaciju.⁴¹

Svrha donošenja delegiranih akata je da se izmene ili dopune oni elementi zakonodavnog akta koji nemaju suštinski značaj. U tom pogledu Lisabonski ugovor sadrži izričitu odredbu prema kojoj su suštinski elementi rezervisani isključivo za zakonodavne akte i ne mogu biti predmet prenošenja ovlašćenja.⁴² Međutim, Ugovor ne daje definiciju delova zakonskog akta koji nemaju suštinski značaj, pa će odgovor na pitanje šta se smatra bitnim ili nebitnim elementima pravnog regulisanja zavisiti od okolnosti konkretnog slučaja. Konačnu odluku o tome da li se radi o pitanju koje može biti predmet delegiranog akta doneće u

³⁹ A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spaventa, D. Wyatt, *op. cit.*, p. 86.

⁴⁰ Čl. 290, stav 2 UFEU.

⁴¹ Više o tome: *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovation*, Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study, Brussels, 2010, pp. 91-92.

⁴² Čl. 290, stav 1 UFEU.

krajnjem slučaju Savet i Parlament kao glavni akteri zakonodavnog procesa,⁴³ s tim što njihov izbor podleže sudskoj kontroli.

U dosadašnjoj praksi Sud pravde bio je u prilici da se izjasni o tome, rekavši da shvatanje o tome šta je bitan elemenat materije koja se reguliše "treba rezervisati za odredbe koje su namenjene za davanje konkretnog oblika osnovnim uputstvima politike Unije".⁴⁴ Prema stavu Suda, delegirana zakonodavna ovlašćenja Komisije smela su se ticati bitnog dela neke materije samo ukoliko su zakonodavni organi dovoljno precizno definisali značajne pojmove materije koja je predmet regulisanja i time suzili i konkretizovali legislativne mogućnosti Komisije unutar bitnog dela materije.⁴⁵ Nasuprot tome, kada se delegacija tiče nebitnih delova materije, dozvoljena je generalna delegacija ovlašćenja i bez njene konkretizacije. Ova sudska praksa ustanovljena je pre nego što je Lisabonskim ugovorom uvedena nova kategorija delegiranih akata, tako da ostaje da se vidi kako će odredbe ovog ugovora uticati na buduće odluke Suda. U svakom slučaju treba očekivati da će Sud zahtevati formalno navođenje navedenih kriterijuma, ali da će sam sadržaj delegacije ostati nepromenjen.

Cilj prenošenja ovlašćenja na Komisiju može biti dvojak: da se delegiranim aktom izmene neki nebitni elementi zakonodavnog akta ili da se izvrši njihova dopuna. U ovom drugom slučaju postojećim odredbama se dodaju nove, a da se pri tome one same ne menjaju.⁴⁶ Akti koje Komisija usvoji na osnovu delegiranih ovlašćenja moraju u svom nazivu nositi oznaku "delegirani".

Kad je u pitanju kontrola nad Komisijom u postupku donošenja delegiranih akata, tvorcii Lisabonskog ugovora obavezali su zakonodavce da u svom zakonskom aktu izričito utvrde ciljeve, sadržaj, domašaj i trajanje prenetih

⁴³ N. Misita, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2010, str. 305. Isto mišljenje prihvaćeno je u Radnoj grupi IX koja je obrazovana da bi predložila pojednostavljenje pravnih akata i postupaka odlučivanja u EU; videti: Working Group IX on the Simplification of Legal Procedures and Instruments, *Final Report*, 29 November 2002, p. 10.

⁴⁴ Slučaj C-240/90, *Germany v. Commission*, ECR I, 1992, p. 5383.

⁴⁵ Slučaj C-104/97, *Atlanta v. EC*, ECR I, 1999, p. 6983.

⁴⁶ T. Čapeta, *op. cit.*, str. 135.

ovlašćenja.⁴⁷ Od stepena razrade ovih elemenata u zakonodavnom aktu zavisice obim ovlašćenja Komisije tokom usvajanja delegiranog akta. Savet i Evropski parlament slobodni su da od slučaja do slučaja određuju ova ograničenja, ali pritom moraju voditi računa da ona budu dovoljno jasna, precizna i detaljna, kao i da omoguće Komisiji efektivno vršenje prenetih ovlašćenja.⁴⁸

Iznoseći svoje viđenje ovih odredaba o kontroli, Komisija je ubrzo nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora iznela stav da iz razloga efikasnosti i brzine prednost treba dati prenošenju ovlašćenja na neodređeno vreme nad klauzulama kojima se automatski ograničava trajanje delegiranog ovlašćenja. Pored toga, Komisija je izrazila spremnost da u pripremnoj fazi sprovede na sistematski način konsultacije sa stručnjacima iz nacionalnih organa svih država članica koji će biti odgovorni za sprovođenje delegiranih akata kada oni budu usvojeni. Njima će se pribegavati u više navrata kako bi se nacionalnim ekspertima omogućilo da daju svoj koristan i delotvoran doprinos radu Komisije na pripremi delegiranih akata. Na kraju konsultacija Komisija će obavestiti eksperte o zaključcima za koje smatra da se mogu izvesti iz diskusija, kao i o svojim prvim reakcijama i daljim koracima. Pritom Komisija zadržava potpunu samostalnost u postupku donošenja delegiranih akata, tako da je isključena bilo kakva formalna i institucionalna uloga nacionalnih predstavnika u ovom procesu.⁴⁹

Međuinstitucionalni sporazum koji je u međuvremenu zaključen između Saveta, Komisije i Parlamenta predviđa da je Komisija u toku pripremanja i izrade nacrtu delegiranih akata dužna da obezbedi istovremeno, blagovremeno i prikladno upućivanje relevantnih dokumenata Savetu i Parlamentu, kao i da unapred sprovede odgovarajuće i transparentne konsultacije, uključujući i ekspertski nivo.⁵⁰ Od značaja je odredba Okvirnog sporazuma o odnosima Komisije i

⁴⁷ Čl. 290, stav 1 UFEU.

⁴⁸ Više o tome: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁹ A. Héritier, C. Moury, C. Bishoff, C. F. Bergström, *Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology*. Oxford, 2013, p. 52.

⁵⁰ Common Understanding between the Council, the Commission and the European parliament, *Implementation of Article 290 of the TFEU - Delegated Acts*, Brussels, April 2011 (8753/11).

Parlamenta koja ovom organu garantuje mogućnost da dobije sve informacije i dokumente o sastancima održanim sa nacionalnim ekspertima u okviru rada na pripremi i sprovođenju zakonodavstva EU. Na zahtev Parlamenta Komisija može, takođe, da pozove njegove eksperte da prisustvuju ovim sastancima. Tom prilikom predstavnici Parlamenta mogu da koriste prikupljene informacije u daljim fazama postupka odlučivanja.

S druge strane, zakonskim aktom mogu se izričito predvideti uslovi pod kojima se vrši prenos ovlašćenja na Komisiju. U Lisabonskom ugovoru nije precizirano o kojim je uslovima reč, već su samo navedeni neki primeri. Tako se zakonodavnim aktom može predvideti ovlašćenje Parlamenta i Saveta da povuku delegirano ovlašćenje. Druga mogućnost je da se stupanje na snagu delegiranog akta uslovi neprotivljenjem, tj. neulaganjem prigovora od strane ovih organa u roku koji je propisan zakonskim aktom. Odluke u oba slučaja Parlament donosi većinom od ukupnog broja članova, a Savet kvalifikovanom većinom.⁵¹ Ovakva kontrola se sprovodi naknadno (*ex post*) pošto je Komisija već donela delegirani akt, a ne tokom postupka usvajanja (*ex ante*), što ovoj instituciji ostavlja dosta široku slobodu prilikom vršenja prenetih ovlašćenja.⁵²

4. Implementaciona ovlašćenja Komisije

Implementacione nadležnosti u okviru prava EU uglavnom su u rukama država članica. Pravni poredak EU počiva na principu da je izvršavanje obaveza koje proističu iz njenih pravnih akata povereno državama članicama.⁵³ Stoga je implementacija u pravnom sistemu Unije prepuštena državama članicama kao njihovo pravo i obaveza. To izričito potvrđuje UFEU koji obavezuje države članice da preduzmu sve mere nacionalnog karaktera za sprovođenje obavezujućih akata EU.⁵⁴

⁵¹ Stav 2 čl. 290. UFEU.

⁵² Videti: Joint CEPS, EGMONT-The Royal Institute for International Relations and European Policy Centre Study, *op. cit.*, p. 94.

⁵³ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora, str. 301.

⁵⁴ Čl. 291, stav 1.

Kao izuzetak od ovog opšteg pravila propisano je da se Komisiji, a u znatno užem obimu i Savetu, može prepustiti nadležnost za usvajanje mera neophodnih za sprovođenje pravno obavezujućih akata Unije. Implementacione akte usvaja Komisija u onim slučajevima kada pravno obavezujući akt Unije zahteva jednoobraznu primenu u svim državama članicama. Donošenje implementacionih mera može se poveriti Savetu samo u posebno opravdanim slučajevima⁵⁵ ili kada je to izričito predviđeno Ugovorom u oblasti zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti.⁵⁶

Implementaciona ovlašćenja poveravaju se Komisiji samim aktom koji treba sprovesti, pri čemu se, za razliku od delegiranih akata, ne mora raditi o zakonodavnom aktu. Dovoljno je da to bude pravno obavezujući akt Unije. Implementacioni akt mora biti u potpunosti saglasan sa osnovnim aktom, što znači da je u okviru sprovođenja Komisiji dato samo ovlašćenje za dopunu tog akta, ali ne i na njegovu izmenu. U svakom slučaju Komisija, kao i kod delegiranih ovlašćenja, može donositi implementacione akte opšte prirode koji po slovu Lisabonskog ugovora nemaju zakonodavni karakter, jer nisu doneti u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Akti koje Komisija donosi u okviru svojih izvršnih ovlašćenja moraju u svom nazivu sadržati oznaku "implementacioni".⁵⁷

S obzirom da je sprovođenje prava EU ostavljeno državama članicama, one zadržavaju pravo da kontrolišu način na koji Komisija vrši izvršnu nadležnost. Pravila i opšta načela mehanizma kontrole država članica nad implementacionim ovlašćenjima Komisije propisuju Evropski parlament i Savet. Dajući pravo Parlamentu da uređuje način kontrole, Lisabonski ugovor ukida monopol koji je do sada imao Savet u regulisanju sistema komitologije.⁵⁸ Ovi organi to čine

⁵⁵ Stav 2 čl. 291 UFEU. U tim slučajevima Savet mora veoma temeljno i detaljno da obrazloži razloge zbog kojih mu je prepušteno donošenje neophodnih implementacionih mera; videti: slučajeve: 16/88, *Commission v. Council*, ECR, 1989, p. 3457; C-257/01, *Commission v. Council* ECR I, 2005, p. 34; C-133/06, *European parliament v. Council*, ECR I, 2008, p. 3189.

⁵⁶ Čl. 24. i čl. 26. UEU.

⁵⁷ Čl. 291, stav 4. UFEU.

⁵⁸ Sve glasnije kritike zbog odsustva demokratske kontrole nad izvršnim ovlašćenjima Komisije od strane Evropskog parlamenta i pretvaranje postupka saodlučivanja u redovni zakonodavni

zajednički i unapred donošenjem regulative u redovnom zakonodavnom postupku.⁵⁹

Postupajući na osnovu navedene odredbe, Parlament i Savet su 16. februara 2011. godine usvojili Regulativu o utvrđivanju opštih pravila i načela kontrole država članica nad vršenjem implementacionih ovlašćenja Komisije.⁶⁰ Ovim aktom, koji zamenjuje raniju Odluku Saveta o komitologiji,⁶¹ zadržan je savetodavni postupak kontrole, ali su ukinuti dotadašnji postupci uz učešće upravnog i regulatornog komiteta, regulatorni postupak sa kontrolom i zaštitna procedura. Kao novi oblici kontrole predviđeni su postupak ispitivanja i hitna procedura. Tačnije rečeno, postupak ispitivanja po svojoj suštini predstavlja kombinaciju već poznatih elemenata upravnog i regulatornog postupka,⁶² dok je novina samo hitna procedura.

U osnovnom aktu koji treba sprovesti bliže se određuje vrsta postupka koji treba primeniti i to zavisno od materije koja se njime reguliše, njegovog domašaja, kao i postupka po kome je sam osnovni akt donet. U svim ovim postupcima kontrola se ostvaruje preko komiteta čiji su članovi predstavnici država članica, a kojima predsedava predstavnik Komisije, ali bez prava glasa. Pored njih, ustanovljen je apelacioni komitet sastavljen od predstavnika država članica koje sada neposredno, a ne više preko Saveta kao što je to bio slučaj u okviru ranijeg upravnog i regulatornog postupka, odlučuju u situacijama kada dođe do neslaganja između Komisije i odgovarajućeg komiteta.

postupak osnovni su razlozi za usvajanje novog rešenja koje je zamenilo dotadašnju Odluku o komitologiji za čije je donošenje bio isključivo nadležan Savet (u ovom smislu: Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije I*, Sarajevo, 2012, str. 150).

⁵⁹ Čl. 291, stav 3 UFEU.

⁶⁰ 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 EU*, L 55/2011.

⁶¹ 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 EU*, L 200/ 2006.

⁶² K. Lenaerts, P. V. Nuffel, R. Bray, N. Cambien, *op. cit.*, p. 699.

Postupak uz učešće savetodavnog komiteta (*advisory procedure*) ustanovljen je kao pravilo za usvajanje implementacionih akata. On se, naime, primenjuje u svim slučajevima kada nije predviđena procedura ispitivanja, ali i unutar područja primene ove procedure, ako je to opravdano posebnim razlozima.⁶³ Savetodavni postupak daje Komisiji najšira ovlašćenja u donošenju implementacionog akta. Njena je obaveza da komitetu dostavi nacrt implementacionog akta i od njega zatraži mišljenje u određenom roku. Komitet u roku koji odredi predsedavajući, a to je uvek predstavnik Komisije, u zavisnosti od hitnosti materije, usvaja mišljenje o nacrtu, ako je potrebno i glasanjem. Ukoliko pristupi glasanju komitet mišljenje usvaja prostom većinom od ukupnog broja članova, pri čemu predsedavajući ne učestvuje u glasanju. Postoji mogućnost da se u određenim opravdanim slučajevima primeni pismena procedura za usvajanje mišljenja. Mišljenje komiteta unosi se u zapisnik zajedno sa stanovištem člana komiteta koji je eventualno zahtevao da se navede njegov stav. Komisija ima obavezu da prilikom donošenja implementacionog akta krajnje pažljivo razmotri zaključke koji proizilaze iz rasprave u komitetu, kao i da u što većoj meri uzme u obzir mišljenje koje je on usvojio.⁶⁴ Međutim, mišljenje komiteta čak i kada je negativno nije obavezno niti sprečava usvajanje nacrta akta. U ovom postupku pravo odlučivanja u celosti pripada Komisiji koja konačno donosi implementacioni akt.

Sloboda odlučivanja Komisije znatno je ograničena u postupku ispitivanja (*examination procedure*). Ova procedura se primenjuje za usvajanje implementacionih akata opšteg domašaja i drugih akata koji se odnose na programe sa značajnim posledicama, zajedničku politiku u oblasti poljoprivrede i ribarstva, životnu sredinu, bezbednost, zaštitu zdravlja i sigurnosti ljudskih bića, životinja i biljnog sveta, zajedničku trgovinsku politiku i oporezivanje.⁶⁵

Postupak ispitivanja se odvija na identičan način kao i u prethodnom slučaju do momenta usvajanja mišljenja, budući da se ovde traži kvalifikovana većina koja je

⁶³ Čl. 2, stav 3 Regulative. Videti slučajeve: C-378/00, *Commission v. European Parliament and Council*, ECR I, 2003, p. 937; C-122/04, *Commission v. Council and European Parliament*, ECR I, 2006, p. 2001.

⁶⁴ Videti čl. 3, stavovi 2, 5 i 6 i čl. 4, stavovi 1. i 2. Regulative.

⁶⁵ Čl. 2, stav 2. Regulative.

inače potrebna u Savetu (tzv. dvostruka većina).⁶⁶ Naime, po ovoj proceduri Komisija nacrt implementacionog akta dostavlja komitetu koji mišljenje usvaja kvalifikovanom većinom u roku koji utvrdi predsedavajući. Ako u tom roku komitet usvoji pozitivno mišljenje Komisija na osnovu svog nacrta donosi implementacioni akt. U slučaju izostanka mišljenja komiteta Komisija, takođe, može da usvoji implementacioni akt, osim u izuzetnim slučajevima (koji se tiču oporezivanja, finansijskih usluga, zaštite zdravlja i bezbednosti ili konačnih multilateralnih zaštitnih mera), kao i kada osnovni akt predviđa da se implementacioni akt ne može usvojiti bez mišljenja komiteta ili ako se prosta većina članova komiteta izjasni protiv nacrta akta.⁶⁷

Međutim, negativno mišljenje komiteta ima za posledicu blokadu donošenja implementacionog akta u Komisiji. U ovom slučaju Komisija ima dve mogućnosti: da istom komitetu podnese izmenjeni tekst predloga akta u roku od dva meseca od donošenja negativnog mišljenja ili da nacrt akta u roku od mesec dana uputi apelacionom komitetu radi daljeg razmatranja. Ukoliko apelacioni komitet kvalifikovanom većinom usvoji pozitivno mišljenje ili ne dâ mišljenje,⁶⁸ Komisija može da na osnovu svog nacrta donese implementacioni akt. Negativno mišljenje apelacionog komiteta, pak, konačno lišava Komisiju mogućnosti usvajanja implementacionog akta.⁶⁹

Hitna procedura (*accelerated procedure*) primenjuje se u slučajevima kada imperativni razlozi opravdavaju neposrednu primenu implementacionog akta. Ovo je, recimo, standardna procedura kad su u pitanju privremene antidamping mere. U tom slučaju Komisija je ovlašćena da donese i odmah primeni implementacioni akt. Ona, dakle, nema obavezu da njegov nacrt prethodno dostavi odgovarajućem komitetu radi davanja mišljenja. Takav akt ostaje na snazi

⁶⁶ Videti čl. 16, stavovi 4 i 5 UEU i čl. 238, stav 3. UFEU.

⁶⁷ U ovim slučajevima predsedavajući komiteta može u roku od dva meseca da dostavi izmenjenu verziju implementacionog akta komitetu koji nije usvojio prethodnu verziju ili u roku od jednog meseca od dana odbijanja da taj, neizmenjeni nacrt prosledi apelacionom komitetu (čl. 5, stav 4 Regulative).

⁶⁸ Izuzetak je slučaj usvajanja konačnih multilateralnih mera zaštite kada je uvek neophodan pozitivan stav usvojen kvalifikovanom većinom (čl. 6, stav 4 Regulative).

⁶⁹ Videti čl. 5, stavovi 2, 3 i 4 i čl. 6, stav 3 Regulative.

najduže u roku od šest meseci, ali je dužnost Komisije da najkasnije 14 dana od njegovog usvajanja zatraži mišljenje komiteta. Ukoliko je u pitanju akt za čije se usvajanje inače primenjuje postupak ispitivanja, negativno mišljenje komiteta prinuđuje Komisiju da odmah ukine implementacioni akt donet po hitnoj proceduri.⁷⁰

Uprkos ukidanju monopola Saveta, kontrolna funkcija Parlamenta i dalje je ograničena samo na implementacione akte koji se donose na osnovu osnovnog akta usvojenog u redovnom zakonodavnom postupku. Takav položaj Parlament je imao i na osnovu ranije važeće tzv. druge Odluke o komitologiji, izmenjene 2006. godine. Ukoliko je, naime, osnovni akt usvojen u redovnom zakonodavnom postupku, Savet i Parlament mogu ukazati Komisiji na to da smatraju da je implementacioni akt prekoračio ovlašćenja utvrđena u osnovnom aktu. U tom slučaju Komisija posle razmatranja primedbi Saveta i Parlamenta ovim organima saopštava da li će implementacioni akt usvojiti, izmeniti ili povući.⁷¹

5. Zaključna razmatranja

Novine navedene u ovom radu jasno pokazuju da su tvorci Lisabonskog ugovora izvršili nekoliko bitnih izmena kada je u pitanju nadležnost Komisije u procesu predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije. Te promene nisu uvek i svuda jednake po obimu ili materiji, a što je možda najznačajnije, ni po svojoj važnosti. Neke od njih samo potvrđuju i proširuju postojeća ovlašćenja Komisije, dok druge sežu do redefinisanja podele akata organa EU.

Svakako najmanja promena tiče se osnovne funkcije i poluge moći Komisije koju čini njeno isključivo pravo inicijative u usvajanju akata organa EU. Lisabonski ugovor zadržava taj "zlatni standard", ali ga proširuje izvan okvira dosadašnjeg prvog stuba. Komisija se pojavljuje kao ekskluzivni predlagač u redovnom zakonodavnom postupku, pošto se zakonski akti mogu usvojiti samo na njen predlog. Kad je u pitanju policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, Lisabonski ugovor donosi značajnu novinu u poređenju sa ranijim trećim stubom, budući da pravo zakonske inicijative Komisija više ne deli sa državama

⁷⁰ Čl. 8 Regulative.

⁷¹ Čl. 11 Regulative.

članicama na ravnopravnoj osnovi. U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike nadležnost inicijative podeljena je između država članica i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je novi akter u ovom domenu. Tom prilikom Visoki predstavnik predloge obavezujućih akata može podnositi samostalno ili uz podršku i zajedno sa Komisijom.

Lisabonski ugovor u pravni sistem EU uvodi potpuno novu kategoriju akata pod nazivom delegirani akti. Njih donosi Komisija na osnovu ovlašćenja sadržanog u zakonodavnom aktu sa ciljem da se dopune ili izmene oni njegovi elementi koji nemaju suštinski značaj. U isto vreme, Lisabonski ugovor predviđa potpuno novi mehanizam kontrole nad Komisijom kada se radi o vršenju delegiranih ovlašćenja. Ovaj se mehanizam sprovodi izvan postojećeg postupka komitologije i u njemu Savet zajedno sa Parlamentom vrši dvostruku kontrolu. S jedne strane, svaki od ovih organa može odlučiti da povuče delegaciju, a s druge, stupanje na snagu delegiranog akta se može usloviti time da oni ne stave prigovor u roku koji je predviđen zakonodavnim aktom.

Na prvi pogled manje uočljiva izmena tiče se implementacione nadležnosti Komisije, odnosno načina na koji je koncipirano funkcionisanje izvršne vlasti u EU. Lisabonski ugovor implementacionu funkciju ostavlja i dalje državama članicama, s tim što pored Komisije i Saveta, kojima se može poveriti sprovođenje akata, kao novog aktera uvodi Evropski parlament, dajući mu pravo da učestvuje u regulisanju sistema komitologije donošenjem regulative u redovnom zakonodavnom postupku. Time se sistem ne samo umnožava, već postaje mnogo složeniji i to na način koji nije predstavljao deo prethodne prakse delovanja organa EU. Mada takva promena nije dovoljna da bi se Komisiji oduzeo status glavnog organa u postupku sprovođenja pravnih akata, ona je, posebno ako se posmatra u svetlu nove regulative o komitologiji, dovoljna da opravda zaključak o njenoj izmenjenoj nadležnosti u ostvarivanju implementacione funkcije u pravnom sistemu EU.⁷²

Ostaje otvoreno pitanje kako će u praksi funkcionisati podela na delegirane i implementacione akte, posebno sa stanovišta odnosa novog mehanizma kontrole nad radom Komisije i već poznatog, ali nešto izmenjenog, sistema komitologije.

⁷² Z. Radivojević, Nova institucionalna reforma Evropske unije, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2009, 1(LVII), str. 215.

Iskustva u prvim godinama primene Lisabonskog ugovora pokazuju skoro apsolutnu dominaciju implementacionih nad delegiranim aktima. Tako su, recimo, u toku 2010. godine od 589 regulativa Komisije samo četiri usvojene kao delegirani akti, dok su sve od ukupno 66 direktiva donete kao implementacioni akti. Naredne tri godine Komisija je prosečno usvajala oko 600 regulativa i 70 direktiva, ali među njima nije bilo nijednog akta koji je u svom nazivu nosio oznaku "delegirani".⁷³ Ovakva premoć implementacionih akata najverovatnije je rezultat nastojanja država članica da i dalje zadrže neposredan uticaj nad korišćenjem prenetih implementacionih ovlašćenja, a to im sistem komitologije, kroz formalno i institucionalizovano učešće njihovih predstavnika, omogućava u daleko većoj meri nego novoustanovljeni mehanizam kontrole vršenja delegiranih ovlašćenja Komisije.

Zoran Radivojević, LL.D.*

Competence of the Commission in Proposing, Adopting and Implementing Legal Acts of the European Union Institutions

Summary

Under the EU founding treaties, the European Commission has been entrusted with a range of responsibilities, among which special significance is attributed to its competence in the procedure for proposing, adopting and implementing the binding acts of the European Union. 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 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

⁷³ A. Héritier, C. Moury, C. Bishoff, C. F. Bergström, *op. cit.*, p. 56.

* Full-time Professor, Faculty of Law University of Niš.

Parliament. Finally, the Commission has implementing powers, aimed at implementing legally binding acts of the EU.

The Lisbon Treaty has brought significant changes in terms of the Commission's competence in proposing, adopting and implementing 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, called delegated acts. They are adopted by the Commission on the basis of the authority contained in a legislative act for the purpose of supplementing or amending some non-substantial elements of that legislative act.

With regards to the Commission's implementing powers, the Lisbon Treaty still leaves the implementation of EU law and policies to 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 implementation authority, it is sufficient (particularly in light of the new regulation on comitology) to justify the conclusion about an altered role of the Commission in achieving its implementation function in the EU legal system.

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