

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Правни акти институција као извор права
Европске уније**
(мастер рад)

Ментор:
Доц. др Сања Ђорђевић Алексовски

Студент:
Тамара Вуксановић М 066/23-О

Ниш, 2024.

САДРЖАЈ

I УВОД	1
II ПРИМАРНИ И СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	3
III ПРАВНИ АКТИ ИНСТИТУЦИЈА ЕУ ПРЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА	6
3.1. Појам, облици и карактеристике правних аката институција ЕУ	6
3.1.1. Регулативе	7
3.1.2. Директиве	9
3.1.3. Одлуке	10
3.1.4. Препоруке и мишљења	11
3.1.5. Други акти	11
3.1.6. Правни акти институција ЕУ у области ЗСППБ	12
3.1.7. Правни акти институција ЕУ у области ППСКС	14
3.1.8. Правни акти институција ЕУ према Уговору о Уставу за Европу	16
3.1.9. Формални услови и објављивање правних аката институција ЕУ	19
3.2. Поступци доношења правних аката институција ЕУ	19
3.2.1. Законодавни поступци доношења правних аката институција ЕУ	20
3.2.1.1. Процедура консултације	20
3.2.1.2. Процедура сарадње	22
3.2.1.3. Процедура давања сагласности	23
3.2.1.4. Процедура саодлучивања	24
3.2.1.5. Европска комисија и Савет у улози самосталних законодаваца	24
3.2.2. Остали поступци доношења правних аката институција ЕУ	25
3.2.2.1. Социјални дијалог, ближа сарадња и процедура мирења	25
3.2.2.2. Комитологија	26
3.2.2.3. Процедура усвајања буџета	28
3.2.2.4. Процедура доношења одлука у области ЗСППБ	28
3.2.2.5. Процедура доношења одлука у области ППСКС	30
IV ПРАВНИ АКТИ ИНСТИТУЦИЈА ЕУ НАКОН ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА	31
4.1. Појам, облици и карактеристике правних аката институција ЕУ	31
4.1.1. Регулативе	32
4.1.2. Директиве	35
4.1.2.1. Имплементација директива	36
4.1.2.2. Претходно и непосредно дејство директива	37

4.1.2.2.1. Вертикално непосредно дејство директива	38
4.1.2.3. Посредно дејство директива.....	39
4.1.2.4. Државна одговорност за штету.....	41
4.1.3. Одлуке	43
4.1.4. Препоруке и мишљења.....	44
4.1.5. Други акти	45
4.1.6. Правни акти институција ЕУ у области ЗСППБ.....	46
4.1.7. Правни акти институција ЕУ у области ППСКС.....	47
4.1.8. Формални услови и објављивање правних аката институција ЕУ.....	48
4.2. Поступци доношења правних аката институција ЕУ	49
4.2.1. Законодавни поступци доношења правних аката институција ЕУ	49
4.2.1.1. Европска комисија као главни предлагач правних аката.....	50
4.2.1.2. Редовна законодавна процедура	53
4.2.1.3. Посебне законодавне процедуре	57
4.2.2. Остали поступци доношења правних аката институција ЕУ.....	59
4.2.2.1. Делегирани и имплементациони акти Европске комисије.....	60
4.2.2.2. Правни акти Европског савета.....	63
4.2.2.3. Процедура усвајања буџета.....	64
4.2.2.4. Процедура доношења одлука у области ЗСППБ	66
4.2.2.5. Процедура доношења одлука у области ППСКС	69
V ЗАКЉУЧАК	70
ЛИТЕРАТУРА.....	73
ДОКУМЕНТАЦИЈА.....	77
ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА.....	78
САЖЕТАК.....	80
БИОГРАФИЈА	82

I УВОД

Правни систем Европске уније сложен је и јединствен, заснован на комбинацији супранационалних и међувладиних елемената. Његова структура и функције заснивају се на различитим изворима права, институцијама и механизмима за спровођење и надзор. Секундарна легислатива је незамењива ради правилне имплементације политика Европске уније, где спадају правни акти које усвајају институције Уније како би оствариле циљеве постављене оснивачким уговорима, Уговором о Европској унији и Уговором о функционисању Европске уније. Као таква она је кључни инструмент за функционисање и спровођење политика Уније у различитим областима, укључујући унутрашње тржиште, конкуренцију, пољопривреду, заштиту животне средине и многе друге. Изучавање секундарног законодавства значајно је из више разлога, који обухватају правне, економске, социјалне и политичке аспекте, пружајући дубоко разумевање функционалности и динамике Европске уније, као и свеобухватно схватање правног система, његове примене и утицаја на различите аспекте живота на овом простору. Омогућава боље разумевање начина на који институције, попут Савета, Европског парламента и Европске комисије, функционишу и доносе одлуке, док разумевање процедура доношења регулатива, директива и одлука помаже у схватању како се правила обликују и имплементирају.

Правни акти институција Европске уније значајни су јер омогућавају спровођење и реализацију политика и циљева постављених у оснивачким уговорима, конкретизујући и детаљно разрађујући опште циљеве уговора. Поред тога, регулативе, директиве и одлуке помажу у хармонизацији законодавства држава чланица, чиме се смањују правне разлике између њих, што олакшава слободно кретање робе, услуга, капитала и људи унутар Уније. Ништа мање значајно, секундарна легислатива пружа правну сигурност и предвидљивост за грађане и предузећа, постављајући јасна правила и стандарде којима олакшава пословање и омогућава им да сазнају своја права и обавезе. Такође, многе регулативе и директиве усмерене су на заштиту животне средине, заштиту права грађана, укључујући права потрошача, права радника и друге социјалне политике. Секундарно законодавство је кључно за функционисање и даљи развој јединственог тржишта, омогућавајући Европској унији да брзо реагује на нове изазове и прилике. Доприноси развоју судске праксе на тај начин што, тумачећи и примењујући правне акте органа у својим пресудама, Суд правде

обликује правни оквир Уније. Коначно, секундарна легислатива промовише политичку, економску и социјалну интеграцију међу државама чланицама, јачајући осећај солидарности и заједничких вредности унутар целе Европске уније.

Структуру овог рада поред уводних и закључних разматрања чине три целине. У првом делу представљени су различити приступи разумевању извора права Европске уније, њихова сложеност и међузависност. Приклањајући се подели на примарне и секундарне, у даљем раду даће се приказ правних аката институција као секундарних извора права Уније.

У другом делу рада истражујемо правне акте које су главни законодавни органи доносили у периоду пре ступања на снагу Уговора из Лисабона, као и процедуре њиховог доношења. Након представљања регулатива, директива, одлука, препорука, мишљења и других аката на основу члана 249 Уговора о оснивању Европске заједнице, обрађени су и правни акти другог и трећег стуба Европске уније – области Заједничке спољне политике и политике безбедности и области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. С обзиром на специфичност идеја које је садржао, посебна пажња посвећена је решењима предложеним у Уговору о Уставу за Европу који, након неуспешних референдума, није ступио на снагу. У делу посвећеном поступцима доношења одлука, разликујемо, пре свега, законодавне и друге процедуре, где би у законодавне спадале процедура консултације, сарадње, давања сагласности и саодлучивања а такође се издвајају поступци у којима се Европска комисија и Савет налазе у улози самосталног законодавца. Остали поступци одлучивања обухватили су социјални дијалог, ближу сарадњу, процедуру мирења и комитологију, процедуру усвајања буџета, као и процедуре доношења одлука у оквиру некадашњег другог и трећег стуба Европске уније.

Трећи део рада садржи приказ правних аката и процедура њиховог доношења ослањајући се на решења и промене уведене последњим оснивачким уговором. Тако се на основу члана 288 Уговора о функционисању Европске уније анализирају основне карактеристике регулатива, директива, одлука, препорука и мишљења. Правећи паралелу са предлисабонским периодом, може се закључити да су уведене незнатне новине на пољу секундарних аката, док се промене, пре свега, односе на поступке доношења одлука. У оквиру законодавних разликујемо редовну и посебне процедуре - другим речима, процедуру саодлучивања и посебне поступке који подразумевају доношење одлука од

стране једног органа уз учешће другог у виду консултовања или давања сагласности. Новине се односе и на делегиране и имплементационе акте Европске комисије, као и правне акте Европског савета који су, такође, обрађени у овом делу рада.

Циљ рада је да се кроз детаљну анализу законодавних и незаконодавних поступака, као и правних аката које су институције Европске уније доносиле у периоду пре и након Уговора из Лисабона, направи компарација између секундарних извора права, као и да се разумеју разлози и основе на којима почивају решења уведена последњим оснивачким уговором. Методи који су при томе коришћени су: догматско-правни метод, чијом применом је утврђивана садржина и значење норми, затим историјско-правни метод, метод анализе садржаја правних норми, упоредни метод, као и метод синтезе који је послужио за извођење уопштених закључака из постојећих правних правила и донетих судских одлука, и коначно, у одређеној мери, метод студије случајева.

II ПРИМАРНИ И СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Приликом изучавања сваког правног система важно питање, које се само по себи намеће јесте шта су његови извори права у формалном смислу¹, јер веома је тешко разумети право уколико претходно не сазнамо на који начин оно настаје и како се ствара. Извори права у формалном смислу подразумевају правне акте у којима су садржана правна правила, као и поступак њиховог настанка, њихове измене и поступак за престанак важења.² Потешкоћа је што самим оснивачким уговором није дефинисан списак формалних извора, те се одговор на то питање мора потражити другде – у теорији и пракси. Из поменутог логично следи несагласност међу ауторима по питању броја и класификације извора, те ћемо се у раду приклонити најзаступљенијим поделама, имајући у виду да су разлике пре свега формалног, а не суштинског карактера.

Полазећи од традиционалне поделе извора права међународних организација, можемо разликовати: конститутивне уговоре, којима дата организација настаје, као и уговоре које

¹ Поред извора права у формалном смислу, постоје материјални извори права, којим се може означити друштвена чињеница из које стварно настаје, односно извире право. Ту се мисли на узрок који изазива право или пак на друштвене чиниоце који стварају право. Према: *Ž. Harašić, Doprinos učenjima o pravnim izvorima, Pravni vjesnik, 2022, br. 3-4, Vol. 38, str. 9.*

² *V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, Beograd, 2009, Službeni glasnik, str. 79.*

је временом сама закључила.³ Како је истакао Суд правде у случају *Van Gend en Loos*: „оснивачки уговори су много више од уговора којима се успостављају међусобна права и обавезе држава, јер се њима ствара сопствени правни поредак у чију су корист државе ограничиле своја суверена права и чији су субјекти не само државе чланице, већ и њихови грађани”.⁴ На основу члана 216 Уговора о функционисању Европске уније, Унија – као субјект међународног права, може закључивати уговоре са једном или више трећих држава или међународних организација, уколико је то предвиђено уговорима, или ако је склапање споразума потребно ради постизања неког од циљева из уговора, дефинисано неким правно обавезујућим актом или би могло утицати на заједничка правила или променити њихово подручје примене.⁵ Такође, разликујемо одлуке органа међународне организације, које чине њено сопствено право. Овим изворима, у случају Европске уније, треба додати општа правна начела која проистичу из оснивачких уговора, националних правних поредака држава чланица и међународног права.⁶

Поред поменуте поделе извора права Европске уније на међународне уговоре, обавезујуће одлуке институција и општа начела, у чијој основи се налази правни карактер акта у коме је садржана норма, разликујемо и класификацију извора права према њиховој правној снази, која обухвата:

1. примарне изворе права Европске уније,
2. секундарне изворе права Европске уније.⁷

Без сумње можемо закључити да уговори којима су утемељене Европске заједнице и Европска унија, анекси и протоколи који их прате, као и уговори којима су мењани и допуњавани спадају у примарне изворе (оснивачки уговори), с обзиром да сви остали извори морају бити у складу са њима. Поред тога, у примарне изворе права спадају и општа правна начела која можемо поделити у три групе: начела која непосредно произлазе

³ Више о уговорном капацитету међународних организација: Z. Radivojević, *Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Niš, 1996, SKC, str. 422-433; В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Уговорна способност Европске уније: шест деценија после*, Српска политичка мисао: Право и политика, 2018, br. 1, Vol. 59, стр. 75-91.

⁴ C-26/62, *Van Gend en Loos*, ECLI:EU:C:1963:1; према: K-D. Borhart, *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2010, str. 27.

⁵ Чл. 216 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

⁶ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 80.

⁷ *Ibid*, str. 81-82.

из оснивачких уговора, начела заједничка државама чланицама и начела утемељена у међународном праву.

У секундарне изворе, са друге стране, спадају правне норме садржане у правним актима које доносе институције Европске уније на основу овлашћења садржаних у оснивачким уговорима. Да би класификација секундарних извора права била потпуна, неопходно је поменути међународне уговоре које Европска унија закључује са другим државама и/или међународним организацијама, међународни уговори које су државе закључиле са другим државама и/или међународним организацијама пре него што су постале чланице Европске уније, *inter se* међународни уговори чланица, као и мешовити међународни уговори.⁸ Коначно, посебан извор права представља пракса Суда правде, која је у великој мери допринела развоју и динамици целокупног европског правног поретка.⁹

Секундарно право Европске уније можемо дефинисати као: „*скуп свих правних аката које органи Европске уније доносе на основу уговора. У складу с начелом додељених овлашћења, уговорима је утврђена материја која може бити регулисана секундарним правом, облик правних аката путем којег дата материја може бити регулисана, као и поступак доношења секундарног права*”.¹⁰ Даље закључујемо да примарно право представља основу и темељ, али и ограничење садржине и облика секундарних аката. Поред тога што акти секундарног права морају бити у складу са примарним, примарно право користи се приликом њиховог тумачења, тако да се у случају одредби које дозвољавају више различитих тумачења, предност даје оном које доводи до усаглашености секундарног права са примарним.¹¹

Када говоримо о хијерархији правних норми и положају извора који их садрже, не постоји истоветни став аутора о овом питању. Међутим, преовлађује заједнички став о томе да се на самом врху налазе одредбе примарног права Европске уније, на другом месту налазе се међународни уговори које је Европска унија овлашћена да закључује са другим државама и међународним организацијама, да би треће место заузели правни акти

⁸ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 87-92.

⁹ Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije*, Sarajevo, 2012, TDP, GIZ, *Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu*, str. 168-169.

¹⁰ *Ibid*, str. 181-182.

¹¹ *Ibid*, str 182.

које доносе органи Европске уније, након чега, према овој лествици, следе остали извори.¹²

III ПРАВНИ АКТИ ИНСТИТУЦИЈА ЕУ ПРЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

3.1. Појам, облици и карактеристике правних аката институција ЕУ

Уколико пратимо генезу правних аката Европске уније, можемо закључити да се њихов број умножавао од самих зачетака европских заједница па све до Уговора из Нице. У почетном периоду постојало је петнаестак различитих правних аката које су органи заједница могли доносити. Тако су уговори о оснивању Европске заједнице за атомску енергију и Европске економске заједнице (Римски уговори) стављали на располагање институцијама следеће комунитарне акте: регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења.¹³ Ови акти су се међу собом разликовали према правној природи - док су регулативе, директиве и одлуке имале обавезујући правни карактер, препоруке и мишљења нису биле правно обавезујуће. Регулative су садржале општа правила која су била обавезујућа и на комунитарном и на националном нивоу, док су се директиве и одлуке примењивале само на адресате којима су биле упућене, односно на државе у случају директива, док су се одлуке могле упутити и држави чланици и физичком и правном лицу. Као и регулативе, одлуке су обавезивале субјект коме су упућене у целини, док су директиве биле обавезујуће у погледу циља и рока који је требало остварити.¹⁴

Приликом свог деловања у пракси, у области Европских заједница (тзв. први стуб)¹⁵, институције Заједница доносиле су и друге врсте правних аката, као што су: резолуције, закључци, саопштења или међуинституционални споразуми, чиме укупан број аката није био исцрпљен. С обзиром на разлике у називу у односу на понуђени корпус предвиђен самим оснивачким уговорима, ови акти су често означавани као неименовани акти.¹⁶ Поред тога, у оквиру Заједничке спољне политике и политике безбедности (тзв. други стуб) у складу са специфичностима коју је ова област носила, оснивачки уговор предвиђао

¹² V. Bouček, *Međunarodni ugovori – izvori međunarodnog privatnog prava na području Evropske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2011, br. 6, Vol. 61, str. 1813-1814.

¹³ Чл. 249 Уговора о оснивању ЕЗ.

¹⁴ V. Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*, Beograd, 2001, Institut za političke studije, str. 259.

¹⁵ I стуб: Европске заједнице; II стуб: Заједничка спољна и безбедносна политика; III стуб: Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима. Према: V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 18.

¹⁶ З. Радивојевић, *Секундарна легислатива Европске уније према Лисабонском уговору*, у: Димитријевић П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2011, стр. 87.

је посебне врсте акта, и то: принципе и опште смернице, заједничке стратегије, заједничке акције, заједничке ставове и одлуке.¹⁷ Када говоримо о Полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима (тзв. трећи стуб) органи су према оснивачком уговору уместо регулатива, директива и одлука могли доносити: заједничке акције, заједничке ставове, оквирне одлуке и одлуке.¹⁸

3.1.1. Регулативе

На основу члана 249 Уговора о оснивању Европске заједнице, основне карактеристике регулатива биле су њихова општа важност, обавезност у целости и непосредна примена. Општи карактер регулатива је значајно да оне уређују ситуације које су објективно одредиве и да стварају правне последице по категорије лица које се могу дефинисати на општи и апстрактни начин. Међутим, правни акт је задржавао карактер регулативе и када се, са мањом или већом прецизношћу, могао одредити круг и идентитет субјеката на који се у одређеном случају односила. Управо ово је карактеристика по којој су се регулативе разликовале од директива и одлука, код којих је опсег адресата био ограничен.¹⁹ Постављајући разлику између регулатива које су општепримењиве и оних чија је примена индивидуализована, на основу члана 230 Уговора о оснивању Европске заједнице, уколико је регулатива погађала индивидуални субјект непосредно и појединачно, исти је могао покренути поступак оцене законитости датог акта пред Судом правде.²⁰ Два главна услова која је требало испунити да би тужба била основана подразумевала су директну и појединачну погођеност појединца оспореним актом, при чему се у пракси пажња нарочито поклањала другопоменутом услову.²¹ Основно средство и начин на који се вршила оцена законитости правног акта била је тужба за поништај.²² Предмет контроле законитости могли су бити сви акти обавезујуће природе,²³ јер би примена овог поступка

¹⁷ Чл. 13 и 14 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

¹⁸ Чл. 34 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

¹⁹ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 93.

²⁰ B. Tubić, *Postupak po tužbi za poništaj akata Zajednice pred Sudom pravde Evropskih zajednica i Sudom prve instance*, Zbornik radova pravnog fakulteta, Novi Sad, 2007, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, br. 1-2, Vol. 41, str. 335.

²¹ С. Ђорђевић Алексовски, *Locus standi* појединца код тужбе за поништај аката Европске уније, Зборник радова Правног факултета, Ниш, 2023, бр. 100, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 225-226.

²² Чл. 230 Уговора о оснивању ЕЗ.

²³ Исти акти могли су бити предмет тужбе због пропуштања. У пракси су се алтернативно подносили тужбени захтеви за поништај неког акта или утврђивање да је дошло до пропуштања, одакле је проистекло схватање да су ове две врсте тужби, заправо, различити видови истог правног средства. Предуслови

против аката који нису били правно обавезујући представљала непотребно коришћење процесних овлашћења. Члан 230 Уговора о оснивању Европске заједнице²⁴ даје јасан и прецизан одговор на питање који акти су били подложни оцени²⁵ законитости: „Суд правде контролише законитост аката које заједнички доносе Европски парламент²⁶ и Савет, аката Савета, Европске комисије или Европске централне банке, осим оних који имају карактер препоруке или мишљења, и аката Европског парламента који производе правна дејства на трећа лица.”²⁷ Притом су акти могли бити поништени из следећих разлога: недостатака овлашћења, повреде основних правила поступка, кршења уговора или неког другог правног правила које се односило на њихову примену, или злоупотребе права.²⁸

Друга карактеристика регулатива подразумевала је да оне у потпуности одређују ситуацију на коју се односе, дефинишући не само циљеве које је требало постићи, већ и начине и методе њиховог остваривања. Регулative су могле задржати висок степен општости и препустати институцијама Заједнице или државама чланицама већу слободу при усвајању извршних мера, или, са друге стране, детаљним и прецизним одредбама конкретизовати одређено питање. Када су на општи начин регулисале одређену материју, допуштале су или, чак, захтевале усвајање мера имплементације.²⁹

Коначно, обележје које је оснивачким уговором експлицитно наведено једино код регулатива - непосредна примена, значила је да оне аутоматски постају део правних поредака држава чланица, без потребе доношења мера за увођење у унутрашњи поредак држава. Шта више, било какве мере инкорпорације биле би супротне комунитарном праву, јер је непосредна примена захтевала да ступање на снагу регулативе, у корист или против субјеката, буде извршено независно од националних мера инкорпорације. Треба имати у виду да појмови непосредне примене и непосредног дејства нису истоветни, иако

подношења тужбе због пропуштања: пропуштање је незаконито; орган није усвојио никакав став; ради се о актима обавезујуће природе. Према: З. Радивојевић, Директне тужбе пред Судом правде Европских заједница, у: Петрушић Н. (ур.), Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије, Ниш, 2007, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 14.

²⁴ Чл. 230 Уговора о оснивању ЕЗ.

²⁵ З. Радивојевић, Реформа поступка судске контроле ваљаности аката институција ЕУ: тужба за поништај, у: Кнежевић С. (ур.), Усклађивање права Србије са правом ЕУ, Ниш, 2017, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 34-35.

²⁶ Могућност контроле аката Европског парламента уведена је тек Уговором из Мастрихта.

²⁷ Чл. 230 Уговора о оснивању ЕЗ.

²⁸ Чл. 230 Уговора о оснивању ЕЗ.

²⁹ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, str. 93-94.

их је сам Суд правде често мешао у пракси. О разликама међу њима више речи ће бити у наставку рада. У циљу остваривања регулатива у облику и на начин на који су дефинисане, сви поступци који би довели у питање истовремену и једнообразну примену у свим државама чланицама били су противправни. Регулative ступају на снагу објављивањем у Службеном листу Европске уније даном који је у њима назначен или даном који је прописивао оснивачки уговор, уколико сама регулатива не одређује датум ступања на снагу.³⁰

3.1.2. Директиве

Друга категорија обавезујућих правних аката институција су директиве, које су врло специфичне. По својим специфичностима се издвајају и карактеристичне су само за правни поредак Европске уније. Што се тиче њихових карактеристика, за разлику од регулативе оне нису биле обавезујуће у потпуности и непосредно примењиве. Поред тога, као акти упућивани дефинисаном и ограниченом броју субјеката - држави или државама чланицама, нису имале општу важност. Директиве су биле обавезујуће у погледу циља који је требало остварити, односно наметале су обавезу одређеног резултата, док су средства и методе њиховог спровођења биле у рукама државе или држава којима су упућене. Поред тога, директиве су прописивале рок у коме је требало извршити предвиђене мере, након чега је наступала одговорност за неиспуњење обавезе. Државе су се морале суздржати од било каквог деловања и поступања које би било супротно циљу постављеном у директиви и пре истека периода предвиђеног за његово испуњење.³¹

За разлику од регулатива, директиве нису непосредно примењиве, што значи да свака држава чланица којој су упућене мора спровести адекватне мере инкорпорације у национални правни поредак. Стога следи да као такве не производе права и обавезе за индивидуалне субјекте. Права и обавезе индивидуалних субјеката проистичу из спроведених мера увођења у унутрашњи правни поредак државе, или другачије речено – мера имплементације. Међутим, уколико је држава као адресат пропустила да донесе или је донела неадекватне мере увођења, индивидуални субјект је могао, позивајући се на одговарајућу одредбу директиве, покренути поступак заштите својих права пред Судом

³⁰ Ibid, str. 94.

³¹ Ibid, str. 94-95.

правде.³² Државе чланице могле су вршити повреду својих обавеза како чињењем, тако и пропуштањем да делују.³³ У првом случају, могле су непотпуно или на неодговарајући начин испунити своју обавезу, или пак пропустити да предузму предвиђене мере или не донесу очекивани акт (до чега је најчешће долазило у случају ове врсте аката). Директиве упућене свим државама чланицама објављују се у Службеном листу Европске уније, и ступају су на снагу даном који је у њима одређен или двадесетог дана од дана објављивања, док остале директиве ступају на снагу даном њихове доставе.³⁴

3.1.3. Одлуке

Следећа категорија правних аката коју су на основу члана 249 Уговора о оснивању Европске заједнице могле доносити институције биле су одлуке. Одлуке су биле правни акти обавезујући у целости, али су се од регулатива разликовале по томе што нису имале општи карактер, већ су биле акти упућени конкретном субјекту. Непосредно дејство производиле су уколико је одлука била упућена датом субјекту, када се исти могао позивати на њу пред националним судовима у спору против органа државе чланице. Такође, индивидуални субјект је могао покренути поступак оцене законитости правног акта у оквиру тужбе за поништај, уколико су били испуњени следећи услови: одлука је морала бити упућена њему или неком трећем лицу, морао је постојати оправдани интерес за подношење тужбе, као и доказ о томе да га одлука погађа непосредно и појединачно, без посредовања и интервенције од стране државних органа.³⁵ За разлику од тужбе за поништај, могућност подизања тужбе због пропуштања³⁶ била је искључена када се радило о недоношењу одлуке упућене трећем лицу, јер тужилац није био потенцијални адресат одлуке.

Уколико су се у одлукама наводиле мере које адресат треба предузети – правно лице или држава, представљале су уобичајени инструмент имплементационе политике Заједнице. У том смислу користила их је Европска комисија, када је путем мера дефинисаних у одлуци подстицала правно лице или државу на одређено чињење и на тај

³² Ibid, str. 95.

³³ Чл. 226 и 227 Уговора о оснивању ЕЗ.

³⁴ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 97-98.

³⁵ V. Knežević-Predić, *Praksa Suda pravde Evropskih zajednica u postupku ocene zakonitosti komunitarnih akata*, *Pravni život*, br. 12, Beograd, 1998, str. 613.

³⁶ Чл. 232 Уговора о оснивању ЕЗ.

начин одезбеђивала поштовање релевантних правила. У случају када је адресат била држава, одлуке су обавезивале све њене институције, укључујући и правосуђе. Поред тога, могле су бити упућене и свим државама чланицама истовремено³⁷ и овакве одлуке објављиване су у Службеном листу Европске уније, и ступале су на снагу даном који је у њима одређен или двадесетог дана од дана објављивања, док су оне које су упућиване одређеним адресатима ступале на снагу даном њихове доставе.³⁸

3.1.4. Препоруке и мишљења

За разлику од претходно поменутих, препоруке и мишљења нису биле правно обавезујући акти. У ситуацијама када оснивачки уговори нису давали слободу за доношење обавезујућих аката или када доношење обавезујућих аката није било погодно, институције су прибегавале доношењу препорука и мишљења, које нису имале правну обавезност чак ни према субјектима којима су упућене. Правно дејство које су производиле односило се на обавезу правосудних органа држава да размотре дате акте приликом пресуђивања, нарочито уколико су били од значаја за разумевање националних мера имплементације или када су допуњавале обавезујуће одредбе комунитарног права.³⁹ Међутим, имајући у виду одсуство правних последица по права и обавезе субјектата, ови акти нису могли бити предмет оцене законитости у оквиру тужбе за поништај.

3.1.5. Други акти

Поред побројаних аката које су органи Заједнице могли доносити на основу члана 249 Уговора о оснивању Европске заједнице, постојали су и други акти који су могли бити усвојени од стране институција. Да ли овакав акт производи правне ефекте није зависило од његовог назива, већ од саме садржине акта. У том смислу, одређене одредбе уговора изричито су упућивале на акте који су производили правне последице, или, пак, уопштено налагале органима доношење других аката. Неретко су усвајане резолуције, закључци и акти другачијих назива без намере да изазову правне ефекте, као што су упутства или правила понашања донешене од стране Европске комисије, којима је Комисија одређивала своје поступање приликом вршења овлашћења у одређеној области. С обзиром да је тако

³⁷ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 95.

³⁸ *Ibid*, str 97-98.

³⁹ *Ibid*. str. 95-96.

дефинисано понашање производило очекивања везана за политику коју ће једна од институција следити, могла су наступити правна дејства како у односима између индивидуалних субјеката и органа Европске уније, тако и у релацији између органа и држава чланица.⁴⁰

У случајевима када су правни акти из ове категорије производили правне последице по права и обавезе субјеката, имајући у виду њихов предмет и садржину, а не форму и назив под којим су се појављивали, били су подложни контроли законитости Суда правде. Тако је тужба за поништај могла бити поднета против резолуција и кодекса увојених од стране Савета, као и инструкција и саопштења којима се тумачио садржај директива донетих од стране Европске комисије, па чак и писама и изјава чланова Комисије у мери у којој производе правна дејства.⁴¹

Интересантно је напоменути да је Савет доносио акте који нису испуњавали захтеве постављене у члану 249 Уговора о оснивању Европске заједнице, али су носили назив једног од инструмената – одлуке. Са циљем прављења појмовне разлике оне су често означаване као одлуке *sui generis* или неименовани акти.⁴² По правилу су овакве одлуке коришћене приликом одобравања међународних уговора, као и код доношења мера везаних за значајна институционална питања и унутрашње механизме организације.⁴³ Правилници Европске комисије и Савета, као и одлуке упућиване свим државама чланицама објављиване су у Службеном листу Европске уније и ступале су на снагу даном који је назначен у њима, или, пак, двадесетог дана од дана објављивања.⁴⁴

3.1.6. Правни акти институција ЕУ у области ЗСППБ

На темељу Уговора из Мастрихта створен је нови ентитет – Европска унија, који је представљао јединствени институционални оквир састављен од три стуба. Други стуб новоизграђене структуре чинила је област Заједничке спољне политике и политике безбедности,⁴⁵ чији су прокламовани циљеви били: очување мира и јачање међународне

⁴⁰ Ibid, str. 96.

⁴¹ З. Радивојевић, Директне тужбе пред Судом правде Европских заједница, стр. 10.

⁴² Савет их је користио приликом измене одредби Уговора о ЕЗ, као и код усвајања правила о неким битним институционалним решењима као што је Одлука о комитологији или Одлука о оснивању Првостепеног суда.

⁴³ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, str. 96-97.

⁴⁴ Ibid, str. 97-98.

⁴⁵ N. Plić, R. Stojković, Razvoj Evropske unije kroz prizmu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, Srpski časopis za inženjerski menadžment, 2017, br. 2, Vol. 2, str. 62.

безбедности у складу са принципима повеље Уједињених нација, промовисање међународне сарадње, развијање и консолидовање демократије и владавине права, као и поштовање људских права и основних слобода.⁴⁶ У складу са специфичностима коју је ова област носила, правни акти које су органи Уније могли доносити нису били истоветни актима дефинисаним у члану 249 Уговора о Европској заједници.⁴⁷ Наслов V Уговора о Европској унији разликује неколико врста аката које су се доносиле у оквиру другог стуба, и то:

1. принципи и опште смернице,
2. заједничке стратегије,
3. заједничке акције,
4. заједнички ставови,
5. други акти.⁴⁸

Принципе и опште смернице, специфичне по томе што могу утицати и на одбрану, доносио је Европски савет. Ови правни акти садржали су оцену политичког стања и изјаве о намерама.⁴⁹

Заједничке стратегије је, такође, усвајао Европски савет, нарочито у важним областима од заједничког интереса за државе чланице. Ове правне акте доносио је на препоруку Савета и њима су се дефинисали циљеви, као и трајање и средства која су на располагање стављале Европска унија и државе чланице.⁵⁰

Као меру имплементације заједничких стратегија, Савет је доносио заједничке акције, које су обавезивале државе чланице по питању ставова које су заузимале и предузетих активности у оквиру међународних организација. Предмет њиховог регулисања били су различити актуелни догађаји и околности, и у том смислу садржале су предложене циљеве, средства, као и домаћај и трајање активности које је требало предузети. Уколико је дошло до измене ситуације која се налазила у њиховој основи, Савет би ревидирао почетни став у оквиру заједничке акције. Такође, неопходно је било да државе чланице обавештавају Савет о мерама које су предузимале са циљем спровођења заједничких

⁴⁶ Чл. 11 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁴⁷ R. A. Wessel, *The European Union's foreign and security policy: a legal institutional perspective*, The Hague, Netherlands, 1999, Kluwer Law International, p. 26.

⁴⁸ Чл. 13 и 14 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁴⁹ Чл 13, став 1 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁵⁰ Чл. 13, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

акција, као и о случајевима када им је била потребна помоћ око превазилажења одређених проблема и препрека.⁵¹

Још један од инструмената имплементације заједничких стратегија које је усвајао Савет били су заједнички ставови, којим су се одређивали приступи које је Европска унија следила у географски или тематски специфичној материји. Као и у случају заједничких акција, државе чланице су морале да прилагоде своју националну политику и да подрже заједничке ставове у међународним организацијама и на међународним конференцијама на којима су учествовале.⁵²

Овим актима листа инструмената који су се налазили у рукама институција у области Заједничке спољне политике и политике безбедности није била исцрпљена. Наслов V Уговора о Европској унији помињао је одлуке⁵³ као генерички назив за формалне изјаве воља институција. Поред одлука - обавезујуће природе, органи Европске уније усвајали су и правилнике, док су правно необавезујуће биле препоруке.

3.1.7. Правни акти институција ЕУ у области ППСКС

У области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима појављивале су се све три поменуте категорије извора права: међународни уговори, одлуке институција и општа правна начела. Међутим, врста и карактер правних аката које су органи Европске уније усвајали у овој области нису били истоветни актима доношеним у оквиру прва два стуба.⁵⁴ Правни акти карактеристични за трећи стуб – област Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, били су:

1. заједничке акције,
2. заједнички ставови,
3. оквирне одлуке,
4. одлуке,
5. други акти.⁵⁵

⁵¹ Чл. 14, став 3 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁵² Чл. 14, став 3, Чл 15 и 19, став 1 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁵³ Чл. 13, став 3, Чл 14, stavovi 2 и 5 и Чл 23, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁵⁴ D. Lopandić, *Osvrt na evoluciju drugog i trećeg stuba Evropske unije*, Revija za evropsko pravo, 2001, br. 1, Vol. 3, str. 60.

⁵⁵ Чл. 34 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

Заједничке акције биле су мере путем којих је Савет регулисао деловање Уније у одређеној области односа или насталој ситуацији. На основу тога разликовао се предмет регулисања заједничке акције у оквиру полицијске и у области правосудне сарадње.⁵⁶ У првопоменутој, заједничке акције односиле су се на: оперативну сарадњу надлежних органа, обухватајући полицију, царину и остале службе држава чланица које су имале за циљ спречавање, откривање и истраживање кривичних дела; прикупљање, чување, анализу, процесуирање, као и размену информација, укључујући информације о сумњивим финансијским трансакцијама, у чему је значајну улогу имао Еуропол (Europol); сарадњу и кооперацију у области обуке, размене полицијских службеника, коришћење опреме и форензичких истраживања; заједничку процену техника истраге у оквиру откривања тешких облика организованог криминала.⁵⁷ У области правосудне сарадње, заједничке акције обухватале су: олакшавање и убрзавање сарадње надлежних министарстава и правосудних власти држава чланица, укључујући сарадњу преко Еуропола; олакшавање екстрадиције између држава чланица; остваривање компатибилности правила која се примењују у државама чланицама; спречавање сукоба надлежности држава чланица; усаглашавање минимума правила о елементима кривичних дела и казни у области организованог криминала, трговине дрогама и тероризма.⁵⁸

Заједнички ставови, које је такође доносио Савет, садржали су став Уније поводом одређеног питања и обавезивали су државе чланице да наступају и делују у складу са њима у оквиру међународних организација и на међународним конференцијама.⁵⁹ Уколико би дошло до спора између држава чланица око тумачења или примене заједничког става, оквирне одлуке, одлуке и конвенција донетих у овој области који нису могли бити решени у оквиру Савета у року од шест месеци, дати спор постао би предмет правосудне контроле пред Судом правде.⁶⁰

У материји приближавања закона и друге регулативе држава чланица Савет је усвајао оквирне одлуке, које су државе обавезивале у погледу резултата које је требало постићи, док су остављале слободу избора облика и метода деловања.⁶¹

⁵⁶ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 122.

⁵⁷ Чл 30, став 1 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁵⁸ Чл. 31, став 1 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁵⁹ Чл. 34, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁶⁰ Чл. 35, став 7 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁶¹ Чл. 34, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

Одлуке су биле правни акти које је Савет могао доносити у свим областима, изузев у претходно поменутој материји. Као акти који нису били упућени искључиво државама чланицама и који нису производили непосредно дејство, одлуке су захтевале доношење посебних мера имплементације. Интересантно је уочити да, иако су оквирне одлуке, одлуке и мере њихове имплементације биле подложне правосудној контроли институција Европске уније, Суд правде није био надлежан да процењује законитост и пропорционалност мера које су полицијски и други органи принуде држава чланица предузимали са циљем одржавања реда и мира и осигурања унутрашње безбедности.⁶²

Поред поменутих аката, Савет је могао усвајати и друге правне акте чији је генерички назив био одлуке и извршне одлуке.⁶³ Поред тога усвајани су и други акти, међу којима су несумњиво обавезујућег карактера биле мере под називом акти Савета, док су правно необавезујући били акциони планови, резолуције, саопштења, стратегије, заједничке декларације и закључци.

3.1.8. Правни акти институција ЕУ према Уговору о Уставу за Европу

Трећи многобројне критике на рачун великог броја и сложености правних аката које су органи Заједница могли доносити, након ступања на снагу Уговора из Мастрихта приступило се раду на њиховом поједностављивању. Стога су се и све будуће измене оснивачких уговора кретале у том правцу. Врхунац на датом путу представљао је састанак Европског савета у Лакену 2001. године када је основана Радна група IX⁶⁴ са задатком да предложи решења за могуће поједностављивање не само правних аката, већ и процедура за доношење одлука у Европској унији. О успеху деловања ове радне групе сведочи чињеница да су њени идејни ставови у неизмењеном облику нашли место у каснијем Уговору о Уставу за Европу.⁶⁵

Решења Радне групе IX унета у Уговор о Уставу подразумевала су свођење дотадашњих петнаестак врста правних аката на шест, и то: европски закон, европски

⁶² Чл. 35, став 5 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁶³ Чл. 34, став 2 и чл. 14, став 3 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

⁶⁴ Working Group IX on the Simplification of Legal Procedures and Instruments: https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_ix_simplification_29_november_2002-en-b0e6f66b-8c9d-412c-8b17-f65da73554b1.html (приступљено 5. 8. 2024).

⁶⁵ З. Радивојевић. Секундарна легислатива Европске уније према Лисабонском уговору стр. 88.

оквирни закон, европске регулативе, европске одлуке, препоруке и мишљења.⁶⁶ Прве четири поменуте врсте правних аката имале су правно обавезујући карактер, док препоруке и мишљења нису биле правно обавезујуће. Поред тога, Уговор о Уставу за Европу доносио је значајну поделу на законодавне и незаконодавне акте, па су европски закон и европски оквирни закон на основу ове поделе били законодавни, док су европска регулатива и европска одлука били незаконодавни акти.⁶⁷ Нова категорија правних аката носила је назив делегиране регулативе и њих би доносила Европска комисија на основу овлашћења садржаног у европском закону или оквирном европском закону, са циљем измене или допуне елемената законског акта који немају суштински значај.⁶⁸ Једина врста правних аката која је била дозвољена у области Заједничке спољне и безбедносне политике биле су европске одлуке.⁶⁹

Као пандани дотадашњим регулативама, европски закон био је дефинисан као акт опште природе, обавезујућ у целости и непосредно применљив на територијама држава чланица. За разлику од њега, европски оквирни закон било је обавезујућ по питању циља који је требало да оствари држава којој је упућен, док је националним властима остављена слобода избора начина и средстава за његово остваривање. У том смислу европски оквирни закон одговарао је некадашњим директивама.⁷⁰

Европска регулатива била је дефинисана као акт општег карактера, који је служио за спровођење законских аката и неких специфичних уставних прописа. Издвајала се по својој двострукој природи, јер је у једном случају обавезивала у целости и била непосредно примењива, а у другом обавезивала само у погледу резултата који је требало остварити и остављала слободу његове реализације. Као таква, имала је хибридни карактер, те особине како ранијих регулатива, тако и директива. Са своје стране, европска одлука могла је обавезивати у потпуности, или само одређене државе када није била упућена свим чланицама Европске уније.⁷¹

Поједини аутори, на основу поделе на законодавне и незаконодавне акте и њихових карактеристика, извели су закључак о хијерархијском односу предложених аката, па би се

⁶⁶ Увођење нових назива имало је за циљ приближавање ових категорија грађанима, због коришћења познатих појмова и терминологије националног права.

⁶⁷ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, Niš, 2008, Sven-Niš, str. 63.

⁶⁸ Чл. I-36 Уговора о Уставу за Европу.

⁶⁹ Чл. I-40 Уговора о Уставу за Европу.

⁷⁰ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, str. 64.

⁷¹ Ibid.

на првом месту налазили европски закон и европски оквирни закон, затим следе европска регулатива и европска одлука донете на основу Устава и на крају европска регулатива и одлука донете ради примене законских аката.⁷²

Када говоримо о законодавним поступцима одлучивања, према решењима садржаним у Уговору о Уставу за Европу, било је предвиђено усвајање европских закона и европских оквирних закона на два начина: путем уобичајене и специјалне законодавне процедуре. У овој области извршено је одређено поједностављивање, с тим да су новопредложени поступци по својој садржини и учешћу органа у њима, заправо, одговарали већ постојећим. У првој врсти поступка, законски предлог који потиче од Европске комисије усвајали би Савет и Европски парламент на равноправној основи.⁷³ У том смислу, по својој форми одговарао је ранијој процедури саодлучивања. Специјална процедура имала би уже подручје примене и подразумевала доношење одлуке од стране једног органа уз учешће другог, другим речима, доношење европског закона или европског оквирног закона од стране Савета након добијеног мишљења или сагласности Европског парламента, односно, од стране Европског парламента уз сагласност Савета.⁷⁴ Као што видимо, специјална законодавна процедура имала је особине познатих поступака одлучивања – давања мишљења или сагласности, док би дотадашња процедура сарадње била укинута.⁷⁵

Поред законодавних поступака, Уговор о Уставу, изложио је и начин доношења аката који немају легислативни карактер. Према томе, Европски савет усвајао би европске одлуке, док би Савет, Европска комисија и Европска централна банка могли да доносе европске регулативе или одлуке. Делегиране регулативе доносила би Европска комисија, док би Савет и Европски парламент вршили двоструку контролу: сваки од органа могао би да повуче делегирано овлашћење и ни један од њих није смео ставити приговор у предвиђеном року као предуслов за ступање делегиране регулативе на снагу.⁷⁶ У области Заједничке спољне политике и политике безбедности, европске одлуке, као једину дозвољену врсту правних аката, доносио би Савет или Европски савет на основу

⁷² V. Medović, *Novi ustav Evropske unije*, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Novi Sad, 2005, br. 7-8, Vol. 77, Advokatska komora Vojvodine, str. 365.

⁷³ Чл. I-34 и чл. III-396 Уговора о Уставу за Европу.

⁷⁴ Чл. I-34 Уговора о Уставу за Европу.

⁷⁵ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucije Evropske unije*, Niš, 2008, Sven-Niš, str. 64.

⁷⁶ Чл. I-36 Уговора о Уставу за Европу.

иницијативе држава чланица, на предлог министра иностраних послова или на његов предлог уз подршку Европске комисије.⁷⁷

3.1.9. Формални услови и објављивање правних аката институција ЕУ

Да би правни акти били правоваљани и ступили на снагу морали су бити испуњени постављени предуслови и захтеви, који су се, пре свега, односили на њихову садржину. У том смислу, сваки правни акт морао је садржати образложење, позивање на изворни предлог, као и прибављено мишљење о датом предлогу.⁷⁸ Образложење је било значајно због тога што је упућивало на члан оснивачког уговора на основу кога се акт доносио и омогућавало странама да бране своја права, Суду да врши своју функцију, а државама чланицама и њиховим држављанима да буду упознати са начином на који је Европска комисија применила уговор. Институције нису уживале неограничену слободу приликом доношења акта, већ су морале узети у обзир објективне факторе као што су садржина одлуке и њена сврха. Такође, захтев за добијањем мишљења није подразумевао само да мишљење буде затражено, већ је било потребно да се дато мишљење прибави.⁷⁹ Регулативе, директиве и одлуке упућене свим државама чланицама објављиване су у Службеном листу Европске уније и ступале су на снагу даном који је у њима одређен или двадесетог дана од објављивања, док су директиве и одлуке упућене одређеним адресатима ступале на снагу даном њихове доставе. Важно је истаћи да објављивање у Службеном листу Европске уније није било услов за настанак и постојање правног акта, већ је одређивало тренутак када је акт почињао да производи правно дејство.⁸⁰

3.2. Поступци доношења правних аката институција ЕУ

Подела на законодавне и акте незаконодавног карактера резултат је поделе на законодавне и остале поступке доношења одлука, и у том смислу можемо разликовати процедуру консултације, процедуру сарадње, процедуре давања сагласности, као и саодлучивања, а затим и ситуације када се Европска комисија и Савет нађу у улози самосталног законодавца – као законодавне поступке одлучивања. Са друге стране,

⁷⁷ Чл. I-40 Уговора о Уставу за Европу.

⁷⁸ Чл. 253 Уговора о оснивању ЕЗ.

⁷⁹ C-138/79, *Roquette Freres v Council*, ECLI:EU:C:1980:249, para. 33; C-139/79, *Maizena v Council*, ECLI:EU:C:1980:250, para. 34.

⁸⁰ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 97-98.

постојале су посебне процедуре карактеристичне за одређене области деловања и то: социјални дијалог, ближа сарадња, процедура мирења и комитологија, буџетска процедура, као и процедуре доношења одлука карактеристичне за други и трећи стуб Европске уније.

3.2.1. Законодавни поступци доношења правних аката институција ЕУ

Поступци доношења правних аката представљају сложену процедуру усвајања одлука која се врши у садејству три главна органа Европске уније: Савета, Европског парламента и Европске комисије. Док Европска комисија током времена задржава улогу ексклузивног предлагача правних аката, променљива позиција Европског парламента у односу на Савет осликавала је вишегодишњу тежњу за јачањем демократског легитимитета саме Европске уније. Тако је Европски парламент од скромне консултативне улоге, преко процедуре сарадње, затим давања сагласности, најзад Уговором из Мастрихта постао по први пут изједначен са Саветом у поступку саодлучивања. У периоду који је претходио Уговору из Лисабона можемо разликовати неколико процедура доношења одлука.⁸¹ Изузетак од правила, да је учешће Савета у доношењу одлука обавезно, представљала је процедура у којој је Европска комисија самостално доносила одлуке. Друга процедура била је специфична по томе што је Савет доносио одлуке без учешћа Европског парламента.

3.2.1.1. Процедура консултације

Својеврсна претеча процедуре консултације уведена је Париским уговором о оснивању Европске заједнице за угљ и челик 1952. године. На основу чланова 18 и 19 функцију консултације вршило је посебно тело при Високој власти – Консултативни комитет, чије чланове је именовао Савет. Комитет је био састављен од представника произвођача, радника и потрошача.⁸² У случајевима када је уговор изричито захтевао, Висока власт је морала да прибави мишљење поменутог комитета. Процедура консултације касније је потврђена и Римским уговорима, тачније - Уговором о оснивању Европске заједнице за

⁸¹ V. Međak, Promene u zakonodavnoj proceduri u oblasti bivše Evropske zajednice; u: Mišćević T. (ur.), Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja?, Beograd, 2010, Službeni glasnik i Fondacija Friedrich Ebert, str. 58.

⁸² Комитет је пружао форум за дијалог између различитих друштвено-економских актера у секторима угља и челика и помагао у формирању политика које су балансирале економске интересе и социјалне аспекте рада.

атомску енергију и Уговором о оснивању Европске економске заједнице 1958. године.⁸³ Исте године ступила је на снагу Конвенција о одређеним органима заједничким за Европске заједнице којом је установљена јединствена Скупштина.⁸⁴ У том периоду у пракси је егзистирао Савет као јединствена институција, званично установљен Уговором о обједињавању органа 1965. године.⁸⁵ Европски парламент и Савет службени су називи, потврђени каснијим оснивачким уговорима, који се данас налазе у званичној употреби. Процедура консултације другачије се назива саветодавном, с обзиром да се улога Европског парламента завршава давањем мишљења Савету, без обавезе Савета да дато мишљење и уважи. Међутим, случај *Roquette Freres v Council*⁸⁶ сведочи у прилог незанемарљивој улози Европског парламента и обавези Савета да његово мишљење затражи.⁸⁷

Сама процедура почињала је тако што се предлог Европске комисије доставља Савету и Европском парламенту, те расправа у радним телима обе институције тече паралелно. Било је важно да Савет не само затражи, већ заиста и прибави мишљење Европског парламента пре доношења коначне одлуке, јер у супротном истој може бити оспорена ваљаност пред Судом правде.⁸⁸ Повреда битних правила процедуре била је један од основа за поништење правних аката органа Уније у преклузивном року од свега 2 месеца. Битним правилом поступка сматрала се обавеза једног органа да прибави мишљење другог.⁸⁹ У случају значајне измене предлога, неопходно је било поново затражити саветодавно мишљење Европског парламента.⁹⁰

Међутим, треба разликовати и битно другачију ситуацију када је мишљење било затражено, али није прибављено услед несавесног поступања самог Европског

⁸³ V. Međak, op. cit, str. 62.

⁸⁴ Раније Заједничка скупштина Европске заједнице за угаљ и челик, односно Скупштина Европске заједнице за атомску енергију и Европске економске заједнице. Скупштина је на првом заседању променила назив у Европску парламентарну скупштину, а касније Европски парламент. Према: Z. Vujović, *Evropski parlament*; u: Stojanović Đ. (ur.), *Upoznaj Evropsku uniju*, Podgorica, 2006, CEMI, str. 49.

⁸⁵ Раније Специјални савет министара Европске заједнице за угаљ и челик, односно Савет у оквиру Европске заједнице за атомску енергију и у оквиру Европске економске заједнице. Према: Đ. Stojanović, *Savjet Evropske unije*; u: Stojanović Đ. (ur.), *Upoznaj Evropsku uniju*, Podgorica, 2006, CEMI, str. 40.

⁸⁶ C-138/79, *Roquette Freres v Council*, ECLI:EU:C:1980:249, p. 3333.

⁸⁷ Суд правде је поништио акт Савета донет пре седнице новог сазива Европског парламента, након првих директних избора 1979. године. Према: S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, 2007, *Službeni glasnik*, str. 89.

⁸⁸ V. Međak, op. cit, str. 62-63.

⁸⁹ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, Niš, 2016, PUNTA-Niš, str. 169.

⁹⁰ C-65/90, *European Parliament v Council of the European Communities*, ECLI:EU:C:1992:325.

парламента. У таквом случају, у складу са максимумом да нико не може имати користи од сопственог нечињења тј. кршења права, следи и немогућност да Европски парламент буде у позицији да тражи поништај тако усвојеног акта.⁹¹ Од обавезних, пак, треба разликовати добровољне консултације, које нису представљале процедурални предуслов за доношење одлуке. У овом случају Савет је могао повући захтев за добијањем мишљења уколико је одговор Европског парламента изостао.⁹² Недостатак овог поступка јесте чињеница да Уговором није био предвиђен временски оквир за деловање законодавних органа.⁹³ Оснивачким уговорима процедура консултације била је предвиђена у тридесет три чланова (11 чланова Уговора о Европској заједници за атомску енергију и 22 члана Уговора о Европској економској заједници) уз тенденцију проширења на све већи број области.⁹⁴

3.2.1.2. Процедура сарадње

У условима даљег проширења Европске уније и уласка нових држава у чланство јавила се потреба за значајнијим укључивањем Европског парламента у процес доношења одлука. Стога је Јединственим европским актом 1987. године уведена процедура сарадње.⁹⁵ Састојала се из два читања и почињала је, исто као процедура консултације, достављањем предлога Европске комисије Савету и Европском парламенту. У првом читању Савет је, на основу мишљења Европског парламента, квалификованом већином усвајао заједнички став, док је у другом читању Европски парламент имао три могућности. Могао је прихватити заједнички став или не донети одлуку у року од три месеца, чиме је заједнички став постајао коначна одлука. Друга могућност била је да Европски парламент, апсолутном већином, уложи амандмане на заједнички став, те је даља судбина предложених измена зависила од става Европске комисије. Уколико их је Европска комисија прихватила, Савет их је могао усвојити квалификованом већином или одбити једногласно, односно уколико их Европска комисија није прихватила, Савет их је могао усвојити једногласно. Чак и у случају да Европски парламент, апсолутном већином,

⁹¹ C-65/93, European Parliament v Council of the European Union, ECLI:EU:C:1995:91.

⁹² V. Knežević-Predić, Z. Radičević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 104.

⁹³ A. Čavoški, *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd, 2006, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, str. 163.

⁹⁴ V. Međak, *op. cit.*, str. 62.

⁹⁵ Чл. 7 ЈЕА.

није прихватио заједнички став, Савет га је могао усвојити једногласном одлуком.⁹⁶ Овим је била потврђена доминантна позиција Савета у случају истоветног и позитивног става својих чланова и кредибилитет Европске комисије, јер измене са којима се није сложила Савет је могао усвојити само једногласно. Иако укључивање Европског парламента представља значајну институционалну новину, државе чланице још увек нису биле спремне да прихвате изједначавање његове улоге са Саветом, стога је Савет у случају једногласности могао заобићи став Европског парламента. Процедура сарадње била је предвиђена у малом броју области и губила је на значају у корист процедуре саодлучивања, која је уведена након неколико година. Уговор из Амстердама предвидео је процедуру сарадње за доношење малобројних одлука у области економске и монетарне уније, да би ступањем на снагу Уговора из Лисабона престала да постоји.⁹⁷

3.2.1.3. Процедура давања сагласности

Друга процедура одлучивања уведена Јединственим европским актом⁹⁸ била је процедура давања сагласности. Починјала је достављањем предлога Европске комисије Савету и Европском парламенту, с тим да је улога Европског парламента прерасла у својеврсно право вета. Наиме, Европски парламент једино је могао предлог прихватити или не, без могућности улагања амандмана. Одлуку о томе да ли ће заузети позитиван или негативан став о датом предлогу доносио је на основу препоруке одговарајућег комитета. Са друге стране, Савет није могао донети одлуку без претходно прибављеног одобрења од стране Европског парламента и могао је бити изложен чекању одговора уколико време за изјашњавање Европског парламента није било ограничено. Сагласност Европског парламента била је потребна у оним случајевима када Савет утврди да постоји ризик од озбиљне повреде људских права од стране држава чланица.⁹⁹ Значајна је била примена ове процедуре у областима од велике важности, попут приступања нових чланица и закључивања уговора о придруживању.¹⁰⁰

⁹⁶ V. Međak, op. cit, str. 63-64.

⁹⁷ Ibid, str. 64.

⁹⁸ Чл. 7 ЈЕА.

⁹⁹ A. Čavoški, op. cit, str. 110.

¹⁰⁰ V. Međak, op. cit, str. 63.

3.2.1.4. Процедура саодлучивања

Процедура саодлучивања уведена је Уговором из Мастрихта 1993. године.¹⁰¹ У облику који је данас познат, ову процедуру дефинисао је Уговор из Амстердама.¹⁰² На велики број одлука доношених у оквиру процедуре сарадње почела се примењивати процедура саодлучивања. Док је у првопоменутој процедури Савет имао доминантни положај у случају једногласности, новоуведеном процедуром саодлучивања Европски парламент успео је да своју позицију учини равноправном са Саветом. Савет и Европски парламент постају равноправни законодавци, без могућности да Савет надгласа Европски парламент. Правни акт је могао бити усвојен или одбачен у оквиру првог, другог или трећег читања, у зависности од тога у којој мери су усаглашени ставови Савета и Европског парламент. У случају непостизања сагласности одлучиоца, трећем читању би претходио покушај тражења компромисног решења у оквиру комитета за мирене. Процедура саодлучивања, након ступања на снагу Уговора из Лисабона, постаће редовна законодавна процедура.¹⁰³ Из тог разлога ће више речи о овој процедури бити представљено у оквиру редовне законодавне процедуре у постлисабонском периоду.

3.2.1.5. Европска комисија и Савет у улози самосталних законодаваца

Интересантно је да је претеча Европске комисије у оквиру Европске заједнице за угаљ и челик, Висока власт, имала улогу главног и јединог законодаваца. Међутим, Римским уговорима улога Европске комисије је потпуно измењена. Наиме, улогу доминантног законодавца, Европска комисија изгубила је у корист Савета.¹⁰⁴ Уговором о обједињавању органа уведена је Комисија као јединствена институција за све три Заједнице.¹⁰⁵ Општеприхваћени назив Европска комисија нема утемељење у оснивачким уговорима, али указује на њену интегративну улогу.

Једина ситуација у којој Савет није био у законодавној улози је када Европска комисија самостално доноси одлуке. У складу са тим, била је предвиђена у малом броју области,

¹⁰¹ Чл. 189b Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

¹⁰² V. Međak, op. cit, str. 65.

¹⁰³ Ibid, str. 58.

¹⁰⁴ V. Knežević-Predić, Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona; u: Mišćević T. (ur.), Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja?, Beograd, 2010, Službeni glasnik i Fondacija Friedrich Ebert, str. 34.

¹⁰⁵ Раније Висока власт Европске заједнице за угаљ и челик, односно Комисија у оквиру Европске заједнице за атомску енергију и у оквиру Европске економске заједнице. Према: D. Uljarević, Evropska komisija; u: Stojanović Đ. (ur.), Upoznaj Evropsku uniju, Podgorica, 2006, СЕМИ, str. 60.

као што је доношење прописа о примени права конкуренције на јавна предузећа (предмет незадовољства држава чланица) и одређивања правила о останку радника недржављана државе чланице након истека периода запослења.¹⁰⁶

За разлику од тога, у областима које захтевају брзу реакцију држава или у областима које државе желе да задрже под својом контролом, Савет је доносио одлуке без учешћа Европског парламента. Након доношења Римских уговора представљало је главну процедуру доношења одлука, касније предвиђену само у областима попут заједничке царинске тарифе, пољопривредне политике, протока капитала из трећих држава, спречавања тероризма, економске политике и прекомерног буџетског дефицита.¹⁰⁷ Самостална законодавна улога Савета ограничена је на специфичне области, док је у већини других законодавних питања сарадња са Европским парламентом неопходна.

3.2.2. Остали поступци доношења правних аката институција ЕУ

Поред поменутих процедура доношења одлука које су се појављивале у свим областима деловања Европске уније и које стога можемо назвати редовним или општим, постојале су посебне процедуре карактеристичне за одређене области деловања и то: социјални дијалог, ближа сарадња, процедура мирења и комитологија, буџетска процедура, као и процедуре у оквиру другог и трећег стуба Уније - области Заједничке спољне политике и политике безбедности и области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

3.2.2.1. Социјални дијалог, ближа сарадња и процедура мирења

Социјални дијалог представља процедуру одлучивања уведену Уговором из Амстердама, која је за циљ имала укључивање представника рада и капитала у креирање социјалне политике уз помоћ Европске комисије, која је имала обавезу да пре доношења предлога у овој области консултује социјалне партнере. Представници рада и капитала могли су деловати у правцу остваривања општег интереса, али су постојала ограничења када се ради о основним правима, важним политичким питањима или правилима која

¹⁰⁶ V. Međak, op. cit, str. 62.

¹⁰⁷ Ibid.

захтевају једнообразну примену у свим државама чланицама. Притом су се морали поштовати принципи слободне конкуренције и јединства унутрашњег тржишта.¹⁰⁸

Ближа сарадња представља институт, такође, уведен Уговором из Амстердама, као решење проблема насталог услед неслагања држава чланица о питању интегративних токова и даљег проширења Европске уније. Међутим, да не би угрозила само јединство Уније, ближа сарадња могла је бити успостављена једино као крајњи механизам деловања и уколико су испуњени предвиђени услови.¹⁰⁹ Иницијални услови захтевали су учешће најмање половине држава чланица, отвореност за све државе које су желеле да се укључе, као и забрану остваривања утицаја на државе које у њој нису учествовале. Одлуку о покретању ближе сарадње, на основу предлога Европске комисије, доносио је Савет квалификованом већином, уз могућност блокирања успостављања сарадње од стране државе која се са тим није сложила.¹¹⁰ Иако су даљи уговори ишли у правцу поједностављивања услова за њено успостављање, ближа сарадња сматра се недовољно искоришћеним потенцијалом Европске уније.

Процедура мирења уведена је Заједничком декларацијом Савета, Европског парламента и Европске комисије 1975. године, са циљем да се у оквиру комитета омогући успостављање непосредног контакта између Савета и Европског парламента у случајевима када се Савет није слагао са саветодавним мишљењем Европског парламента. Процедурални услови захтевали су процену Европске комисије да ли је акт подложен овој процедури, подношење захтева за мирењем од стране Европског парламента приликом давања свог мишљења, као и рок од три месеца за окончање процедуре.¹¹¹ Међутим, са јачањем улоге Европског парламента процедура мирења је изгубила на значају.

3.2.2.2. Комитологија

С обзиром да су одлуке које су настајале у оквиру редовних процедура често утврђивале само основне елементе политика, детаљно дефинисање правила било је делегирано Европској комисији, која је поседовала довољно експертског знања да

¹⁰⁸ Ibid, str. 109.

¹⁰⁹ Ibid, str. 110.

¹¹⁰ J. Čeranić, *Mehanizam bliže saradnje kao institucionalizovani oblik diferencirane integracije*; u: Samardžić S., Radić I. (ur.), *Kriza Evropske unije: šta donosi ugovor o stabilnosti, koordinaciji u upravljanju ekonomskom i monetarnom unijom*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 135.

¹¹¹ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, str. 114.

одговори овим захтевима. Имајући у виду да је Комисија са овим циљем деловала на основу овлашћења Савета, можемо закључити да су постојала материјална и процедурална ограничења која су јој била наметнута.¹¹² Ипак, статистика каже да је велики број регулатива и директива било усвојено на овај начин.¹¹³

Европска комисија доносила је одлуке у партнерству са комитетима држава чланица, одакле је потекао назив овог начина одлучивања. Како улога ових комитета није била увек иста, у оквиру комитологије постојале су различите процедуре доношења одлука. Тако разликујемо три типа комитета који су постојали и уједно три врсте поступака одлучивања: саветодавни, управни и регулаторни.¹¹⁴

Процедура доношења одлука уз учешће саветодавног комитета (*advisory procedure*), као што и само име налаже, давала је највише слободе Европској комисији. Наиме, Европска комисија је имала само обавезу да затражено мишљење крајње пажљиво размотри, али не и да га уважи.¹¹⁵

Поступак контроле од стране управног комитета (*management procedure*) давао је мање слободе Европској комисији након достављања нацрта акта. У случају да је комитет, квалификованом већином, усвојио позитивно мишљење или мишљење није донео, Европска комисија је доносила имплементациони акт. Међутим, негативно мишљење значило је да Европска комисија нацрт акта мора доставити Савету, који је, квалификованом већином, могао донети одлуку која је одговарала ставу комитета или Европске комисије.¹¹⁶

Поступак контроле од стране регулаторног комитета (*regulatory procedure*) условљавао је доношење имплементационог акта позитивним мишљењем. Уколико је комитет усвојио негативно мишљење или мишљење није донео, Европска комисија је морала нацрт акта доставити Савету. Недоношење одлуке Савета омогућавало је Европској комисији да усвоји имплементациони акт. У супротном, негативна одлука значила је да акт неће бити донет.¹¹⁷

¹¹² V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, str. 111.

¹¹³ A. Bogdandy, F. Arndt, J. Bast, Legal Instruments in European Union Law and their Reform: a Systematic Approach on an Empirical Basis, Yearbook of European Law, 2004, no. 1, Vol. 23, p. 99.

¹¹⁴ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, str. 111-112.

¹¹⁵ Ibid, str. 112.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid.

3.2.2.3. Процедура усвајања буџета

Питање буџета одувек је било важно и привлачило доста пажње због сложености и специфичности његовог регулисања. Оно што је, у одређеној мери, одређивало понашање органа у овој области била је подела на обавезне и необавезне трошкове. Обавезни трошкови произишавали су из оснивачких уговора и аката донетих у складу са њима, док су необавезни били они које није морала исплатити и чију висину је одређивала сама Европска унија. Обавезни издаци укључивали су економске и друштвене циљеве, док су необавезни покривали административне трошкове.¹¹⁸ Међутим, ова подела више је била ствар политичких калкулација, него реалног разграничења ових категорија. У случају првих трошкова, улога Европског парламента се исцрпљивала улагањем амандмана простом већином, при чему је Савет имао две могућности. Могао је, у року од 15 дана и квалификованом већином, прихватити измене које се тичу повећања трошкова или не прихватити измене које се тичу смањења трошкова. Код повећања трошкова недоношење одлуке значило је да измене неће бити усвојене и обрнуто, код смањења трошкова недоношење одлуке значило је да ће измене бити усвојене. У случају необавезујућих трошкова, Европски парламент имао је улогу коначног арбитра. Уколико Савет није прихватио предложену допуну трошкова донету од стране Европског парламента апсолутном већином, Европски парламент би поново одлучивао о томе тропетинском већином гласова и на тај начин доносио коначну одлуку. Међутим, допуна трошкова могла је ићи до границе која не прелази половину максималне стопе раста коју је дефинисала Европска комисија након консултовања Комитета за економску политику. Утицај Европског парламента на буџет у целини подразумевао је својеврсно право вета. Услов за одбијање била је одлука подржана од стране две трећине посланика, након чега би Европска комисија и Савет доставили нови предлог буџета.¹¹⁹

3.2.2.4. Процедура доношења одлука у области ЗСППБ

Када говоримо о начину доношења одлука у оквиру области Заједничке спољне политике и политике безбедности треба имати у виду међудржавни карактер и модел сарадње као најважнију карактеристику овог стуба Европске уније и чињеницу да државе

¹¹⁸ S. Rodin, *Evropski parlament – izbor, nadležnosti i metode rada*, *Politička misao*, br. 2, Vol. 27, str. 43.

¹¹⁹ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, str. 114.

чланице нису биле спремне да ово подручје деловања уреде на наднационалном нивоу. У складу са тим, сама подела улога и овлашћења главних учесника у поступку одлучивања није истоветна као у редовним процедурама, већ су се као доминантни појављивали органи у којима су представљене државе чланице, односно Савет и Европски савет.

Европски савет, као што је већ речено, био је овлашћен да доноси следеће врсте аката: принципе и опште смернице, као и заједничке стратегије. Имајући у виду да на основу одредби члана 13 Уговора о Европској унији¹²⁰ сазнајемо само да се ови акти доносе на препоруку Савета, може се извући закључак да се даља процедура доношења одлука одвијала на основу општих правила о раду Европског савета.

Још једна специфичност ове области била је подела иницијативе за доношење одлука између Европске комисије и држава чланица, те се Комисија није појављивала као ексклузивни предлагач одлука. Наиме, државе чланице и Комисија могле су било које питање упутити Савету, који је на располагању имао два основна принципа доношења одлука, и то: принцип једнакости – поштујући правило да једна држава има један глас и принцип одмеравања гласова.¹²¹

Облици у којима се принцип суверене једнакости могао појављивати били су једногласност и апсолутна већина чланова Савета. Док је апсолутна већина била резервисана за процедурална питања, једногласност је била правило за одлуке о меритуму. Међутим, треба имати у виду да се радило о принципу ублажене једнакости – свака држава која се није сложила са одлуком могла се искључити из њене примене помоћу механизма конструктивног уздржавања. Овај систем је подразумевао обавезу нечињења било каквих активности које нису биле у складу или би отежале спровођење донете одлуке на страни државе која се на њега позвала, као и обавезу поштовања става дате државе од осталих чланица Европске уније. Уколико се конструктивном уздржавању приклонио скуп држава чији збир пондерисаних гласова надилази једну трећину укупних гласова, одлука не би била донета.¹²²

По моделу квалификоване већине пондерисаних гласова Савет је усвајао: заједничке акције, заједничке ставове или друге одлуке на основу заједничке стратегије, одлуке којима се имплементира заједничка акција и заједнички став, као и одлуке о именовању

¹²⁰ Чл. 13 Уговора о ЕУ (Уговора из Маастрихта).

¹²¹ Чл. 23 Уговора о ЕУ (Уговора из Маастрихта).

¹²² V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 130.

специјалних представника.¹²³ У случају да се нека држава успротивила доношењу одлуке квалификованом већином, о датој одлуци се није гласало, изузев када је Европски савет једногласношћу одлучио супротно након консултовања од стране Савета.

3.2.2.5. Процедура доношења одлука у области ППСКС

Три видљиве специфичности поступка одлучивања у оквиру трећег стуба Европске уније биле су: доминантна позиција Савета као органа у коме су представљене државе и принципа једногласности, оправдана, као и у области Заједничке спољне политике и политике безбедности, неспремношћу држава чланица на наднационални ниво интеграције и опредељењу за међудржавни модел сарадње; Европска комисија је са државама чланицама на равноправној основи делила право предлагања правних аката, што је представљало још једну заједничку карактеристику друга два стуба Уније; коначно, Европски парламент имао је скромну саветодавну улогу и вршио је политички надзор.¹²⁴

Процедура доношења одлука отпочињала је достављањем предлога од стране Европске комисије или држава чланица¹²⁵ и, по правилу, временски период између упућивања иницијативе Европском парламенту на свим језицима држава чланица до стављања на дневни ред Савета износио је шест недеља. Инеретсанта је чињеница да се само одлучивање вршило на начин истоветан процедури консултације у домену Европских заједница. Европски парламент имао је рок од три месеца да достави своје мишљење, након чега је Савет приступао одлучивању.¹²⁶

Одлучујући једногласно Савет је усвајао: заједнички став, оквирну одлуку, одлуку или нацрт уговора.¹²⁷ Поред једногласности, било је заступљено доношење одлука квалификованом или простом већином. Квалификована већина пондерисаних гласова била је предвиђена за одлуке којима се спроводе међународни уговори или овлашћују државе чланице да остваре ближу сарадњу, док је Савет о процедуралним питањима одлучивао простом већином.¹²⁸

¹²³ Чл. 205, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

¹²⁴ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 125.

¹²⁵ Чл. 34, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

¹²⁶ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 125.

¹²⁷ Чл. 34, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

¹²⁸ Чл. 205, став 2 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

IV ПРАВНИ АКТИ ИНСТИТУЦИЈА ЕУ НАКОН ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

4.1. Појам, облици и карактеристике правних аката институција ЕУ

Основна одредба уговора на основу које сазнајемо које правне акте могу доносити институције Европске уније јесте члан 288 Уговора о функционисању Европске уније и она каже да у циљу извршавања надлежности институције доносе:

1. регулативе (*regulations*),
2. директиве (*directives*),
3. одлуке (*decisions*),
4. препоруке и мишљења (*recommendations and opinions*).¹²⁹

Новина коју уводи Уговор из Лисабона јесте проширење појма одлуке и на оне акте који нису упућени одређеним адресатима, чиме ова категорија сада обухвата некадашња решења, саопштења и смернице, вршећи на овај начин поједностављивање, макар када је термилошко означавање у питању.¹³⁰ Треба, међутим, истаћи да наведеним категоријама није исцрпљена листа аката које доносе органи Европске уније, као и да је Суд правде стао на становиште да сама природа акта не зависи од његовог назива, већ од садржине и циља који се актом жели остварити.¹³¹

Побројане категорије не разликују се само према називу, већ и по правној природи. Док регулативе, директиве и одлуке имају обавезујући правни карактер, препоруке и мишљења имају велики политички значај, али не и правну обавезност. Регулative имају општу важност, обавезују у потпуности, непосредно се примењују и имају непосредно дејство, због чега се у теорији означавају као наднационални европски закони.¹³² Директиве обавезују у погледу ција и рока државу или државе којима су упућене, док одлуке представљају правне акте обавезујуће за адресата коме су упућене: физичко, правно лице или државу.¹³³ Оно што је, међутим, важно истаћи јесте да не постоји успостављена хијерархија између аката секундарног права, већ да у њиховом односу важе општеприхваћена правила *lex posterior* и *lex specialis*.¹³⁴

Лисабонски уговор прихватио је поделу на законодавне и незаконодавне акте предложено у Уговору о Уставу за Европу који није ступио на снагу. Подела се заснива на

¹²⁹ Чл. 288 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

¹³⁰ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 182.

¹³¹ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije, str. 93.

¹³² R. Vukadinović, Pravo Evropske unije, Beograd, 2006, Međunarodni institut za politiku i privredu, str. 115.

¹³³ G. Gasmi, Pravo i osnovi prava Evropske unije, Beograd, 2010, Univerzitet Singidunum, str. 153.

¹³⁴ Z. Meškić, D. Samardžić, op.cit, str. 184.

процедуре доношења аката, а не на њиховом садржају, те се тако законодавни акти доносе у законодавном поступку, било да се ради о редовном који је представљен у члану 289, став један Уговора о функционисању Европске уније, или о посебним законодавним поступцима, став два истог члана.¹³⁵ Законодавни акти могу се донети у облику регулативе, директиве или одлуке, док су сви други акти незаконодавног карактера. Међутим, не важи и обрнуто, односно нису све регулативе, директиве и одлуке законодавни акти, имајући у виду да постоје делегирани и имплементациони акти Европске комисије, о којима ће више речи бити у наставку рада.¹³⁶

Табела 1. Најважније карактеристике правних аката институција ЕУ¹³⁷

	NA KOGA SE ODNOSI	EFEKTI
UREDBA	Sve države članice, fizička i pravna lica	Direktno primenljiva i u celosti obavezujuća
DIREKTIVA	Sve ili određene države članice	Obavezujuća u pogledu željenog rezultata. Direktно primenljiva samo u određenim okolnostima
ODLUKA	Nije definisano Sve ili određene države članice; određena fizička ili pravna lica	Direktno primenljiva i u celosti obavezujuća
PREPORUKA	Sve ili određene države članice, други органи ЕУ, pojedinci	Nije obavezujuća
MIŠLJENJE (AVIS)	Sve ili određene države članice, остали органи ЕУ	Nije obavezujuće
	Nije definisano	Nije obavezujuće

4.1.1. Регулative

Регулатива¹³⁸ је правни акт одређен у члану 288 Уговора о функционисању Европске уније¹³⁹ као акт који има општу важност, обавезујућ је у потпуности, има непосредну примену и непосредно дејство у свим државама чланицама.

¹³⁵ Чл. 289, став 1 и 2 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

¹³⁶ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 183.

¹³⁷ K-D. Barhart, Abeceda prava Evropske unije, Luksemburg, 2010, Kancelarija za publikacije Evropske unije, str. 83.

¹³⁸ Поред термина “регулатива” у појединим земљама и од стране одређених аутора у употреби је и термин “уредба”.

¹³⁹ Чл. 288, став 2 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

Прва поменута особина регулативе – опште важење значи да: „производи правна дејства за генерално и апстрактно одређени круг особа”¹⁴⁰ и да има: „*обавезујуће дејство за неодређен број објективно одређених случајева на целокупној територији Европске уније*”.¹⁴¹ На основу реченог можемо извести неколико закључака. Пре свега, Европска унија прави разлику између аката опште и појединачне природе, где регулатива не сме бити индивидуално упућена конкретном адресату. Даље, постоји отвореност регулативе за нове случајеве који се могу јавити у будућности и који ће бити обухваћени подручјем примене акта.¹⁴² Такође, регулатива не престаје бити регулатива тиме што се са релативном прецизношћу може утврдити број, па чак и идентитет субјеката у мери у којој се примена врши на основу правне и чињеничне ситуације која је објективно описана у вези са самим циљем акта.¹⁴³ Коначно општи карактер значи да регулатива важи на територији свих држава чланица, с тим да фактички на основу садржаја може имати примену на одређеним деловима територије Европске уније.¹⁴⁴

Друга карактеристика регулативе јесте да је обавезујућа у свим својим деловима и према томе се разликује од препорука и мишљена као необавезујућих аката и директива које су обавезујуће само у погледу циља и рока који је потребно остварити.¹⁴⁵ Регулатива је правни акт обавезујућ како у погледу циља, тако и у погледу метода и средстава којима се дати циљ треба постићи. Отуда има два појавна облика. Наиме, као законски акт, када задржава висок степен општости и институцијама Европске уније или државама чланицама препушта усвајање извршних мера. Са друге стране, може садржати детаљне и прецизне одредбе, што је приближава имплементационим актима.¹⁴⁶

Не умањујући значај претходно изнетих особина, најважнија карактеристика која се по слову оснивачког уговора везује искључиво за регулативу јесте њена непосредна примена. Треба, међутим, правити терминолошку разлику између непосредног важења, непосредног

¹⁴⁰ C-101/76, Koninklijke Scholten Honig NV v Council and Commission of the European Communities, ECLI:EU:C:1977:70, paras 20-22.

¹⁴¹ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 185.

¹⁴² C-106 i 107/63, Alfred Toepfer and Getreide-Import Gesellschaft v Commission of the EEC, ECLI:EU:C:1965:65, para. 188.

¹⁴³ Карактеристика према којој је направљено разграничење између регулатива и одлука као јединих обавезујућих аката секундарног права који имају и појединачни карактер.

¹⁴⁴ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 185-186.

¹⁴⁵ Ibid, str. 186.

¹⁴⁶ З. Радивојевић, Секундарни извори права Европске уније, у: Томић М. (ур.), Начела и вриједности правног система – норма и пракса, Пале, 2012, стр. 759.

дејства и непосредне примене. Непосредно важење значи да је правни акт Европске уније ступио на снагу и вреди како за Европску унију, тако и за њене државе чланице, док је непосредна примена могућа када је дати акт садржајно безуслован и довољно одређен, те никакве мере инкорпорације у национални поредак државе чланице нису потребне, нити допуштене.¹⁴⁷ Начело непосредног дејства подразумева да акт, који непосредно важи у свим државама чланицама и чије су одредбе безусловне и довољно одређене, државни органи и судови морају непосредно примењивати и да се путем њега утемељују права и обавезе појединаца.¹⁴⁸ Другим речима, принцип непосредне примене се односи на начин увођења одређеног правног акта у унутрашњи правни поредак државе, док се концепт непосредног дејства тиче тумачења и правних последица његових одредби.¹⁴⁹ Под непосредним дејством подразумева се утуживост зајемчених права, док непосредна примена значи да употреба комунитарних прописа у националном праву није условљена доношењем посебних мера.¹⁵⁰ Сам Суд правде није се упустио у јасно разграничавање ова два појма, али је ослањајући се на непосредну примењивост која је изричито прописана оснивачким уговором, без већих проблема регулативама признао непосредно дејство.¹⁵¹ Непосредно дејствујуће одредбе регулативе заснивају права на која се појединци могу позивати пред националним судовима, било да се ради о односу са другим појединцима или са неким државним органом, што представља хоризонтално (појединац-појединац)¹⁵² и вертикално (појединац-држава)¹⁵³ непосредно дејство регулативе.¹⁵⁴

Схватање непосредне примене и непосредног дејства као два сродна, али ипак различита обележја правног система Европске уније делили су и други аутори, и у том

¹⁴⁷ Довољна одређеност подразумева да се уобичајеним методама тумачења могу утврдити носиоци права и обавеза, као и њихов садржај, док безусловност значи да је држава обавезна на одређено чињење или уздржавање од чињења, без остављања дискреционих овлашћења у погледу извршења обавезе.

¹⁴⁸ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 83.

¹⁴⁹ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 138.

¹⁵⁰ A. Čavoški, op. cit, str. 110.

¹⁵¹ З. Радивојевић, Непосредно дејство права Европске уније у правним системима држава чланица; у: Марковић Г. (ур.), *Владавина права и правна држава у региону, Источно Сарајево, 2014*, Правни факултет у Источном Сарајеву, стр. 912-913.

¹⁵² За разлику од вертикалног дејства, где се насупрот појединца појављује држава, хоризонтално непосредно дејство подразумева могућност да се појединац пред националним судом позове на међународним уговором предвиђену обавезу другог индивидуалног субјекта у заштити својих индивидуалних права. Према: З. Радивојевић, *Непосредно дејство директиве у јуриспруденцији Суда правде Европске уније*, у Лазих М. (ур.), *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2014, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 19.

¹⁵³ И обрнуто вертикално дејство (држава-појединац).

¹⁵⁴ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, str. 145.

смислу истицали да непосредна примена означава начин уношења норми права Уније у националне правне поретке држава чланица, док се непосредно дејство везује за његове одредбе које стварају права и обавезе појединаца које су утуживе пред националним судовима. Из овог следи да непосредно примењиве норме постају део националног права даном ступања на снагу и важе онолико дуго колико су на снази, без потребе за доношењем мера прихватања или спровођења у национални поредак држава. Јасно је, такође, да не морају сви акти који су непосредно примењиви производити непосредно дејство по права и обавезе појединаца.¹⁵⁵

Случај *Variola*¹⁵⁶ посебно је разјаснио однос регулатива и националних прописа држава чланица. Наиме, државама није забрањено да текст регулативе поново објаве у одговарајућем службеном листу, али ни на који начин не смеју сакрити карактер регулативе као акта органа Европске уније или створити утисак да се ради о акту дате државе. У областима које су прописане регулативом престаје надлежност државе чланице у мери којој је дато подручје њоме уређено – такозвано блокирајуће дејство, али сама регулативе може изричито допустити државама да уреде одређену материју. Коначно, државама чланицама забрањено је да мењају изворни текст регулативе или одлажу датум њеног ступања на снагу, а на темељу начела надређености права Европске уније¹⁵⁷ у том случају применила би се регулатива, а не национална мера.¹⁵⁸

4.1.2. Директиве

Друга категорија правних аката коју на основу члана 288 Уговора о функционисању Европске уније¹⁵⁹ могу доносити институције Европске уније јесу директиве. На темељу уговора дефинисана је као обавезујући правни акт, али се од регулатива разликује по опсегу дате обавезности. Наиме, директива је обавезујућа по питању циља и рока који је потребно постићи и, у том смислу, она намеће обавезу остваривања одређеног резултата,

¹⁵⁵ З. Радивојевић, Непосредна примена и непосредно дејство права Европске уније, у: Димитријевић П. (ур.), Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, Ниш, 2013, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 47.

¹⁵⁶ C-34/73, *Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze*, ECLI:EU:C:1973:101, para. 10.

¹⁵⁷ Начело надређености права Европске уније успостављено је у одлуци случаја *Costa/ENEL: C-6/64, Flaminio Costa v E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, p. 1253.

¹⁵⁸ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 188.

¹⁵⁹ Чл. 288, став 3 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

док су методе и средства за досезање задатог циља остављене државама чланицама.¹⁶⁰ Међутим, с обзиром да директиве веома често садрже потпуно прецизне и детаљне одредбе о стању које државе треба да успоставе, не остаје им пуно простора и слободе приликом избора начина остваривања задатог. Поред тога, као акт који може бити упућен искључиво држави или државама чланицама, директива се на појединца односи само посредно. На тај начин, она је у првом реду обавезујућа само за државе којима је упућена, док права и обавезе појединаца наступају на основу акта којим се врши њена имплементација, што можемо назвати степенованим обавезујућим дејством директиве.¹⁶¹

4.1.2.1. *Имплементација директива*

Приликом имплементације директиве национални органи имају одређени степен слободе, с обзиром да текст могу прилагодити терминологији и систематици националног права,¹⁶² али на тај начин да важи принцип подударности одредби директиве и националног имплементационог акта. Ипак, слобода држава чланица никада није потпуна, јер приликом избора облика и средстава имплементације морају тежити оним који у највећој мери осигуравају пуно дејство директиве – поштујући начело пропорционалности. Како је истакао Суд правде: „*имплементациони акт исправно имплементира директиву када је објективно нужан и примерен да оствари главни циљ директиве.*”¹⁶³

Уколико директива има за циљ заснивање права и обавеза појединаца, делотворна и потпуна имплементација биће извршена само путем обавезујуће и објављене правне норме, у виду закона или уредбе државе чланице. Са друге стране, уколико се директивом не стварају права и обавезе појединаца, исправна би била имплементација путем унутрашњег управног акта обавезујућег карактера. Такође, у ситуацијама када већ постоји национални акт којим се постиже циљ директиве, дато питање није потребно потврђивати новим актом истог садржаја.¹⁶⁴

Поред циља, директива државама или држави чланици којој је упућена намеће и рок у коме би на ефикасан начин требало спровести задату обавезу. Суд правде у пракси није

¹⁶⁰ K. Davies, *Understanding European Union Law*, England, 2013, Routledge, p. 56.

¹⁶¹ Z. Meškić, D. Samardžić, *op. cit.*, str. 189-190.

¹⁶² C-446/98, *Fazenda Pública v Câmara Municipal do Porto*, ECLI:EU:C:2000:351, para. 31.

¹⁶³ C-491/06, *Danske Svineproducenter v Justitsministeriet*, ECLI:EU:C:2008:263, para. 40.

¹⁶⁴ Z. Meškić, D. Samardžić, *op. cit.*, str. 191.

показивао пуно разумевања за изговоре путем којих су државе правдале своје кашњење или неадекватну имплементацију.¹⁶⁵ Интересантан је пример Грчке, која је за одлагање спровођења директиве о поступању са опасним отпадом била кажњена са двадесет хиљада евра дневно све до остваривања постављеног циља.¹⁶⁶

4.1.2.2. Претходно и непосредно дејство директива

Као што је већ поменуто директива има двостепено обавезујуће дејство, које значи да у периоду, који траје од њеног ступања на снагу до истека рока за имплементацију, ствара обавезе које се односе на државу или државе чланице којима је упућена. У том временском оквиру државе немају забрану уређивања материје која је предмет директиве путем националних мера, па чак ни мерама које би биле у супротности са њом, уколико озбиљно не доводе у питање остваривање самог циља.¹⁶⁷ Ово је уједно разлика између блокирајућег дејства регулативе и претходног дејства какво има директива. Након истека рока за имплементацију директива може имати само посредно дејство на основу националних мера путем којих је спроведена.¹⁶⁸

Знатно је компликованије разумети да ли директиве у случају неадекватне или непостојеће имплементације могу имати непосредно дејство. У покушају да позитивно одговори на ово питање Суд правде је износио многе аргументе, међу којима се као најважнији изваја начело *effet utile* (корисно дејство) које каже да би појединци у случају неспровођења директиве били ускраћени за права која су им путем ње дата,¹⁶⁹ и још значајнији, да се државе не могу позивати на неиспуњење обавезе на штету грађана и стицати корист из сопственог противправног понашања¹⁷⁰.

Даљом праксом Суда правде изведени су и други важни закључци: само директива чији је рок за имплементацију истекао може имати непосредно дејство; директива може имати непосредно дејство и у случају недовољне или неправилне имплементације појединих

¹⁶⁵ C-52/75, *Commission of the European Communities v Italian Republic*, ECLI:EU:C:1976:29, para. 14; C-68/81, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, ECLI:EU:C:1982:25, para. 4 и даље.

¹⁶⁶ C-387/97, *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, ECLI:EU:C:2000:356, para. 99.

¹⁶⁷ C-422/05, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, ECLI:EU:C:2007:342, para. 62 и даље; C-246/06, *Josefa Velasco Navarro v Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*, ECLI:EU:C:2008:19, para. 32 и даље.

¹⁶⁸ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 192.

¹⁶⁹ C-41/74, *Yvone van Duyn v Home Office*, ECLI:EU:C:1974:133, p. 1337.

¹⁷⁰ C-148/78, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, Judgment of 5 April, ECR [1979], ECLI:EU:C:1979:110; para. 22 и даље.

одредби¹⁷¹; коначно, дејство директиве није исцрпљено њеном исправном имплементацијом, већ државе чланице морају осигурати њену пуну примену у пракси.¹⁷²

4.1.2.2.1. Вертикално непосредно дејство директива

Најчешћи случај непосредног дејства јесте када држава чланица није или је на неадекватан начин имплементирала директиву, којом се заснивају субјективна права појединаца и како се овде ради о односу појединаца и државе говоримо о вертикалном непосредном дејству¹⁷³, што за последицу има да држава бива кажњена због неиспуњавања својих обавеза. Следећи исту логику долазимо до закључка да обрнуто вертикално непосредно дејство није могуће, јер се држава, која је пропустила да исправно имплементира директиву, не може позивати на њене одредбе које стварају обавезе за појединце¹⁷⁴. Хоризонтално непосредно дејство, такође, не постоји, јер појединац не сме одговорати због пропуста државе да изврши адекватно спровођење директиве. Да би разумевање било потпуно и прецизно, Суд правде је у случају *Foster*¹⁷⁵ на следећи дефинисао који се органи могу сматрати државним: „*тело, које је независно о његовом правном облику, на основу државног правног акта овлашћено да под државним надзором пружа услуге у јавном интересу и којем су у ту сврху додељена посебна овлашћења, која превазилазе оно што важи према прописима примењиваним на односе између приватних лица, у сваком случају спада у правне субјекте против којих се може позвати на непосредно дејство директиве*”.¹⁷⁶

4.1.2.2.2. Објективно непосредно дејство директива

Поред, субјективног непосредног дејства директиве, установљено је и њено објективно непосредно дејство,¹⁷⁷ које се односи на случајеве када директива није правовремено или је недовољно имплементирана, а њене одредбе, које су безусловне и довољно одређене

¹⁷¹ C-8/81, Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt, ECLI:EU:C:1982:7, para. 20; C-152/84, M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), ECLI:EU:C:1986:84, para. 46.

¹⁷² C-62/00, Marks & Spencer plc v Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2002:435, para. 27.

¹⁷³ Ово дејство другачије се назива субјективно непосредно дејство због стављања у први план субјективних права појединаца, која би била угрожена неисправним поступањем државе.

¹⁷⁴ Наметање обавеза појединцима дозвољено је само путем регулативе.

¹⁷⁵ C-188/89, A. Foster and others v British Gas plc, ECLI:EU:C:1990:313, I-3313.

¹⁷⁶ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 197-199.

¹⁷⁷ C-431-92, Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany, ECLI:EU:C:1995:352, para. 26; C-443/98, Unilever Italia SpA v Central Food SpA, ECLI:EU:C:2000:496, I-7535.

обавезују државне органе на одређено чињење или суздржавање од деловања, притом незаснивајући права појединаца. Међутим, појединци се могу позивати на објективно непосредно дејство директиве како не би дошло до примене националног права које је супрото директиви – споредно или инцидентно¹⁷⁸ дејство директиве. Нејасноћа која се јавља јесте могућност стварања неимплементираном директивом обавеза за појединце и чињеница да се други појединци могу позвати на објективно непосредно дејство директиве. Образложење се може наћи у ставу да обавезе по појединаца не потичу директно из неимплементиране директиве, већ посредно из обавеза које је директива наметнула државним органима, због чега је важно разликовати обавезе које непосредно произлазе из неимплементиране директиве и које су забрањене, од оних које настају посредством националних органа и које могу бити дозвољене. Отуда је хоризонтално објективно непосредно дејство могуће. Свакако, све теже утврђивање и дефинисање дејстава директиве у случају њене неимплементације ствара висок степен несигурност у пракси.¹⁷⁹

4.1.2.3. Посредно дејство директива

Након претходно изнетог, можемо уочити да постоје две правне празнине. Прва се односи на неимплементиране или неадекватно имплементиране одредбе директиве којом се заснивају права појединаца, а ради се о хоризонталном односу (однос појединац-појединац); док се друга односи на, такође, неимплементирану директиву чије одредбе нису довољно одређене и безусловне. У случају немогућности да се примени непосредно дејство директиве, а са циљем попуњавања насталих правних празнина, установљена је обавеза националних органа да одредбе којима је директива лоше имплементирана тумаче на такав начин који ће омогућити остварење њеног циља – што, заправо, представља посредно или интерпретативно¹⁸⁰ дејство директиве.¹⁸¹ Битно је истаћи, да се целокупно национално право које се налази унутар подручја примене директиве мора тумачити у складу са њом, па тако и прописи националног права донети више деценија пре њеног ступања на снагу или доношења имплементационог акта.¹⁸² Коначно, обавеза тумачења

¹⁷⁸З. Радивојевић, Непосредно дејство директиве у јуриспруденцији Суда правде Европске уније, стр. 30.

¹⁷⁹ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 200-201.

¹⁸⁰ З. Радивојевић, Непосредно дејство директиве у јуриспруденцији Суда правде Европске уније, стр. 27.

¹⁸¹ C-14/83, Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:1984:153, p. 1981.

¹⁸² C-106/89, Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA, ECLI:EU:C:1990:395, para. 8.

националних прописа у складу са директивом важи и за односе између појединаца, јер правни основ за решавање спорног питања није непосредно директива, него национално право. Једине границе које су приликом тумачења националних прописа постављене и које постоје јесу: начело легалитета, правне сигурности и забрана ретроактивног дејства.¹⁸³

¹⁸³ Z. Meškić, D. Samardžić, *op. cit.*, str. 204-207.

4.1.2.4. Државна одговорност за штету

Једно од најважнијих начела права Европске уније постављено у овој области на темељу судске праксе и са правним основом у примарном праву, представља начело државне одговорности за штету насталу појединцима повредом права Уније од стране законодавних, судских или извршних органа. Накнада штете потражује се пред националним судовима државе чланице чији су органи начинили повреду, при чему се на сва питања која нису регулисана правом Европске уније примењује национално право. Предуслове за постојање ове одговорности Суд правде формулисао је у одлуци *Francovich*¹⁸⁴ и они захтевају да: циљ директиве мора бити заснивање права појединаца, што можемо изједначити са доделом субјективних права у оквиру вертикалног непосредног дејства директиве; садржај права мора бити одредив на основу дате директиве, као ублажавање захтева за безусловношћу и довољне одређености одредби, који су потребни за непосредно дејство директиве; свакако, мора постојати узрочно-последична веза између повреде права Уније коју је починила држава и штете настале за појединца. Каснијом праксом Суда правде,¹⁸⁵ постављен је захтевнији критеријум да повреда права мора бити довољно озбиљна, и она се са више лакоће може установити у случају неимплементације директиве него у околностима када није довољно или адекватно спроведена. Одлучујућа разлика између државне одговорности за штету и вертикалног непосредног дејства директиве јесте да она постоји како у вертикалним, тако и у хоризонталним односима, те да за штету нужно одговара држава, а не правни субјект.¹⁸⁶

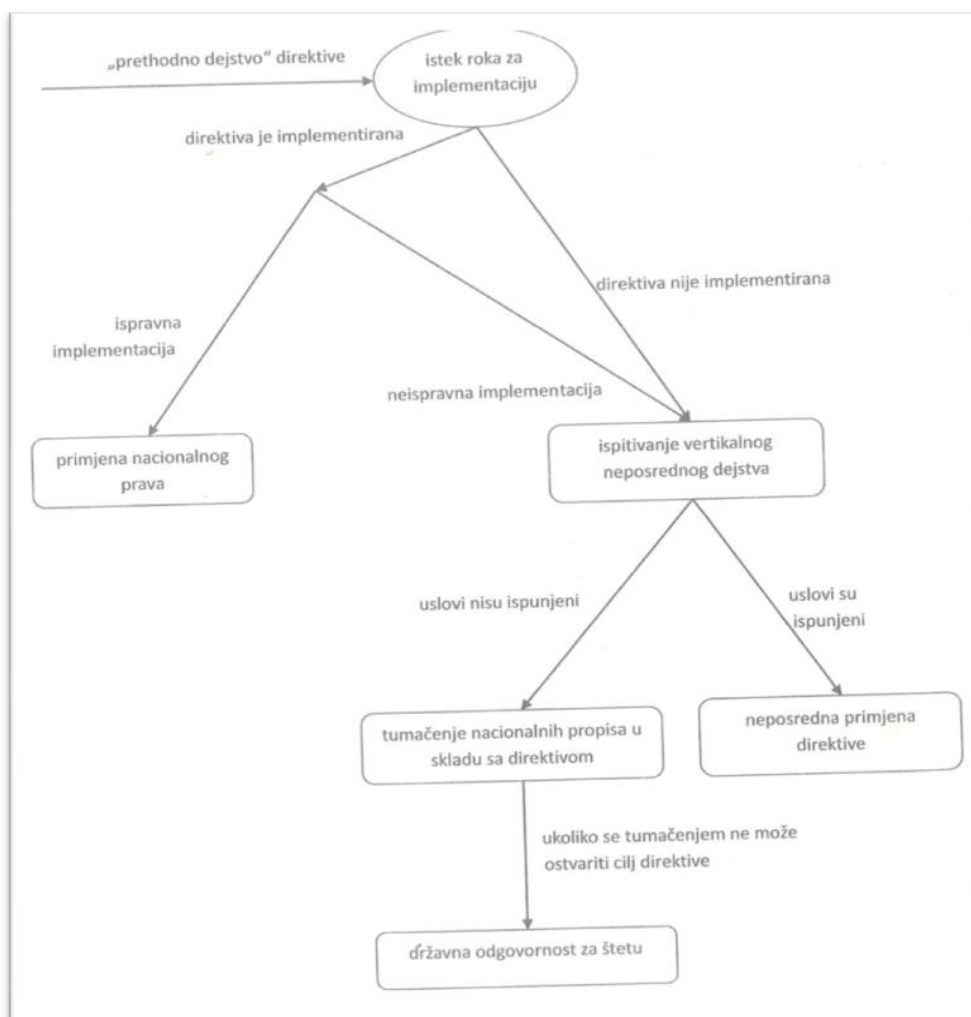
У случају неправовремене или погрешне имплементације директиве, национални суд треба предузети обавезе следећим редоследом: прво је потребно испитати да ли су остварени услови за непосредно дејство директиве; потом, уколико неки од услова није остварен (најчешће се ради о хоризонталном дејству, или одредбе нису довољно одређене и безусловне), вршити тумачење националних прописа у складу са циљем директиве; на крају, уколико тумачење не доноси жељене резултате испитују се услови за државну одговорност за накнаду штете. У оквиру прве обавезе суда, основно питање које се

¹⁸⁴ Joined cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, ECLI:EU:C:1991:428, para. 35.

¹⁸⁵ Joined cases C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA protiv Bundesrepublik Deutschland and The Queen protiv Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i dr.*, ECLI:EU:C:1996:79, I-1029.

¹⁸⁶ Z. Meškić, D. Samardžić, *Pravo Evropske unije*, str. 209-211.

поставља јесте истек рока за имплементацију, затим да ли су и на који начин имплементиране одредбе директиве, као и да ли се њима заснивају права појединаца, искључиво у односу са државним органима (који испуњава улове постављене у одлуци *Foster*). Коначно, услов за непосредно дејство било ког акта, како секундарног, тако и примарног права, јесте безусловност и довољна одређеност одредби. Интересантно је истаћи да, у случају када је субјективна права могуће осигурати тумачењем у складу са циљем директиве, али и вертикалним непосредним дејством, предност треба дати тумачењу националних прописа, јер се на тај начин у већој мери чува суверенитет држава чланица.¹⁸⁷



Слика 1. Дејство директиве¹⁸⁸

¹⁸⁷ Ibid, 214-215.

¹⁸⁸ Ibid, 214-215.

4.1.3. Одлуке

Једина измена извршена Уговором из Лисабона на пољу правних аката Европске уније, тичала се аката који су носили назив одлуке. Наиме, док је одлука на основу члана 249 Уговора о оснивању Европске заједнице¹⁸⁹ могла бити упућена само адресатима који су изричито наведени и самим тим спадала у појединачне акте, према новом решењу у одлуци нису морали бити наведени конкретни субјекти којима је упућена, те према Лисабонском уговору она губи индивидуални карактер по коме се разликовала од регулатива као аката са општим дејством. Циљ који се на овај начин желео постићи јесте омогућавање употребе одлука у шире и различите сврхе.¹⁹⁰

На основу реченог, сада разликујемо адресиране одлуке – одлуке упућене одређеним адресатима, који могу бити држава или државе чланице, као и физичко или правно лице и, са друге стране, одлуке које нису упућене одређеним адресатима, односно неадресиране одлуке. Прве имају индивидуални карактер и познате су од раније, док су друге општег карактера уведене последњим Уговором¹⁹¹. Међутим, интересантно је истаћи, да чак и одлуке у којима нису наведени адресати спадају у адресиране под условом да се у време објаве одлуке могу индивидуално утврдити особе којима је упућена и ако се дати број особа не може повећавати у будућности. Поред тога, разликујемо сноп одлука, другим речима, одлуку упућену већем броју особа, од којих свака појединачно може бити оспорена тужбом¹⁹² за поништај.¹⁹³

Неадресиране одлуке уведене су са циљем отклањања правне несигурности која је постојала због егзистирања такозваних неименованих аката - одлука које нису биле упућене одређеним субјектима и које нису одговарале правним актима представљеним у члану 249 Уговора о оснивању Европске заједнице.¹⁹⁴ На овај начин, из практичних разлога, ова врста аката сада је изричито наведена међу актима секундарног права, те обухвата и раније аутономне измене Уговора (као у случају повећања броја општих

¹⁸⁹ Чл. 249 Уговора о оснивању ЕЗ.

¹⁹⁰ З. Радивојевић, Секундарни извори права Европске уније, стр. 760-761.

¹⁹¹ Чл. 288, став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

¹⁹² Регулисана чланом 263 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47, према: З. Радивојевић, Заштита права појединаца пред Судом правде Европске уније, у: Димитријевић П. (ур.), Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, Ниш, 2014, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 33.

¹⁹³ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 217.

¹⁹⁴ Чл. 249 Уговора о оснивању ЕЗ.

правобраниоца путем одлуке Савета) или акте којима се мења унутрашњања организација органа (правилници о раду, статуту).¹⁹⁵

Имајући у виду да је за класификацију акта под одређену форму одлучујућ његов предмет и садржај, а не сам назив, веома је тешко разликовати регулативе од новоуведених одлука, које су, такође, обавезујуће у целости и важе непосредно. Није лако направити ни разграничење између директива и одлука, јер непосредно дејство адресираних одлука важи само у односу Европске уније и адресата, па тако одлука упућена државама чланицама има непосредно дејство према државама, док се појединци на субјективна права могу позивати тек након њене имплементације у национално право. Исто као и код директива, када се ради о одлуци упућеној државама чланицама. појединац се на одредбе одлуке не може позивати у односу према другом појединцу (хоризонтално непосредно дејство).¹⁹⁶

4.1.4. Препоруке и мишљења

Поред регулатива, директива и одлука, органи Европске уније на основу члана 288 Уговора о функционисању Европске уније¹⁹⁷ могу доносити препоруке и мишљења. Иако разлика између ових аката није од великог значаја, препоруке се дефинишу као правни акти које институције доносе на сопствену иницијативу, док за мишљења можемо рећи да се усвајају на основу захтева са стране. Полазећи од њиховог необавезујућег карактера, само доношење ових аката знатно је флексибилније, те су стога радо коришћени у пракси. Адресати којима су препоруке и мишљења у већини случајева упућене јесу државе чланице, али поред њих то могу бити физичка и правна лица. Међутим, имајући у виду њихов необавезујући карактер, овим актима не заснивају се права и обавезе субјектата, нити се исти на њихове одредбе могу позивати пред националним судовима.¹⁹⁸

Необавезујући карактер не лишава препоруке и мишљена сваког правног дејства, већ, напротив, након што субјект коме су упућене поступи по њиховом упуту, законодави органи Европске уније не могу променити свој правни став садржан у њима. Као друго, поштујући начело лојалности, држава чланица, физичко или правно лице, требало би да сваку препоруку и мишљење узму у обзир, иако не постоји обавеза да поступају у складу

¹⁹⁵ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 217.

¹⁹⁶ Ibid, str. 218.

¹⁹⁷ Чл. 288, став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

¹⁹⁸ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 219.

са њима. Треће, ови правни акти морају се узети у обзир и приликом тумачења обавезујућих аката ако су донети као допуна регулатива, директива или одлука. Коначно, усвајање препорука и мишљења може бити обавезни део одређених вишестепених поступака,¹⁹⁹ као у случају члана 258 Уговора о функционисању Европске уније.²⁰⁰

4.1.5. Други акти

Представљање секундарних извора права Европске уније само актима таксативно набројаним у члану 288 Уговора о функционисању Европске уније²⁰¹ било би недовољно прецизно, уколико поред ових аката не поменемо и друге акте различитих назива, којима институције настоје да остваре мање или више јасне правне ефекте по субјекте овог правног простора. Шта више, одређене одредбе самих оснивачких уговора изричито упућују на доношење ове врсте аката (нпр. подстицајне мере и опште орјентације)²⁰² или уопштено овлашћују органе да усвоје одредбе,²⁰³ мере,²⁰⁴ правила или аранжмане.²⁰⁵ Поред тога, треба поменути акте под називима: декларације, закључци, коминикеи, комуникације, меморандуми, обавештења, планови, програми, резолуције, саопштења, смернице и слично, којима органи настоје да произведу политичка, али и правна дејства.²⁰⁶

Суочен са праксом доношења ове врсте аката Суд правде стао је становиште да листа аката коју усвајају институције Европске уније представљена чланом 288 није исцрпљена, те да постоје и други акти које је означио као неименоване или акте *sui generis*. Тако у *sui generis* акте спадају међуинституционални споразуми којима се уређују међусобни односи главних органа, као и саопштења Европске комисије којима се најављују њени будући предлози аката и закључци и резолуције Савета којима се предлаже начин понашања у одређеној области. Ипак, у акте секундарног права није сврстао административна упутства, са образложењем да производе последице само по администрацију Уније.²⁰⁷

¹⁹⁹ Мишљење донето од стране Европске комисије као услов за подизање тужбе против државе чланице пред Судом правде Европске уније.

²⁰⁰ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 219.

²⁰¹ Чл. 288 став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁰² Чл. 149, 165, 167 и 151 став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁰³ Чл. 21, 25, 91, 113 и 223 став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁰⁴ Чл. 19, 48, 64, 75, и 77-81 став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁰⁵ Чл. 18, 22 и 91 став 4 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁰⁶ З. Радивојевић, Секундарни извори права Европске уније, стр. 769.

²⁰⁷ Ibid, стр. 770-771.

4.1.6. Правни акти институција ЕУ у области ЗСППБ

Формирање Европске уније као јединственог и недељивог ентитета, који је наследио и заменио дотадашње Европске заједнице, није отклонило све значајне разлике које су постојале у погледу домаћаја и природе овлашћења поверених главним органима Уније. Разлике се, првенствено, тичу области Заједничке спољне политике и политике безбедности, као и области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, које су пре Лисабонског уговора одступале од комунитарног модела - облика сарадње држава чланица заснованог на интеграцији који има надржавни карактер. Област Заједничке спољне политике и политике безбедности постала је део шире области Спољњег деловања Европске уније, у коју, такође, спадају: заједничка трговинска политика, сарадња са трећим државама и хуманитарна помоћ, рестриктивне мере, закључивање међународних споразума и односи Уније са међународним организацијама и трећим државама, као и делегације Европске уније.²⁰⁸

Када говоримо о новинама у домену правних аката које институције Европске уније доносе, извршено је значајно поједностављивање и свођење дотадашњих аката (принципи и опште смернице, заједничке стратегије, заједничке акције, заједнички ставови и одлуке) на само три врсте правних аката под називом опште смернице, стратешки правци и одлуке у функцији њиховог спровођења и операционализације.²⁰⁹ Стратешки правци и опште смернице, несумњиво великог политичко-програмског значаја, имају обавезујући правни карактер, док је оно што их удаљава од осталих правних аката Уније одсуство законодавног карактера. Путем ових аката, које Европски савет усваја на препоруку Савета, дефинишу се стратешки интереси Европске уније и начин њиховог остваривања, као и оквир, правци и циљеви деловања осталих органа Уније у овој области.²¹⁰ Са друге стране, одлуке доноси Савет ради разраде и уобличавања заједничке спољне политике и политике безбедности, те њихова сврха може бити различита: од утврђивања акција, преко дефинисања ставова, све до одређивања мера и начина за спровођење акција и ставова Европске уније.²¹¹

²⁰⁸ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru, u: Dimitrijević D., Miljuš B. (ur.), Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa Evropskom unijom, Beograd, 2010, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hans Zajdel Fondacija, str. 121.

²⁰⁹ Чл. 26 Уговора о Европској унији, Службени лист ЕУ, бр. 202/13.

²¹⁰ Чл. 26, став 1 Уговора о Европској унији, Службени лист ЕУ, бр. 202/13.

²¹¹ Чл. 26, став 2 Уговора о Европској унији, Службени лист ЕУ, бр. 202/13.

4.1.7. Правни акти институција ЕУ у области ППСКС

Област Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима претрпела је значајне промене доношењем Лисабонског уговора. Наиме, некадашњи Наслов VI Уговора о Европској унији²¹² постао је део ширег Наслова V, који носи назив област Слободе, безбедности и правде у оквиру Уговора о функционисању Европске уније. Овај наслов обухвата пет поглавља, и то: опште одредбе, политику о прекограничној контроли, азилу и имиграцијама, правосудну сарадњу у грађанским стварима, правосудну сарадњу у кривичним стварима и полицијску сарадњу.²¹³ Пребацавањем некадашњег трећег стуба у Уговор о функционисању Европске уније извршено је приближавање и изједначавање овлашћења и улага главних органа Уније у области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима и некадашњој области Европских заједница, што можемо сматрати комунитаризацијом овог стуба и напуштањем међудржавног модела сарадње.²¹⁴ Но, ипак, поштујући специфичности националних традиција и правних система држава чланица, међудржавни модел сарадње задржао се у одређеној мери у овој области и огледа се у чињеници да област Слободе безбедности и правде спада у оквире подељене надлежности, што значи да право регулисања деле Европска унија и њене државе. Другим речима, „државе чланице могу усвајати само оне мере које регулишу материју непокривену мерама Европске уније или су потребне за њихову имплементацију”.²¹⁵

Управо у домену доношења секундарних аката извршене су велике измене, које се, пре свега, огледају у јачању улоге Европског парламента кроз увођење редовне законодавне процедуре, у оквиру које се он појављује као равноправни законодавац са Саветом. Уједно долази до укидања правних аката који су постојали у овој области (заједничке акције, заједнички ставови, оквирне одлуке и одлуке) и њихове замене актима дефинисаним у члану 288 Уговора о функционисању Европске уније²¹⁶, дакле регулативама, директивама и одлукама. Када говоримо о посебним законодавним поступцима, они се у области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима користе приликом усвајања мера

²¹² Чл. 29-41 Уговора о ЕУ (Уговора из Мастрихта).

²¹³ J. Čeranić, *Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova na osnovu Ugovora iz Lisabona*, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 33-34, Vol 9, Beograd, 2010, Institut za međunarodnu politiku i privredu, str. 10-11.

²¹⁴ J. Zemanek, *The criminal cooperation within in Area of Freedom, Security and Justice under Treaty of Lisabon*, in: Pernice I., Tanehev E. (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution*, 2008, Nomos, p. 168.

²¹⁵ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, str. 11.

²¹⁶ Чл. 288 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

које се односе на оперативну сарадњу надлежних тела држава чланица и условима и ограничењима под којим надлежна тела могу деловати на подручју друге државе, у случају утврђивања минималних правила за дефинисање кривичних дела и оснивање канцеларије Европског јавног тужилаштва у оквиру Јединице за правосудну сарадњу – Еуроџаст (Eurojust).²¹⁷

4.1.8. Формални услови и објављивање правних аката институција ЕУ

Иако у уговорима не постоји одредба која прецизно и искључиво дефинише изглед правних аката секундарног права, њихов изглед у пракси ипак је стандардизован. Правни акти састоје се од: наслова у коме се наводе аутор и датум, затим преамбуле која садржи образложење и правни основ акта, коначно завршних одредби у којима се наводе датум, место, потпис председника органа и појашњење дејства датог правног акта. На основу члана 263 Уговора о функционисању Европске уније²¹⁸ приговори који се позивају на неадекватни правни основ или образложење акта представљају битну (довољну) повреду правила поступка у случају подношења тужбе за поништај.

Секундарни правни акти који се објављују у Службеном листу Европске уније²¹⁹ јесу: регулативе, директиве и одлуке када су донате у законодавној процедури, односно, када представљају законодавне акте, али и регулативе и директиве незаконодавног карактера када су упућене свим државама чланицама, као и неадресиране одлуке.²²⁰ О актима упућеним одређеним субјектима морају уредно бити обавештени њихови адресати.²²¹ На основу члана 297 Уговора о функционисању Европске уније²²² сви правни акти који захтевају објављивање у Службеном листу Европске уније, ступају на снагу даном који је у њима назначен или двадесет дана од објаве у Службеном листу, док они упућени одређеним адресатима ступају на снагу даном њихове доставе. Интересантно је истаћи да,

²¹⁷ Чл. 87, 89, 83 и 86 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²¹⁸ Чл. 263 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²¹⁹ Службени лист ЕУ састоји се из два дела: L (Législation) и C (Communications). У првом делу износе се обавезујући правни прописи и дела, док се у другом објављују саопштења и остали акти Европске уније. Према: Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 221. Службени лист ЕУ доступан је на: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html> (приступљено 4. 8. 2024).

²²⁰ Чл. 297, став 1 и 2 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²²¹ Чл. 297, став 2 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²²² Чл. 297, став 1 и 2 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

уколико правни акт није објављен на службеном језику неке државе чланице, његове одредбе не могу се примењивати на физичка и правна лица у тој држави.²²³

4.2. Поступци доношења правних аката институција ЕУ

Подела на законодавне и друге поступке доношења одлука обележила је и постлисабонски период. У том смислу, у оквиру прве врсте поступака можемо разликовати редовну и посебне законодавне процедуре, одређене устаљеном улогом Европске комисије као ексклузивног предлагача правних аката, и спрегом односа и међудејстава два главна одлучиоца у Европској унији – Савета и Европског парламента. Када говоримо о другој врсти поступака, треба посебно истаћи процедуре за доношење делегираних и имплементационих акте Европске комисије, одлука од стране Европског савета, као и процедуру усвајања буџета и процедуре у оквиру области Заједничке спољне политике и политике безбедности и области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

4.2.1. Законодавни поступци доношења правних аката институција ЕУ

Први покушај поједностављивања разноликости и сложености процедура доношења одлука представљао је Уговор о Уставу за Европу. Иако није ступио на снагу због негативних исхода на референдумима у Француској и Холандији,²²⁴ сва неспорна решења нашла су своје место у Уговору из Лисабона. Подела на законодавни и незаконодавне поступке потврђена је последњим уговором, али Уговор из Лисабона не прави термиолошку разлику између аката у зависности од тога да ли су донети у оквиру законодавног или незаконодавних поступака. У оба случаја то могу бити регулативе, директиве и одлуке, с тим да су незаконодавни акти предмет делегираних или имплементационих овлашћења, а сви имплементациони и делегирани акти морају имати такву ознаку у свом називу. Карактер правног акта одређује врста поступка у коме је усвојен.²²⁵

²²³ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 221.

²²⁴ B. Babić, Ratifikacija Ugovora o Ustavu za Evropu; u: Babić B. (ur), Vodič kroz pravo Evropske unije, Beograd, 2005, Institut za međunarodnu politiku i privredu, str. 14.

²²⁵ Z. Radivojević, Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji; u Šeta Đ. (ur.), Savremene tendencije u razvoju pravne nauke i pravnog obrazovanja, Sarajevo, 2012, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 161.

Преузимајући идеје неприхваћеног Уговора о уставу, Уговор из Лисабона наставио је у правцу поједностављивања процедура доношења одлука, међутим, и даље не можемо говорити о постојању јединственог поступка одлучивања, већ разликујемо законодавни и поступке незаконодавног карактера, а у оквиру првог редовну и посебне законодавне процедуре. Редовна процедура одлучивања је заправо ранија процедура саодлучивања, коју карактерише учешће Савета и Европског парламента на равноправној основи. Посебне процедуре одлучивања подразумевају консултовање и две верзије процедуре давања сагласности у зависности од тога од ког органа се она тражи – да ли од Европског парламента, што је позната процедура, или од Савета, што је новина овог поступка.²²⁶

У оквиру поступака који немају законодавни карактер доносе се акти на основу делегираних или имплементационих овлашћења. Делегиране акте доноси Европска комисија са циљем измене или допуне некруцијалних елемената законодавног акта, док имплементационе акте, такође, доноси Европска комисија, али када жели обезбедити једнообразну примену правно обавезујућег акта. Посебну пажњу треба обратити на специфичности у оквиру процедуре усвајања буџета и у области Заједничке спољне политике и политике безбедности. Новину представља проширење редовне законодавне процедуре на некадашњи трећи стуб, односно област Полицијске и правосудне сарадње у грађанским стварима; као и поступак у коме Европски савет самостално доноси обавезујуће акте (без законодавног карактера).²²⁷

4.2.1.1. Европска комисија као главни предлагач правних аката

Једна од основних надлежности Европске комисије јесте улога главног предлагача правних аката и иницијатора јавних политика Европске уније. У споредне предлагаче спадају државе чланице, Европска централна банка и Суд правде. У области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима право предлагања правних аката има једна четвртина држава чланица, што представља захтевнији услов у односу на раније решење по коме је била довољна иницијатива од стране једне државе чланице. У области Заједничке спољне политике и политике безбедности право иницирања имају државе

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Ibid.

чланице и Високи представник (самостално или заједно са Европском комисијом), док се у области монетарне политике као иницијатор појављује Европска централна банка.²²⁸

Ову надлежност Европска комисија врши путем малих и великих иницијатива. Мале иницијативе подразумевају предлоге правних аката који се достављају Савету и Европском парламенту, док велике иницијативе представљају необавезујуће акте о акцијама које би требало предузети,²²⁹ и најчешће се јављају у форми белих књига.²³⁰ На овај начин Европској комисији је дато моћно оружје и велика одговорност у правном регулисању и остваривању циљева Европске уније.

Право иницирања дискреционо је право у рукама Европске комисије. Чланови 241 и 225 Уговора о функционисању Европске уније²³¹ предвиђају да Савет (одлучујући простом већином) и Европски парламент (одлучујући апсолутном већином) могу упутити захтев Европској комисији да размотри одређено питање. Исти захтев, на основу члана 11 Уговора о Европској унији,²³² може упутити и најмање милион грађана из већег броја држава чланица. Ипак коначна одлука, као и избор законодавног поступка у коме акт треба усвојити, налази се у рукама Европске комисије. Европска комисија свој предлог може изменити или повући.²³³ Али мора водити рачуна о поштовању начела пропорционалности и супсидијарности,²³⁴ као и финансијским аспектима и последицама свог предлога. О усклађености са начелом супсидијарности одлучују национални парламенти држава чланица.²³⁵ Супсидијарност је дефинисана као идеја да се *„вишем нивоу власти или широј заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се*

²²⁸ З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније; Зборник радова Правног факултета, Ниш, 2015, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 67.

²²⁹ Z. Radivojević, Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije, Revija za evropsko pravo, br. 1, Vol. 18, str. 71-72.

²³⁰ Најпознатија је Бела књига о довршавању унутрашњег тржишта из 1985. године. Према: Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Institucije Evropske unije, Niš, 2008, Sven-Niš, str. 117.

²³¹ Чл. 241 и 225 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²³² Чл. 11 Уговора о Европској унији, Службени лист ЕУ, бр. 202/13.

²³³ Уколико планира повући предлог, одговарајући комитет Европског парламента позива надлежног комесара Европске комисије на састанак ради расправе о датом питању. Према: Priručnik o redovnom zakonodavnom postupku, str. 7, доступно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_HR.pdf) (приступљено 25. 8. 2024)

²³⁴ Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности - Протокол број 2 уз Лисабонски уговор.

²³⁵ З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније; Зборник радова Правног факултета, Ниш, 2015, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 64-66.

преносе на више нивое власти и управљања“.²³⁶ Исто питање дефинисано је од стране других аутора као „регулаторни принцип у вршењу овлашћења која не припадају искључивој надлежности Европске уније, односно у оним случајевима у којима Европска унија ужива подељена овлашћења или овлашћење да подржава, координира и допуњава активности држава чланица“.²³⁷

На том путу, националним парламентима на располагању стоје жути и наранџасти картон, путем којих Европској комисији дају упозорење да ли је приликом доношења предлога дошло до повреде начела супсидијарности. Жути картон (рано упозорење) подразумева да најмање једна трећина националних парламената, при чему сваки располаже са по два гласа, указује на непоштовање овог начела у предлогу законског акта, док наранџасти картон подразумева да се више од половине националних парламената, при чему сваки, такође, располаже са по два гласа, не слаже са њеним предлогом из истог разлога. Тај праг се спушта у области Слободе, безбедности и правде, где је довољна једна четвртина гласова националних парламената. Националним парламентима за давање одговора на располагању стоји шест недеља. У случају раног упозорења, Европска комисија свој предлог може задржати, изменити или повући, док у случају наранџастиг картона, остајање при свом предлогу мора посебно образложити. Даља судбина предлога зависи од Савета и Европског парламента, који одлуку о спојивости предлога са начелом супсидијарности доносе у оквиру првог читања.²³⁸ Увођење националних парламената у процедуру доношења одлука представља јачање демократског потенцијала саме Европске уније, али нежељена последица може бити успоравање процеса одлучивања. Контролу поштовања начела супсидијарности национални парламенти врше *ex ante* (рано упозорење), док Суд правде врши након покретања процедуре оцене законитости правних аката поводом тужби за поништај.²³⁹

Када говоримо о националним парламентима, поред жутог и наранџастиг картона, у њиховим рукама налази се заштитна клаузула - кочница за случај опасности (*emergency*

²³⁶ I. Vujačić, *Država, demokratija i supsidijarnost*; u Pavlović V., Stojiljković Z. (ur.), *Savremena država*, Beograd, 2008, Čigoja, str. 87.

²³⁷ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније*; у: Марјански В. (ур.), *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 2018, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 983.

²³⁸ З. Радивојевић, *Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније*, стр. 66.

²³⁹ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније*, стр. 977.

brake) као моћно оружје у случају када сматрају да предлог законодавног акта врши повреду њихових националних интереса у кривичној области. Национални парламенти могу се обратити за помоћ Европском савету што ће довести до блокаде законодавног поступка и могуће суспензије у случају да Европски савет, у року од четири месеца, не постигне консензус о спорном предлогу.²⁴⁰ Претечу ове клаузуле представља Луксембуршка формула из 1966. године, која је након потврђивања у Уговору из Амстердама позната и под називом амстердамски компромис. Настала је након кризе празне столице, када је Француска напуштањем Савета блокирала рад ове институције у периоду од пола године.²⁴¹

4.2.1.2. Редовна законодавна процедура

Редовна законодавна процедура је по Лисабонском уговору²⁴² преименована процедура саодлучивања,²⁴³ која је својевремено била уведена Уговором из Мاستрихта 1993. године и у садашњем облику дефинисана Уговором из Амстердама. За разлику од процедуре сарадње која се вршила кроз два читања, процедура саодлучивања врши се кроз три читања. Редовна законодавна процедура почиње истовременим достављањем предлога Европске комисије Савету и Европском парламенту.²⁴⁴

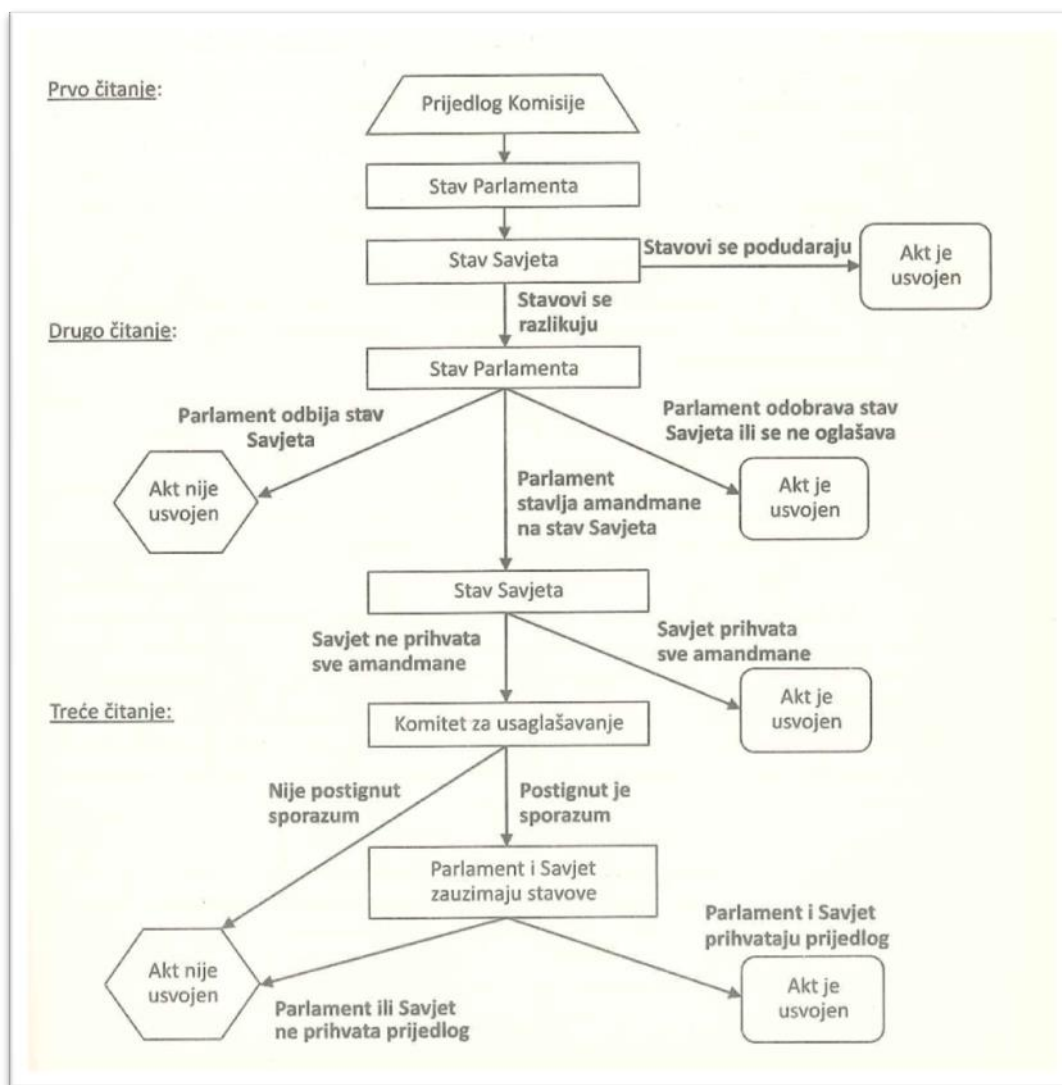
²⁴⁰ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 169.

²⁴¹ G. Gasmí, *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Beograd, 2010, Univerzitet Singidunum, str. 184-185.

²⁴² Чл. 294 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁴³ S. Rodin, I. Goldner Lang, *Lisabonski ugovor od 13. prosinca 2007. – što je novo?*; u: Rodin S., Čapeta T., Goldner Lang I. (ur.), *Reforma Evropske unije – Lisabonski ugovor*, Zagreb, 2009, str. 12.

²⁴⁴ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 165.



Слика 2. Редовна законодавна процедура²⁴⁵

У првом читању Европски парламент усваја став о добијеном предлогу, који може садржати предложене амандмане. Потом следи прво читање у Савету у оквиру кога су могућа два исхода. Наиме, Савет може прихватити став Европског парламента или предложене амандмане, чиме тај став постаје коначна одлука. Уколико Савет и Европски парламент нису постигли договор око предложених амандмана, Савет усваја заједнички став.²⁴⁶ Не постоји временски оквир у коме би требало окончати прво читање.²⁴⁷

²⁴⁵ Z. Meškić, D. Samardžić, op. cit, str. 155.

²⁴⁶ Z. Radivojević, Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji, str. 166.

²⁴⁷ Priručnik za zakonodavni postupak, str. 14.

У другом читању Европски парламент има три могућности. Може прихватити заједнички став или не донети одлуку у року од три месеца,²⁴⁸ чиме заједнички став постаје коначна одлука. Друга могућност је да Европски парламент, апсолутном већином, не прихвати заједнички став, чиме се процедура завршава.²⁴⁹ Коначно, Европски парламент, апсолутном већином, може уложити амандмане на заједнички став. Међутим, у овом читању постоје одређена ограничења у вези са допуштености амандмана, те су они могући само ако имају за циљ: заузимање става који је Европски парламент имао у првом читању; постизање компромиса између Савета и Европског парламента; измена дела текста Савета који није био предмет у првом читању или се од њега садржајно разликује; узети у обзир чињеницу или правну ситуацију насталу након првог читања.²⁵⁰ У случају улагања амандмана процедура се наставља у Савету, који у истом року може, квалификованом већином, прихватити предложене амандмане, чиме измењени став постаје коначна одлука. Једногласност се захтева у случају да је Европска комисија дала негативно мишљење. До овог тренутка Европска комисија може повући свој предлог, чиме се процедура, такође, завршава. Уколико Савет не прихвати предложене амандмане председник Савета, односно председник Европског парламента у року од шест недеља²⁵¹ сазивају Комитет за мирене.²⁵²

Комитет за мирене састављен је на паритетној основи чланова Савета или њихових представника и представника Европског парламента. Представници Савета су чланови Комитета сталних представника (*COREPER-a*)²⁵³ и разликујемо *COREPER I* и *COREPER II*. *COREPER I* чине заменици сталних представника држава чланица у Бриселу и бави се техничким питањима, док се *COREPER II* састоји од представника држава чланица на нивоу амбасадора и предмет његовог рада су политичка питања.²⁵⁴

²⁴⁸ Постоји могућност продужења за месец дана у случају улагања посебног захтева за тим. Према: Чл. 294, став 14 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁴⁹ У случају неприхватања заједничког става, поступак се поново може покренути само новим предлогом Европске комисије. Према: Priručnik za zakonodavni postupak, str. 24.

²⁵⁰ Чл. 68 Пословника Европског парламента из 2023. године. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-TOC_HR.html (приступљено 15. 5. 2024).

²⁵¹ Или осам недеља, ако је договорено продужење. Према: Чл. 294, став 14 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁵² Z. Radivojević, Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji, str. 166.

²⁵³ Ibid.

²⁵⁴ J. Lewis, The Janus face of Brussels: Socialization and everyday decision making in the European Union, International Organization, Vol. 59, pp. 938.

Комитет за мирење има задатак да Савет и Европски парламент, у року од шест недеља,²⁵⁵ усвоје заједнички текст. Компромисни текст биће усвојен ако за њега гласа квалификована већина у Савету и већина у Европском парламенту. Заједнички текст одлази на даље изјашњавање и у случају потврђивања, у року од шест недеља,²⁵⁶ од стране оба органа, постаје коначна одлука. Уколико Савет и Европски парламент нису постигли компромисно решење у комитету за мирење или уколико један или оба органа не потврде заједнички донето решење, процедура се завршава.²⁵⁷ Након што је правни акт успешно усвојен у првом, другом или трећем читању приступа се заједничком потписивању од стране председника Савета и Европског парламента, након чега следи објављивање у Службеном листу Европске уније на свим службеним језицима. Акти ступају на снагу двадесетог дана након објављивања.²⁵⁸

Европска комисија нема моћ да утиће на облик гласања и доношења одлуке у Савету у две ситуације. Када се редовна законодавна процедура покреће на иницијативу држава чланица или других институција Европске уније, односно Европске централне банке и Суда правде и када предложени акт буде предмет усвајања у трећем читању. У последњем читању, Савет предложени акт увек усваја квалификованом већином.²⁵⁹

Иако усвајање законодавног акта у редовној законодавној процедури делује недостижно због сложености саме процедуре, у пракси је мали број предлога пролазио кроз сва три читања и мали број амандмана Европског парламента бива одбијен. Чињеницом да су предмети у 99 посто случајева усвојени у првом читању, или у раној фази другог читања, потврђена је тенденција према постизању договора у раној фази законодавног поступка. У законодавном сазиву од 2014. до 2019. године први пут у историји није било поступка мирења.²⁶⁰ У великој мери, са циљем коначног правног регулисања одређене области, Савет и Европска комисија показали су спремност да прихватају предложене измене од стране Европског парламента. Иако, представници Савета и Европског парламента истичу да је за преговарање и доношење законодавства потребно време (нарочито из угла вишејезичности), просечно трајање поступака за

²⁵⁵ Или осам недеља, ако је договорено продужење. Према: Чл. 294, став 14 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁵⁶ Ibid.

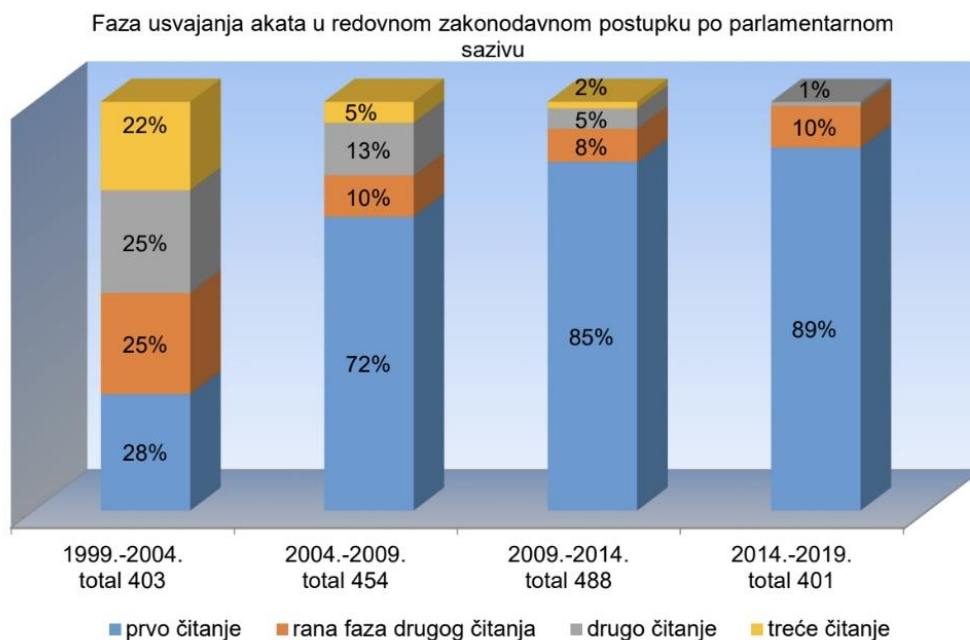
²⁵⁷ Z. Radivojević, Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji, str. 167.

²⁵⁸ Priručnik za zakonodavni postupak, str. 41.

²⁵⁹ Z. Meškić, op. cit, str. 155-156.

²⁶⁰ Priručnik za zakonodavni postupak, str. 49-50.

предмете који се усвајају у раном читању било је мање од 18 месеци, док је за акте усвојене у раној фази другог читања требало у просеку 39 месеци, а за акте у другом читању 40. Интересантан је податак да је у случају Европског фонда за стратешка улагања било потребно само шест месеци од почетка до краја.²⁶¹ О значају ове процедуре сведочи и чињеница да је, Уговором из Лисабона, проширена на велики број области. Некадашња процедура саодлучивања била је предвиђена у тридесет три области, док се данас редовна законодавна процедура користи у чак осамдесет три области (при чему су 50ак нових).²⁶²



Слика 3. Процедурални приказ фаза у којима се усваја законодавни акт по пленарном сазиву²⁶³

4.2.1.3. Посебне законодавне процедуре

Уговор из Лисабона, поред редовне, разликује и посебне законодавне процедуре.²⁶⁴ Посебне процедуре подразумевају доношење одлуке од стране једног органа уз учешће другог у виду консултовања или давања сагласности. Другим речима, Европски парламент се може јавити у двострукој улози – или као давалац консултације или ради давања сагласности, док се Савет јавља једино у другопоменутој улози – улози давања одобрења.

²⁶¹ Priručnik za zakonodavni postupak, str. 50.

²⁶² Z. Meškić, op. cit, str. 168.

²⁶³ Priručnik za zakonodavni postupak, str. 50.

²⁶⁴ Чл. 289 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

Прва процедура захтева једногласност у Савету и прибављено мишљење Европског парламента. Мишљење је неопходно прибавити пре доношења коначне одлуке, али не постоји обавеза Савета да дато мишљење и уважи. Другачије речено, карактер самог мишљења је саветодавно, односно није правно обавезујуће. Процедура почиње тако што се предлог Европске комисије доставља Савету и Европском парламенту. У Европском парламенту овај предлог прво обрађује комитет надлежан за дато питање,²⁶⁵ затим Европски парламент доноси своје мишљење (позитивно или негативно). Уколико Европска комисија или Савет одлуче да измене суштинске елементе правног акта, неопходно је да о томе поново затраже мишљење Европског парламента.²⁶⁶ Приликом усвајања мера које се тичу транспорта, у области спорта, енергетике, културе или Европског истраживачког простора, консултовање се врши са другим институцијама, односно Економским и социјалним комитетом и Комитетом региона.²⁶⁷

Интересантно, ова процедура је коришћена приликом доношења директиве којом су укинуте визе за грађане Србије, Северне Македоније и Црне Горе за улазак у државе чланице Шенгенског споразума. Ступањем на снагу Уговора из Лисабона, за област визне политике уведена је редовна законодавна процедура.²⁶⁸ У области Полицијске сарадње у кривичним стварима посебна процедура је предвиђена у случају мера које се односе на оперативну сарадњу надлежних тела држава чланица (чл. 87 УФЕУ) и условима и ограничењима под којим надлежна тела држава чланица могу деловати на подручју друге државе чланице (чл. 89 УФЕУ).²⁶⁹

Друга процедура, такође, захтева једногласност у Савету и почиње достављањем предлога Европске комисије Савету и Европском парламенту. Разлика је у томе што Савет

²⁶⁵ У последњем сазиву има 24 комитета и то за: спољне послове; људска права; безбедност и одбрану; развој; међународну трговину; буџет; буџетску контролу; економске и монетарне послове; пореска питања; запошљавање и социјална питања; животну средину, јавно здравље и безбедност хране; здравство; индустрију; истраживање и енергетику; унутрашње тржиште и заштиту потрошача; транспорт и туризам; регионални развој; пољопривреду и рурални развој; рибарство; културу и образовање; правне послове; грађанске слободе, правосуђе и унутрашње послове; уставне послове; женска права и родну равноправност; петиције. Према: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/list-of-committees> (приступљено: 15. 5. 2024).

²⁶⁶ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 170.

²⁶⁷ V. Međak, *op. cit.*, str. 60.

²⁶⁸ *Ibid.*, str. 63.

²⁶⁹ Чл. 87 и 89 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

мора прибавити сагласност од стране Европског парламента и што Европски парламент нема могућност улагања амандмана. Предлог може само прихватити или не прихватити.²⁷⁰

Ова процедура се користи за усвајање мера за борбу против дискриминације, јединствени избор посланика у Европски парламент, извршење регулатива о систему сопствених извора финансирања, предузимање активности у оквиру утврђених политика које су неопходне ради остваривања циљева када у Уговору нису предвиђена посебна овлашћења.²⁷¹ У области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима ова процедура је предвиђена у случају утврђивања минималних правила за дефинисање кривичних дела (чл. 83 УФЕУ) и оснивање канцеларије Европског јавног тужилаштва у оквиру Јединице за правосудну сарадњу – Еуроцаст (чл. 86 УФЕУ).²⁷²

Трећа процедура представља јединствени поступак и значајну новину коју уводи Уговор из Лисабона. У овом поступку Европски парламент се појављује као главни законодавац, који доноси акт на основу предлога Европске комисије. Улога Савета исцрпљује се давањем одобрења, без могућности улагања амандмана и уколико ускрати одобрење, долази до блокаде поступка одлучивања. Значај ове процедуре умањен је чињеницом да се првенствено односи на случајеве који се тичу организације Европског парламента, тако да је оваква подела улога оправдана и очекивана.²⁷³ Поред тога, односи се и на правила и услове којима се уређује обављање дужности омбудсмана (чл. 228 УФЕУ).²⁷⁴

4.2.2. *Остали поступци доношења правних аката институција ЕУ*

Уговор из Лисабона разликује законодавни и поступке незаконодавног карактера. Незаконодавни карактер правног акта значи да правни акт није донет у оквиру редовне или посебних законодавних процедура.²⁷⁵ Разликујемо три врсте незаконодавних аката. Једну доноси Европски савет, а друге две Европска комисија.²⁷⁶ Иако је Уговор о Уставу за Европу незаконодавним актима давао посебна имена – европска регулатива и европска

²⁷⁰ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 171.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Чл. 83 и 86 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁷³ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 171-172.

²⁷⁴ Чл. 228 Уговора о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47.

²⁷⁵ З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније, стр. 68.

²⁷⁶ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 161.

одлука,²⁷⁷ Уговор из Лисабона не прави термиолошку разлику између аката у зависности од тога да ли су донети у оквиру законодавног или незаконодавних поступака, већ задржава постојеће називе регулатива, директива и одлука, додајући им епитет делегирани или имплементациони у зависности од тога о ком акту се ради²⁷⁸ и на тај начин упућујући на његову природу у самом називу.²⁷⁹ Интересантан је и разумљив податак да је у годинама након Лисабонског уговора преовлађујући број имплементационих у односу на делегиране акте,²⁸⁰ јер степен контроле које национални парламенти остварују путем непосредног учешћа својих представника у одговарајућим комитетима знатно је већи код доношења имплементационих аката.

4.2.2.1. Делегирани и имплементациони акти Европске комисије

Поред предлагања, Европска комисија има улогу доношења правних аката, коју врши самостално или на основу пренетих овлашћења од стране главних законодаваца - Савета и Европског парламента.²⁸¹ На основу сопствених овлашћења доноси правне акте у малом броју области, као што је усвајање прописа о примени права конкуренције на јавна предузећа и одређивања правила о останку радника недржављана државе чланице након истека периода запослења.²⁸² Знатно већи број правних аката доноси на основу пренетих овлашћења и на овом пољу Уговор из Лисабона уводи две новине. Прва се односи на иновативну врсту правних аката под називом делегирани акти, а друга на могућност преношења овлашћења од стране Европског парламента, за разлику од дотадашњег решења по коме је Савет имао искључиво право делегирања.²⁸³

Основни задатак који Европска комисија врши путем делегираних аката јесте измена и допуна некруцијалних елемената правног акта.²⁸⁴ Ови акти имају незаконодавни карактер,

²⁷⁷ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, str. 33.

²⁷⁸ Z. Radivojević, *Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji*, str. 161.

²⁷⁹ T. Čapeta, *Pravni akti Evropske unije*; u: Rodin S., Đepeta T., Goldner Lang I. (ur.), *Reforma Evropske unije – Lisabonski ugovor*, Zagreb, 2009, str. 134.

²⁸⁰ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, str. 102.

²⁸¹ З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније, стр. 67.

²⁸² V. Međak, *op. cit.*, str. 62.

²⁸³ З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније, стр. 68.

²⁸⁴ На пример: преглед анекса који садржи листу производа на које се примењују правила, или изузећа која су дозвољена у светлу научног и техничког напретка; или додавање детаљних одредби којима се мења садржај и обим правила у основном акту. Према: E. Best, *Understanding EU Decision-Making*, Maastricht, The Netherlands, 2016, European Institute of Public Administration, p. 61.

иако се њима врши измена или допуна правних аката донетих у редовној или посебним законодавним процедурама. Измена и допуна правног акта представљају одвојене радње, где се у првој мењају неважни делови правног акта, а у другој врши њихова допуна новим одредбама. Одлука да ли се ради о битним или небитним елементима правног акта налази се у рукама Савета и Европског парламента. Не постоје општеприхваћена правила у којој мери и колико дуго Европска комисија може вршити ово овлашћење, већ прецизна упутства њеног деловања дефинишу Савет и Европски парламент у конкретном случају. Са циљем успешног доношења делегираних аката и њихове даље примене, Европска комисија врши консултације са експертима на националном нивоу. У припремној фази, она о својим корацима обавештава Савет и Европски парламент, а као инструмент накнадне контроле у самом акту може бити садржано овлашћење Савета и Европског парламента да делегирано овлашћење повуку или да ступање правног акта на снагу буде условљено непротивљењем ових органа.²⁸⁵

Једно од начела на коме почива Европска унија јесте да је имплементација право и обавеза држава чланица. Државе чланице треба да предузму све мере које се налазе у њиховој моћи да би на националном нивоу испуниле обавезе које проистичу из правних аката и стога је деловање Европске комисије у доношењу имплементационих аката изузетак од општег правила. Имплементациони акти представљају помоћне акте у односу на акт који је правно обавезујући и који захтева једнообразну примену. Ради се о актима незаконодавног карактера који се, за разлику од делегираних аката, могу односити и на акт који није донет у законодавном поступку.²⁸⁶ Међутим, уколико није донет у редовном законодавном поступку, моћ контроле од стране Европског парламента је искључена.²⁸⁷ Такође, Европска комисија својим деловањем врши само допуну акта који се налази у основи (без могућности измене). Овим путем доносе се регулативе, директиве и одлуке, које уз свој назив имају епитет имплементационе. Основ за доношење ових аката налази се у самом акту који треба спровести.²⁸⁸

Уговор из Лисабона, и на овом пољу, уводи одређене новине, које се тичу начина вршења контроле над Европском комисијом у доношењу имплементационих аката. С

²⁸⁵ Ibid, str. 69-71.

²⁸⁶ Ibid, str. 71-72.

²⁸⁷ Ibid, str. 74.

²⁸⁸ Ibid, str. 72.

обзиром да се спровођење правних аката налази у рукама држава чланица, оне задржавају право контроле над Европском комисијом у вршењу ове надлежности. Прецизна упутства њеног деловања дефинишу Савет и Европски парламент путем регулативе донете у редовној законодавној процедури. Тако је Одлуку о комитологији, донету од стране Савета, заменила заједничка Регулатива о уврђивању општих правила и начела контроле држава чланица над вршењем имплементационих овлашћења Европске комисије. Саветодавни, управни и регулаторни комитет заменили су саветодавни поступак, поступак испитивања и хитна процедура. Уговор предвиђа деловање апелационог комитета, у случају несагласности одређеног комитета и Европске комисије. Комитете чине представници држава чланица, што омогућава њихово непосредно учешће и контролу.²⁸⁹

Основни облик контроле је саветодавни поступак уз учешће саветодавног комитета (*advisory procedure*). У овом поступку Европска комисија има највећу слободу, јер једина обавеза јесте да комитету достави нацрт имплементационог акта и да од њега затражи мишљење које ће узети у обзир, али без обавезе да добијено мишљење и уважи.²⁹⁰ Уколико приступи гласању, комитет мишљење доноси простом већином.²⁹¹

Други начин контроле представља поступак испитивања (*examination procedure*). Европска комисија доставља нацрт имплементационог акта комитету, који мишљење доноси квалификованом већином. У случају да усвоји позитивно мишљење, Европска комисија доноси имплементациони акт.²⁹² Уколико не донесе мишљење, акт неће бити усвојен ако се ради о следећим областима: опорезивање, финансијске услуге, заштита здравља и безбедности и мултилатералне заштитне мере,²⁹³ у супротном, имплементациони акт ће бити донет. Негативно мишљење ставља пред Европску комисију две могућности. Може затражити ново мишљење комитета о измењеном нацрту, или затражити мишљење од апелационог комитета о постојећем нацрту. У случају да апелациони комитет усвоји позитивно мишљење или мишљење не донесе, Европска

²⁸⁹ Ibid, str. 72-73.

²⁹⁰ Ibid, str. 73.

²⁹¹ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora, str. 92.

²⁹² З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније, стр. 74.

²⁹³ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora, str. 93.

комисија доноси имплементациони акт. Уколико, пак, донесе негативно мишљење, имплементациони акт неће бити усвојен.²⁹⁴

При хитној процедури (*accelerated procedure*) Европска комисија има привидну слободу да донесе имплементациони акт. Међутим, постављена ограничења тичу се обавезе да у року од две недеље затражи мишљење одговарајућег комитета, односно да такав акт остаје на снази најдуже пола године. У случају да комитет усвоји негативно мишљење, а ради се о акту који би захтевао поступак испитивања, имплементациони акт ће бити укинут.²⁹⁵

Постоје правилности и области у којима је предвиђена примена сваке од ових процедура. Саветодавни поступак се примењује када није предвиђен поступак испитивања и када је то оправдано посебним разлозима, поступак испитивања предвиђен је у јасно дефинисаним областима: пољопривреда и рибарство, животна средина, безбедност, заштита здравља и сигурности људских бића, животиња и биљног света, трговинска политика и опорезивање, док се хитна процедура примењује у случајевима антидампинг мера и оним који захтевају брзо и непосредно деловање Европске комисије.²⁹⁶

4.2.2.2. Правни акти Европског савета

Још једна новина коју, на пољу доношења правних аката, уводи Уговор из Лисабона, јесте овлашћење Европског савета да непосредно доноси правно обавезујуће акте²⁹⁷. Европски савет могао је да доноси одлуке које су правну обавезност стицале тек након потврђивања од стране Савета. Нове одлуке немају законодавни карактер, јер нису донете у редовној или посебним законодавним процедурама, али се тичу значајних процедуралних питања као што је избор председника Европског савета и Високог представника за спољне послове и политику безбедности, распоред ротације држава чланица у Европској комисији и распоред места у Европском парламенту. Ипак, најзначајнија је могућност да се путем ових аката врши измена уговора без прописане ревизије његових одредби, односно могућност преласка са посебне на редовну

²⁹⁴ З. Радивојевић, Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније, стр. 74.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Ibid, str. 73-74.

²⁹⁷ Новину представља и могућност, уведена Лисабонским уговором, да ови акти буду предмет тужбе за поништај. Према: З. Радивојевић, Реформа поступка судске контроле ваљаности аката институција ЕУ: тужба за поништај, у: Кнежевић С. (ур.), Усклађивање права Србије са правом ЕУ, Ниш, 2017, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 34.

законодавну процедуру и прелазак са једногласности у Савету на одлучивање квалификованом већином. Идеја о флексибилној измени уговорних одредби има корене у неприхваћеном Уговору о Уставу за Европу и позната је под називом клаузула премошћавања или *pasarela* клаузула.²⁹⁸ У првом случају, то значи изједначавање улоге Савета и Европског парламента у поступку доносења одлука, али да би остварио ову могућност Европски савет мора испунити одређене услове: одлука о томе мора бити донета без противљења, уз сагласност Европског парламента (одлучујући апсолутном већином) и да се у року од шест месеци овој одлуци не успротиви ниједан парламент држава чланица.²⁹⁹ Основно правило и најзаступљенији начин одлучивања у Европском савету представља консензус, док кворум за гласање у овој институцији чини присуство две трећине чланова. Изузетке од консензуса представља одлучивање квалификованом већином и једногласност за питања од великог значаја.³⁰⁰

4.2.2.3. Процедура усвајања буџета

Две процедуре, специфичне по расподели улога које заузимају и обиму функције које обављају главни законодавци Европске уније, јесу процедура усвајања буџета и процедура одлучивања у области Заједничке спољне политике и политике безбедности. Док је у првој, која је претрпела одређене измене и одувек била предмет анализе због сложености и посебности њеног регулисања, улога Европског парламента доживела значајан успон и стекла велики ауторитет, у области Заједничке спољне политике и политике безбедности нису уведене радикалне промене с обзиром на специфичност и осетљивост самог подручја деловања.

Када говоримо о процедури усвајања буџета важна промена коју уводи Уговор из Лисабона јесте напуштање поделе на обавезне и необавезне трошкове, која је, у одређеној мери, одређивала понашање органа у овој области. Сама расподела улога главних институција подразумевала је следеће функције: Европска комисија до септембра текуће године доставља преднацрт буџета Савету и Европском парламенту. Европски парламент има велики утицај на припремну фазу путем буџетских приоритета и пројекције трошкова,

²⁹⁸ N. Misita, Lisabonski ugovor – sadržaj i revizija ustavnog okvira, Revija za evropsko pravo, br. 2-3, Vol. 14, str. 41.

²⁹⁹ Z. Radivojević, Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji, str. 173-174.

³⁰⁰ Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora, str. 64.

које припремају известиоци различитих специјализованих комитета.³⁰¹ Преднацрт чине предрачуни прихода и расхода свих органа Европске уније. Затим, Савет до почетка октобра усваја свој став, а Европски парламент, у року од четрдесет два дана, може прихватити дати став, не донети одлуку или уложити амандмане. У прва два случаја буџетска процедура ће бити окончана, позитивно односно негативно, док се у трећем сазива Комитет за мирење. До сазивања, ипак, не мора доћи уколико Савет, у року од девет дана, прихвати предложене измене. Комитет за мирење састављен је од једнаког броја чланова Савета или његових представника и представника Европског парламента и има задатак да Савет и Европски парламент, у року од двадесет једног дана, усвоје заједнички предлог буџета. Компромисни предлог биће усвојен ако за њега гласа квалификована већина у Савету и већина у Европском парламенту. Уколико Савет и Европски парламент не постигну договор, Европска комисија мора поднети нови предлог буџета. У случају да постигну компромисно решење, заједнички предлог постаје предмет поновног изјашњавања у року од четрнаест дана, када су могући следећи исходи: да обе институције прихвате заједнички предлог или не донесу одлуку, или да једна институција прихвати заједнички предлог, а друга не донесе одлуку; да обе институције не прихвате заједнички предлог или једна од њих, а друга не донесе одлуку; да Европски парламент не прихвати заједнички предлог који је Савет одобрио; коначно, да Европски парламент прихвати заједнички предлог који Савет није одобрио. У првом случају, заједнички предлог постаје коначна одлука. У следећа два случаја, неопходна је поновна интервенција Европске комисије. У последњем, буџет може бити усвојен уколико Европски парламент, у року од четрнаест дана, прихвати све предложене измене. Међутим, ограничење које је Уговором из Лисабона постављено Европском парламенту тиче се вишегодишњег финансијског оквира. Финансијски оквир, који обухвата период од пет година, доноси Савет једногласно и уз сагласност Европског парламента.³⁰² Без обзира што су на овај начин постављене границе у располагању приходима заједнице, можемо рећи да је улога Европског парламента кроз процедуру усвајања буџета доживела значајан успон и стекла велики ауторите

³⁰¹ D. Grčić, Gde je mesto Evropskog parlamenta u budžetskoj politici Evropske unije?; u: Đukanović D. (ur.), Međunarodna politika, Beograd, 2014, Institut za međunarodnu politiku i privredu, str. 185.

³⁰² Z. Radivojević, V. Knežević-Predić, Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora; u: Dimitrijević D., Miljuš B. (ur.), Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije, Beograd, 2012, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajdel Fondacija, str. 94-95.

4.2.2.4. Процедура доношења одлука у области ЗСППБ

Наслов V Уговора о Европској унији садржи одредбе о Заједничкој спољној политици и политици безбедности. У оквиру њега разликујемо поглавље које садржи опште одредбе о међународном деловању Евроске уније и поглавље које садржи посебне одредбе о спољној и безбедносној политици. Новину представља издвајање одредби о заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици у посебну целину у оквиру другог поглавља.³⁰³

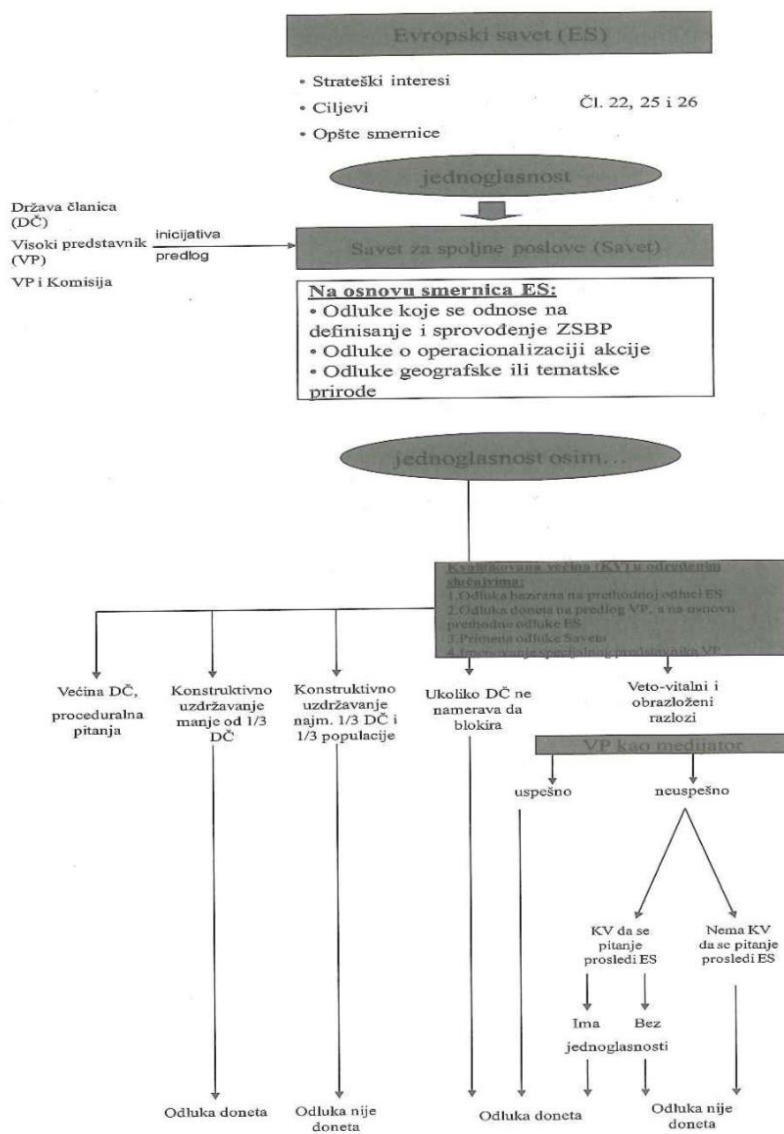
Заједничка спољна политика и политика безбедности представља област специфичну по неуобичајеној расподели улога и овлашћења главних органа Европске уније. У овој области државе чланице нису биле спремне на наднационални облик интеграције и задржале су међудржавни модел сарадње.³⁰⁴ Због тога доминантну улогу у процедури доношења одлука заузимају Савет и Европски савет, као органи у којима су најнепосредније представљени интереси држава чланица. Европска комисија нема искључиво право иницирања, већ право иницирања имају државе чланице и Високи представник за спољне послове и политику безбедности (самостално или заједно са Европском комисијом).³⁰⁵ Прву значајну институционалну новину представља увођење функције Високог представника, који има иницијативну функцију у поступку доношења одлука и извршну функцију у области Спољне политике и политике безбедности. Као потпредседник Европске комисије и председавајући Саветом за спољне послове, у својим рукама обједињује две значајне позиције и два значајна органа. Именује га Европски савет уз сагласност Европског парламента на избор Европске комисије у целини. Друга институционална новина је увођење функције председника Европског савета уместо дотадашњег председавајућег са мандатом од шест месеци. Председника из својих редова бира Европски савет на период од две и по године. На овај начин је створено својеврсно двоструко представљање Европске уније споља, у лику Високог представника и председника Европског савета, које доводи до одређеног преклапања њихових овлашћења,

³⁰³ V. Ateljević, *Ugovor iz Lisabona i spoljna i bezbednosna politika Evropske unije*; u: Mišćević T. (ur.), *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, 2010, Službeni glasnik i Fondacija Friedrich Ebert, str. 131.

³⁰⁴ W. Wessels, F. Bopp, *The Institutional of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, Research Paper, No. 10, 2008, p. 23.

³⁰⁵ V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Pravni akti Evropske unije i postupak njihovog donošenja*, *Pravni život – Pravo i odgovornost*, br. 12, str. 306-307.

али са идејом да се заједнички глас што даље чује.³⁰⁶ Улога Европског парламента је маргинализована и своди се на давање мишљења и контролу напретка у овој области.



Слика 4. Процедура доношења одлука ЗСППБ³⁰⁷

Процедура доношења одлука у области Заједничке спољне политике и политике безбедности није прецизно дефинисана Уговором из Лисабона, али показује специфичности у складу са међудржавним моделом сарадње. Правни акти немају карактер законодавних, нису утуживи и не подлежу надлежности Суда правде. Изузетак

³⁰⁶ J. Babić, *Zajednička spoljna i bezbednosna politika posle Lisabona*; u: Hadžić M. (ur.), *Bezbednost Zapadnog Balkana – Različite dimenzije evropske bezbednosti*, Beograd, 2010, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 6-7.

³⁰⁷ W. Wessels, F. Bopp, *The Institutional of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, p. 25, према: према: V. Ateljević, op. cit, str. 136.

представља контрола јасне поделе овлашћења између ове и других области и спречавање његовог преливања, као и поступак по тужбама о исправности одлука којима се уводе рестриктивне мере и санкције физичким и правним лицима.³⁰⁸ Право иницирања деле државе чланице, Високи представник и Европска комисија. Основни и најзаступљенији начин одлучивања представља једногласност, којом се гарантује и штити поштовање националних интереса држава чланица.³⁰⁹ Одлучивање квалификованом већином на основу чл. 30 УЕУ предвиђено је у следећим случајевима: за одлуке Савета којим се утврђује деловање и позиција Европске уније, на основу одлуке Европског савета о стратешким интересима и циљевима; за одлуке Савета донете на предлог Високог представника, на основу посебног захтева Европског савета; приликом именовања Високог представника; за одлуке путем којих се спроводи одлука за утврђивање деловања и позиција Европске уније,³¹⁰ док је апсолутна већина резервисана за питања процедуралног карактера.

Европски савет једногласном одлуком може проширити домен примене квалификованог одлучивања, уколико дата питања немају одбрамбене или војне импликације. Обрнути механизам подразумева замену квалификованог одлучивања једногласношћу у случају када државе чланице сматрају да су угрожени њихови национални интереси. Савет квалификованом већином дато питање може упутити Европском савету, ако Високи представник и држава чланица претходно нису успели да пронађу компромисно решење. Европски савет о спорном питању одлуку доноси једногласно. Посебан начин заштите представља и систем конструктивног уздржавања, који држави чланици омогућава да се сопственом изјавом изузме из обавезности одређене одлуке, али поштујући њен обавезујући карактер за Европску унију и истовремено, не предузимајући активности које би отежале или спречиле спровођење ове одлуке. Међутим, уколико се на систем конструктивног уздржавања позове најмање једна трећина држава чланица у којима живи више од једне трећине становништва Европске уније, одлука неће бити донета.³¹¹

³⁰⁸ Радивојевић З., Лисабонски уговор и надлежност Суда правде Европске уније у области заједничке спољне и безбедносне политике, у: Кнежевић С. (ур.), Усклађивање права Србије са правом ЕУ, Ниш, 2018, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 29.

³⁰⁹ V. Кнежевић-Предић, Z. Радивојевић, Правни акти Европске уније и поступак njihovog donošenja, стр. 307-308.

³¹⁰ Чл. 30 Уговора о Европској унији, Службени лист ЕУ, бр. 202/13.

³¹¹ Z. Радивојевић, Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji, стр. 182-183.

4.2.2.5. Процедура доношења одлука у области ППСКК

Као што је већ речено, област Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима постала је део ширег подручја под називом област Слободе, безбедности и правде, тако што су у посебне целине издвојене правосудна сарадња у кривичним стварима, правосудна сарадња у грађанским стварима и полицијска сарадња. На овај начин је некадашњи трећи стуб Европске уније, у великој мери, комунитаризована, што се, пре свега, огледа у увођењу редовне и посебних законодавних процедура у овој области, као и проширењу надлежности Суда правде Европске уније. Наиме, Савет и Европски парламент на равноправној основи доносе одлуке, или их усваја Савет након консултовања или добијања сагласности од стране Европског парламента. Ипак, међудржавни модел сарадње огледа се у праву држава чланица да поред Европске комисије буду иницијатори правних аката. Пооштравање услова за упућивање предлога са раније појединачне државе чланице на садашњу једну четвртину, правда се идејом да ће предлог који потиче од већег броја држава имати више изгледа да буде прихваћен у законодавним органима. Такође, државе чланице задржале су потпуну надлежност за одржавање јавног реда и мира и очување унутрашње безбедности.³¹²

Поред поменутог, ојачана је улога националних парламената у законодавној процедури и политичкој контроли, на тај начин што ће за сваки нацрт главних аката утврђивати да ли је у складу са начелом супсидијарности и уколико једна четвртина сматра да је ово начело повређено, нацрт мора бити преиспитан од стране предлагача, који има могућност да га, ипак, подржи, измени или повуче.³¹³ Национални парламенти располажу и са кочницом за случај опасности када сматрају да предлог правног акта може утицати на основне аспекте националног правног система или правосудног система у кривичној области. У том случају могу се обратити Европском савету и суспендовати редовни законодавни поступак. Уколико Европски савет не постигне консензус о спорном питању, најмање девет држава чланица може наставити са сарадњом на основу датог правног акта тиме што ће формирати ближу полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима, што представља још једну новину уведена Уговором из Лисабона.³¹⁴ Интересантно је

³¹² V. Knežević-Predić, Z. Radivojević, *Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru*, str. 11-12.

³¹³ *Ibid*, str. 11.

³¹⁴ A. Čavoški, M. Reljanović, *Pravosuđe i unutrašnji poslovi*, Beograd, 2009, *Službeni glasnik*, str. 209.

поменути да су се Уједињено Краљевство и Ирска, на основу посебног протокола, ослободиле свих обавеза из области Слободе, безбедности и правде.³¹⁵

V ЗАКЉУЧАК

Секундарна легислатива Европске уније има кључну улогу у функционисању правног поретка Уније, јер омогућава детаљно спровођење и примену основних начела утврђених оснивачким уговорима. Обухвата правне акте које доносе главни органи одлучивања у Европској унији: Европска комисија, Савет и Европски парламент. Секундарно законодавство мора бити у складу са примарним изворима права, односно оснивачким уговорима, а њихову усаглашеност контролише Суд правде.

На основу Уговора о оснивању Европске заједнице, институције Европске уније могле су доносити регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, док су у области Заједничке спољне политике и политике безбедности ови акти носили другачије називе: принципи и опште смернице, заједничке стратегије, заједничке акције, заједнички ставови и одлуке, а у области Полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима то су биле: заједничке акције, заједнички ставови, оквирне одлуке и одлуке. Првопоменути комунитарни акти међу собом су се разликовали према правној природи - док су регулативе, директиве и одлуке имале обавезујући правни карактер, препоруке и мишљења нису биле правно обавезујуће. Регулative су садржале општа правила која су била обавезујућа и на комунитарном и на националном нивоу, док су се директиве и одлуке примењивале само на адресате којима су биле упућене, односно на државе у случају директива, док су се одлуке могле упутити и држави чланици и физичком и правном лицу. Као и регулативе, одлуке су обавезивале субјект коме су упућене у целини, док су директиве биле обавезујуће у погледу циља и рока који је требало остварити.

Када говоримо о поступцима доношења одлука у предлисабонском периоду, разликујемо законодавне процедуре одлучивања у које су спадале процедура консултације, процедура сарадње, процедура давања сагласности, као и саодлучивања, а затим и ситуације када се Европска комисија и Савет нађу у улози самосталног законодавца. Са друге стране, постојале су посебне процедуре карактеристичне за

³¹⁵ Бордаш, Б, Међународно приватно право Европске заједнице после комунитаризације: стање и изгледи, у: Марјански В. (ур.) Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, 2007, Правни факултет у Новом Саду, стр. 228.

одређене области деловања и то: социјални дијалог, ближа сарадња, процедура мирења и комитологија, буџетска процедура, као и процедуре доношења одлука карактеристичне за други и трећи стуб Европске уније.

Лисабонски уговор прихватио је поделу на законодавне и незакондавне акте предложену у Уговору о Уставу за Европу. Подела се заснива на процедури доношења аката, а не на њиховом садржају, те се тако законодавни акти доносе у законодавном поступку, било да се ради о редовној или о посебним законодавним процедурама. Законодавни акти могу се донети у облику регулативе, директиве или одлуке, док су сви други акти незакондавног карактера. Знатније поједностављивање извршено је у области некадашњег другог стуба Европске уније, где сада институције могу доносити само три врсте правних аката, и то: опште смернице, стратешке правце и одлуке. Слична судбина пратила је и акте области Полицијске и правосудне сарадње, која је комунитаризована и постала део ширег Наслова V, те сада органи Уније у овој области могу усвајати регулативе, директиве и одлуке.

Новина коју на пољу секундарне легислативе уводи Лисабонски уговор јесте проширење појма одлуке и на оне акте који нису упућени одређеним адресатима, вршећи на овај начин поједностављивање, макар када је термилошко означавање у питању. Тешкоћа која на овај начин настаје јесте разликовање регулатива и одлука, с обзиром на чињеницу да регулативе нису упућене конкретним адресатима као и новоуведене одлуке. Према најновијем решењу одлуке немају нужно индивидуални карактер, већ могу имати опште дејство у случају када у одлуци нису наведени адресати, те их није лако разликовати од регулатива као аката општег карактера. Са друге стране није једноставно повући разлику у дејству директива и одлуке упућене свим државама чланицама, где непосредно субјективно хоризонтално дејство такође није дозвољено, без обзира на чињеницу да су директиве обавезујуће само својим циљем и роком, а одлуке у свим својим деловима.

Директиве су правни акти који завређују посебну пажњу услед сложености деловања националних судова у случају неблаговремене или погрешне имплементације директиве. Први корак који би требало предузети јесте испитивање услова за непосредно дејство директиве, након чега следи њена непосредна примена уколико су сви услови за то испуњени. У супротном, требало би тумачити постојеће националне прописе у складу са

текстом и циљем директиве и на тај начин осигурати субјективна права појединаца. Коначно, уколико појединац не може остварити своја права због тога што услови за вертикално непосредно дејство нису испуњени, а тумачење националних прописа у складу са директивом не доноси очекивани резултат, појединац може потраживати накнаду штете пред националним судом.

Након ступања на снагу Уговора из Лисабона и даље разликујемо законодавне и незаконодавне поступке, а у оквиру првопоменуте - редовну и посебне законодавне процедуре. Редовна законодавна процедура заправо је преименована процедура саодлучивања и у оквиру ње Савет и Европски парламент доносе одлуке на равноправној основи. Са друге стране, посебне законодавне процедуре подразумевају доношење одлуке од стране једног органа уз учешће другог - у виду консултовања или давања сагласности. Иновацију представља процедура у којој Европски парламент доноси одлуке на предлог Европске комисије након добијеног одобрења од стране Савета. Када говоримо о незаконодавним поступцима, значајну новину представља увођење делегираних аката, као и овлашћење Европског савета да самостално доноси правно обавезујуће акте. Процедуре доношења одлука које захтевају посебну пажњу с обзиром на неуобичајену расподелу улога и овлашћења главних органа јесу процедура усвајања буџета и процедура доношења одлука у области Заједничке спољне политике и политике безбедности, док су у области ранијег трећег стуба Европске уније у складу са извршеним променама уведене редовна и посебне законодавне процедуре.

ЛИТЕРАТУРА

- Ateljević V., Ugovor iz Lisabona i spoljna i bezbednosna politika Evropske unije; u: Mišćević T. (ur.), *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, 2010, Službeni glasnik i Fondacija Friedrich Ebert, str. 129-148;
- Bouček V., Međunarodni ugovori – izvori međunarodnog privatnog prava na području Evropske unije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2011, br. 6, Vol. 61, str. 1796-1836;
- Babić J., Zajednička spoljna i bezbednosna politika posle Lisabona; u: Hadžić M. (ur.), *Bezbednost Zapadnog Balkana – Različite dimenzije evropske bezbednosti*, Beograd, 2010, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 3-12;
- Borhart K-D., *Abeceda prava Evropske unije*, Luksemburg, 2010, Kancelarija za publikacije Evropske unije;
- Bordaš B, Međunarodno privatno pravo Evropske zajednice posle komunitarizacije: stanje i izgledi, u Marjanski V. (ur.) *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, Novi Sad, 2007, Pravni fakultet u Novom Sadu, str. 213-235;
- Babić B., Ratifikacija Ugovora o Ustavu za Evropu; u: Babić B. (ur.), *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Beograd, 2005, Institut za međunarodnu politiku i privredu;
- Bogdandy A., Arndt F., Bast J., Legal Instruments in European Union Law and their Reform: a Systematic Approach on an Empirical Basis, *Yearbook of European Law*, 2004, no. 1, Vol. 23, p. 91-136;
- Babić J., Zajednička spoljna i bezbednosna politika posle Lisabona; u: Hadžić M. (ur.), *Bezbednost Zapadnog Balkana – Različite dimenzije evropske bezbednosti*, Beograd, 2010, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, str. 3-12;
- Best E., *Understanding EU Decision-Making*, Maastricht, The Netherlands, 2016, European Institute of Public Administration;
- Borhart, K. D., *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2010;
- Čavoški A., Reljanović M., *Pravosuđe i unutrašnji poslovi*, Beograd, 2009, Službeni glasnik;
- Čavoški, A., *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd, 2006, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik;
- Čeranić J., Mehanizam bliže saradnje kao institucionalizovani oblik diferencirane integracije; u: Samardžić S., Radić I. (ur.), *Kriza Evropske unije: šta donosi ugovor o stabilnosti, koordinaciji u upravljanju ekonomskom i monetarnom unijom*, Beograd, Službeni glasnik, 2013, str. 133-146;
- Čeranić J., Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova na osnovu *Ugovora iz Lisabona*, *Evropsko zakonodavstvo*, br. 33-34, Vol 9, Beograd, 2010, Institut za međunarodnu politiku i privredu, str. 9-18;

- Čapeta T., Pravni akti Evropske unije; u: Rodin S., Čapeta T., Goldner Lang I. (ur.), *Reforma Evropske unije – Lisabonski ugovor*, Zagreb, 2009, str. 119-140;
- Davies K., *Understanding European Union Law*, England, 2013, Routledge;
- С. Ђорђевић Алексовски, *Locus standi* појединца код тужбе за поништај аката Европске уније, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2023, бр. 100, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 223-248;
- Grčić D., Gde je mesto Evropskog parlamenta u budžetskoj politici Evropske unije?; u: Đukanović D. (ur.), *Međunarodna politika*, Beograd, 2014, Institut za međunarodnu politiku i privredu, str. 179-190;
- Gasmi G., *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Beograd, 2010, Univerzitet Singidunum;
- Harašić Ž., Doprinos učenjima o pravnim izvorima, *Pravni vjesnik*, 2022, br. 3-4, Vol. 38, str. 7-22;
- Hiks S., *Politički sistem Evropske unije*, Beograd, 2007, Službeni glasnik;
- Ilić N., Stojković R., Razvoj Evropske unije kroz prizmu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, *Srpski časopis za inženjerski menadžment*, 2017, br. 2, Vol. 2, str. 62-68;
- В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, Уговорна способност Европске уније: шест деценија после, *Српска политичка мисао: Право и политика*, 2018, br. 1, Vol. 59, стр. 75-91;
- Knežević-Predić V., Radivojević Z., Pravni akti Evropske unije i postupak njihovog donošenja, *Pravni život – Pravo i odgovornost*, 2016, br. 12, str. 295-309;
- Knežević-Predić V., Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona; u: Mišević T. (ur.), *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, 2010, Službeni glasnik i Fondacija Friedrich Ebert, str. 33-56;
- Knežević-Predić V., Radivojević Z., Pravna priroda Evropske unije prema Lisabonskom ugovoru, u: Dimitrijević D., Miljuš B. (ur.), *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa Evropskom unijom*, Beograd, 2010, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hans Zajdel Fondacija, str. 111-131;
- Knežević-Predić V., Radivojević Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009, Službeni glasnik;
- Knežević-Predić V., *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*, Beograd, 2001, Institut za političke studije;
- Knežević-Predić V., Praksa Suda pravde Evropskih zajednica u postupku ocene zakonitosti komunitarnih akata, *Pravni život*, br. 12, Beograd, 1998, str. 605-625;
- Lewis J., The Janus face of Brussels: Socialization and everyday decision making in the European Union, *International Organization*, 2005, Vol. 59, pp. 937-971;

- D. Lopandić, Osvrt na evoluciju drugog i trećeg stuba Evropske unije, *Revija za evropsko pravo*, 2001, br. 1, Vol. 3, str. 55-64;
- Meškić Z., Samardžić D., *Pravo Evropske unije*, Sarajevo, 2012, TDP, GIZ, Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu;
- Misita N., Lisabonski ugovor – sadržaj i revizija ustavnog okvira, *Revija za evropsko pravo*, 2012, br. 2-3, Vol. 14, str. 37-70;
- Međak V., Promene u zakonodavnoj proceduri u oblasti bivše Evropske zajednice; u: Mišćević T. (ur.), *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja?*, Beograd, 2010, Službeni glasnik i Fondacija Friedrich Ebert, str. 57-70;
- Medović V., Novi ustav Evropske unije, *Časopis za pravnu teoriju i praksu*, Novi Sad, 2005, br. 7-8, Vol. 77, Advokatska komora Vojvodine, str. 359-366;
- Радивојевић З., Кнежевић-Предић В., Начело супсидијарности и његова примена у праву Европске уније; у: Марјански В. (ур.), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2018, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, стр. 977-990;
- Радивојевић З., Лисабонски уговор и надлежност Суда правде Европске уније у области заједничке спољне и безбедносне политике, у: Кнежевић С. (ур.), *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2018, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 29-47;
- Радивојевић З., Реформа поступка судске контроле ваљаности аката институција ЕУ: тужба за поништај, у: Кнежевић С. (ур.), *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2017, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 31-48;
- Radivojević Z, Knežević-Predić V., *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*, Niš, 2016, PUNTA-Niš;
- Radivojević Z., Nadležnost Komisije u postupku predlaganja, usvajanja i sprovođenja akata organa Evropske unije, *Revija za evropsko pravo*, 2016, br. 1, Vol.18, str. 69-92;
- Радивојевић З., Улога Комисије у доношењу и извршењу правних аката Европске уније; *Зборник радова Правног факултета*, Ниш, 2015, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 61-79;
- Радивојевић З., Непосредно дејство директиве у јуриспруденцији Суда правде Европске уније, у Лазић М. (ур.), *Усклађивање права Србије са правом ЕУ*, Ниш, 2014, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 17-35;
- Радивојевић З., Заштита права појединаца пред Судом правде Европске уније, у: Димитријевић П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2014, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 31-52;
- Радивојевић З., Непосредно дејство права Европске уније у правним системима држава чланица; у: Марковић Г. (ур.), *Владавина права и правна држава у региону*, Источно Сарајево, 2014, Правни факултет у Источном Сарајеву, стр. 905-924;

- Радивојевић, З., Непосредна примена и непосредно дејство права Европске уније, у: Димитријевић П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 45-64;
- Radivojević Z., Knežević-Predić V., Postupci odlučivanja u Evropskoj uniji posle Lisabonskog ugovora; u: Dimitrijević D., Miljuš B. (ur.), *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije*, Beograd, 2012, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajdel Fondacija, str. 74-99;
- Radivojević Z., Nova reforma procesa odlučivanja u Evropskoj uniji; u Šeta Đ. (ur.), *Savremene tendencije u razvoju pravne nauke i pravnog obrazovanja*, Sarajevo, 2012, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 161-185;
- Радивојевић З., Секундарни извори права Европске уније, у: Томић М., Антић О. и други (ур.), *Начела и вриједности правног система – норма и пракса*, Источно Сарајево, 2012, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, стр. 751-773;
- Радивојевић З., Секундарна легислатива Европске уније према Лисабонском уговору, у: Димитријевић П (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2011, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 83-101;
- Radivojević Z., Knežević-Predić V., *Institucije Evropske unije*, Niš, 2008, Sven-Niš;
- Радивојевић З., Директне тужбе пред Судом правде Европских заједница, у: Петрушић Н. (ур.), *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије*, Ниш, 2007, Правни факултет Универзитета у Нишу, стр. 3-19;
- Rodin S., Goldner Lang I., Lisabonski ugovor od 13. Prosinca 2007. – što je novo?; u: Rodin S., Čepeta T., Goldner Lang I. (ur.), *Reforma Evropske unije – Lisabonski ugovor*, Zagreb, 2009, str. 1-26;
- Radivojević Z., *Ugovori međunarodnih organizacija u savremenom međunarodnom javnom pravu*, Niš, 1996, SKC, str. 422-433;
- Rodin S., Evropski parlament – izbor, nadležnosti i metode rada, *Politička misao*, 1990, br. 2, Vol. 27, str. 29-50;
- Tubić B., Postupak po tužbi za poništaj akata Zajednice pred Sudom pravde Evropskih zajednica i Sudom prve instance, *Zbornik radova pravnog fakulteta*, Novi Sad, 2007, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, br. 1-2, Vol. 41, str. 325-343;
- Vujačić I., Država, demokratija i supsidijarnost; u Pavlović V., Stojiljković Z. (ur.), *Savremena država*, Beograd, 2008, Čigoja, str. 85-101;
- Vukadinović R., *Pravo Evropske unije*, Beograd, 2006, Međunarodni institut za politiku i privredu;

- Zemanek J., The criminal cooperation within in Area of Freedom, Security and Justice under Treaty of Lisabon, in: Pernice I., Tanchev E. (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution*, 2008, Nomos, p. 164-171;
- Wessel R. A., *The European Union's foreign and security policy: a legal institutional perspective*, The Hague, Netherlands, 1999, Kluwer Law International;
- Wessels W., Bopp F., The Institutional of CFSP after the Lisabon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?, *Research Paper*, No. 10, 2008, pp. 1-36.

ДОКУМЕНТАЦИЈА

C-26/62, *Van Gend en Loos*, Judgment of 5 February, ECR [1963], ECLI:EU:C:1963:1;

C-139/79, *Maizena v Council*, Judgment of 29 October, ECR [1980], ECLI:EU:C:1980:250;

C-138/79, *Roquette Freres v Council*, Judgment of 29 October, ECR [1980], ECLI:EU:C:1980:249;

C-65/90, *European Parliament v Council of the European Communities*, Judgment of 16 July, ECR [1992], ECLI:EU:C:1992:325;

C-101/76, *Koninklijke Scholten Honig NV v Council and Commission of the European Communities*, Judgment of 5 May, ECR [1977], ECLI:EU:C:1977:70;

C-106/63 - 107/63, *Alfred Toepfer and Getreide-Import Gesellschaft v Commission of the EEC*, Judgment of 1 July, ECR [1965], ECLI:EU:C:1965:65;

C-34/73, *Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana delle Finanze*, Judgment of 21 April, ECR [1973], ECLI:EU:C:1973:101;

C-6/64, *Flaminio Costa v E.N.E.L.*, Judgment of 15 July, ECR [1964], ECLI:EU:C:1964:66;

C-446/98, *Fazenda Pública v Câmara Municipal do Porto*, Opinion of 29 June, ECR [2000], ECLI:EU:C:2000:351.

C-491/06, *Danske Svineproducenter v Justitsministeriet*, Judgment of 8 May, ECR [2008], ECLI:EU:C:2008:263;

C-52/75, *Commission of the European Communities v Italian Republic*, Judgment of 26 February, ECR [1976], ECLI:EU:C:1976:29;

C-68/81, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of 2 february, ECR [1982], ECLI:EU:C:1982:25;

C-387/97, *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, Judgment of 4 July, ECR [2000], ECLI:EU:C:2000:356;

C-422/05, *Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, Judgment of 14 June, ECR [2007], ECLI:EU:C:2007:342;

C-246/06, *Josefa Velasco Navarro v Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*, Judgment of 17 January, ECR [2008], ECLI:EU:C:2008:19;

C-41/74, *Yvone van Duyn v Home Office*, Judgment of 4 December, ECR [1974], ECLI:EU:C:1974:133;

C-148/78, *Criminal proceedings against Tullio Ratti*, Judgment of 5 April, ECR [1979], ECLI:EU:C:1979:110;

C-8/81, *Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, Judgment of 19 January, ECR [1982], ECLI:EU:C:1982:7;

C-152/84, *M. H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, Judgment of 26 February, ECR [1986], ECLI:EU:C:1986:84;

C-62/00, *Marks & Spencer plc v Commissioners of Customs & Excise*, Judgment of 11 July, ECR [2002], ECLI:EU:C:2002:435;

C-188/89, *A. Foster and others v British Gas plc*, Judgment of 12 July, ECR [1990], ECLI:EU:C:1990:313;

C-431/92, *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, Judgment of 26 October, ECR [1995], ECLI:EU:C:1995:352;

C-443/98, *Unilever Italia SpA v Central Food SpA*, Judgment of 26 September, ECR [2000], ECLI:EU:C:2000:496;

C-14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, Judgment of 10 April, ECR [1984], ECLI:EU:C:1984:153;

C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, Judgment of 13 November, ECR [1990], ECLI:EU:C:1990:395;

Joined cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, Judgment of 19 November, ECR [1991], ECLI:EU:C:1991:428;

Joined cases C-46/93 and C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA protiv Bundesrepublik Deutschland and The Queen protiv Secretary of State for Transport*, ex parte: Factortame Ltd i dr., Judgment of 5 March, ECR [1996], ECLI:EU:C:1996:79;

Уговор о функционисању Европске уније, Службени лист ЕУ, бр. 202/47;

Уговор о Европској унији, Службени лист ЕУ, бр. 202/13.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Working Group IX on the Simplification of Legal Procedures and Instruments

https://www.cvce.eu/en/obj/final_report_of_working_group_ix_simplification_29_november_2002-en-b0e6f66b-8c9d-412c-8b17-f65da73554b1.html

Службени лист ЕУ <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

Priručnik o redovnom zakonodavnom postupku,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN\(2017\)608827_HR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2017/CCPE_MAN(2017)608827_HR.pdf)

Пословник Европског парламента из 2023. године

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08-TOC_HR.html

Комитети Европског парламента

<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/list-of-committees>

САЖЕТАК

У секундарне изворе права Европске уније спадају правне норме садржане у правним актима које доносе њене институције на основу овлашћења садржаних у оснивачким уговорима, као и међународни уговори које Унија закључује са другим државама и/или међународним организацијама. У предлисабонском периоду органи Европске уније могли су доносити регулативе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, док је у оквиру ЗСППБ и ППСКС, у складу са специфичностима које су ове области носиле, оснивачки уговор предвиђао посебне врсте аката. Законодавни поступци доношења одлука карактеристични за овај период били су: процедура консултације, процедура сарадње, процедура давања сагласности и саодлучивања, као и ситуације када се Европска комисија и Савет нађу у улози самосталног законодавца. Са друге стране, постојале су посебне процедуре карактеристичне за одређене области деловања и то: социјални дијалог, ближа сарадња, процедура мирења и комитологија, буџетска процедура, као и процедуре доношења одлука карактеристичне за други и трећи стуб Европске уније.

Ступањем на снагу Лисабонског уговора у области комунитарних аката као новина уведене су одлуке које могу имати општи карактер, што их је у великој мери приближило регулативама, док је у области ЗСППБ и ППСКС извршено значајно поједностављивања правних аката које органи могу усвојити. Подела на законодавне и друге поступке доношења одлука обележила је и постлисабонски период. У том смислу, у оквиру прве врсте поступака можемо разликовати редовну и посебне законодавне процедуре, одређене устаљеном улогом Европске комисије као ексклузивног предлагача правних аката, и спрегом односа и међудејстава два главна одлучиоца у Европској унији – Савета и Европског парламента. Када говоримо о другој врсти поступака, треба посебно истаћи процедуре за доношење делегираних и имплементационих акте Европске комисије, одлука од стране Европског савета, као и процедуру усвајања буџета и процедуре у оквиру другог и трећег стуба Европске уније.

Кључне речи: Европска унија, правни акти, регулативе, директиве, одлуке, Европска комисија, Савет, Европски парламент, процедуре одлучивања, законодавни поступци, Лисабонски уговор.

EU legal acts as a source of European Union Law - SUMMARY

Secondary sources of European Union law include legal norms contained in legal acts adopted by its institutions on the basis of the powers conferred on them by the founding treaties, as well as international agreements concluded by the Union with other states and/or international organisations. In the pre-Lisbon period, the bodies of the European Union could adopt regulations, directives, decisions, recommendations and opinions, while within the framework of the Common Foreign and Security Policy and the Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, in accordance with the specificities of these areas, the founding treaty provided for special types of acts. The legislative decision-making procedures characteristic of this period were: the consultation procedure, the cooperation procedure, the assent and codecision procedures, as well as situations when the European Commission and the Council find themselves in the role of independent legislators. On the other hand, there were special procedures characteristic of certain areas of activity, namely: social dialogue, closer cooperation, conciliation procedure and comitology, budgetary procedure, as well as decision-making procedures characteristic of the second and third pillars of the European Union.

With the entry into force of the Lisbon Treaty in the field of community acts, decisions that may have a general character were introduced as a novelty, which brought them to a large extent closer to regulations, while in the field of Common Foreign and Security Policy and Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, significant simplifications were made of legal acts that authorities can adopt. The division into legislative and other decision-making procedures also marked the post-Lisbon period. In this sense, within the first type of procedures, we can distinguish between ordinary and special legislative procedures, determined by the established role of the European Commission as the exclusive proposer of legal acts, and by the relationship and interaction between the two main decision-makers in the European Union – the Council and the European Parliament. When talking about the second type of procedures, we should particularly highlight the procedures for adopting delegated and implementing acts of the European Commission, decisions by the European Council, as well as the procedure for adopting the budget and procedures within the second and third pillars of the European Union.

Keywords: European Union, legal acts, regulations, directives, decisions, European Commission, Council, European Parliament, decision-making procedures, legislative procedures, Lisbon Treaty.

БИОГРАФИЈА

Рођена сам 18.10.1992. године у Нишу. Основно образовање стекла сам у Основној школи „Учитељ Таса“ у Нишу, а након тога уписала сам Гимназију „Бора Станковић“ у Нишу. Студијски програм међународна политика на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, са седиштем у истом граду, уписала сам 2011. године. На истом сам дипломирала јануара 2016. године, чиме сам стекла звање дипломирани политиколог за међународне послове. Мастер академске студије права уписала сам 2022/2023. на Правном факултету Универзитета у Нишу. Исте године уписала сам мастер академске студије на Пословној економији у Београду, које сам завршила 2024. године, стекавши звање мастер економиста.

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА

Име и презиме аутора мастер рада: Тамара Вуксановић

Наслов мастер рада: Правни акти институција као извор права Европске уније

Ментор: Доц. др Сања Ђорђевић Алексовски

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 16.12.2024. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом Правни акти институција као извор права Европске уније пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Тамара Вуксановић

У Нишу, 16.12.2024. године

Потпис аутора
