

Родољуб ЕТИНСКИ\*

## ПРАВНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### УСТАНОВЉАВАЊЕ ПРАВНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Успешност сваке политике, која се остварује правом, зависи, у извесној мери, од успешности правне политике. Најбоље идеје економске политике, социјале политике, саобраћајне политике или политике сузбијања криминалитета остаће јалове ако право, инструмент којим се оне остварују није одговарајућег квалитета. Највише вредности једног друштва, записане у уставу, остаће мртво слово на папиру ако правни систем није такав да може да обезбеди њихово поштовање у неком друштву. Задатак је правне политике да обезбеди потребне квалитете правном систему тако да овај буде ефикасан инструмент социјалне правде. Упркос овој чињеници, као и растућем интересовању у самој Унији за питања правне политике, мало је текстова који су за предмет имали правну политику Европске уније.<sup>1</sup>

---

\* Проф. др Родољуб Етински, Универзитет у Новом Саду

<sup>1</sup> B. van der Esch, Legal Policy in an Enlarged European Community, Common Market Law Review, 1973. vol. 10, no. 1, 56. G. Sandström, Knocking EU Law into Shape, Guest Editorial, Common Market Law Review, 2003, vol. 40, no. 6, 1307. W. Robinson, Drafting of EU Acts: A View from the European Commission, European Journal of Law Reform, 2008, vol. X, no. 2, 151. A. Kellermann, Guidelines of Quality of EU Legislation and its Impact on Albania, European Journal of Law Reform, 2008, vol. X, no. 2, 183. J-C. Piris, The Legal Orders of the European Union and the Member States: Peculiarities and Influence in Drafting, European Journal of Law Reform, 2006, vol. VI, no. 1/2, 1. C. B. Swiss, Language Problems in the European Union: Accommodation for Twenty-Five Countries and Twenty Official Languages, European Journal of Law Reform, 2006, vol. VI, no. 1/2, 87.

Циљ овог текста је да укаже на елементе на којима се заснива правна политика Европске уније. Под правном политиком разумемо, у овом тексту, хетерогена правила, упутства и умећа која су усмерена на обезбеђивање да правни систем Европске уније у целини као сваки његов посебан правни акт и пропис служе на најбољи начин остваривању циљева Уније. Ова правила и упутства су хетерогена по својој правној природи и предмету. Ту су правна правила, садржана у основним уговорима или у општим правним начелима. Непоштовање ових основних правила у доношењу правних аката чини те правне акте неваљаним. Ту спадају, међутим, и нормативно-техничка упутства чије непоштовање резултира лошим правним правилима која нису, међутим, правно инвалидна. Поменута правила, упутства и умећа су усмерена, углавном, на процес стварања права, дакле, на тражење одговора на питање шта треба уредити правом и како то треба уредити правом. Заједница, односно Унија<sup>2</sup>, могу да уреде правом само оно што спада у њихову надлежност. Ту су, дакле, правила о искучивијој и подељеној надлежности као и начело супсидијарности. У оквиру ових питања се поставља једно опште питање: до које мере треба неку ствар уредити правом?

Питање како нешто уредити правом је сложено и укључује више компоненти. Сам легислативни процес је дефинисан основним уговорима те у легислативном процесу обично учествују Комисија, као предлагач, и Савет и Европски парламент, као доносиоци легислативних правних аката Заједница, односно Уније. Легислативни процес, дефинисан основним уговорима, треба да тече тако да се њиме обезбеди демократска легитимација права. Демократска легитимација права намеће одређене стандарде који се морају поштовати у процесу припреме и доношења легислативних аката као и одређену усклађеност ових аката са демократским тековинама, као што су људска права уопште и, посебно, начело правне једнакости и недискриминације или правне сигурности или заштите животне средине. Следећи комплекс питања како нешто уредити правом тиче се обликовања правних аката, језичког изражавања права, да-

<sup>2</sup> У време писања овог текста постоје Европска заједница, Европска заједница за атомску енергију и Европска унија. Постоје значајне разлике између правних аката две Заједнице и правних аката Уније. Због тога се у тексту наводе Заједнице и Унија као и право Заједница, односно Уније.

кле јасноће, разумљивости и сличних својстава правних прописа. У једној вишејезичној и вишекултурној заједници, каква је Унија, ово питање има посебну важност.

Деведесетих година прошлог века државе чланице, Европски савет, Европски парламент, Савет и Комисија почињу да усвајају документе којима обликују правну политику Европске уније. Усвајајући Амстердамски уговор 1997. године, Конференција, коју су тада чиниле петнаест држава чланица, придодала је овом Уговору Декларацију бр. 39 о квалитету нацрта легислативних аката Заједнице.<sup>3</sup> Европски савет на састанцима у Бирмингему и Единбургу 1992. године, у Лисабону у 2000. години, у Штокхолму у 2001. години, у Гетеборгу у 2001. години, у Севиљи у 2002. године и у Бриселу 2003. године се бавио питањем квалитета права Заједница.

Поступајући по закључцима Европског савета, одржаног 2000. године у Лисабону, министри за државну управу држава чланица ЕУ су се састали 6. и 7. новембра 2000. године у Стразбуру и усвојили Резолуцију о побољшавању квалитета регулативе у оквиру Европске уније. Сагласно овој Резолуцији, основана је у децембру 2000. године саветодавна група на високом нивоу, састављена од експерата за регулаторни рад из држава чланица и Комисије која је била задужена за припрему стратегије за бољу регулативу. Група је добила име по свом председнику М. Манделкерну. Коначан извештај Манделкернове групе за бољу регулативу поднет је у новембру 2001. године.

Европски парламент, Савет и Комисија су закључили више споразума ради унапређивања квалитета права Заједнице: Међуинституционални споразум о унапређивању радног метода службене кодификације легислативних текстова од 20. децембра 1994. године,<sup>4</sup> Међуинституционални споразум о заједничким смерницама за квалитет израде нацрта легислативних аката Заједнице од 22. децембра 1998. године,<sup>5</sup> Међуинституционални споразум о бољем коришћењу технике преобликовања (енг. Recasting) правних аката од 28. новембра 2001. године<sup>6</sup> и Међуинституционални споразум

<sup>3</sup> СЛ Ц 340, 10. 11. 1997, стр. 139.

<sup>4</sup> СЛ Ц 102, 04. 04. 1996, стр. 2.

<sup>5</sup> СЛ Ц 73, 17. 3. 1999, стр. 1.

<sup>6</sup> СЛ Ц 77, 28. 3. 2002, стр. 1.

о бољој изради права из 2003. године.<sup>7</sup> Европски парламент, Савет и Комисија су усвојиле, такође, Заједнички водић за праксу (енг. Common Practical Guide) за лица која су укључена у израду нацрта легислативних аката у оквиру институција Заједница у 2000. години. Свака од институција је усвојила релевантне интерне акте. Комисија је припремила више докумената које је упутила Европском парламенту и Савету.

Упутства упућена онима који учествују у стварању правних аката, а која су утврђена поменутих и другим документима, усмерена су на два суштинска питања: опсежност права Уније и квалитет права Уније.<sup>8</sup> Оба питања су веома сложена и веома важна.

### ОПСЕЖНОСТ ПРАВА УНИЈЕ

На сајту „Openeurope” изнет је податак да трошкови бизниса, узроковани комунитарном регулацијом унутрашњег тржишта, премашују два пута корист која се стиче захваљујући унутрашњем тржишту.<sup>9</sup> Аутори сајта се позивају на изјаве садашњег и бившег члана Комисије, Гинтера Ферхојгена и Питера Менделсона као и на анкету 1000 британских водећих менаџера. Нису дате информације шта се разуме под трошковима које бизнис има на основу комунитарне регулације. Нити су дати подаци шта се сматра добитком који је генерисан унутрашњим тржиштем. Аутори сајта су, најверовантније, заговорници англосаксонске доктрине либералног тржишног и потпуне дерегулације бизниса.

Комисија је 5. децембра 2001. године упутила Допис о поједностављивању и побољшавању комунитарне регулативе, односно, како Комисија каже, регулаторног окружења.<sup>10</sup> Један од разлога који Комисија наводи, као оправдање за предложене мере за поједностављивање и побољшавање комунитарног регулативног окружења, је то што економски и социјални развој ЕУ захтева јасан и ефикасан регулаторни оквир како би се заштитили интереси грађана и конкурентност бизниса, путем јачања правне сигурности и смањи-

<sup>7</sup> СЛ Ц 321, 31. 12. 2003, стр. 1.

<sup>8</sup> Ј-Ц. Пирис, *Op. cit.* 1.

<sup>9</sup> <http://www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf>. Сајт посећен 6. маја 2009.

<sup>10</sup> Communication from the Commission, Simplifying and improving the regulatory environment, COM (2001) 726 final, Brussels, 5. 12. 2001.

вањем трошкова лошег регулаторног рада. Тада, 2001. године, Комисија констатује у овом Допису да је *acquis communautaire* изложен на око 80.000 страница, што га чини гломазним и тешким како за економске делатнике тако и за обичне људе. Зато је поједностављивање и смањивање обима легислативних текстова од суштинског значаја. Комисија је предложила да се, методом кодификације или поновног формулисања и обједињавања сукцесивних аката који су повезани заједничким предметом (*recasting*), обим *acquis communautaire* смањи за 25% до краја 2005. године.

Теза са сајта „Орепнеуроре” и теза из поменутог Дописа Комисије су сагласне у тврдњи да је *acquis communautaire* прегломазан те да лоша регулатива изазива непотребне трошкове. Питање је, међутим, докле сеже ова сагласност. Аутори сајта „Орепнеуроре” су склонни концепту веће дерегулације. Комисија се залаже више за техничко сажимање и унапређивање квалитета правних текстова него за радикалну дерегулацију.

Претерана регулатива ограничава слободу, спутава појединце, привредне субјекте и шкоди друштву. Међутим, недовољна регулатива производи сличне ефекте. Правним правилима је могуће, са једне стране, ограничавати слободу појединаца, предузећа и других субјеката а, са друге стране, могуће је штитити слободу. Дакле, одређивање праве мере правне регулативе је од нарочитог значаја. Обим правне регулативе је одређен одговорима на два кључна питања: шта треба уредити правом и колико то уредити правом.

Одговор на прво питање је да се правом уређује само оно што је неопходно нужно да се уреди правом. Шта је то што је неопходно нужно да се регулише правом је, међутим, веома сложено питање и одговор на њега је условљен бројним чиниоцима. Темељне вредности друштва, концепт социјалне правде те циљеви неке заједнице чине једну од основних одредница. Што је тих циљева више, разумљиво је да је потребно више правних инструмената за њихово остваривање. Технолошки и социјални напредак те међународно повезивање захтевају експанзију правне регулативе. Постојање и дејство алтернативних регулативних система као што су морални или религијски, такође је од извесног значаја, као и постојање или непостојање одређених традиција, обичаја итд. Одговор на постављено питање одређен је, према томе, конкретним околностима једног друштва. Једна мера која би одговарала једном друштву не мора, нужно, да одговара другом друштву. Карактеристика про-

цеса европских интеграција, који се реализује прво кроз стварање и развој три Заједнице и затим Уније, је повећавање броја циљева који се желе постићи као и повећавање броја области интеграција, што је неминовно за последицу морало да има нормативни раст овог права.

Одговор на друго питање – колико нешто уредити правом – повезано је са одговором на прво питање. Ширење правне регулативе о областима технолошког развоја захтева конкретније право које је, дакле, и опсежније. Овде треба имати у виду и урођену, универзалну карактеристику државне администрације да расте и да тај раст укључује и нормативну експанзију.

Европска унија настоји да контролише обим свог права на више начина. Она укида непотребна правила. Настоји да реafirмише начела субсидијарности и пропорционалности те да обезбеди строго поштовање ових начела. Настоји да сажме постојеће право користећи технике кодификација, преобликовања и консолидовања права и да допусти алтернативне методе регулисања.

Питање опсежности комунитарног права је постављено у светлу поделе легислативних овлашћења између Заједнице и држава чланица. Проблем чине области које не спадају у искључиву надлежност Заједнице, дакле области у којима могу легислативно да делују Заједница и државе чланице. Подела легислативних овлашћења између Заједнице и држава чланица у овим областима уређена је начелом субсидијарности. Сагласно овом начелу, које је дефинисано ставом 2 члана 5 Уговора којим је установљена Европска заједница, да би Заједница могла да дела у овим областима, потребно је да се, због обима или дејстава предложене акције, циљеви ове акције не могу у довољној мери остварити посебним акцијама држава чланица. Следеће начело које треба да има рестрективни ефекат на регулаторне активности Заједнице јесте начело пропорционалности, које је изражено ставом 3 члана 5 Уговора: акција Заједнице неће ићи преко оног што је нужно за постизање циљева утврђених Уговором.

Уз Амстердамски уговор је придодат Протокол бр. 30 о примени начела субсидијарности и пропорционалности.<sup>11</sup> Протоколом је наглашено да је субсидијарност динамичан концепт. Он дозвољава експанзију активности Заједнице када околности то захтевају, од-

<sup>11</sup> СЛ Ц 321 Е/308, 29. 12. 2006.

носно смањивање и прекидање активности Заједнице када околности не оправдавају даље активности Заједнице. У образложењу легислативног акта који је донет у области у којој се преклапа надлежност Заједнице и надлежност држава чланица треба да буду наведени разлози због којих се циљ тог легислативног акта не може довољно добро постићи посебним акцијама држава чланица, односно разлози због којих се тај циљ може боље остварити актом Заједнице. Ови разлози треба да укључе, колико је то могуће, квалитативне и квантитативне критерије. Да би акција Заједнице била оправдана, нужно је да се испуне неки услови. Ствар која је предмет акта треба да има транснационалне аспекте. Појединачним акцијама држава чланица се не би остварили неки захтеви Уговора, као што су они о конкуренцији, прикривеним препрекама за слободну трговину или о економској и социјалној кохезији или би на други начин штетили интересима држава чланица. С обзиром на обим и ефекте активности, боље је да се оне предузму на нивоу Заједница. Међуинституционалним споразумом из 2003. године о бољем стварању права од Комисије је тражено, да пре но што предложи легислативни акт из области преклапања надлежности Заједнице и држава чланица, обави широке консултације о томе да ли јој начело субсидијарности дозвољава да дела у конкретној ситуацији и да објави документе проистекле из ових консултација. У образложењу који припрема за сваки предлог легислативног акта, Комисија је дужна да образложи оправданост доношења акта у светлу начела субсидијарности и пропорционалности.<sup>12</sup>

Горе је поменуто да је Комисија предложила да се, методом кодификације или поновног формулисања и обједињавања сукцесивних аката који су повезани заједничким предметом (*recasting*), смањи обим *acquis communautaire*.

Међуинституционалним споразумом из 1994. године је предвиђено успостављање убрзаног радног метода за службену кодификацију легислативних текстова Заједнице. (енг. *Accelerated working method for official codification of legislative texts*) Под службеном кодификацијом овде се разуме поступак укидања више аката који се кодификују и њихова замена једним актом при чему се тим актом преузимају прописи из укинутих аката без материјалних промена. Овим Споразумом три институције успостављена је консулта-

<sup>12</sup> СЛ Ц 321, 31/12/2003, стр. 1.

тивна радна група коју чине правне службе Европског парламента, Савета и Комисије и која треба да размотри предлоге Комисије за кодификацију те да потврди да је реч заиста о правој кодификацији, дакле да нема материјалних промена. Споразум предвиђа, даље, разматрање овако усаглашеног предлога Комисије по убрзаној процедури у Европском парламенту (где један комитет треба да проучи предлог који треба да буде потврђен по упрошћеној процедури) и Савету, где га разматра једна радна група и где се усваја по упрошћеној процедури. Уколико се покаже потребним да се изађе ван оквира пуне кодификације и да се учине материјалне измене у прописима, Комисија предлаже ове измене.

Усвајајући Амстердамски уговор, Конференција петнаест држава чланица му је 2. октобра 1997. године придодала Декларацију бр. 39 о квалитету нацрта легислативних аката Заједница.<sup>13</sup> Овом Декларацијом Конференција је позвала Европски парламент, Савет и Комисију да, заједничким споразумом, убрзају кодификацију легислативних текстова.

Конкретан план рада на кодификацији Комисија је предложила Савету својим Дописом из 2001. године о кодификацији комунитарног права. Упркос свим настојањима није се далеко одмакло са кодификацијом. Кодификована је, на пример, комунитарна царинска легислација Уредбом (ЕЕЗ) бр. 2913/92, којом је установљен Царински законик Заједнице.<sup>14</sup> Царински прописи из великог броја уредби и директива су сакупљени у царински кодекс. Ова кодификација се није, међутим, ограничила само на техничко репродуковање постојеће царинске регулативе. Учињене су одређене измене са циљем да се царинска легислација учини конзистентном, једноставнијом те да се исправе неки пропусти и попуне празнине.<sup>15</sup> Овај кодекс је касније мењан и допуњаван више пута.<sup>16</sup> Израда Ца-

<sup>13</sup> СЛ Ц 340, 10. 11. 1997, стр. 139.

<sup>14</sup> СЛ Л 302, 19. 10. 1992, стр. 1.

<sup>15</sup> Мишљење општег правобраниоца Трстењака од 13. марта 2008. у предмету S-204/07 R, C. A. S. SpA v Commission of the European Communities

<sup>16</sup> Уредба (ЕЗ) бр. 82/97 Европског парламента и Савета од 19. децембра 1996. СЛ Л 17, 21. 1. 1997, стр. 1; Уредба (ЕЗ) бр. 955/1999 Европског парламента и Савета од 13. априла 1999. СЛ Л 119, 7. 5. 1999, стр. 1; Уредба (ЕЗ) бр. 2700/2000 Европског парламента и Савета од 16. новембра 2000, СЛ Л 31. 17. 12. 2000, стр. 1; Уредба (ЕЗ) бр. 648/2005 Европског парламента и Са-



ринског законика је завршена пре усвајања Међуинституционалног споразума из 1994. године, којим је предвиђено успостављање убрзаног радног метода за службену кодификацију легислативних текстова Заједнице. У доктрини се поступак израде законика описује као кодификација. Међутим, коришћени поступак одступа од дефиниције службене кодификације, како је она дата у Међуинституционалном споразуму из 1994. године.

Комисија је предложила, такође, коришћење методе recasting-a, дакле поновног преобликовања, односно формулисања и обједињавања сукцесивних аката који су повезани заједничким предметом. Применом овог метода сачињена је, на пример, Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета од 5. јула 2006. о имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у стварима запошљавања и професионалног рада.<sup>17</sup> Том Директивом замењене су претходне директиве 75/117/ЕЕЗ, 76/207/ЕЕЗ, 86/378/ЕЕЗ и 97/80/ЕЗ којима су уређена поједина питања у вези са једнаким могућностима и једнаким третманима мушкараца и жена у погледу запошљавања и професионалног рада, као што су усаглашавање закона држава чланица у погледу примене начела једнаког плаћања за мушкарце и жене, имплементација начела једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручној обуци, напредовању и радним условима, имплементација начела једнаког тремана мушкараца и жена у системима радног социјалног осигурања или о терету доказивања полне дискриминације. Поменуте директиве су више пута мењане и допуњаване а, затим су њихови прописи поново промењени и допуњени, обједињени у једну директиву.

Оба ова метода, дакле кодификација и рецастинг су легислативни методи, дакле, они подразумевају да легислативне институције, Европски парламент и Савет, на предлог Комисије, усвоје нови легислативни акт којим се мењају или укидају ранији акти те којима се материја систематизује, чини прегледнијом и доступнијом.

Трећи метод је метод консолидовања правних текстова. То није службени легислативни метод. Њиме се не мења ништа у постојећем праву већ се оно једино чини прегледнијим. Консолидацијом

---

вета од 13. априла 2005, СЛ Л 117, 4. 5. 2005, стр. 13; Уредба Савета (ЕЗ) бр. 1791/2006 од 20. новембра 2006, СЛ Л 363, 20. 12. 2006, стр. 1.

<sup>17</sup> СЛ Л 204, 26. 7. 2006, стр. 23-36.

се врши спајање основних инструмената комунитарне легислације, њихови амандмани и исправке у један, дакле, пречишћен, али не службени акт. Сачињене су, тако, консолидоване верзије Уговора о Европској унији и Уговора којим се установљава Европска заједница, које обухватају све измене и допуне које су учињене у овим уговорима претходним уговорима о изменама и допунама, дакле, Јединственим европским актом те уговорима из Маастрихта, Амстердама и Нице. Иако консолидоване верзије не чине нове правне акте, оне се објављују у службеном листу Уније, обично оном под ознаком „Ц,” дакле у службеном листу у коме се не објављују легислативни акти.<sup>18</sup>

Методe кодификације, рецастинг-а и консолидовања, како су до сада примењиване, су више служиле бољој систематизацији права Заједнице, бољој прегледности, већој конзистентности и лакшој доступности правног текста а мање смањивању обима текста. Поситизање боље систематизације, прегледности и конзистентности права је вредан резултат.

Комунитарне институције иду даље у трагању за начинима растерећења *acquis communautaire*. Три институције су Међуинституционалним споразумом о бољој легислацији из 2003. године<sup>19</sup> указале на могућност алтернативних метода регулисања. Оне су подсетиле на обавезу Заједнице да доноси регулаторне акте једино када је то нужно, сагласно Протоколу о примени начела субсидијарности и пропорционалности. Оне, дакле, признају потребу да, у погодним случајевима или где Уговор изрично не тражи коришћење неког правног инструмента, користе алтернативне регулаторне механизме. Предвиђена су два алтернативна метода регулисања: заједничко регулисање и аутономно регулисање. Комисија је позвана да обезбеди да заједничко регулисање или аутономно регулисање буде сагласно са правом Заједнице и да оно задовољава критерије транспарентности и репрезентативности укључених страна. Ови механизми се неће примењивати када су у питању основна права или важне политичке опције или када правила треба да буду примењена униформно у свим државама чланицама. Они треба

<sup>18</sup> Поменути консолидовани уговори су објављени у СЛ С 321, 29. 12. 2006, стр. 1.

<sup>19</sup> СЛ Ц 321, 31. 12. 2003, стр. 1.

да обезбеде брзу и флексибилну легислацију која не погађа начела конкуренције и јединства унутрашњег тржишта.

Механизам заједничког регулисања укључује Заједницу и субјекте, признате у некој области, као што су економски делатници, социјални партнери, невладине организације или асоцијације. У оквиру овог механизма, Заједница својим легислативним актом одређује извесне циљеве те остваривање ових циљева поверава поменути недржавним субјектима. Легислативним актом Заједница може да одреди и критерије на основу којих ће други субјекти усвојити своја правила. Циљ овог механизма је да правила буду боље прилагођена проблемима и заинтересованим секторима, да се смањи легислативни терет Заједнице тако што ће се она концентрисати само на суштинске аспекте те да се користи искуство заинтересованих недржавних субјеката. Комисија је дужна да у образложењу предлога акта објасни надлежној легислативној власти разлоге за коришћење овог механизма. У оквиру утврђеном основним легислативним актом заинтересоване стране могу да закључе споразуме којима ће успоставити практичне аранжмане за постизање циљева утврђених легислативним актом. Заинтересовани субјекти нацрте ових споразума достављају Комисији а она их доставља надлежним легислативним властима, дакле Европском парламенту и Савету. Комисија проверава да ли је нацрт споразума у сагласности са основним легислативним актом и са правом Заједнице уопште. На захтев Европског парламента или Савета, основни легислативни акт може, од случаја до случаја, у зависности од предмета, да садржи одредбу која оставља могућност Европском парламенту и Савету, да у року од два месеца од нотификације нацрта споразума, предложи амандмане на нацрт или да се супротставе ступању предложеног споразума на снагу и да позову Комисију да, уместо предложеног споразума, предложи легислативни акт. Основни легислативни акт треба да садржи мере праћења остваривања споразума, мере за случај да нека од страна не поштује споразум или да споразум не успе. Ове мере могу да обухвате обавезу Комисије да обавештава о примени споразума или да предлаже промену основног легислативног акта или друге легислативне мере.

Механизам аутономног регулисања омогућава да недржавни актери, дакле економски делатници, социјални партнери, невладине организације или удружења усвоје међу собом и за себе заједничке смернице на европском нивоу, нарочито кодексе праксе

или секторске кодексе. Начелно, овај механизам не захтева да институције усвоје неки став, нарочито ако се аутономно регулисање предузима у области која није покривена оснивачким уговором или ако у тој области Заједница није донела своје прописе. На Комисији остаје обавеза контроле усаглашености аутономне регулативне праксе са Уговором којим је установљена Европска заједница. Ова пракса треба да доприноси остваривању циљева поменутог Уговора те да задовољи критериј репрезентативности заинтересованих субјеката у секторском и географском смислу. Комисија обавештава Европски парламент и Савет о овој пракси. Као алтернативна могућност остаје увек легислативни акт заједнице, који Комисија предлаже када сматра да аутономна регулативна пракса не задовољава поменуте критерије или када надлежна легислативна власт, дакле, Европски парламент или Савет то траже.

Упркос учињеним напорима, Комисијин предлог из 2001. године да се, методом кодификације или recasting-а обим *acquis communautaire* смањи за 25% до краја 2005. године није реализован. У међувремену се обим *acquis communautaire* значајно повећао. У фебруару 2003. године, *acquis communautaire* се протезао на 97.000 страница.<sup>20</sup> Аутори сајта „Oreurope” тврде да је обим *acquis communautaire* достигао 170.000 страница. Од тог броја 100.000 страна је настало у последњих десет година. Ако се раст настави овим темпом, аутори сајта предвиђају да ће обим *acquis communautaire* достићи 351. 000 страна у 2020. години. Ове тврдње се разликују од тврдњи Комисије, која је 2001. године изнела податак да се обим *acquis communautaire* повећава годишње за 2500 страна.<sup>21</sup> Међутим, посматрање искључиво растућег обима права Заједница и Уније, без анализе структуре овог права, не може бити довољно за анализу проблематичног раста овог права.

Регистар комунитарне регулативе од 1. маја 2009. године садржи 17.114 аката.<sup>22</sup> Он открива да је највећи број аката – 3.128 усвојен

<sup>20</sup> W. Robinson, *Op. cit.*, стр. 160.

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Codification of the Acquis communautaire /COM/2001/0645 final / <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0645:EN:HTML>, Сајт посећен 13. маја 2009.

<sup>22</sup> <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/20090501/index.htm>. Сајт посећен 19. маја 2009.

у области спољних односа. Следи област пољопривреде са 3.064 акта. Затим, индустријска политика и унутрашње тржиште са 1.394 акта. Четврта по реду је област конкуренције са 1.650 аката. Следи област које се односи на опште, финасијске и институционалне ствари са 1.128 аката и одмах за њом је област заштите животне средине, потрошача и здравља са 1.126 аката. Област са великим бројем аката је и област царинске уније и слободног кретања робе са 860 аката. Остале области садрже мањи број аката. У области спољних односа највише аката чине билатерални споразуми Заједница са државама нечланицама – 1.771. У области пољопривреде највећи број аката се односи на приближавање закона држава чланица и здравствене мере. У области индустријске политике највећи број аката се односи на приближавање закона држава чланица о моторним возилима (208), пољопривредним и шумским тракторима (38), метрологији (16), електричним уређајима (10), намерницама (177) итд.

Ако се структура *acquis communautaire* покаже на овај начин, тада констатација Комисије из 2001. године да је *acquis communautaire* изложен на око 80.000 страница, што га чини гломазним и тешким како за економске делатнике тако и за обичне људе, делује мање забрињавајуће. Највећи део *acquis communautaire* чине прописи који се тичу, првенствено, појединих група произвођача, трговаца или давалаца услуга. Није, наиме, реално очекивати да сваки од готово 500 милиона грађана Уније има једнак интерес да упозна сваки комунитарни пропис. Највећи број грађана Уније неће, вероватно, имати нарочиту потребу нити жељу да се упозна за прописима којима се одређују, на пример, технички стандарди за производњу шумских и пољопривредних трактора. Упркос томе, обим права Уније је важно питање. Нарочито је важно питање обима оних правних аката који су од непосредног интереса за све грађане Уније. Важније је, међутим, питање квалитета права Уније, односно како ово право утиче на свакодневни живот свих грађана Уније.

### КВАЛИТЕТ КОМУНИТАРНОГ ПРАВА

Питање квалитета комунитарног права укључује питање демократског легитимитета права Заједница и Уније и питање нормативно-техничког квалитета тог права. Демократски легитимитет права Заједнице укључује питање демократске процедуре изград-

ње права Заједнице и Уније као и питање усклађености овог права са демократским тековинама. Правно-технички квалитети чине карактеристике као што су јасан, једноставан, конзистентан и сажет текст и сл.

Познато је да су немачки судови седамдесетих година прошлог века оспоравали супрематију комунитарног права у односу на начела немачког Основног закона, дакле устава којим су се штитила људска права, између осталог, због демократског дефицита тадашњег комунитарног права. У случају *Солание И Савезни уставни суд СР Немачке* примећује да процес интеграције није достигао ниво на коме би Заједница имала кодификовани каталог људских права, усвојен од стране парламента.<sup>23</sup> Заиста, у првом периоду развоја Заједница до 1987. године, Европски парламент је имао маргиналну, консултативну улогу у креирању права. Европским јединственим актом, који је ступио на снагу 1987. године уводи се процедура сарадње, која даје нови значај Европском парламенту у доношењу прописа а 1993. године ступа на снагу Уговор о Европској унији којим се уводе процедуре саодлучивања и сагласности, дакле процедуре у којима се без пристанка Европског парламента не може донети правни акт. Данас се највећи број правних аката доноси по процедури саодлучивања. Дакле, позиција Европског парламента је еволуирала од консултативног органа до легислативне власти која се изједначила, готово у потпуности, са Саветом. Овај развој иде у прилог афирмацији демократског легитимитета права Заједница. Лисабонски уговор иде у том правцу даље. Он даје право на легислативну иницијативу непосредно грађанима Уније. Сагласно ставу 4 члану 11 Лисабонског уговора, милион грађана Уније који су држављани значајног броја држава чланица могу да позову Комисију да предложи легислативни акт који је потребан за имплементацију Уговора. Поред тога, институције су обавезне да пруже могућност грађанима и репрезентативним удружењима да јавно испоље и размене мишљења у свим областима активности Уније. Оне су дужне да одржавају отворен, транспарентан и редован дијалог са репрезентативним удружењима и цивилним сектором.

<sup>23</sup> *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Decision of the Federal Constitutional Court of 29 May 1974, BVerfGE 37, 271.

Напори у овом правцу су чињени и пре Лисабонског уговора. С обзиром на то да Комисија припрема предлоге легислативних аката Заједнице, на њој је одговорност да обезбеди демократичност у фази припреме предлога. Својим Дописом од 5. децембра 2001. године о поједностављивању и побољшавању регулаторног окружења,<sup>24</sup> Комисија обавештава да користи разне инструменте за консултације у припреми предлога аката. Она објављује основне елементе предлога у облику тзв. зелених папира, у којима излаже проблеме и позива заинтересоване да доставе предлоге, или у облику белих папира, у којима излаже основне идеје будућег акта<sup>25</sup> те користи различите форуме као и интерактиван процес консултација заснован на интернету. Она се консултује са широким кругом тела као што су експертске групе или саветодавни комитети. Комисија узима у обзир, где је то могуће, мишљења Економског и социјалног комитета као и Комитета региона. Комисија је тада обавестила да намерава да интензивира ове консултације, укључујући представнике цивилног друштва и развијајући приступ јавности својим датотекама тако да охрабри онлине консултације.

Лисабонски уговор захтева да процес одлучивања буде отворен, транспарентан и што ближи грађанима. И ово питање је већ раније покренуто Међуинституционалним споразум Европског парламента, Савета и Комисије о бољој легислацији.<sup>26</sup> Како би повећале транспарентност и доступност легислативног процеса, три институције су се договориле да се јавне дебате на политичком нивоу преносе са што је могуће ширим коришћењем нових комуникационих технологија, као што су сателитска телевизија или интернет видео-пренос. Оне су се договориле, такође, да обезбеде публици већи приступ EUR-Lex-у. Три институције ће држати заједничке прес конференције како би обзаниле успешан исход легислативног процеса у процедури саодлучивања.

Други елемент демократског легитимитета чини усаглашеност права Заједница са демократским тековинама. Горе је поменуто да су немачки судови седамдесетих година прошлог века оспоравали

<sup>24</sup> Communication from the Commission, Simplifying and improving the regulatory environment, COM (2001) 726 final, Brussels, 5. 12. 2001.

<sup>25</sup> W. Robinson, *Op. cit.*, стр. 151.

<sup>26</sup> Interinstitutional agreement on better law-making, СЛ Ц 321, 31. 12. 2003, стр. 1.

ли супрематију комунитарног права у односу на начела немачког Основног закона јер комунитарно право није садржало кодекс људских права. У међувремену се ситуација потпуно променила. Суд Европских заједница је признао да људска права чине део комунитарног права као општа правна начела. Европски парламент, Савет и Комисија су заједничком свечаном изјавом прихватиле Повељу Европске уније о основним правима у Ници 7. децембра 2000. године. Иако је то политички документ, свеједно он рефлектује људска права, призната у праву Уније у облику општих правних начела. Лисабонски уговор признаје Повељи, међутим, квалитет оснивачког уговора, дакле даје јој правну снагу највишег правног акта у правном систему Уније. У марту 2001. године Комисија је одлучила да проверава сагласнот сваког предложеног легислативног акта са Повељом Европске уније о људским правима.<sup>27</sup> Одлучила је да у легислативне акте од посебног значаја за људска права унесе формалну изјаву о сагласности.<sup>28</sup> У априлу 2005. године Комисија упућује Допис у коме изражава намеру да побољша усаглашеност својих легислативних предлога са Повељом Европске уније о људским правима.<sup>29</sup> У јуну исте године Комисија усваја нови сет смерница којима обезбеђује вршење процене утицаја предлога легислативних аката и захваљујући којима се посвећује много већа пажња ефектима различитих опција на људска права.<sup>30</sup> Контролисање усаглашеност нацрта регулаторних аката са људским правима, како су она гарантована Повељом Европске уније о људским правима, постало је једна од основних смерница за регулативну делатност Комисије. Уосталом, то је постало нужност права Уније. Јер, уколико би судови Заједница нашли да је неки акт супротан захтевима људских права, они би поништили такав акт.

<sup>27</sup> СЕЦ (2001) 380/3

<sup>28</sup> Тако, на пример, у члану 8 Преамбуле Директиве Савета 2005/85/ЕЗ од 1. децембра 2005. о минималним процедуралним стандардима за давање или повлачење статуса избеглице стоји: „Ова Директива поштује основна права и уважава начела призната Повељом Европске уније о основним правима”.

<sup>29</sup> Communication from the Commission, Compliance with the Charter of Fundamental Rights in Commission legislative proposals. Methodology for systematic and rigorous monitoring, COM (2005) 172 final of 27. 4. 2005.

<sup>30</sup> СЕЦ (2005)791, 15. 6. 2005.



Сличне смернице налазимо и у оснивачким уговорима. Ставом 2 члана 3 Уговора којим је установљена Европска заједница је предвиђено да ће Заједница, у свим својим активностима наведеним у ставу 1 истог члана, настојати да елиминише неједнакост и да унапреди једнакост између мушкараца и жена. Ставом 1 члана 3 су одређене области у којима је Заједница овлашћена да предузима активности. У члану 10 Уговора о Европској унији у Лисабонској верзији стоји: *У дефинисању и остваривању својих политика и активности, Унија ће се борити против дискриминације засноване на полу, раси или етничком пореклу, религији или веровању, инвалидности, старосном добу или сексуалној оријентацији.* Реч је о општим, правно обавезујућим упутствима која су свакако релевантна за регулаторну активност Уније.

Питања нормативно-техничких карактеристика аката нису најмање важна питања, иако се овде последња излажу. Напротив, она су од суштинског значаја. Председништво Европског Савета усвојило је Резолуцију о квалитету нацрта легислативних аката Заједница од 8. јуна 1993. године.<sup>31</sup> Овом Резолуцијом је утврђено десет смерница за бољи квалитет нацрта легислативних аката. Суштина десет смерница је следећа. Текст акта треба да буде јасан, једноставан, концизан и прецизан. Непотребне скраћенице, комунитарни жаргон и сувише дуге реченице треба избегавати. Треба избегавати непрецизна упућивања на друге текстове као и бројна упућивања унутар текста која чине текст тешко разумљивим. Различити прописи акта треба да буду међусобно конзистентни. Исти термин треба да изражава исто значење. Права и обавезе оних на које се акт примењује треба да буду јасно одређена. Структура акта треба да буде стандардна и обухвата главе, одељке, чланове и ставове. Преамбула треба да садржи објашњење за доношење акта, дато на једноставан начин. Политичке изјаве, изражавање жеља, дакле прописе који немају легислативни карактер треба избегавати. Треба избегавати неконзистентности са постојећом легислативном као и безразложно понављање постојећих прописа. Акт, којим се мења други акт, не треба да садржи аутономне материјалне прописе већ једино прописе које треба директно инкорпорирати у акт који се мења. Датум ступања акта на снагу као и прелазни прописи, који могу да буду нужни, треба да буду јасно изражени. Смернице су

<sup>31</sup> СЛ Ц 166, 17. 6. 1993, стр. 1.

упућене свим телима у оквиру Савета која раде на нацртима легислативних аката, дакле и Комитету сталних представника и Правној служби.

Ове смернице су даље развијене Међуинституционалним споразум Европског парламента, Савета и Комисије о заједничким смерницама за квалитет нацрта легислативних аката Заједница од 22. децембра 1998. године.<sup>32</sup> У преамбули Споразума три институције констатују да су јасни, једноставни и лако разумљиви нацрти легислативних аката Заједница од суштинског значаја за транспарентност и лаку разумљивост ових аката у јавности и од стране економских делатника. То је предуслов, речено је у преамбули, за правилну имплементацију и униформну примену легислативних аката Заједнице у државама чланицама. Три институције упућују, такође, у преамбули на начело правне сигурности те констатују да је ово начело, сагласно пракси Суда Европских заједница, део правног поретка Заједница те да се њиме захтева да легислативни акти Заједница морају да буду јасни, прецизни те да њихова дејства буду предвидљива за појединце. Ово је нарочито важно за акте који имају финансијске последице и којима се намећу обавезе појединцима. Смернице су упућене како самим институцијама тако и свима који се у оквиру институција баве израдом нацрта легислативних аката, изменама и допунама нацрта као и усвајањем аката. Посебно је наглашено да треба ојачати улогу правних служби институција, укључивши правно-лингвистичке експерте.

Споразум садржи 22 смернице. Првих шест смерница су општег карактера. Прва, основна и општа смерница захтева да легислативни акти буду сачињени јасно, једноставно и прецизно. Друга смерница полази од чињенице да се право Заједница појављује у различитим правним облицима те оно налаже да израда аката Заједнице одговора типу акта, и нарочито, чињеници да ли је акт обавезујући или не. Заиста, имајући у виду разлике које постоје између уредбе, директиве, одлуке, препорука и других аката, њихови прописи не могу да буду формулисани на исти начин. Следећа смерница захтева да се при изради аката води рачуна о томе коме су акти намењени, ко ће да их примењује и на кога ће се примењивати са циљем да им се омогући да идентификују своја права на несумњив начин. Четвртом смерницом се захтева да прописи буду кон-

<sup>32</sup> СЛ Ц 73, 17. 3. 1999, стр. 1.

цизни а садржај хомоген. Превише дуге чланове и реченице, непотребно компликовани текст и претерано коришћење скраћеница треба избегавати. Пета смерница се осврће на вишејезичну природу права Заједнице. Она не помиње изрично, али имплицира и вишекултурну природу права Заједнице. Њом се, дакле, захтева да се, приликом припрема нацрта легислативних аката, избора термина и структура реченица има у виду мултијезичка природа права Заједница. Налаже се, такође, да се концепти и терминологија који су специфични за један национални правни систем користе пажљиво.<sup>33</sup> Шестом смерницом се захтева да термини треба да се користе доследно и да им се придаје исто значење како унутар самог акта тако и у односу на акте већ на снази, нарочито у истој области. Идентични концепти треба да буду изражени истим терминима, колико је то могуће без одступања од значења које имају у обичном, правном или техничком језику.

Следећих девет смерница, дакле од шесте до петнаесте, односи се на структурирање правних аката Заједница. Стандардна структура аката Заједница, који имају општу примену, је преамбула, оперативни део и, евентуално, анекси. Наслов акта треба да изражава, на језгровит начин, предмет акта. Због практичних разлога каснијег позивања на акт, могуће је да се пуном, дужем наслову акта дода краћи наслов. Сврха позивања на друге акте је да се установи правни основ акта и основне процедуралне фазе које су претходиле усвајању тог акта. Сврха алиније у преамбули је да укаже кратко на разлоге главних прописа тог акта, без њиховог репродуковања или парафразирања. Оне не треба да садрже ненормативне прописе или политичке савете. Свака алинеја треба да има број. Оперативни део акта не треба да садржи прописе који нису нормативне природе, као што су жеље или политичке декларације, или оне који понављају или парафразирају прописе из уговора или правне прописе већ на снази. Оперативни део, када је то одговарајуће, почиње члановима којима се дефинише предмет акта и област његове примене. Уколико термини који се користе у акту нису довољно јасни, њихово значење треба да буде дефинисано у једном члану, на почетку оперативног дела. Стандардну структуру оперативног дела чине, дакле, предмет и област примене акта, дефиници-

<sup>33</sup> Види о проблемима који су узроковани различитим правним традицијама држава чланица у Ј-Ц. Пирис, *Op. cit.* стр. 2.

је термина, одређивање права и обавеза, прописи којима се преносе овлашћења за имплементацију, процедурални прописи, мере за имплементацију и прелазни и завршни прописи. Оперативни део је структуриран у чланове и, у зависности од дужине, у наслове, главе и одељке.

Следеће две смернице, шестанеста и седамнаеста, односе се на упућивање. Упућивање на друге правне акте треба да се користи што је могуће мање. Када се користи, њиме треба да се тачно означи акт на који се упућује. Кружно упућивање, дакле упућивање на неки акт или члан који, такође, упућује на иницијални пропис као и ланчано упућивање, дакле упућивање на неки пропис који, опет, упућује на други пропис, треба избегавати. Уколико пропис из оперативног дела неког акта упућује на неки акт који није правно обавезан, овим упућивањем тај акт не постаје правно обавезан. Уколико се жели да се део или цео необавезујући акт учини обавезним, тај део или цео акт треба да буде инкорпориран у обавезујући акт.

Осамнаеста и деветнаеста смерница чини инструкције за измену аката. Измене треба да имају форму текста који ће се унети у акт који се мења. Пожељно је да се мења цео пропис, дакле члан или алинеје члана а не да се умећу или изостављају поједине реченице, фразе или речи. Акт којим се чине промене неће садржати аутономне материјалне прописе који се не уносе у акт који се мења. Акт, чија примарна сврха није да мења други акт али чије доношење захтева измену других аката, може на крају да садржи ове измене. Међутим, ако се ради о суштинским изменама другог акта, оне треба да се учине посебним актом.

Последње три смернице се тичу завршних прописа, престанка и анекса. Смерницом двадесет се захтева да се рокови, изузеци, derogације и проширења, прелазни прописи, нарочито они који се односе на дејство акта на постојеће ситуације и завршни прописи о ступању на снагу, року за транспозицију и привремену примену акта, одреде јасно и прецизно. Застарели акти и прописи треба да буду изрично укинута. Нови акт којим се неки ранији акт или пропис у ранијем акту чини непримењивим и сувишним треба изрично да укине тај ранији акт или пропис. Оперативни прописи упућују на техничке спецификације, које се излажу у анексима. Анекси не треба да садрже прописе о правима или обавезама која нису установљена оперативним прописима.

Међуинституционални споразум о заједничким смерницама за квалитет нацрта легислативних аката Заједница из 1998. године, садржи, такође, мере за имплементацију гореизложених смерница. Начелно, свака институција ће предузети интерне организационе мере потребне за имплементацију смерница. Правне службе у свакој од институција су дужне да усвоје заједничко упутство за праксу лица која су укључена у израду нацрта легислативних аката. Једна од мера имплементације је и практична обука лица која учествују у изради нацрта.

У Допису од 5. децембра 2001. године, о поједностављивању и побољшавању регулаторног окружења,<sup>34</sup> Комисија је констатовала да је право Заједница стално критиковано због наводно неодговарајућих решења која предлаже Комисија а која, касније, прихвата Европски парламент и Савет. Сматрајући да је одговорна за стално подизање квалитета права Заједнице, Комисија је предложила одређене мере у вези са консултацијама у припреми акта и претходне анализе процене дејства планираног акта. Комисија већ користи разне инструменте за консултације у припреми предлога аката. Она објављује основне елементе предлога у облику тзв. зелених папира или белих папира, користи различите форуме као и интерактиван процес консултација заснован на интернету. Она се консултује са широким кругом тела као што су експертске групе или саветодавни комитети. Комисија узима у обзир, где је то могуће, мишљења Економског и социјалног комитета као и Комитета региона. Комисија је у овом Допису изразила намеру да интензивира ове консултације, укључујући представнике цивилног друштва и развијајући приступ јавности својим датотекама тако да охрабри онлине консултације. Комисија је и раније практиковала да чини претходну анализу могућих дејстава аката, чије усвајање је намеравала да предложи. Она је желеда да то побољша тако што би до краја 2002. године установила кохерентан метод анализе могућег утицаја планираног акта у погледу његових економских и социјалних последица као и у погледу животне средине.

Упркос свим напорима који су учињени, тешко би било констатовати да се квалитет комунитарног права видно поправља у последњим годинама, односно да су текстови правних аката поста-

<sup>34</sup> Communication from the Commission, Simplifying and improving the regulatory environment, COM (2001) 726 final, Brussels, 5. 12. 2001.

ли јаснији, једноставнији и разумљивији. Принцип већинског одлучивања, данас доминантан принцип одлучивања у Заједницама, делује у корист веће јасноће правних аката. Једногласно одлучивање, које се више ослања на тражење компромисних решења, иде понекад на штету јасноће правног акта. Свеједно, поступци одлучивању су сложени, понекад укључују усаглашавање Европског парламента и Савета, дакле тражење компромисног решења. Правна служба Комисије ће, приликом разматрања нацрта аката, припремљених у генералним директоријатима, тек изузетно вратити нацрт на дораду због лошег квалитета нацрта у нормативном смислу. Она то редовно чини ако има суштинске примедбе на садржај нацрта. Међутим, и када врати нацрт на дораду генералном директоријату, примједбе Правне службе не обавезују генерални директоријат, и овај ће прећи преко њих у случају незаобилазних политичких разлога.<sup>35</sup> Постизању политичке сагласности жртвује се, у извесној мери, јасноћа, концизност и други квалитети акта. Ако ова појава остаје на нивоу изузетака, она није превише опасна за правни систем Уније.

### ЗАКЉУЧЦИ

У последњој деценији прошлог века и у првим годинама овог века питања обима и квалитета *acquis communautaire* су стављена на дневни ред конференција држава чланица, Европског савета, легислативних институција Европског парламента и Савета те Комисија почиње интензивно да се бави овим питањима. Током неколико деценија у другој половини двадесетог века право Заједница је развијено у правни систем који постаје доминантни део унутрашњих правних система држава чланица те који све више утиче на привредно пословање и живот грађана Уније. Природно је, зато, да су привредни субјекти и грађани Уније све више заинтересовани за тај правни систем. Са друге стране, ширењем процеса интеграције са подручја заједничког тржишта и царинске уније на подручје социјалне и политичке интеграције потенцирано је питање демократског легитимитета политичког организовања Заједница и Уније и, у оквиру тога, демократизације легислативних процеса.

<sup>35</sup> W. Robinson, *Op. cit.*, стр. 154.

Суштину правне политике Европске уније чини настојање да се изгради по обиму мање а по својим правно-политичким и правно-техничким карактеристикама боље право. После петнаестак година вођења овакве правне политике још се не примећују значајни резултати. Обим *acquis communautaire* наставља да расте. Јасноћа, концизност и други нормативно-технички квалитети су и даље пасторче постизања политичке сагласности у оквиру легислативних институција. Најдаље се, можда, одмакло у настојањима да се обезбеди демократска легитимација легислативном процесу као и у интернет презентацији овог права. Сви важећи прописи права Заједница и Уније су доступни путем интернета што није случај са националним правима држава чланица. Скромни резултати су узроковани чињеницом да су се процеси интеграције у последњих двадесетак година интензивно развијали, како продубљивањем ових процеса тако и њиховом географском експанзијом, те да је у том контексту било много важније оставарити политичко јединство, макар то било на уштрб нормативно-техничких квалитета.

Стварање права Уније које ће бити мање по обиму а боље по својим квалитетима је задатак предвиђен низом докумената који су усвојени на конференцијама држава чланица, Европском савету и легислативним институцијама. Утврђено је низ правила која служе овом циљу а од којих су нека правна правила, чије кршење резултира инвалидношћу акта, док су друга само правно-техничка упутства, чије кршење резултира правним актом лошијег квалитета али и, даље, правно ваљаним актом. Потребно је извесно време да ова правно-техничка упутства постану елеменат правне културе, да постану део правне традиције у Европској унији. За то је потребно време дуже од петнаест година, са једне стране, и стално потенцирање овог циља у оквиру Уније, са друге стране.

---

Rodoljub ETINSKI

LEGAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

*Summary*

In this paper „legal policy” denotes various rules and guidelines, skills and activities, the aim of which is to provide the *acquis communautaire* with certain political and technical qualities, such as democratic legitimacy, clarity, conciseness, precision, accessibility or foreseeability. It is a component of the European governance. Some of the rules are rules of the Founding Treaties. Relevant guidelines are formulated by Inter-Institutional Agreements, by Common Institutional Guides or by policy documents of separate institutions. Skills are matter of learning and practical experience.

Legal policy of the EU is focused to the volume and quality of Community legislation. Expansion of the processes of integration beyond common market and custom union to social and political integration necessitated the growth of the volume of the the *acquis communautaire*. Still, the increase of the volume of Community legislation has been seen as the serious problem. The European Commission acknowledged that the growing volume of Community legislation makes it „clearly cumbersome for economic operators and the man in the street alike.” The Commission found that simplifying and reducing the volume of the law is of crucial importance and it proposed codification, recasting and consolidation as methods for achieving this goal. The two legislative institutions, the European Parliament and the Council, as well as the Commission, which prepares legislative drafts, pay due attention to improvement of technical qualities of the legislative acts.

The progress was done in opening legislative processes for the broad public as well as in accessibility of the law via Internet. The volume of Community legislation has not been diminished. Quite opposite, it continues to grow. The issues of legal policy entered the agenda of the EU in the last decade of the past century. However, it was also the time of deepening and geographical broadening processes of integration. In these circumstances, the achieving political compromise had priority over clarity or simplification of the law.