

Zakonodavni i nezakonodavni pravni akti Evropske unije i demokratski legitimitet

*Adnan Mahmutović**

UDK 341.171(4)EU
321.7(4)EU
339.923:061.1>(4)EU

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 28. 8. 2012.

Accepted / prihvaćeno: 22. 7. 2013.

Evropska unija se već nekoliko decenija suočava sa problemom demokratskog deficita. Problem demokratskog deficita postaje naročito vidljiv sa stupanjem na snagu Ugovora iz Mastrihta sa kojim Unija dobija jednu novu viziju – viziju političke zajednice. Početak integracijskog procesa, s obzirom na to da je bio ispunjen dominantno ekonomskim aspektima, nije nužno zahtijevao velik uticaj građana, što se ne može reći za političku integraciju koja radi svoje stabilizacije zahtijeva veći demokratski legitimitet, odnosno značajnije uključivanje i potvrdu građana EU. U tom kontekstu ovaj članak analizirajući domete lisabonskih rješenja koja se odnose na pitanja zakonodavnih i nezakonodavnih pravnih akata EU ima cilj da predstavi elemente koji bi trebali unijeti više transparentnosti i odgovornosti u postupak odlučivanja na supranacionalnom nivou.

Ključne riječi: zakonodavni pravni akti, nezakonodavni pravni akti, delegirajući, implementirajući, demokratski legitimitet

* Dr. sc. Adnan Mahmutović, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Bosna i Hercegovina (Faculty of Law Zenica, Bosnia and Herzegovina, e-mail: mahmut.beg@hotmail.com)

1. Uvod

U svjetlu rješenja koja su stupila na snagu Ugovorom iz Lisabona analiziraju se pitanja zakonodavnih i nezakonodavnih pravnih akata Evropske unije i jačanja demokratskog legitimiteta. U okviru analize najprije ćemo predstaviti analizu lisabonskih rješenja koja se odnose na zakonodavne i nezakonodavne akte, zatim ćemo nastojati da prikažemo kakav je značaj zakonodavnih i nezakonodavnih pravnih akata sa aspekta jačanja demokratskog legitimiteta Unije. Lisabonski ugovor, nalažući obavezu Vijeću (član 16. (8) UEU) da osigura sjednice u javnosti kada raspravlja o nacrtu zakonskog akta, daje dovoljan razlog za provođenje odvojene analize zakonodavnih i nezakonodavnih akata čiju svrhu pojedini autori objašnjavaju kao »racionalizaciju postupaka i instrumenata u sve više političkoj Uniji tako da se osnovni politički izbori vrše u skladu sa postupkom koji je demokratski najlegitimniji« (Čapeta, 2009: 131). Pored toga, analiza će obuhvatiti i određene aspekte postupaka za usvajanje delegirajućih i implementirajućih pravnih akata te će s tim u vezi biti potrebno odvojeno predstaviti i te vrste akata. Predlisabonski postupak komitologije, koji je od nekih autora često kritikovan zbog nedostatka transparentnosti i odgovornosti (Peers, Costa, 2012: 427–460), sada je izmjenjen članovima 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju EU. Uvažavajući fundamentalne reforme načinjene na ranijem sistemu komitologije, a koje su stupile na snagu sa implementirajućom uredbom od 1. marta 2011.,¹ rad ima cilj da analizira hoće li novi lisabonski okvir dovesti do jačanja legitimiteta odluka, odnosno smanjenja demokratskog deficita koji je egzistirao u okviru ranijeg postupka komitologije.

2. Pravni akti Evropske unije – analiza lisabonskih rješenja

Lisabonski ugovor, za razliku od prethodnih ugovora, uvodi hijerarhiju pravnih normi. To znači da je u pravnom poretku Unije sada moguće napraviti jasniju razliku između pojedinih vrsta akata. Ovdje se posebno misli na distinkciju između zakonodavnih i nezakonodavnih akata. Zakonodavni akti se donose na temelju redovnog (v. čl. 294. UFEU) ili posebnog zakonodavnog postupka od strane Evropskog parlamenta i Vijeća

¹ Vidi Uredbu 182/2011, [2011] OJ L55/13.

(v. čl. 289. (2) UFEU), dok ostala tijela Unije ne mogu donositi zakonodavne akte. Sa druge strane, nezakonodavni akti se odnose na delegiranje ovlasti Komisiji da može usvojiti određene akte. Tu se pravi razlika između delegacije ovlasti na Komisiju da usvoji »delegirane akte« i delegiranja ovlasti Komisiji da usvoje tzv. »implementirajuće mjere«.² Prema tome, nezakonodavni akti mogu se podijeliti na dvije vrste – delegirane i implementirajuće – te s tim u vezi biće vrlo zanimljivo analizirati njihov položaj jer Lisabonski ugovor ne sadrži objašnjenja koja je razlika između delegacije i implementacije. Također, kao posebnu grupu možemo navesti nezakonodavne akte koji su usvojeni direktno na osnovu Ugovora (Dougan, 2008: 617–703).³ Nezakonodavni akti koje može usvojiti Komisija moraju biti opće namjene i mogu izmijeniti ili dopuniti neke od manje važnih elemenata zakonodavnog akta.

Glavne novosti, koje donosi Lisabonski ugovor sa područja organizacije i uređenja pravnih akata, odnosno postupaka njihovog usvajanja, možemo sabrati u četiri tačke (Vatovec, 2010: 64):

- smanjenje broja vrsta pravnih akata i šire određenje »odluka«;
- hijerarhijsko uređenje pravnih akata sa uvođenjem kategorije delegiranih akata;
- određenje zakonodavnih akata;
- uvođenje građanske inicijative.

Jedna od najznačajnijih izmjena Lisabonskim ugovorom koja je načinjena na samom hramu Unije imala je svoju refleksiju i na pitanje uređenja pravnih akata EU. Naime, EU je Matrihtskim ugovorom bila utemeljena na tri stuba. Prvi, nadnacionalni, u kojem su zemlje članice pristale dijeliti svoju suverenost, i druga dva koja su počivala na klasičnim oblicima međunarodne saradnje. Lisabonski ugovor ukida treći stub saradnje i spaja ga sa prvim, nadnacionalnim. Zbog uklanjanja stubne strukture u Lisabonskom ugovoru pravni akti EU i postupci njihovog usvajanja uređeni su u jedinstvenom poglavlju II, VI dijela UFEU, u čl. 288.–299. UFEU. Također, u okviru ranijih UEZ i UEU, odredbe koje su predviđale zakonodavne procedure, odnosno koje su sadržavale pravne instrumente (uredbe, direktive,) bile su veoma fragmentirane. Da biste znali primijeniti zakonodavni postupak, odnosno koje pravne instrumente je potrebno u određenom slučaju usvojiti, morali ste konsultovati pojedinačne članove koji uređuju

² Implementirajuće ovlasti mogu se dodjeliti i Vijeću, v. čl. 291. (2) UFEU.

³ V. čl. 50., 108., 132., 342., 329., 236. UFEU.

relevantno pitanje. Drugim riječima, unutar ranijih Ugovora, način usvajanja direktiva, uredbi odnosno najvažnijih pravnih instrumenata Unije regulisani su različito u odnosu na svaki pojedinačni slučaj. Ponekad je samo Vijeće nadležno da djeluje na prijedlog Komisije, a u drugim slučajevima je to bio odgovarajući oblik saradnje sa Evropskim parlamentom (mišljenje, saradnja, pristanak, saodlučivanje). U trećem slučaju Komisija je imala samostalnu nadležnost kao što je to bilo predviđeno čl. 96. UEZ (Joma, 2004: 18–20). Lisabonski sporazum donosi značajan napredak i sistematiziranjem pomenutih postupaka i pravnih instrumenata predviđa uniformne procedure i pravne instrumente. Također, nema više potrebe za različitim vrstama pravnih akata drugog i trećeg stuba. U tome se ogleda smanjenje broja vrste pravnih akata. Nekadašnje okvirne odluke (*Framework Decision*), koje je Vijeće usvajalo na osnovu čl. 34. (2) (b) UEU, sa Lisabonskim ugovorom zamjenjuju direktive (Vatovec, 2010: 65). Osim toga, dalje konsekvence lisabonskog pregrupisanja su već evidentne. U praktičnom smislu, u osjetljivim pitanjima krivične politike i pratećeg prava odluke se donose većinski, a ne konsenzusom. Zatim, te odluke su nadređene i neposredno se primjenjuju u svim državama članicama, a Sud pravde EU ima mogućnost nadzora nad provođenjem prava koje je nastalo u okviru te evropske politike (Ćapeta, 2010: 35–47).

Zanimljiva su rješenja u Lisabonskom ugovoru koja se odnose na preimenovanje u pogledu uređenja odluka kao dijela sekundarnog zakonodavstva Unije. Naime, engleska verzija Ugovora govori o *decision*, slično i francuska verzija koristi izraz *décision*. Međutim, njemačka verzija pravi razlikovanje između »odluke« (*Entscheidung*) i »odluke« (*Beschluss*), slično je i sa verzijom na slovenskom jeziku koja pravi razliku između »odluke« (*odločba*) i »odluke« (*sklepe*). Bez obzira na to što postoje različita jezičko-terminološka polazišta u definiranju odluka na službenim jezicima EU, razlika, ipak, nije samo terminološke prirode. Zapravo, ovdje se nastoji da se ukaže na razliku između »odluke« kao pojedinačnog pravnog akta i »odluka« kao općeg pravnog akta (Vatovec, 2010: 65). Drugim riječima, Lisabonski ugovor prilagođavajući uređenje pravnih akata EU novonastaloj eroziji trostubne mastrihtske strukture odlukama daje šire dejstvo. Odluka iz čl. 288. (4) UFEU je ili, kao opći pravni akt, u cijelosti obavezujuća, ili je, u kontekstu prethodnog određenja, njeno dejstvo upravljeno samo na ono na što se odnosi i obavezujuća je samo u tom pravcu. Lisabonska doktrina šireg određenja odluke generiše više dosadašnjih vrsta pravnih akata: odluke iz čl. 249. (4) UEZ, odluke iz čl. 34. (2) c) UEU iz područja policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima i neke vrste akata iz čl. 12. UEU iz oblasti zajedničke vanjske i sigurnosne politi-

ke (ZVSP) (Vatovec, 2010: 65). Pri tome, pojedini autori ističu da u Lisabonskom ugovoru nije jasno da li je odluka iz čl. 288. (4) UFEU isti pravni akt kao odluka iz čl. 25. (b) UEU, sa kojima EU vodi ZVSP (*ibid.*, Bast, 2009: 389). Inače, jedina vrsta pravnih akata koja se usvaja u predašnjem drugom stubu, odnosno ZVSP jesu odluke (Tosiek). Najvažnije obilježje odluka koje se donose u području ZVSP jeste njihov nezakonodavni karakter.⁴ Također, šire uređenje pravih akata EU koje je stiglo sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora nije samo karakteristika odluka, već su i direktive na određen način dobile šire učinke zbog toga što će obuhvatati materiju koja je do sada bila vezana isključivo za tzv. okvirne odluke.⁵

Sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora može se postaviti pitanje pravnog kontinuiteta akata koji su usvojeni ranije. Odgovor na ovo pitanje je sadržan u čl. 9. Protokola broj 36 o prelaznom uređenju u kojem se kaže da akti koje su institucije, tijela, uredi i agencije Unije usvojili prije početka važenja Lisabonskog ugovora ostaju pravno valjani sve dok ne budu poništeni odnosno izmjenjeni. Također, određeno je da za akte iz oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima, usvojenim prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, u roku od pet godina i dalje budu na snazi ograničene nadležnosti Suda pravde EU.⁶ Pomenuti period od pet godina prije svega je potreban za adaptaciju država članica na pravne posljedice koje su proizvele okvirne odluke koje će, sada, biti kao direktive podvrgnute nadzoru Suda pravde (tužbe zbog neispunjavanja obaveza, koje može Komisija ili druga država članica uložiti protiv države članice zbog nepravovremene ili nepravilne implementacije direktive) i vertikalnim neposrednim učinkom direktiva (koje okvirne odluke nisu imale) (Vatovec, 2010: 66).

Također, detaljnom analizom teksta Lisabonskog ugovora možemo zapaziti da su vrlo česte odredbe koje sadrže generički opis nekog akta kao »mjere« ili »propisi«, odnosno ne ukazuju na to koju konkretnu vrstu pravnog akta će institucija u odnosnom slučaju donijeti (Vatovec, 2010: 66).⁷ U takvim slučajevima tri zakonodavne institucije imaju diskreciono pravo da odaberu formu pravne akcije, tj. u konkretnom pitanju one mogu

⁴ V. čl. 11., 12., 15.b, 24., 25., 31., UEU.

⁵ V. npr. čl. 83.(2) UFEU.

⁶ Čl. 10. (1) i (3) Protokola br. 36 o prelaznom uređenju.

⁷ V. čl. 33., 48., 64. (2), 77. (2), 78. (2), 79. (2) i (4), 81.(2), 82., 84., 87., 114., 118., 133., 157. (3), 166. (4), 168. (5), 169. (3), 172., 173. (3), 175., 182. (5), 189. (2), 194. (2), 195. (2), 196. (2), 197. (2), 209. (2), 212. (2), 214. (2), 325. (2), i 338. (1) UFEU.

donijeti uredbu, direktivu ili pak neki od pravnih akata koji neće imati zakonsku snagu, jedini uvjet je da pri tome poštuju načelo proporcionalnosti i odgovarajućeg postupka (v. čl. 296. (1) UFEU). Načelo proporcionalnosti sa zahtjevom za ravnotežu između korištene vrste pravnog akta i ostvarivanja ugovornih ciljeva ograničava izvođenje nadležnosti. Iz načela zakonitosti proizlazi da svaki pravni akt mora imati pravnu podlogu u odgovarajućem pravu EU, institucije EU moraju pri usvajanju određene vrste pravnog akta slijediti postupak koji je u ugovorima predviđen za njeno usvajanje (Vatovec, 2010: 67). Pri tome je sa Lisabonskim ugovorom pri razmatranju nacrtu zakonodavnih akata izričito zabranjeno usvajati akte za koje na predmetnom području nije predviđen odgovarajući zakonodavni postupak (v. čl. 296. (3) UFEU).

Sa druge strane, uvođenje tri normativne kategorije sekundarnih pravnih akata, ugrađenih u hijerarhijske odnose predstavlja također jednu od značajnih novina Lisabonskog ugovora. Karakteristika predlisabonskog uređenja bila je u tome da je razlikovanje između zakonodavnih i nezakonodavnih akata bilo poprilično nejasno, u razjašnjavanju nije pomogla ni vrsta pravnog akta, jer uredba se mogla koristiti za uređenje najvažnije zakonodavne materije ili kao izvedbeni akt Komisije. Lisabonski ugovor je tako uveo željeno i potrebno razgraničenje između zakonodavnih akata i izvedbenih akata *sensu stricto* te novu kategoriju delegiranih akata (Bieber, Salome, 1996: 907–930). U čl. 290. (3) predviđa se da se u naslovu delegiranih akata umetne pridjev »delegirani« odnosno čl. 291. (4) UFEU predviđa da se riječ 'implementirajući' umetne u naslov implementirajućih pravnih akata. Dakle, iz samog naslova pravnog akta vidi se kakav je njegov položaj u hijerarhiji. U nedostatku izričite odredbe koja bi drugačije tvrdila, možemo zaključiti da se radi o zakonodavnim aktima tada kada spomenuti pridjevi nisu zapisani u naslovu pravnog akta (Vatovec, *ibid.*).

Konačno, pored svih pobrojanih lisabonskih zanimljivosti ovdje vrijedi istaći i instrument interinstitucionalnih sporazuma. U prošlosti su institucije međusobno sklapale te instrumente sa kojima su u međusobnoj saglasnosti odredile načine međusobne saradnje u zakonodavnom ili u budžetskom postupku. Sa članom 295. UFEU sklapanje takvih sporazuma između Evropskog parlamenta, Vijeća i Komisije dobilo je pravnu osnovu u primarnom pravu EU.⁸ Ti sporazumi mogu biti obavezujući, institucije potpisnice svakako ih računaju kao autoritativno usmjerenje

⁸ U čl. 295. UFEU se kaže: »Evropski parlament, Vijeće i Komisija međusobno se savjetuju i sporazumno odlučuju o oblicima saradnje. U tom smislu, u skladu s ugovorima, mogu sklopiti međuinstitucionalne sporazume koji mogu biti obavezujuće prirode.«

njihovog međusobnog djelovanja (Monar, 1994: 693–719; Puntscher-Riekmann, 2007: 4–19).

3. Zakonodavni akti

Sve tri vrste pravnoobavezujućih akata EU (uredbe, direktive i odluke) mogu se usvajati kao zakonodavni, ali i kao nezakonodavni pravni akti (v. čl. 297. UFEU). Lisabonski ugovor je, kao što smo prethodno naveli, predvidio novo uređenje pravnih akata Evropske unije. Zapravo, moglo bi se kazati da Lisabonski ugovor harmonizira pravne akte tako da budu razumljivi i dostupni pravnicima koji dolaze iz različitih država članica EU (Voermans, 2011: 313–330). Kao glavni razlog za promjene u organizaciji pravnih akata navedena je nužnost pojednostavljenja sistema. No, da li je to i postignuto? Ovaj razlog neki autori komentarišu ironično: komplicirano pojednostavljenje (Čapeta, 2009: 125). Sa druge strane, drugi autori su se kod određivanja zakonodavnog akta zalagali za njegovo cjelovito određenje, a to znači i u formalnopravnom i materijalnopravnom kontekstu (Lenaerts, Desomer, 2002: 401). Međutim, Lisabonski se ugovor, slijedeći tradiciju Ugovora o Ustavu, između parlamentarnog (formalnopravnog) i funkcionalnog (materijalnopravnog) određenja zakonodavstva (Schutze, 2005: 5) opredjelio za formalnopravnu koncepciju zakonodavnog akta. Prema formalnopravnom shvatanju, zakonodavni akti predstavljaju pravne akte koji se usvajaju po redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Formalnopravna definicija vidljiva je iz čl. 296. (3) UFEU koji predviđa: »Pri razmatranju nacrtu zakonodavnih akata, Evropski parlament i Vijeće ne donose nijedan akt koji nije predviđen odgovarajućim zakonodavnim postupkom u području o kojemu je riječ.« Ovakav ishod je isposlovan uprkos činjenici da je *Radna grupa IX* pri Evropskoj konvenciji 2002. predlagala definiciju koja se fokusirala na to da se zakonodavni akti usvajaju na osnovu Ugovora te da oni uređuju bitne elemente u određenom području (Schutze, 2005: 9–10).⁹ Propuštanje prilike da se u Lisabonskom ugovoru suštinski elementi zakonodavnih akata odrede sadržajno, tj. materijalnopravno na određen način doprinosi u širem smislu nejasnoći oko razlikovanja između zakonodavnih i nezakonodavnih akata EU. Ovakvu konstataciju opravdava čl. 81. (2) h) UFEU prema kojem se određuje da se mjere za pomoć pri obučavanju sudija i sud-

⁹ Working Group IX on Simplification Final Report CONV 424/02, 9.

skog osoblja usvajaju po redovnom zakonodavnom postupku, bez obzira na to što se po sadržaju radi više o nezakonodavnoj materiji. Kritike na taj račun pojavile su se prije nego je Lisabonski ugovor uopće stupio na snagu (Vatovec, 2010: 75). Lisabonski ugovor zabranjuje zakonodavcima EU usvajanje u ugovoru nezapisanih vrsta akata ili nezakonodavnih akata na zakonodavnom području (v. čl. 296. (3) UFEU). Zakonodavni postupak u EU u pravilu se službeno pokreće od Evropske komisije koja podnosi prijedlog zakonodavnog akta Evropskom parlamentu i Vijeću (v. čl. 294. (2) UFEU). Imajući u vidu značaj zakonodavnih akata EU, sasvim je razumljiva intenzivna aktivnost predstavnika država članica u Komisiji, ali i raznih lobističkih skupina te predstavnika civilnog društva (Bowen, 2002: 365–390)¹⁰ koji nastoje da raznim prijedlozima i mišljenjima ostvare određeni uticaj na Komisiju već u ranoj fazi oblikovanja zakonodavnog prijedloga, odnosno pokušaju inicirati određeni zakonodavni prijedlog. Također, podnošenje zakonodavnog prijedloga države članice mogu inicirati preko svojih predstavnika u Vijeću, a od Ugovora iz Mastrihta takvu inicijativu može dati i Evropski parlament te najmanje milion građana, državljana većeg broja država članica, što je stupilo na snagu sa Ugovorom iz Lisabona (v. čl. 11. (4) UEU i čl. 225. UFEU). Analizirajući instrument Evropske građanske inicijative, može se zaključiti da pravo na pokretanje inicijative ne znači da će inicijativa i biti pokrenuta, odnosno zakon biti i usvojen jer inicijativa mora da prođe kroz proceduru institucionalnog odlučivanja što i ne garantuje uvijek pozitivan ishod. Osim toga, skupljanje jednog miliona potpisa građana od populacije koja broji više od 500 miliona, koje se usput čini relativno jednostavnim, neće proizvesti pravnu obavezu kod Komisije na podnošenje zakonodavnog prijedloga. Komisija zadržava pravo da odluči da li će podnijeti zakonodavni prijedlog ili ne. Ista situacija se pojavljuje i u slučaju kada Evropski parlament na temelju čl. 225. UFEU odnosno Vijeće na temelju čl. 241. UFEU zahtjevaju podnošenje prijedloga (Piris, 2010: 134). Međutim, ono što se pojavljuje kao određeni novitet jeste da, po ranijem uređenju, Komisija nije bila ugovorno obavezna odgovoriti da li se odazvati na takav zahtjev zakonodavaca EU, po Lisabonskom ugovoru ona mora obavjestiti instituciju o razlozima zbog čega je odbila prijedlog

¹⁰ Interesantan je omjer pristupa pojedinim institucijama EU koji uspiju ostvariti nacionalna udruženja u usporedbi s evropskima. U tom smislu nacionalna udruženja imaju bolji pristup Vijeću (43%), zatim Evropskom parlamentu (37%), pa tek Komisiji (21%). Sa druge strane, udruženja Evropske unije ostvaruju nešto veći stepen pristupa Evropskom parlamentu (38%) i Komisiji (43%).

(Vatovec, 2010: 68). Ovakvo rješenje može implicirati određenu dozu odgovornosti Komisije prema Vijeću i Evropskom parlamentu, koja ranije nije postojala, a koja se u većini zemalja zapadne Evrope smatra važnim obilježjem demokratskog legitimiteta.

Zakonodavni akti se usvajaju na prijedlog Komisije, a u posebnim slučajevima, najčešće iz oblasti pravosudne saradnje u krivičnim predmetima, policijskoj i administrativnoj saradnji, na inicijativu četvrtine država članica (v. čl. 76. UFEU), zatim na inicijativu Evropskog parlamenta (v. čl. 225. UFEU), na preporuku Evropske centralne banke i nakon savjetovanja s Komisijom ili na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Evropskom centralnom bankom (v. čl. 129. (3) UFEU), na zahtjev Suda pravde (v. čl. 13. Protokola broj 3 o statutu Suda pravde EU) ili Evropske investicijske banke (v. čl. 308. (3) i 289. (4) UFEU). Zakonodavni akti su se, ranije, u pravilu, usvajali u postupku saodlučivanja koji je Lisabonskim sporazumom preimenovan u redovni zakonodavni postupak. Ovaj postupak koji može imati tzv. tri čitanja i postupak pomirenja, sa određenim promjenama u odnosu na predlisabonski period naveden je u čl. 294. UFEU. Redovni zakonodavni postupak sa Lisabonskim sporazumom postaje pravilo za donošenje zakonodavnih akata EU. Također, pored pomenutog, važno je istaći i to da je oblast pitanja na koja se primjenjuje redovni zakonodavni postupak proširena.¹¹ Zapravo, sa povećanjem područja primjene redovnog zakonodavnog postupka dolazi do jačanja pozicije Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja čime se na indirektan način pojačava demokratski legitimitet donesenih akata EU. Nadalje, oblast pitanja može se dodatno proširiti u slučajevima za koje je predviđen poseban zakonodavni postupak (v. čl. 48. (7) UFEU).

Imajući u vidu specifičnosti u razvoju EU, ali i iskustva Ugovora o Ustavu, Lisabonski sporazum morao je predvidjeti i određena odstupanja od opisanog redovnog zakonodavnog postupka. Pomenuta odstupanja se, najprije, pojavljuju kao »odustajanje« od redovnog zakonodavnog postupka. Naime, ako član Vijeća smatra da bi nacrt direktive mogao uticati na temeljne aspekte njegovog nacionalnog krivičnog pravnog sistema, može zatražiti da se nacrt te direktive uputi Evropskom vijeću. U tom slučaju redovni zakonodavni postupak se obustavlja (v. čl. 82. (3) UFEU). Također, kao izuzetak od primjene redovnog zakonodavnog postupka pojavljuje se i

¹¹ Lisabonski ugovor proširuje svoju primjenu na oblasti: privrede i ribolova, turizma, sporta, oblasti slobode, sigurnosti i prava, intelektualnog vlasništva, energije, strukturnih fondova, imigracijske politike, oblasti očuvanja okoliša i porodičnog prava.

tzv. klauzula izuzeća (*opt-out*),¹² odnosno najčešći izuzetak je usvajanje zakonodavstva po posebnom zakonodavnom postupku. U posebnim slučajevima Evropski parlament, uredbama na vlastitu inicijativu sukladno posebnom zakonodavnom postupku nakon pribavljanja mišljenja Komisije, i uz suglasnost Vijeća, donosi uredbe i opće propise o ostvarivanju zadaća država članica. Sva pravila ili uvjeti koji se odnose na oporezivanje država članica ili bivših članica zahtijevaju jednoglasnost unutar Vijeća (v. čl. 223. (2) UFEU). Sa druge strane, češća je situacija da zakonodavne akte usvaja Vijeće nakon savjetovanja¹³ ili odobrenja (v. čl. 312. (2) UFEU) Evropskog parlamenta, pri tome se ne radi samo o različitim oblicima saradnje, nego i o glasanju obje institucije.¹⁴

3.1. Doprinos jačanju demokratskog legitimiteta

Uvažavajući prethodno, može se postaviti pitanje u čemu se ogleđa značaj zakonodavnih akata EU u kontekstu jačanja demokratskog legitimiteta Unije. U tom smislu već je spomenuto jačanje *input* legitimiteta kroz redovni zakonodavni postupak. Još dva momenta se pojavljuju u kontekstu pravnih posljedica zakonodavnih akata EU i doprinose jačanju demokratskog legitimiteta Unije. Prvi se odnosi na princip transparentnosti u radu Vijeća, dok je drugi vezan za dostupnost dokumentima. Naime, Lisabonski ugovor uvodi novitet u zasjedanju Vijeća u tom smislu da pri odlučivanju i glasanju o zakonodavnim aktima zasjedaju javno, što se isto tako odnosi i na Evropski parlament.¹⁵ Zbog toga svako zasjedanje Vijeća ima dva dijela, prvi je namijenjen raspravi o zakonodavnim aktima EU, dok se drugi odnosi na nezakonodavne aktivnosti.¹⁶ Drugi momenat omogućava transparentnost dokumenata. Naime, svaki građanin Unije, kao i svaka

¹² Protokol (br. 21) o stajalištu V. Britanije i Irske u pogledu oblasti slobode, sigurnosti i prava, područja sigurnosti okoliša i porodičnog prava.

¹³ Na taj način se usvajaju mjere u vezi sa socijalnom sigurnosti i socijalnom zaštitom. V. čl. 21. (3) UFEU.

¹⁴ Član 289. (2) UFEU, Lisabonski ugovor je donio novitet u smislu da je predašnji postupak saradnje, ranije predviđen u čl. 99., 102. (2), 103. (2) i 106. (2) UEZ, preimenovan u posebni zakonodavni postupak, čl. 125. (2) i 128. (2) UFEU, odnosno redovni zakonodavni postupak, čl. 121. (6) UFEU.

¹⁵ Član 16. (8) UEU i 15. (2) UFEU.

¹⁶ Poslovnik Vijeća (2009/937/EU), UL L 325, 11. 11. 2009, 35. Također čl. 7. koji se odnosi na pitanja javnosti rasprava i dostupnosti dokumenata.

fizička ili pravna osoba koja prebiva ili ima registrirani ured u nekoj državi članici, ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o sredini u kojoj se nalaze, što podliježe načelima i uvjetima koji se moraju definirati, i to se odnosi na zakonodavne postupke.¹⁷ Pored toga, još jedan kvalitet doprinosi jačanju demokratskog legitimiteta Unije kroz snažniji uticaj Evropskog parlamenta i njegovu ojačanu poziciju još u fazi iniciranja zakonodavnog prijedloga. Naime, opće je poznato da pravo zakonodavne inicijative pripada Komisiji te da pored svih nastojanja to pravo Lisabonskim ugovorom nije uspio dobiti Evropski parlament. Međutim, sve do Lisabonskog ugovora, Evropski parlament je jedino imao mogućnost rezolucijom zatražiti od Komisije da podnese odgovarajući zakonodavni prijedlog. Revidirani Okvirni sporazum o interinstitucionalnoj saradnji u vezi sa zakonodavnim aktima, koji je zaključen u februaru 2010., donio je nešto jasnija pravila na tom području. Naime, u dijelu A, tačka 3. revidiranog ugovora, dogovoreno je da u roku od tri mjeseca od dana zahtjeva za zakonodavnu inicijativu, koji je izjavljen od strane Evropskog parlamenta, Komisija obavjesti Evropski parlament o svom postupku po zahtjevu Parlamenta u skladu sa čl. 225. UFEU. Također, Komisija mora podnijeti zakonodavni prijedlog u roku od godine dana ili taj prijedlog mora biti sadržan u programu rada Komisije za sljedeću godinu, odnosno ukoliko Komisija protekom jedne godine ne podnese odnosni zakonodavni prijedlog, ona je dužna da Evropskom parlamentu o tome podnese iscrpan izvještaj navodeći razloge koji su je opredjelili da to ne učini.¹⁸ Kako će na tu situaciju gledati Sud pravde, još uvijek je nepoznata, međutim cijeneći njegov dosadašnji angažman, sigurno je da se može očekivati njegov doprinos jačanju demokratskog legitimiteta Unije, a to znači podrška Evropskom parlamentu.

3.2. Kritika transparentnosti u Vijeću

Novouvedena transparentnost u radu Vijeća, ne obuhvata pripremni rad u *Coreperu*, odnosno neformalna interinstitucionalna savjetovanja, gdje se

¹⁷ Član 15. (3) i (5) UFEU, transparentnost dokumenata je uvedena čl. 251. (1) UEU iz Amsterdama.

¹⁸ Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, European Parliament resolution of 9 February 2010 on a revised Framework Agreement between the European Parliament and the Commission for the next legislative term (P7_TA (2010) 0009).

može obaviti većina rasprava i »pogađanja« o tekstu zakonodavnog prijedloga (Dann, 2009: 255–256). Stoga je pitanje da li je transparentnost dovoljna u Vijeću, s obzirom na to da je jedino finalna faza odlučivanja dostupna građanima?

Inače, kao što navodi den Boer: »transparentnost se različito razumijeva i njena definicija se kreće od relativno uskih shvatanja jednostavnih i jasnih postupaka do širokih koje podrazumijevaju efikasno učešće građana u procesu donošenja odluka« (Moser, 2001: 2). Iz ove konstatacije može se vidjeti da je transparentnost generalno povezana sa pravima individua koja se odnose na slobodu govora, izvještavanja, pravo glasa i slično. Stoga bismo transparentnost zakonodavnih i izvršnih postupaka unutar institucionalne arhitekture Unije mogli smatrati osnovom demokratskog odlučivanja. Znanje o tim instrumentima i načinu njihovog korištenja od velike je važnosti jer sve ono što građani znaju o transparentnosti može im pomoći da učestvuju u procesu donošenja odluka. Ovako predstavljena transparentnost pojavljuje se kao važno sredstvo za povećanje demokratskog legitimiteta samog procesa odlučivanja, odnosno pojavljuje se kao instrument kojim se zadovoljavaju demokratski kriteriji među kojima naročito: mogućnost da građani participiraju u upravljanju Unijom i da na taj način drže lidere odgovornima.

Međutim, transparentnost se, iako se generalno odnosi na dostupnost informacija, ne iscrpljuje samo u dostupnosti finalnih informacija. Ona mora obuhvatiti cijeli proces odlučivanja jer je to neka vrsta garancije koja osigurava građanima da saznaju stajališta onih koji donose odluke, što bi onda imalo efekta na povećanje odgovornosti prema građanima. Naime, da bi se dobio pravi efekat odgovornosti, neophodno je te informacije u potpunosti od početka procesa publicirati odnosno razglasiti (Naurin, 2006: 90–98). Praktično, glasanje u Vijeću publicira se tek kada ono bude okončano, i to samo ako je odobreno. Drugim riječima, nema mogućnosti da se javno publikuju glasanja kojima su odbijene određene mjere niti da se saznaju razlozi kojima su se rukovodili oni članovi koji su odbili prijedlog. Dakle, glasanje se javno publikuje samo ako su mjere usvojene.

Sa druge strane, s obzirom na činjenicu egzistiranja više formaliziranih nivoa u Vijeću: radnih grupa, *Corepera* i Vijeća ministara, postavlja se pitanje realnih dometa principa transparentnosti. Ovo navodimo imajući u vidu da se većina odluka u Vijeću donese već u *Coreperu* tako da ministri na zvaničnom zasjedanju samo službeno potvrde odluke koje su već donijete. Samo u manjem broju, odnosno u gotovo izuzetnim slučajevima, članovi Stalnog predstavničkog tijela ne uspiju se dogovoriti o rješenju nekog pi-

tanja. U toj situaciji očekuje se da ministri postignu saglasnost na Vijeću. Rasprava je u Vijeću, ukoliko se radi o zakonodavnim pitanjima, transparentna i tada bi ovaj princip imao svoj puni efekat. Međutim, učesnici u raspravi iz određenih razloga mogu zaobići pravilo transparentnosti. Zapravo oni mogu naći načina kako da zaobiđu transparentne rasprave tako što, na primjer, raspravljaju za vrijeme ručka, putem mobitela ili pak na hodnicima za vrijeme pauza (Best, 2002: 116). Osim toga, predsjedavajući može zahtijevati isključenje prenosa sjednice. To je najčešće ako se na dnevnom redu sjednice nalazi neko kontroverzno pitanje koje spada u red vrlo osjetljivih političkih pitanja za određenu državu članicu čiji predstavnik tada zahtijeva tajnost rasprave jer se boji reakcije domaće javnosti. Predsjedavajući je u pravilu u dobrim odnosima sa ostalim članovima Vijeća jer je njegova funkcija nestalna, što ga navodi na potrebu da održava visok nivo tolerancije na njihove zahtjeve. Na taj način osigurava si dobre pozicije za vrijeme kada više ne bude predsjedavajući, odnosno kada drugi članovi budu na funkciji predsjedavanja. Pomenute činjenice koje govore o različitim aspektima ponašanja aktera odlučivanja u Vijeću u vezi sa poštivanjem pravila transparentnosti upućuju na to da uvedeno pravilo transparentnosti može imati i kontraproduktivno dejstvo na povećanje odgovornosti Vijeća prema građanima. Naime, umjesto da ministre u Vijeću učini više odgovornima ovo pravilo služi im kao instrument pomoću kojega oni komuniciraju sa građanima (Novak, 2011). Na taj način transparentnost ne služi kao kontrolni mehanizam u radu Vijeća, već može služiti ministrima u manipulaciji građana.

4. Nezakonodavni akti

Kao što smo prethodno navodili, Ugovor o funkcioniranju EU pravi razliku između zakonodavnih i nezakonodavnih pravnih akata EU (v. čl. 289.–291. UFEU). Nezakonodavni akti su na određen način zavisni od zakonodavnih akata (Voermans, 2011: 317; Van den Brink, 2009: 76). Hijerarhijski odnos između zakonodavnih i nezakonodavnih akata nije bio poznat u ranijim ugovorima, bez obzira na to što pojedini autori, među koje spada i Bruno De Witte, ističu da su u okviru bivših ugovora egzistirali odgovarajući oblici hijerarhije između pravnih instrumenta Evropske zajednice i Evropske unije (De Witte, 2008: 83–108).

Sa Lisabonskim ugovorom nastupile su određene izmjene ranijeg sistema komitologije tako što je uveden novi tip pravnih akata – delegirajući pravni

akti, te je načinjena određena revizija ranijih odredaba ugovora koje su se odnosile na implementirajuće akte. Međutim, interesantno je da ovaj Ugovor među nezakonodavnim aktima eksplicitno navodi samo delegirane i implementirajuće akte, bez obzira na to što iz odredbi Ugovora proizlazi još jedna kategorija nezakonodavnih akata. Drugim riječima, radi se o aktima koji se usvajaju neposredno na osnovu primarnog prava EU. U takvu kategoriju spadaju odluke koje Vijeće ili Evropsko vijeće usvajaju u oblasti ZVSP gdje su zakonodavne aktivnosti izričito isključene (v. čl. 24. (1) i 25. UEU). Osim toga, tu spadaju direktive i odluke koje Komisija po potrebi upućuje državama članicama (v. čl. 106. (3) UFEU) te uredbe koje, također, donosi Komisija na temelju čl. 108. (4) UFEU. S obzirom na to da ove akte ne možemo svrstati u kategoriju delegiranih ili implementirajućih akata, oni ostaju van hijerarhije, što u stručnoj javnosti nije naišlo na odobravanje (De Witte, 2008, 100–101).

Prema Lisabonskom sporazumu postoje dvije vrste nezakonodavnih pravnih akata EU: delegirani akti (čl. 290. UFEU) i implementirajući akti (čl. 291. UFEU).

4.1. Delegirani akti

Delegirani akti su pravni instrumenti koje je usvojila Evropska komisija na osnovu delegirajućih ovlasti koje su joj povjerile zakonodavne institucije Unije: Evropski parlament i Vijeće. Delegirani akti su po svojoj formi nezakonodavni akti i imaju širok spektar kojim se nadopunjavaju određeni manje bitniji dijelovi zakonodavnih akata (Čapeta, 2009: 134–135). Osnovna intencija uspostavljanja ovog pravnog instrumenta je rasteretiti zakonodavca EU od bavljenja pretjeranim detaljima ili sa manje značajnim pitanjima, odnosno brže prilagođavanje zakonodavstva Unije tehnološkom napretku (Vatovec, 2010: 72; Ponzano, 2008: 135–141). Zapravo, Evropskoj komisiji se ovim daje mogućnost da dopuni ili izmijeni određene nesuštinjske djelove zakonodavnog akta, dok se istovremeno ostavlja mogućnost Vijeću i Evropskom parlamentu da se suprotstave pojedinačnim mjerama po bilo kom osnovu uključujući i pravo na opoziv (v. čl. 290. (2) UFEU). Uvođenje postupka delegiranih pravnih akata predstavlja značajnu novinu u odnosu na raniji regulatorni postupak nadzora. U stvari uvođenje postupka delegiranih akata utoliko se može smatrati pojednostavljenjem jer Komisija delegirane akte direktno podnosi Evropskom parlamentu i Vijeću, što je promjena u odnosu na ranije podnošenje uz konsultaciju komitoloških komiteta. Ovi akti se nazivaju

delegirajući jer je ovlast za njihovo donošenje prenesena zakonodavnim aktom sa zakonodavnih institucija (Vijeća i Evropskog parlamenta). U tom kontekstu, ciljevi, sadržaj, opseg i trajanje delegiranih ovlasti definirani su samim zakonodavnim aktom. Evropski parlament prati da li se delegiranje vrši u skladu sa ciljevima, opsegom, sadržajem i trajanjem delegiranih ovlasti, čime se doprinosi jačanju legitimiteta delegiranih ovlasti.¹⁹ Zakonodavnim aktom može se na Komisiju prenijeti ovlaštenje za usvajanje nezakonodavnih akata koji se općenito koriste da dopunjavaju ili mijenjaju neke nebitne elemente zakonodavnog akta (Piris, 2006: 73). Pri tome također nije nezanemarljivo kako se sadržajno tretiraju glagoli »dopunjavati« i »mijenjati«. Mišljenje Komisije je da se sa glagolom »mijenjati« obuhvataju hipotetički slučajevi u kojima je Komisija ovlaštena promijeniti tekst jednog člana ili više članova akata ili tekst priloga, koji je sastavni dio zakonodavnog akta (Vatovec, 2010: 73).²⁰ »Dopunjavanje« zakonodavnog akta obuhvata dodavanje novih nesusštinskih pravila koja mijenjaju okvir zakonodavnog akta (*ibid.*). Dakle, važno je podcrtati da se niti u jednom ni u drugom slučaju ne radi o dodavanju novih bitnih ili suštinskih elemenata u zakonodavni akt, nego se samo detaljnije tretiraju neki manje bitni ili »tehnički« detalji zakonodavnog akta. Postavlja se pitanje šta su to esencijalni, a šta manje bitni (nesuštinski) elementi zakonodavnog akta. Lisabonski ugovor na ovo pitanje ne daje adekvatan odgovor, pa se zbog toga može općenito zaključiti da su esencijalni odnosno nesusštinski elementi oni koje zakonodavne institucije takvima smatraju. Pravi odgovor na ovo pitanje mogao bi se očekivati jedino od Suda pravde EU (Voemers, 2011: 321). Također, zakonodavne institucije (Vijeće i Evropski parlament) utvrđuje uslove pod kojima se delegiranje vrši, zatim pod kojima delegirane ovlasti mogu biti povučene ili pak pod kojim uslovima mogu izraziti prigovor. Dakle, Komisija postupa unutar onoga što joj je delegiranjem od Vijeća preneseno (Kaczorowska, 2008: 199). Međutim, važno je istaći da Sud pravde u svojim presudama, nudeći opću interpretaciju delegiranih ovlasti, priznaje široko diskreciono pravo Komisiji, uključujući mogućnost nametanja sankcija, pa čak i odobrenja određenih odstupanja (*ibid.*).²¹ Kako Lisabonski ugovor ne određuje vrste zakonodavnog postupka (redovnog ili posebnog), po kojem bi se

¹⁹ Rule 37a: Delegation of legislative powers, Rules of Procedure of the European Parliament 7th parliamentary term – September 2011.

²⁰ European Commission, COM (2009) 673, 4.

²¹ Vidi slučaj C-41/69 *Chemiefarma v Commission* [1970] ECR 661; C-817/79 *Buyl v Commission* [1982] ECR 245; C-57/72 *Westzucker* [1973] ECR 321; C-230/78 *Erida-*

usvojio konkretni zakonodavni akt, koji označava pravnu osnovu za prenos ovlaštenja, to vodi ka zaključku da se o njegovom prenosu mogu odlučiti zakonodavci EU zajedno ili Vijeće odnosno Evropski parlament samostalno.

Ako bismo komparirali sa ranijim rješenjima Ugovor iz Lisabona uvodi nekoliko važnih novina (Hardacre, Kaeding, 2011: 30):

- odsustvo ranijeg sistema komitoloških komiteta i zahtjeva Komisiji da dobije odobrenje od njih;
- Evropski parlament i Vijeće, zbog nepostojanja horizontalnog okvira koji bi regulisao pitanje delegiranih akata, imaju mogućnost da u svakom konkretnom slučaju potpuno slobodno utvrđuju ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegacije;
- Evropski parlament i Vijeće imaju mogućnost da ulože prigovor na svaki pojedinačni delegirani akt;
- Evropski parlament i Vijeće, također, imaju mogućnost da se, ukoliko nađu da Komisija nepravilno koristi svoje nadležnosti da usvoji delegirani akt, izjasne o ukidanju ili opozivu delegacije.

4.1.1. Kontrola delegiranih ovlasti

Prije nego što se upustimo u analizu kontrole koja se odnosi na delegirane akte nakon Ugovora iz Lisabona, potrebno je da ukratko razmotrimo pitanje uslova za delegiranje ovlasti. Kako bismo u konkretnom slučaju mogli govoriti o delegiranju ovlasti neophodno je da zakonodavni akt kojim se delegiranje vrši izričito propiše dva uslova koji moraju biti ispunjeni (v.: čl. 290. (2) UFEU):

- Evropski parlament ili Vijeće mogu odlučiti o povlačenju prijenosa ovlasti (opoziv);
- preneseni akt može stupiti na snagu samo ako Evropski parlament ili Vijeće na njega ne uloži nikakav prigovor u razdoblju utvrđenom zakonodavnim aktom.

Već smo navodili da zakonodavne institucije moraju da ispune određene uvjete delegiranja ovlasti. Ti uvjeti se odnose na: ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegacije. Interesantno je da čl. 290. UFEU ne utvrđuje

nia [1979] ECR 2749; Joint cases C-296/93 i C-307/93 France and Ireland v Commission [1996] ECR I-795.

generalna pravila koja bi se primjenjivala za njegovu implementaciju, nego samo navodi da ciljeve, sadržaj, opseg i trajanje delegacije treba definisati u zakonodavnom aktu. Dakle, delegirani akt biva po svom opsegu i posljedicama definiran u samom zakonodavnom aktu. To je razlika u odnosu na čl. 291. UFEU koji poziva na usvajanje generalnog pravnog okvira ili jednoobraznog pravila koje bi regulisalo usvajanje mjera za implementaciju. Rutinska primjena evropskog zakonodavstva od strane Komisije realizuje se u okviru koji predviđa Uredba o mjerama za provođenje akata (Uredba br. 182/2011). Sa ovim mjerama mogu se provesti samo jasno definirani zadaci općeg ili individualnog opsega utvrđeni savjetodavnim ili ispitnim postupkom u okviru komitologije (Žarin, 2011: 248–258).

Generalno posmatrano, u pogledu kontrole nad Komisijom možemo razlikovati dvije situacije. Naime, kada su u pitanju delegirani akti, kontrolu mogu vršiti Evropski parlament i Vijeće u zavisnosti od pitanja koje je predmet delegacije. Dakle, sasvim je logično da kontrolu vrši ona institucija koja je nadležna u konkretnom pitanju, dok u slučaju implementirajućih mjera nadzor vrše države članice. Takvo rješenje je konzistentno sa interpretacijom ovih odredbi od strane institucija u praksi (Peers, Costa, 2012: 442). Sa druge strane, posljedice takvih rješenja su da Komisiju ne mogu kontrolisati države članice u pogledu delegirajućih akata odnosno Vijeće i Evropski parlament u odnosu na implementirajuće akte. Također, Vijeće i Evropski parlament zadržavaju pravo na kontrolu zakonodavnih nadležnosti koje su delegirali na Komisiju, uključujući i pravo opoziva delegiranih nadležnosti, dok države članice donose sve mjere nacionalnog prava potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata Unije (v. čl. 291. (1) UFEU). Međutim, u slučaju kada se nadležnost za donošenje implementirajućih akata izuzetno dodijeli Vijeću, države članice mogu ostvarivati kontrolu nad tako usvojenim aktima kroz kapacitete koje imaju unutar samog Vijeća.

Što se pak tiče država članica, možemo kazati da su one sa uspostavljanjem postupka delegiranja ovlasti pretrpjele određene izmjene ranijeg prava na kontrolu. Kvalitet izmjena je takav da se može predstaviti *de facto* i *de jure* (Peers, Costa, 2012: 443). *De jure* države članice su izgubile nadležnost kontrole delegirajućih akata, dok se sa druge strane sa činjenicom da je zamijenjena ranija odredba kojom se zahtijevalo da ove mjere moraju biti podržane kvalifikovanom većinom predstavnika država članica u sistemu komitologije mogu vidjeti i *de facto* slabosti. Naime, mogućnost da Vijeće kvalifikovanom većinom blokira predloženi delegirani akt zapravo vodi *de*

facto slabljenju pozicije država članica koje sada mogu djelovati samo kroz svoj kapacitet u Vijeću.

Konačno, ako bismo analizirali odredbe čl. 290. (2) UFEU, mogli bismo doći do zaključka da Lisabonski ugovor ne predviđa odredbe koje govore o pravu *ex ante* nadzora vršenja delegiranih ovlasti Komisije. Međutim, iako pravo na *ex ante* nadzor nije eksplicite predviđeno, ipak se može kazati da opredijeljenost ka transparentnosti koja proizilazi iz čl. 15. UFEU na određeni način ublažava navedeni nedostatak. Sa druge strane, sve dok se opoziv ovlaštenja može računati kao »vanredna mjera, utemeljena na slučajevima sa pojavom elemenata koji bi stavili u pitanje same temelje prenosa ovlaštenja, postupak tihog odobravanja možemo označiti kao posebno nepovjerenje«²² prema tačno određenom delegiranom aktu. Komisija predviđa pravo na opoziv prije svega u slučajevima kada zakonodavni organ želi raspolagati sa pravom da ponovno preuzme ovlaštenja koja su već delegirana na Komisiju da bi mogao proučiti nove okolnosti koje bi utemeljavale zakonodavnu mjeru (*ibid.*). Da ne bismo stekli pogrešno uvjerenje, treba naglasiti da obje pomenute institucije imaju pravo spriječiti usvajanje delegiranog akta, a ne drugačije ulaziti u njegov sadržaj. Lisabonski ugovor zakonodavce ne sprječava da odrede i drugačije mehanizme nadzora nad Komisijom (Vatovec, 2010: 73).

Interesantno je spomenuti da je Evropska komisija u decembru 2009. izdala saopćenje sa ciljem da informiše Evropski parlament i Vijeće o svom stajalištu koje se odnosi na implementaciju čl. 290. UFEU.²³ Saopćenje se odnosi na opseg delegiranih akata, okvir delegiranih ovlasti, postupaka za usvajanje delegiranih akata i nadzor delegiranih akata. Također, saopćenje uključuje i model šablona prema kojem zakonodavac treba da osigura standardnu formulaciju opsega delegiranih ovlasti u okviru budućih zakonodavnih akata (vidi *ibid.*, Annex Models, 12).

Već smo napomenuli da se ovlasti mogu delegirati na Komisiju. S tim u vezi postavlja se pitanje da li je moguće neke od ovlasti (kao npr. administrativne ovlasti) delegirati na druge organe, agencije i tijela EU. Zbog toga

²² European Commission, (2009), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM (2009) 673 final, Brussels, 9. 12. 2009, 7.

²³ European Commission, (2009), Communication to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM(2009) 673 final, Brussels, 9. 12. 2009.

bismo mogli kazati da je Lisabonski ugovor slijedio doktrinu *Meroni*,²⁴ koja je uspostavila striktno kriterije za delegiranje ovlasti nezavisnim tijelima (Rijmpa, 2010: 3), odnosno iz Ugovora se ne vidi mogućnost prenosa delegiranih ovlaštenja na druga tijela EU, npr. na agencije, čiji broj i uloga sve više rastu (Hofmann, 2003; De Witte, 2008: 99–100; Vatovec, 2010: 73). U presudi *Meroni I* Sud pravde je smatrao da bi povjeravanje širokih diskrecionih ovlasti drugim tijelima, mimo Komisije, predstavljalo kršenje Ugovora, jer bi uticalo na Ugovorom uspostavljenu ravnotežu moći među nadnacionalnim institucijama. U presudi poznatijoj kao *Meroni II*²⁵ Sud pravde je zauzeo stav da ovlasti mogu biti prenesene drugim tijelima, mimo Komisije, pod uslovom da se ne radi o širokim diskrecionim ovlastima, već nekim pitanjima iz domena tehničkih detalja, kao i da delegacija bude podvrgnuta istim pravilima kao u Ugovoru. To znači da takva delegacija mora biti definirana vrlo preciznim uslovima kako bi se omogućila njihova odgovarajuća sudska revizija. S obzirom na to da su organi, uredi i agencije u Lisabonskom ugovoru više puta spomenuti, ubuduće će možda doći do razmišljanja o smislenosti ustrajavanja na strogim ograničenjima delegiranih i implementirajućih ovlasti institucija na druga tijela.

4.1.2. Širenje redovnog zakonodavnog postupka u funkciji jačanja demokratskog legitimiteta

Lisabonsko širenje obima pitanja na koja se sada primjenjuje redovni zakonodavni postupak uticalo je na jačanje legitimiteta evropskih odluka. Redovni zakonodavni postupak (*ordinary legislative procedure*), koji predstavlja postupak u kome Komisija ima isključivo pravo inicijative, dok akte zajednički usvajaju Evropski parlament i Vijeće (v. čl. 294. UFEU) na taj način omogućava se smisljena i demokratski legitimirana debata između Evropskog parlamenta i Vijeća kroz višestepene runde pregovora. Inspiriran francuskim zakonodavnim postupkom, ovaj postupak osigurava da Evropski parlament i Vijeće postignu potpunu jednakost u postupku kroz različite runde pregovora, koje postaju sve transparentnije, što zapravo stvara dobru podlogu za donošenje akata sa više demokratskog legitimiteta (Voermans, 2011: 318). Širenje ove procedure je naročito važno jer je neprikosnovenost Vijeća u procesu odlučivanja dugo bila percipirana

²⁴ Slučaj C-9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.A.S. v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, 1958, ECR, 113. (*Meroni I*).

²⁵ Slučaj C-10/56, 1958, ECR 157 (*Meroni II*).

kao jedan od uzroka slabosti legitimiteta zakonodavnog postupka u Uniji. Vijeće ministara i Evropski parlament potpuno su izjednačeni u pogledu stepena uticaja na konačnu sadržinu odluke, koja ne može biti usvojena ako se bilo koja od tih institucija izjasni protiv. Navođenje ovog postupka u okviru našeg članka je naročito važno jer se radi o načinu donošenja odluka kojim se značajno smanjuje demokratski deficit odnosno jača demokratski legitimitet unutar procesa odlučivanja u Uniji (Crombez, 2003: 101–120), što se u konačnosti referira i na legitimitet usvajanja delegiranih akata. Demokratski najlegitimniji procesi institucionalnog odlučivanja u Uniji su oni u kojima Evropski parlament, kao jedina institucija EU čije članove direktno biraju građani EU, potpuno ravnopravno nastupa sa Vijećem. Prema tome, možemo kazati da svaki pravni akt EU koji se donosi u redovnom zakonodavnom postupku na određeni način jača ulazni (*input*) demokratski legitimitet EU (Ćapeta, 2009, *ibid.*). To zbog toga što je postupak u kojem se takav akt donosi demokratski, pa zato legitimnost akta dolazi sama po sebi (*ibid.*). Osim toga, doprinos jačanju ulaznog legitimiteta vidljiv je i u posebnom zakonodavnom postupku kada Evropski parlament samostalno donosi odluku uz prethodnu saglasnost Vijeća (čl. 289. (2) UFEU).

4.2. Implementirajući akti

Član 291. UFEU predviđa implementirajuće akte kao drugu kategoriju zadataka koji mogu biti povjereni Komisiji. Ovdje možemo primijetiti neke od elemenata ranijeg sistema komitologije, iako je sada nastupila izmjena Uredbom 182/2011 prema kojoj sistem komitoloških komiteta i dalje ostaje, ali će biti operativan kroz samo dva osnovna postupka: savjetodavni i ispitni. U smislu Lisabonskog ugovora implementirajući akti označavaju sve radnje potrebne za provedbu prava EU, u najširem smislu te riječi. To znači da pod tim izrazom podrazumijevamo pravnu transpoziciju direktiva, stvaranje upravnih tijela, zatim uklanjanje pravnih prepreka koje sprečavaju primjenjivost prava EU. Drugim riječima, sve pravne mjere koje se zahtijevaju sa aspekta efikasnije provedbe prava EU. U načelu, države članice su odgovorne za to, ali su funkcije povjerene Komisiji, odnosno Vijeću. U slučaju *Judgment of 24 October 1989, Commission / Council 16/88, ECR 1989, 3457*, Sud pravde zauzeo je stav da provedba obuhvata izradu implementirajućih propisa od strane Komisije (ili Vijeća u izuzetnim slučajevima), ali i provedbu tih propisa (Voermans, 2011: 326). Države članice EU u pravilu usvajaju sve mjere domaćeg prava koje su

potrebne za provedbu pravno obvezujućih akata EU (čl. 291. (1) UFEU). Član 291. (2) UFEU, u slučaju postojanja potrebe za jedinstvenim uslovima provedbe pravno obvezujućih akata Unije, daje pravni osnov za dodjelu implementirajućih ovlasti Komisiji, odnosno izuzetno i Vijeću, i to u, kako Ugovor kaže, »odgovarajuće utemeljenim posebnim slučajevima.« Ova površna distinkcija može da uzrokuje određene nejasnoće i različita tumačenja koja omogućavaju da Vijeće nekada posegne u područja koja su, inače, rezervisana za Komisiju.²⁶ Prema tome, nadležnosti Evropske komisije da usvaja implementirajuće akte je povjerena, također, pravno obvezujućim aktima. Implementirajuće akte može donositi i Vijeće, ali samo u specifičnim slučajevima kada to smatra posebno opravdanim, i to iz područja ZVSP. U slučaju ispunjenja potrebnih uslova djelovanje Komisije odnosno Vijeća je obavezno.

Komiteti sastavljeni od predstavnika država članica provodili su ranije veliki dio zakonodavstva EU i taj postupak karakterizirala je ograničena transparentnost i demokratska kontrola (Mayoral, 2011: 4). Nedostaci transparentnosti i demokratske kontrole odnosno odgovornosti djelomično su prevaziđeni sa revidiranom Drugom odlukom o komitologiji.²⁷ Ova odluka je predvidjela novi regulatorni postupak – *regulatory procedure with scrutiny* (poznat po francuskoj skraćenici: PRAC, odnosno engl. RPS) u kojem Evropski parlament i Vijeće imaju mogućnost blokiranja prijedloga koji dolazi iz komiteta (Ballmann, Epstein, O'Halloran, 2002: 557–560; Vatovec, 2010: 74–75). Ovaj postupak komitologije koristio se »u slučaju mjera općeg karaktera za mijenjanje manje bitnih odredbi akata« koji su usvojeni sa odlučivanjem, uključujući »precrtavanje nekih takvih odredbi ili dodavanje novih nesuštinskih odredbi.«²⁸

Svega nekoliko mjeseci nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora Komisija je uputila zakonodavni prijedlog koji se odnosi na implementaciju člana 291. UFEU.²⁹ Rezultat procesa odlučivanja između Evrop-

²⁶ Slučaj C-257/01, European Commission v European Council, ECR 1-345.

²⁷ Radi sveobuhvatnosti v. Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, O. J. L 184, 17. 7. 1999, 23–26, amended by Council Decision 2006/512/EC of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, O. J. L 200, 22. 7. 2006, 11–13.

²⁸ Vidi: (2006/512/EC) Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, L 200/11.

²⁹ Vidi: COM (2010) 83, 9 Mar 2010

skog parlamenta i Vijeća, koji je nakon toga uslijedio, bio je usvajanje implementirajuće uredbe koja je sadržavala pravila i opće principe koji se odnose na mehanizme za kontrolu provođenja implementirajućih ovlasti Komisije od strane država članica.³⁰ Analizirajući rješenja iz Uredbe vidi se da ona i dalje zadržava raniji postupak savjetovanja koji znači da tamo gdje se taj postupak primjenjuje, komitet svoje mišljenje dostavlja nakon što ga podrži prosta većina članova i ovdje se najčešće radi o slučajevima odobrenja zajmova i finansiranja.³¹ Sa druge strane, uredba uvodi novu vrstu postupka kojim su se raniji regulatorni i upravljački postupci spojili u jedan – ispitni postupak. Prema novom ispitnom postupku predviđa se zadržavanje ranijeg sistema glasanja kvalifikovane većine predstavnika država članica koja je potrebna da se mišljenje komiteta dostavi Komisiji.³² U skladu sa čl. 5. Uredbe 182/2011, ovaj postupak se koristi za implementirajuće akte generalne primjene, programe koji uključuju znatne budžetske implikacije, zajedničku poljoprivrednu politiku i ribarstvo, poreze i sl. U slučaju pozitivnog mišljenja komiteta, Komisija će usvojiti mjeru, dok u slučaju negativnog mišljenja komiteta, Komisija neće usvojiti nacrt implementirajućeg akta niti će ga proslijediti Vijeću na finalnu odluku kao što je to ranije bio slučaj.³³ Umjesto toga, Komisija će sada akt proslijediti Žalbenom komitetu koji je uspostavljen sa novom Uredbom 182/2011. Ovaj Komitet sačinjavaju po jedan predstavnik svake države članice, razumije se odgovarajućeg nivoa (političkog direktora ili sl.). Ovaj Komitet ima nadležnost da usvoji tekst, da ga izmijeni ili odbaci. Komisija može usvojiti odnosnu mjeru, osim u tri slučaja: kada osnovni akt zahtijeva kvalifikovanu većinu odnosno kada postoji prosta većina predstavnika koji su protiv te kada odnosni akt podrazumijeva neko od četiriju osjetljivih pitanja kao što su porezi, finansijske usluge, zaštita zdravlja ili sigurnosti ljudi, životinja ili biljaka, i zaštitne mjere. Nakon stupanja na snagu novog sistema postavlja se ključno pitanje kakav je značaj nove implementirajuće uredbe na pitanje odgovornosti prema državama članicama i Vijeću sa jedne i Evropskom parlamentu sa druge strane.

U pogledu odgovornosti prema državama članicama raniji *status quo*, kao i glasanje koje se odnosilo na prethodni regulatorni i upravljački postupak,

³⁰ EU Regulation 182/2011, [2011] OJ L55/13.

³¹ Article 4 EU Regulation 182/2011, [2011] OJ L55/13.

³² Kvalifikovana većina u skladu sa čl. 16. (4) i (5) UEU, odnosno gdje je primjenjivo čl. 238. (3) UFEU.

³³ Article 5 (2) (3) EU Regulation 182/2011.

najvećim su dijelom sačuvani na prelaznoj osnovi. Uticaj novousvojene implementirajuće uredbe će zavisiti od toga u kojoj mjeri su prethodno važeće odredbe komitologije dopunjene, odnosno da li će nove ili dopunjene mjere uvažiti mogućnost da se zahtijeva kvalifikovana većina predstavnika da bi se usvojio nacrt određene mjere. U praksi je, kako navode neki autori, moguće da Vijeće podrži ovakvo rješenje, dok se to od Komisije veoma rijetko može očekivati (Peers, Costa, 2012: 458). Sa druge strane, implementirajuća uredba zadržava ranije pravo Evropskog parlamenta na nadzor Komisije te odgovarajući prigovor ako nađe da je nacrt implementirajućeg akta izvan dodijeljenih ovlasti osnovnog akta koji je usvojen na temelju redovnog zakonodavnog postupka. Međutim, nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona ovdje se postavlja logično pitanje da li će se ovo pravilo primjenjivati na one osnovne akte koji su usvojeni prije i u vezi sa pitanjima koja u okviru ranijeg postupka saodlučivanja nisu bila obuhvaćena, ali su sa Ugovorom iz Lisabona širenjem oblasti redovnog zakonodavnog postupka sada obuhvaćena. Osim toga, Evropski parlament i Vijeće imaju pravo da postave pitanje zakonitosti bilo koje vrste implementirajućih akta za koje smatraju da su doneseni na neovlaštenoj osnovi. Evropski parlament je izgubio ranije pravo prigovora Vijeću, ali je pri tome zadržao pravo žalbe uvedeno novom implementirajućom uredbom. Evropski parlament je dobio mogućnost da u roku od mjesec dana izrazi svoje neslaganje sa predloženim mjerama implementacije ako nađe da je Komisija prekoračila svoje ovlasti (Žarin, *ibid.*).

Konačno, ovaj podnaslov ćemo završiti sa isticanjem nekih ključnih pitanja koja se odnose na problematiku implementirajućih akata, odnosno na njihovo razumijevanje od strane nacionalnih administracija (Hardacre, Kaeding, 2011: 32). Prvo, osnovni izazov sa kojim će se države članice, odnosno njihove nacionalne administracije suočavati jeste razumijevanje uloge i značaja Žalbenog komiteta, a drugo je pitanje pravne sigurnosti. Drugim riječima, šta se dešava u situaciji kada se ispitni postupak okonča tako da se ne daje nikakvo mišljenje te se to isto kasnije ponovi i na Žalbenom komitetu. Ko je taj ko ima finalnu odgovornost: Komisija ili države članice?

4.2.1. Komitologija i demokratski legitimitet

Imajući u vidu domete prethodne rasprave, postavlja se pitanje kakav je značaj komitologije u kontekstu pitanja jačanja demokratskog legitimiteta Evropske unije. Generalno posmatrano vidljiva su dva pristupa percepciji

komitologije u tom svjetlu. Prvi pristup ističe komitologiju kao izraz inter-governmentalističkog promišljanja (Töller, 2002) kojem se inače u literaturi (Hix, Follesdal, 2006) spočitava da je uzrokovalo određene probleme deficita demokratije kao što su nedostatak transparentnosti i marginalni značaj Evropskog parlamenta u procesu donošenja odluka. Drugi pristup potencira ulogu komitologije kroz njen stručni doprinos rješavanju tehničkih, a ne političkih pitanja. U tom smislu, legitimitet komitologije se temelji na sposobnosti stručne ekspertize, a ne na političkoj ili izbornoj volji (Rhinard, 2000: 2). Pomenuta sposobnost može se percipirati kao doprinos efikasnosti i efektivnosti procesa odlučivanja, što u konačnici predstavlja doprinos demokratiji (Schäfer, Larsson, 2002: 202–207). Komiteti sastavljeni od državnih službenika koji predstavljaju pojedinačne države članice, Komisiju ili neke interesne grupe mogu da doprinesu boljoj horizontalnoj koordinaciji nacionalnih administracija, što u konačnici vodi ka efikasnijoj i efektivnoj implementaciji i primjeni prava EU u državama članicama. Ovdje se analiza demokratskog legitimiteta ne svodi samo na ispitivanje aktivnosti unutar komitoloških komiteta, nego na činjenicu koliko je njihov doprinos razvoju i jačanju demokratije i demokratskih procesa općenito (Van Schendelen, Pedler, 1998: 287–288).

Međutim, ono što se sa pravom može prigovoriti komitologiji jeste postojanje vakuuma odgovornosti prema građanima Unije. Odgovornost članova komitoloških komiteta, kao predstavnika pojedinačnih država članica, uglavnom je usmjerena prema nacionalnim vladama od kojih dobijaju većinu uputa i smjernica koje su osnov za vođenje sastanaka i rada u komitetima. Sa druge strane, građani Unije veoma malo znaju ili gotovo nimalo o ovim komitetima, njihovim zadacima, dužnostima ili općenito o pravilima vezanim za komitologiju. Takva situacija dijelom je uzrokovana nedostatkom otvorenosti i transparentnosti u radu komitoloških komiteta. U akademskoj literaturi postoji neslaganje o tome da li su otvorenost i transparentnost isti ili različiti fenomeni. Bez obzira na to što neki smatraju da oni imaju različito značenje (Schmidt, 2010), ima i mišljenja da se radi o istom fenomenu koji se različito naziva, jer izraz transparentnost dolazi od francuske riječi *transparence* dok je otvorenost izraz koji dolazi od engleske riječi *openness*.³⁴ I jedno i drugo imaju isto suštinsko značenje ili, kako Lodge kaže, »to su sinonimi ili dvije strane iste kovanice« (Lodge, 2002). Pošli smo od hipoteze koja preferira da se radi o istom fenomenu koji se različito naziva, ali radi sveobuhvatnog pristupa koristimo oba izraza, što

³⁴ To navodi P. Nikiforos Diamandouros. Njegovo mišljenje dostupno je na: <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2006-10-17b.htm>, 25. 3. 2012.

nije usamljena praksa u akademskim radovima (Moser, 2001; Bugarič, 2004: 483–521). Dakle pitanje je koliko komitologija dopušta participativni pristup, odnosno koliko su rasprave, odluke, stavovi i mišljenja članova komiteta dostupni javnosti. Mora se priznati da su sastanci komitoloških komiteta manje-više otvoreni za javnost jer omogućavaju neformalno prisustvo raznih interesnih grupa koje mogu ostvariti ograničeni indirektni uticaj na donošenje odluka. Osim toga, tu su i predstavnici Komisije koji se pojavljuju u funkciji savjetnika u vezi sa predmetnom ekspertizom. Međutim, u vezi sa ovim pitanjem može se identificirati jedna negativna tendencija koja se veže za oportunističku efikasnost sa zahtjevom za otvorenosti i transparentnosti. Komitološki komiteti jesu svojevrsna arena u kojoj se vode intenzivne debate, rasprave, iznose različiti stavovi, mišljenja i traže kompromisi. S tim u vezi postavlja se pitanje koliko bi pojedini predstavnici država članica bili spremni na kompromisna rješenja ukoliko bi bili podvrgnuti efikasnom nadzoru javnosti i nacionalnih medija. Konačno, komitologija ostaje pod kontinuiranim nadzorom demokratski izabranih nacionalnih vlada, ali sada i u ograničenom obimu i Evropskog parlamenta. Zbog toga se može konstatovati da ona i dalje predstavlja demokratski intergovernmentalistički element sistema odlučivanja EU.

5. Zaključak

Na kraju, čini se ključnim u kontekstu jačanja demokratskog legitimiteta ovdje postaviti pitanje: da li, nakon Lisabonskog ugovora, građani EU, zajedno sa izabranim predstavnicima u Evropskom parlamentu, predstavnicima država članica u Vijeću, mogu ostvariti dovoljan demokratski nadzor nad delegiranim aktima koji su povjereni Komisiji (Peers, Costa, 2012: 440)? Drugim riječima: da li postupak delegirajućih akata sadrži dovoljnu dozu odgovornosti prema Vijeću i Evropskom parlamentu? Dakle, ne može se zamjeriti Komisiji na odgovornosti Vijeću i Evropskom parlamentu sve dok oni uživaju ekskluzivno pravo na opoziv delegiranih ovlasti, odnosno pravo da blokiraju pojedinačni delegirani akt. Međutim, u pogledu osiguranja odgovornosti za pojedine delegirane akte možemo kazati da su Vijeće i Evropski parlament sa uklanjanjem ranijeg sistema komitologije ostali uskraćeni za mogućnost dobijanja detaljnih informacija neophodnih za efektivnu kontrolu nad Komisijom.³⁵ Dakle, Komisija više nema na ras-

³⁵ Komitete na nivou Komisije sačinjavali su državni službenici zemalja članica, na nivou Evropskog parlamenta poslanici, odnosno pripadnici različitih političkih frakcija, dok na nivou Vijeća komitete čine eksperti.

polaganju komitološke komitete za konsultacije, nego prijedlog direktno podnosi Vijeću i Evropskom parlamentu. Međutim, velika je vjerovatnoća da će Komisija ovdje zatražiti neku vrstu stručne pomoći koju su joj ranije pružali komitološki komiteti. Moguće je da njihovu funkciju naslijede tzv. ekspertske grupe koje će djelovati kao forum za diskusiju i savjetovanje i pod supervizijom Komisije (Gornitzka, Sverdrup, 2008; Peers, Costa, *ibid.*). Treba znati da u odnosu na ranije komitete u okviru sistema komitologije ove grupe stručnjaka odlikuje određena diskrecija u smislu da oni ne predstavljaju nikoga posebno te da uglavnom ne dolaze na sastanke prethodno pripremljeni kako će djelovati (Peers, Costa, *ibid.*). Zbog nedostatka preciznih informacija o radu tih grupa: tačnog broja eksperata, njihovog sastava i sastanaka, može se kazati da se osjeti nedostatak transparentnosti u njihovom radu, što se u konačnici odražava na pitanje odgovornosti tih grupa prema Komisiji.

Sa druge strane, Evropski parlament dobija važnu ulogu u nadzoru i kontroli delegirajućih ovlasti Komisije za donošenje nezakonodavnih akata opće primjene radi dopuna ili izmjena određenih manje važnih elemenata zakonodavnog akta. U tom kontekstu, Evropski parlament zajedno sa Vijećem zadržava mogućnost prigovora ili povlačenja delegiranih ovlasti (čl. 290. UFEU). Ova dva uslova koja zakonodavni akti u skladu sa čl. 290. (2) UFEU izričito propisuju Komisija navodi u svom saopćenju navodeći da je lista uslova sa ovim iscrpljena.³⁶ Drugim riječima, Komisija koja je ovlaštena za podnošenje prijedloga može izabrati samo dva prava navedena u čl. 290. (2) UFEU u svoj zakonodavni prijedlog za osnovne zakonodavne akte. Također, čl. 291. (3) UFEU Evropski parlament se potpuno izjednačio sa Vijećem kada je u pitanju determiniranje postlisabonskog sistema komitologije. Drugim riječima, tamo gdje se za implementaciju pravno obavezujućih akata Unije zahtijevaju uniformni uslovi, Evropski parlament zajedno sa Vijećem uredbama ... »u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, unaprijed utvrđuje pravila i opća načela koja se odnose na mehanizme kojima države članice nadziru provođenje implementirajućih ovlasti dodijeljenih Komisiji ...« Osnovni napredak u demokratizaciji koji je ostvaren sa novim čl. 290. i 291. UFEU mogao bi se sumirati u tri tačke. Najprije je uspostavljena *ex post* kontrola Evropskog parlamenta i Vijeća koja se odnosi na pravo prigovora i povlačenja delegiranih ovlasti. Drugo, zakonodavni akti kojima se propisuju uslovi za prenos ovlasti usvajaju se većinom glasova članova Evropskog parlamenta,

³⁶ COM(2009) 673 final, 7.

a Vijeća kvalifikovanom većinom. Na ovaj način je eliminisan nacionalni veto koji je egzistirao u skladu sa ranijim čl. 202. UEZ kojim se zahtijevala jednoglasnost u Vijeću za usvajanje odluke o komitologiji. Treće, čl. 291. UFEU ukinut je monopol Vijeća nad donošenjem odluka o komitologiji gdje je uloga Evropskog parlamenta bila formalizovana u vidu davanja mišljenja. Svoje novo pravo Evropski parlament je prvi put koristio u vezi sa »delegiranim aktima« odbacivši 19. maja 2010. Komisijin nacrt direktive kojom se dopunjavaju aneksi direktive Vijeća 95/2/EC.³⁷

Na kraju možemo konstatovati da je Ugovor iz Lisabona zamijenio dosadašnji sistem komitologije sa tzv. delegiranim aktima i time doprinio transparentnosti i jačanju demokratske kontrole. Međutim, iako se ne može osporiti intencija kreatora novih lisabonskih rješenja da se sa novim režimom smanji postojeći institucionalni demokratski deficit, čini se da je suština ipak bila fokusirana na nešto drugo. Naime, lisabonska revizija sistema komitologije koja je uvela značajne novitete ne samo kada je riječ o normativnim aspektima, nego i u pogledu institucionalne ravnoteže i transparentnosti postupka odlučivanja, imala je zapravo osnovni cilj da se izmjenom istovremeno stvore uslovi i za donošenje kvalitetnijih odluka te da se cijeli postupak odlučivanja učini efikasnijim. Zapravo, uvođenje delegiranih akata kojima se dopunjuju ili mijenjaju neki manje bitni dijelovi zakonodavnog akta sugeriše da su dosadašnje nepreciznosti u zakonodavnim aktima, koje su na određeni način usložnjavale proces odlučivanja, morale biti prevaziđene. Naizgled manje bitni detalji u zakonodavnom aktu, odnosno njihovo uređenje nezakonodavnim aktima, imaju ključni značaj za efikasnu primjenu i provođenje pravnih akata EU. Ovo zbog toga jedna neprecizna odredba ili tehnički neadekvatan detalj iz direktive mogu uzrokovati nepotrebno donošenje niza dopunskih akata kojima se dodatno precizira smisao odredbe – time se cijeli postupak odlučivanja usložnjava, što se u konačnosti referira na pitanje efikasnosti. Međutim, lisabonsko redefiniranje sistema komitologije uticalo je na kapacitete Evropske komisije te se postavlja realno pitanje da li će ona uspjeti da sa mnogo manje tehničkih resursa adekvatno odgovori postavljenom zadatku.

³⁷ European Parliament resolution of 19 May 2010 on the draft Commission directive amending the Annexes to European Parliament and Council Directive 95/2/EC on food additives other than colours and sweeteners and repealing Decision 2004/374/EC (European Parliament document B7-0264/2010).

Literatura

- Ballmann Alexander, Epstein David, O'Halloran Sharyn (2002) Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union. *International Organization* 56(3)
- Bast, Jürgen (2009) *Legal Instruments and Judicial Protection*. U: Bogdandy, Armin von, Jürgen Bast, *Principles of European Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing, 2nd ed.
- Best, Edward (2002) *Transparency and European Governance: Clearly Not a Simple Matter*. U: *Increasing transparency in the EU?*, Maastricht European Institute of Public Administration
- Bieber, Roland, Salome Isabelle (1996) Hierarchy of Norms in European Law. *Common Market Law Review* 33(5): 907–930
- Bowen, Pieter (2002) Corporate lobbying in the EU: the logic of access. *Journal of European Public Policy* 9(3): 365–390
- Brandsma, Gijs Jan (2007) *Accountability Deficits in European – »Comitology« – Decision-Making*. European Integration Online Papers, no. 11
- Brandsma, Gijs Jan, Deirdre Curtin, Albert Meijer (2008) How Transparent are EU Comitology Committees in Practice? *European Law Journal*, 14(8): 819–838
- Bugarič, Bojan (2004) Openness and Transparency in Public Administration: Challenges for Public Law. *Wisconsin International Law Journal* 22(3): 483–521
- Crombez, Christophe (2003) The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? *European Union Politics* 4(1): 101–120
- Čapeta, Tamara (2009) *Pravni akti Europske unije*. U: T. Čapeta, Z. Đurđević, I. Goldner-Lang, D. Lapaš, M. Mataija, T. Perišin, R. Podolnjak, S. Rodin, G. Selanec, S. Vasiljević (2009) *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine
- Čapeta, Tamara (2010) *Europska unija po Lisabonskom ugovoru*. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 35–47
- Dann, Philipp (2009) *The Political Institutions*. U: A. von Bogdandy, J. Bast (2009) *Principles of European Constitutional Law, Second Revised Edition*. Oxford: Hart Publishing
- De Witte, Bruno (2008) *Legal Instruments and Law-Making in the Lisbon Treaty*. U: Griller, Stefan, Jacques Ziller (eds.) *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien/New York: Springer
- Dougan, Michael (2008) *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts*, *CMLRev* 45(3): 617–703
- Gornitzka, Æse, Ulf Sverdrup (2008) Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union. *West European Politics* 31(4): 725–750
- Hardacre, Alan, Michael Kaeding (2011) *Delegated & Implementing Acts: The New Worlds of Comitology – Implications for European and National Public Administrations*. *EIPAScope*, 2011 (1): 29–32

- Hix, Saimon, Andreas Follesdal (2006) Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44(3): 533–562
- Hofmann, Herwig C. H. (2003) A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. *European Integration online Papers* 7(9)
- Kaczorowska, Alina (2009) *European Union Law*. London: Routledge Cavendish
- Lenaerts, Koen, Marlies Desomer (2002) Bricks for a Constitutional treaty of the European Union: Values, Objectives and Means. *European Law Review* 27(4): 377–407
- Lodge, Juliet (2002) Challenges to Democracy – Transparency and EU governance: Balancing Openness with Security. Jean Monnet European Centre of Excellence, Paper for the EUROPUB project, Brussels
- Mayoral, Juan (2011) Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty – Institutional changes regarding democratic government in the EU. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Via delle Fontanelle, no. 19
- Monar, Jörg (1994) Interinstitutional Agreements: The Interinstitutional agreements: the phenomenon and its new dynamics after Maastricht. *Common Market Law Review* 31(4): 693–719
- Morten, Egeberg, Günther F. Schaefer, Jarle Trondal (2003) The Many Faces of EU committee governance. *West European Politics* 26(3): 19–40.
- Moser, Cornelia (2001) How open is »open as possible«? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. *Political Science Series 80 / 2001*, Institute for Advanced Studies, Vienna
- Mulgan, Richard (2000) Accountability: An Ever-Expanding Concept? *Public Administration* 78(3): 555–573
- Naurin, Daniel (2006) Transparency, Publicity, Accountability – The missing links. *Swiss Political Science Review* 12(3): 90–98
- Neuhold, Christine (2008) Taming the Trojan Horse of Comitology? Accountability Issues of Comitology and the Role of the European Parliament. *European Integration Online Papers*, no 12
- Novak, Stéphanie (2011) Improving Democratic Accountability in the EU Council of Ministers: Is Publicity an Adequate Tool? EUSA Conference, March 3–5
- Peers, Steeve, Marios Costa (2012) Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon. *European Law Journal* 18(3): 427–460
- Piris, Jean-Claude (2006) *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*. Cambridge University Press
- Piris, Jean-Claude (2010) *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analyses*. Cambridge University Press
- Ponzano, Paolo (2008) Executive and delegated acts: The situation after the Lisbon Treaty. U: Griller, Stefan, Jacques Ziller (eds.) *The Lisbon Treaty*. Wien: Springer 135–141

- Rhinard, Mark (2000) *Governing in Committees: an Analysis of the Democratic Legitimacy of the European Union Committee System*. Paper presented at the IPSA World Congress 2000, Quebec, 1–5 August
- Riekmann, Sonja Puntischer (2007) *The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements*. *European Law Journal* 13(1): 4–19
- Rijmpa, Jorrit J. (2010) *Justice and Home Affairs Agencies: Governing the Area of Freedom Security and Justice after Lisbon*. Paper presented at the ECPR Fifth Pan-European Conference, Porto, 24–26 June
- Schmidt, Vivien (2010) *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput*. KFG, Working Paper
- Schusterschitz, Gregor, Sabine Kotz (2007) *The Comitology Reform of 2006: Increasing the Powers of the European Parliament Without Changing the Treaties*. *European Constitutional Law Review* 3(1): 68–90
- Schutze, Robert (2005) *Sharpening the Separation of Powers through a Hierarchy of Norms? Hierarchy on the Draft Constitutional Treaty's regime for legislative and executive law-making*. European Institute of Public Administration Working Paper no. 1/2005
- Töller, Annette Elisabeth (2002) *Komitologie: Theoretische Bedeutung und praktische Funktionsweise von Durchführungsausschüssen der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik*. Opladen
- Tosiek, Piotr (2008) *The European Union after The Treaty of Lisbon – Still an Intergovernmental System*, 9, <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/072.pdf> (10. 5. 2011)
- Van den Brink, Ton (2009) *Primacy of the Legislature*. U: Van Ooik, R. H., R. A. Wessel Deventer (eds.) *The EU after the Lisbon Treaty*. Deventer: Kluwer
- Vatovec, Katarina (2010) *Pojasnila Lizbonske pogodbe*. Ljubljana: Pravna fakulteta
- Voermans, Wim (2011) *The New EU Delegation System under the Treaty of Lisbon*. U: *European Public Law*, Kluwer Law International BV17(2): 313–330
- Žarin, Irina (2011) *Postlisabonski sistem komitologije*. *Evropsko zakonodavstvo*. Institut za međunarodnu privredu i politiku, Beograd 10(35–36): 248–258

Dokumenti

- Council Decision (2006/512/EC) of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, L 200/11
- Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, O. J. L 184, 17. 7. 1999, 23–26, amended by Council Decision 2006/512/EC of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, O. J. L 200, 22. 7. 2006, 11–13

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Implementation of Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union, COM (2009) 673 final, Brussels, 9. 12. 2009, 7

Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, European Parliament resolution of 9 February 2010 on a revised Framework Agreement between the European Parliament and the Commission for the next legislative term (P7_TA (2010) 0009)

Rules of Procedure of the European Parliament 7th parliamentary term, September 2011

Working Group IX on Simplification Final Report CONV 424/02, 9.

LEGISLATIVE AND NON-LEGISLATIVE LEGAL ACTS
OF THE EUROPEAN UNION
AND DEMOCRATIC LEGITIMACY

Summary

The European Union has been faced with the problem of democratic deficit for several decades. The issue of democratic deficit became particularly noticeable after the Maastricht Treaty had come into force, giving the EU a new vision – the one of a political community. Considering that the beginning of the integration process was predominantly characterised by the economic aspects, it did not require greater citizens' influence, unlike the political integration, which, due to its stabilisation, required more democratic legitimacy, i.e. stronger involvement and approval of the EU citizenry. The paper analyses the articles of the Lisbon Treaty related to the issue of EU's legislative and non-legislative legal acts, explaining the types of legally binding acts and reasons for their harmonisation achieved by the Treaty. The author asks whether new legislative acts contribute to the strengthening of democratic legitimacy and criticises the activities of the Council. Furthermore, there is a detailed explanation of the types of non-legislative acts and the procedure of their adoption. The aim of the paper is to suggest the measures that should bring more transparency and accountability to the decision-making processes at the supranational level.

Key words: legislative legal acts, non-legislative legal acts, democratic legitimacy, the European Union, the Lisbon Treaty