

Проф. др Зоран Радивојевић

Правни факултет Универзитета у Нишу

ВРСТЕ ОВЛАШЋЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

Уговори којима су основане Европске заједнице, а потом и Европска унија, нису покушавали да установе никакву посебну класификацију њихових овлашћења. Па ипак, већ 70-их година прошлог века, институције ЕЗ, у првом реду Суд правде, почињу да праве разлику између искључивих и конкурентних овлашћења. Са Јединственим европским актом, појављују се у оснивачким уговорима и овлашћења која није могуће сврстати ни у једну од две наведене категорије. У међувремену, број тих овлашћења повећавао се оснивањем Европске уније Уговором из Мастрихта и потоњим изменама оснивачких уговора у Амстердаму и Ници.

Творци Лисабонског уговора ослониће се на постигнућа дотадашње праксе деловања ЕУ. Анализа релевантних чланова овог уговора, пре свега Уговора о функционисању Европске уније, указује на две основне категорије овлашћења: искључива и неискључива овлашћења. Неискључива овлашћења обухватају подељена и комплементарна овлашћења. У ову другу категорију спадају овлашћења ЕУ да подржава, координира и допуњује активности држава чланица. Овде можемо убројати и координациона овлашћења која ЕУ ужива у области економске политике, политике запошљавања и социјалне политике, без обзира на то што их аутори Лисабонског уговора засебно наводе. Као посебна категорија издвојена су овлашћења у области заједничке спољне и безбедносне политике, што је последица раније стубовске структуре.

Кључне речи: Европска унија; Лисабонски уговор; Начело пренетих овлашћења; Искључива овлашћења; Неискључива овлашћења; Подељена овлашћења; Комплементарна овлашћења; Координациона овлашћења; Заједничка спољна и безбедносна политика.

Зоран Радивојевић, zoranr@prafak.ni.ac.rs.

* Рад представља резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. УВОД

Иако основане као организације са наддржавним обележјима, раније Европске заједнице (даље: ЕЗ) и садашња Европска унија (даље: ЕУ) не разликују се у погледу природе и граница својих овлашћења од типичних међународних организација.¹ Надлежност ЕУ, такође, није изворна, већ изведеног, деривативног карактера, јер представља резултат слободно изражене воље њених држава чланица која је оличена првенствено у оснивачким уговорима. Као и друге међународне организације, ЕУ располаже само оним овлашћењима која су јој пренеле државе чланице тим уговорима. На тај начин, начело пренетих овлашћења (*attributed powers; conferred powers; compétence d'attribution*)² је и код ЕУ основни принцип који уређује њену надлежност.

Ограничавајући домен деловања ЕУ, начело пренетих овлашћења има за циљ да успостави линију раздвајања између овлашћења ЕУ и овлашћења држава чланица (тзв. вертикална подела власти). Ово начело заправо ограничава област деловања ЕУ на два начина: квантитативно и квалитативно. У квантитативном погледу, њиме се дефинишу овлашћења у материјалном смислу, односно одређује предмет регулисања који спада у надлежност ЕУ. Посматрано са квалитативног становишта, начело пренетих овлашћења дефинише тип или врсту овлашћења које ЕУ ужива у сваком конкретном случају, и тако одређује границе слободе деловања ЕЗ, с једне, и држава чланица, с друге стране. У ту сврху, начело пренетих овлашћења неизоставно прати класификација овлашћења ЕУ како на основу критеријума материјалне природе, тако и према њиховој правној снази.

¹ Шире о питању овлашћења међународних организација видети: Н. G. Shermers, N. M. Blokker, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston – Leiden 2003, 155–157.

² То начело, познато и као принцип специјалности, широко је прихваћено и чврсто утемељено у праву и пракси међународних организација. Као што је Међународни суд правде у саветодавном мишљењу о законитости употребе нуклеарног оружја од стране држава у оружаном сукобу истакао: „(...) Међународне организације су субјекти међународног права који, за разлику од држава, не располажу општом надлежношћу. Међународне организације управљају се ‘начелом специјалности’, тј. државе које су их створиле дају им овлашћења која су ограничена функцијом заједничких интереса чије су им унапређење повериле“. International Court of Justice Advisory Opinion of 8 July 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, ICJ Report 1996, 78. У правној литератури о Европској унији на нашим језицима, за ово начело користе се називи принцип додељених, пренетих, уступљених овлашћења (Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, Правни факултет, Сарајево 2007, 230), или начело појединачних ограничених овлашћења (Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет, Београд 2013, 254–255; З. Мешкић, Д. Самарџић, *Право Европске уније I*, ТДП, ГИЗ, Сарајево 2012, 96).

Међутим, уговори којима су основане ЕЗ, а потом и ЕУ, нису покушавали да установе никакву посебну класификацију њихових овлашћења. Тек 70-их година прошлог века институције ЕЗ, у првом реду Суд правде, почињу да праве разлику између експлицитних и имплицитних овлашћења, унутрашњих и спољних овлашћења и искључивих и конкурентних овлашћења.³ Док су се прве две поделе, иначе блиско везане за начело пренетих овлашћења, превасходно односиле на питање да ли је ЕЗ овлашћена да делује у одређеном случају, трећа подела је постојеће овлашћење дефинисала квалитативно. Тачније речено, она одговара на питање какво је то овлашћење по правној снази: да ли оно резервише право легислације само за ЕЗ и искључује право држава чланица да уређују одређени однос (искључиво овлашћење), или је, пак, реч о овлашћењу које ЕЗ дели или још увек дели, са државама чланицама, те дозвољава и ЕЗ и чланицама да делују као легислатори у одређеном случају (неискључива-конкурентна овлашћења).

Са Јединственим европским актом појављују се у оснивачким уговорима и овлашћења које није могуће сврстати ни у једну од две наведене категорије. У међувремену, број тих овлашћења повећавао се оснивањем ЕУ Уговором из Маастрихта и потоњим изменама оснивачких уговора у Амстердаму и Ници.

У оквиру Конвенције којој је поверена израда Уговора о уставу за Европу вођене су озбиљне расправе о месту начела пренетих овлашћења и начину на који оно треба бити формулисано. Међу спорним питањима, посебно је занимљива дилема да ли је потребно да се у тексту уговора поброје надлежности држава чланица у које се ЕУ не може мешати. Док је за неке таква одредба била нужна ради заштите суверености чланица, други су ову забрану сматрали непотребном и сувишном јер може да створи погрешну претпоставку како је ЕУ овлашћена да сама одлучује о својој надлежности.⁴ На крају, прихваћено је да се у први део Уговора уврсти начело пренетих овлашћења као један од темељних принципа права ЕУ.⁵

Другу важну новину представља кодификација типова овлашћења ЕУ која је извршена у овом уговору. Иако се врсте овлашћења по први пут помињу у тексту, није реч о новој подели, већ само о сређивању и

³ R. Schutze, “The European Community’s Federal Order of Competence: A Retrospective Analysis“, M. Dougan, S. Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward*, Hart Publishing, Portland 2009, 63.

⁴ C. Blumann, L. Dubouis, *Droit institutionnel de l’Union européenne*, Litec LexisNexsis, Paris 2010, 404.

⁵ Уговором о уставу за Европу је на општи начин утврђено да Унија делује у границама овлашћења које су јој уговором повериле државе чланице ради остваривања циљева који су у њему утврђени. У исто време, предвиђено је да сва овлашћења која уговором нису поверена ЕУ припадају државама чланицама. Члан I-11, ст. 2.

систематизацији врста овлашћења ЕУ које је Суд правде већ формулисао у својој богатој јуриспруденцији.⁶ Подела овлашћења извршена је тако што је предвиђено неколико категорија овлашћења,⁷ при чему су изричито побројане и области које спадају у сваку од ових категорија.⁸ Када је реч о категоријама, разликују се искључива овлашћења, подељена овлашћења и овлашћења помоћи и подршке. Изван ове поделе остале су, због своје особености, координација економских политика и запошљавања и заједничка спољна и безбедносна политика. Ова нова класификација овлашћења требало је да, с једне стране, пружи гаранције државама чланицама да ће случајеви тзв. пузеће надлежности⁹ у будућности бити веома смањени, а с друге, да не лиши ЕУ неопходне флексибилности у њеној законодавној активности.

Мада Уговор о уставу касније није прихваћен,¹⁰ наведена решења у погледу класификације овлашћења ЕУ успела су да га надживе. Творци Лисабонског уговора, ослањајући се на постигнућа дотадашње праксе деловања ЕУ, суштински су преузели целокупан предложени текст. Одредбе које уређују класификацију овлашћења ЕУ, тј. врсте овлашћења и области деловања Уније, смештене су у Уговор о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ).¹¹ Анализа релевантних чланова овог уговора¹² указује на две основне категорије овлашћења ЕУ: искључива и неискључива овлашћења. Неискључива овлашћења обухватају подељена и комплементарна овлашћења.¹³ У ову другу категорију спадају овлашћења ЕУ да подржава, координира и допуњује активности држава чланица. Овде можемо убројати и координациона овлашћења која ЕУ ужива у области економске политике, политике запошљавања и социјалне политике, без обзира на то што их аутори Лисабонског уговора засебно наводе.¹⁴

⁶ Вид. J. C. Piris, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, 78–86.

⁷ Уговор о уставу, чл. I-12.

⁸ Уговор о уставу, чл. I-13, I-14, I-15, I-16 и I-17.

⁹ У питању су случајеви прогресивног ширења надлежности ЕУ, било путем усвајања закључака Европског савета било на основу правних аката заснованих на тзв. клаузули флексибилности (чл. I-18), према којој ЕУ може да делује како би остварила своје циљеве, иако потребна овлашћења за деловање нису изричито предвиђена.

¹⁰ Вид. З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш 2008, 78–80.

¹¹ Уговор је објављен у *Official Journal of the European Union*, С 306, 17.12.2007, а његов консолидовани текст у *Ibid.*, С 115/22, 9.5.2008.

¹² Уговор о функционисању ЕУ – УФЕУ, чл. 2–6.

¹³ К. Lenaerts, P.V. Nuffel, R. Bray, N. Cambien, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011, 124–125.

¹⁴ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Свен, Ниш 2016, 48–49.

Као посебну категорију УФЕУ издваја овлашћења у области заједничке спољне политике и политике безбедности (у даљем тексту: ЗСППБ),¹⁵ што је последица раније стубовске структуре. У овој области, која је ближе регулисана одговарајућим одредбама Уговора о ЕУ (даље: УЕУ),¹⁶ Унија располаже овлашћењем да утврђује и спроводи ЗСППБ, укључујући и прогресивно дефинисање заједничке одбрамбене политике.¹⁷

2. ИСКЉУЧИВА ОВЛАШЋЕЊА

Искључива овлашћења постоје онда када ЕУ ужива ексклузивно право да уређује односе у областима које су јој пренете у надлежност и да доноси правно обавезујуће акте. Она подразумевају потпуни и трајни пренос овлашћења за усвајање правних прописа у одређеној области са држава чланица на ЕУ.¹⁸ У областима искључивих овлашћења ЕУ, државе чланице су у потпуности изгубиле право да регулишу одређену материју, односно њихова законодавна делатност је искључена.

Концепт искључивих овлашћења дело је Суда правде, који је у својој јуриспруденцији у периоду од 70-их година прошлог века до доношења Лисабонског уговора издвојио и идентификовао само неколико области у којима је ЕЗ и потоња ЕУ уживала искључива овлашћења. Прву такву област чинила је заједничка трговинска политика,¹⁹ а потом и очување биолошких богатстава мора.²⁰ Том приликом, Суд је био прилично уздржан и рестриктиван у тумачењу искључивих овлашћења, а чини се да и сада остаје на сличном курсу.²¹

Као области у којима ЕУ ужива интерна искључива овлашћења, УФЕУ наводи царинску унију, правила о конкуренцији која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта, монетарну политику за државе чија је валута евро, очување поморских биолошких богатстава у контексту заједничке политике рибарства и заједничку трговинску политику и закључивање међународних уговора.²²

¹⁵ УФЕУ, чл. 2, ст. 4.

¹⁶ Уговор о ЕУ – УЕУ, чл. 23–46.

¹⁷ УЕУ, чл. 24, ст. 1.

¹⁸ Случај 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel and Henri Chou v. Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille and Director General of Coustoms*, ECLI:EU:C:1976:182.

¹⁹ Opinion 1/75, *Draft OECD Understanding on a Local Cost Standard*, ECLI:EU:C:1975:145.

²⁰ Случај 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Nothern Ireland*, ECLI:EU:C:1981:93.

²¹ Видети, на пример, рестриктивно тумачење концепта „монетарна политика“ које је Суд дао у случају C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland and Others*, ECLI:EU:C:2012:756.

²² УФЕУ, чл. 3, ст. 1 и 2.

Искључива овлашћења ЕУ у области царинске политике пре свега се односе на спољну димензију царинске уније, односно на царинске тарифе према трећим субјектима. Њена унутрашња димензија већ је давно постигнута уклањањем свих врста царина између држава чланица, чиме је међу њима створена јединствена бесцаринска зона.²³

Овлашћење ЕУ у области унутрашњег тржишта²⁴ искључиво је само када је реч о мерама које уређују конкуренцију на унутрашњем тржишту.²⁵ Питање је, међутим, да ли ЕУ ужива искључива овлашћења у читавој области конкуренције, односно да ли су овлашћења која извиру из свих одредаба овог поглавља искључивог карактера.²⁶ Монетарна политика држава чија је валута евро укључује питања новчаница, кованица и праћење критеријума стабилности курса евра.²⁷ Очување поморских биолошких богатстава у оквиру заједничке политике рибарства део је заједничке пољопривредне политике и политике рибарства.²⁸ Треба, међутим, приметити да нема посебног овлашћења за регулисање очувања биолошких ресурса мора као дела пољопривредне политике и политике рибарства.

Концепт заједничке трговинске политике веома је широк и за његовим границама се још увек трага, пре свега кроз јуриспруденцију Суда правде. Тај концепт несумњиво обухвата релевантне одредбе УФЕУ,²⁹ као и правила која уређују трговинске односе ЕУ са трећим субјектима. У његове оквире спада спољна трговина и спољне директне инвестиције.

Кад је реч о искључивим овлашћењима у материји закључивања уговора, творци Лисабонског уговора определили су се да кодификују постојећу праксу Суда правде. Према изричитој одредби, ЕУ је искључиво овлашћена да закључује међународне споразуме у случају: када је закључивање уговора предвиђено неким законодавним актом ЕУ; када је закључивање уговора неопходно како би ЕУ могла да врши своја унутрашња овлашћења; или када закључење уговора погађа заједничка правила или мења њихово подручје примене.³⁰

У првом случају, није довољно да овлашћење институција ЕУ да закључе уговор буде предвиђено правно обавезујућим актом, већ је потребно да акт који садржи овлашћење буде законодавног карактера, тј. да буде донет

²³ Ова овлашћења ближе су дефинисана чл. 30–33 УФЕУ.

²⁴ УФЕУ, чл. 26–27.

²⁵ УФЕУ, чл. 101–106.

²⁶ Видети, на пример, чл. 126 и чл. 136. УФЕУ.

²⁷ УФЕУ, чл. 127–133.

²⁸ УФЕУ, чл. 38.

²⁹ УФЕУ, чл. 206–207.

³⁰ УФЕУ, чл. 3, ст. 2.

у редовном или посебном законодавном поступку. На овај начин, област ЗСППБ, у којој не постоји могућност усвајања законодавних аката, остала је изван домаћаја искључивих овлашћења ЕУ да закључује уговоре.

Друга ситуација у којој је закључење уговора неопходно да би ЕУ могла да врши своју унутрашњу надлежност може да постоји онда када то није могуће без претходног или истовременог закључења међународног уговора. Искључиво овлашћење, дакле, настаће само ако је за вршење интерног овлашћења неопходно да се пре или у исто време закључи и међународни уговор. Коначно, трећи случај у коме ЕУ ужива искључиво овлашћење да закључи уговор почива на чињеници да је она већ искористила своје овлашћење да закључи међународни уговор, тако да постоји вероватноћа да ће нови уговор утицати на примену заједничких правила или изменити подручје њихове примене.³¹

Пошто у домену искључивих овлашћења једино институције ЕУ могу да доносе прописе и усвајајују правно обавезујуће акте, свака активност држава чланица у овој области сматра се *a priori* супротном оснивачким уговорима.³² Државе би могле евентуално деловати само ако за то добију изричито овлашћење од стране Уније. Према слову Лисабонског уговора, у областима искључивих овлашћења државе чланице могу доносити своје акте само ако их на то овласти ЕУ, или када су њихови акти неопходни да би се имплементирале обавезујуће одлуке ЕУ.³³ У овом случају, државе чланице се појављују као заступници ЕУ,³⁴ делујући на начин и у границама одређеним у актима Уније.

С друге стране, искључива овлашћења постоје независно од тога да ли их је Унија користила. Она се морају поштовати чак и онда када је Унија пропустила да регулише дату област,³⁵ односно ако њени органи нису донели потребне правно обавезујуће акте. Само изузетно, ако постоји потреба за предузимањем хитних мера, може се дозволити државама чланицама да својим прописима попуне правне празнине настале услед тога што нису усвојени акти Уније. Прихватајући ову врсту прећутне ауторизације из разлога нужде, Суд правде заузео је став да државе чланице усвајањем неопходних мера наступају као „старатељи над заједничким интересом“, под условом да делују у тесној са-

³¹ В. Кнежевић-Пређић, З. Радивојевић, „Уговорна способност Европске уније: шест деценија после“, *Српска политичка мисао* 1/2018, 83–84.

³² К. Lenaerts, P.V. Nuffel, R. Bray, N. Cambien, 126.

³³ УФЕУ, чл. 2, ст. 1.

³⁴ Случај 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel and Henri Chou v. Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille and Director General of Coustoms*, ECLI:EU:C:1976:182; посебно тач. 32.

³⁵ J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2012, 151.

радњи са надлежним институцијама ЕУ.³⁶ Међутим, доношење мера од стране држава чланица у поменутих ситуацијама нема за последицу одрицање ЕУ од искључивих овлашћења нити њихов трајан и коначан губитак у корист држава чланица.³⁷

3. ПОДЕЉЕНА ОВЛАШЋЕЊА

Подељена овлашћења, која су до Лисабонског уговора називана конкурентним овлашћењима,³⁸ представљају доминантан облик овлашћења ЕУ, како у квантитативном, тако и у квалитативном погледу. Таква овлашћења постоје у свим случајевима када нема других типова овлашћења, и у том смислу чине неку врсту резидуалних овлашћења. Према томе, свако питање из оквира оснивачких уговора, које изричито не спада у искључива овлашћења, овлашћења да подржава, координира и допуњује или неку посебну врсту овлашћења, *ipso facto* улази у домен подељених овлашћења.³⁹ У складу са тим, подељена овлашћења представљају основни тип овлашћења ЕУ, док сва друга овлашћења морају бити изричито прописана оснивачким уговорима.

Ова врста овлашћења јавља се у области појединих изузетно важних политика ЕУ. Као неке од главних области, УФЕУ изричито наводи: унутрашње тржиште, социјалну политику у мери у којој је она укључена у УФЕУ, економску, социјалну и територијалну кохезију, пољопривреду и рибарство (осим очувања поморских биолошких богатстава које спада у искључива овлашћења), заштиту животне средине, заштиту потрошача, транспорт, трансевропске мреже, енергију, простор слободе, безбедности и правде, заједничку безбедност у области јавног здравља, како је она предвиђена УФЕУ.⁴⁰

ЕУ ужива подељена овлашћења и у области истраживања, технолошког развоја и свемира, посебно у погледу дефинисања и спровођења програма, као и у области сарадње за развој и хуманитарне помоћи, где је овлашћена да спроводи заједничку политику. Ипак, у последња два случаја, УФЕУ изричито прописује да ова овлашћења неће спречавати државе чланице да врше своја овлашћења.⁴¹ У том смислу, може се,

³⁶ Случај 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1981:93; посебно тач. 22 и даље.

³⁷ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris 2012, 70.

³⁸ R. Geiger, D. E. Khan, M. Kotzur, *European Union Treaties, A Commentary*, C. H. Beck-Hart, Oxford 2015, 204.

³⁹ G. A. Bermann, "Competences of the Union", T. Tridimas, P. Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford 2004, 68.

⁴⁰ УФЕУ, чл. 4, ст. 2.

⁴¹ УФЕУ, чл. 4, ст. 3 и 4.

заправо, говорити о паралелним овлашћењима код којих деловање начела примата права ЕУ може решити евентуално питање сукоба норми. Улогу граничника између паралелних овлашћења ЕУ и држава чланица могао би, евентуално, одиграти принцип искрене сарадње, што овлашћења ЕУ у извесној мери приближава трећој категорији овлашћења да подржи, координира или допуни активности држава чланица.⁴²

Потребно је посебно нагласити да наведене области у којима ЕУ ужива подељена овлашћења нису и једине такве области. У понуђеној листи из УФЕУ у ствари наведени су само најтипичнији примери домена подељених овлашћења. Ово, дакле, није закључена листа, већ само списак подељених надлежности егземпларне, а не таксативне природе.⁴³

Тако, у одредби о подељеним овлашћењима право ЕУ да закључује уговоре уопште се не помиње. Међутим, тумачењем овог и других делова оснивачког уговора, могле би се извести неке ситуације у којима је овлашћење ЕУ у материји закључивања уговора подељено са државама чланицама.⁴⁴ Уколико, рецимо, акт којим је поверено овлашћење за закључивање уговора није законодавног карактера, ЕУ ће то овлашћење делити са државама чланицама.⁴⁵ Надаље, Лисабонски уговор, као што је већ речено, у ред области у којима ЕУ ужива подељена овлашћења изричито наводи заштиту животне средине, као и економску, финансијску и техничку сарадњу са трећим државама и међународним организацијама.⁴⁶ Модалитети те сарадње могу бити предмет уговора закљученог између ЕУ и заинтересованих трећих држава. Том приликом овлашћења ЕУ у уговорној материји не смеју задирати у овлашћења држава чланица да учествују у преговорима и закључују међународне уговоре.⁴⁷

У областима подељених овлашћења, прописе и обавезујуће акте могу доносити како ЕУ, тако и државе чланице. Према слову Лисабонског уговора, државе чланице могу вршити своја овлашћења у овим областима у мери у којој то није учинила ЕУ. С друге стране, државе чланице поново ће вршити своја овлашћења када ЕУ одлучи да престане са коришћењем својих овлашћења.⁴⁸ Из овакве формулације произилази да само постојање подељених овлашћења не спречава државе

⁴² *European Union Treaties, A Commentary*, 209.

⁴³ J. L. Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégrale des traités, explications et commentaires*, Gualino Editeur, Paris 2007, 86.

⁴⁴ В. Кнежевић-Пређић, З. Радивојевић, 84.

⁴⁵ T. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, 186.

⁴⁶ УФЕУ, чл. 4.

⁴⁷ УФЕУ, чл. 191, ст. 4 и чл. 212, ст. 3.

⁴⁸ УФЕУ, чл. 2, ст. 2.

чланице да усвајајују законодавне и друге акте обавезујућег карактера. Пре се може рећи да код подељених овлашћења надлежност припада државама чланицама само ако и док Унија не врши своја овлашћења на том подручју (тзв. принцип заузетог поља – *field occupation*). Међутим, када ЕУ почне са коришћењем својих овлашћења у једној од ових области, државе чланице губе право да делују у том подручју.⁴⁹ Према томе, вршење законодавне активности Уније у области подељених овлашћења има за последицу преемцију, односно онемогућавање државама чланицама да користе своја законодавна овлашћења у домену који је регулисан правним актом ЕУ.⁵⁰

Код подељених овлашћења, као претходно се поставља питање да ли је ЕУ у потпуности регулисала одређену област или је то учинила само делимично,⁵¹ остављајући простор за даље регулисање државама чланицама. У првом случају, државама чланицама било би забрањено да регулишу дату област, будући да су законодавна овлашћења у целисти искоришћена, односно исцрпљена од стране Уније. Насупрот томе, сагласно посебном Протоколу бр. 25 о вршењу подељених овлашћења, државе чланице задржавају овлашћење да унутар одређеног подручја у коме је усвојен правни акт Уније регулишу онај део материје који није уређен донетим правним актом.⁵²

Као друго, поставља се питање да ли је ЕУ најадекватнији оквир за доношење мере у случају да овлашћење о коме је реч дели са државама чланицама. Одговор на то питање даје принцип супсидијарности, чија се примена од стране институција ЕУ прати кроз посебан механизам створен у ту сврху.⁵³ Поред тога, значајно је што УФЕУ уводи по први пут у примарно право правило да се подељено овлашћење, иако га је ЕУ употребила да усвоји своје мере, може накнадно вратити државама чланицама уколико ЕУ одлучи да престане да га врши. Према Декларацији бр. 18, која је усвојена уз Лисабонски уговор, до одлуке о престанку вршења подељеног овлашћења од стране ЕУ долази када одговарајуће институције одлуче да укину законодавни акт, нарочито ако то чине да би обезбедиле трајно поштовање начела супсидијарности

⁴⁹ D. Chalmers, A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, 191.

⁵⁰ Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, 262. Видети случајеве: 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (ERTA)*, ECLI:EU:C:1971:32; 3, 4 and 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976:114; 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, ECLI:EU:C:1981:93.

⁵¹ G. Isaac, M. Blanquet, 84–85.

⁵² Protocole (no 25) on exercise of shared competence, *Official Journal* C 326, 26.10.2012.

⁵³ УЕУ, чл. 5.

и пропорционалности.⁵⁴ Ова могућност је конкретизована посебном одредбом УФЕУ, по којој представник државе чланице у Савету може поднети предлог за укидање правног акта Уније који крши ове принципе.⁵⁵ Међутим, и даље остаје нејасно који су предуслови и могући правни ефекти овог новог правила.

4. КОМПЛЕМЕНТАРНА ОВЛАШЋЕЊА

Комплементарна овлашћења, тј. овлашћења да подржава, координира и допуњује мере држава чланица, постојала су и раније у комунитарном правном поретку. Као и данас,⁵⁶ заједнички именоватељ им је поверавање ЕУ овлашћења да предузима одређене активности ограниченог учинка и домаћаја. Кад је реч о мерама подршке, оне претпостављају да су државе чланице већ предузеле одређене активности у једној од области које изричито наводи УФЕУ, а то су: заштита и унапређење људског здравља,⁵⁷ индустрија,⁵⁸ култура,⁵⁹ туризам,⁶⁰ образовање, омладина, спорт и стручно усавршавање,⁶¹ цивилна заштита⁶² и административна сарадња.⁶³ ЕУ је овлашћена да предузима мере како би ове активности подржала, при чему се подршка може огледати и у финансијској помоћи.

Ни код комплементарних овлашћења ЕУ релевантна одредба оснивачког уговора посебно не издваја овлашћења за закључивање међународних уговора. Међутим, пажљиво читање других одредаба које уређују материјално право ЕУ омогућава да се идентификује и издвоји ова врста овлашћења. Такав тип овлашћења, осим у поменутиим областима које Лисабонски уговор изричито наводи, може се наћи и у оквиру сарадње за развој и хуманитарне помоћи,⁶⁴ сарадње са трећим државама у области азила, споразумима о реадмисији и случајевима нових овлашћења, као што су, рецимо, енергија и туризам.⁶⁵ Ипак, у овим доменима овлашћења

⁵⁴ Declaration (no 18) in relation to the delimitation of competences, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012.

⁵⁵ УФЕУ, чл. 241.

⁵⁶ УФЕУ, чл. 6.

⁵⁷ УФЕУ, чл. 168.

⁵⁸ УФЕУ, чл. 173.

⁵⁹ УФЕУ, чл. 167.

⁶⁰ УФЕУ, чл. 195.

⁶¹ УФЕУ, чл. 165–166.

⁶² УФЕУ, чл. 196.

⁶³ УФЕУ, чл. 197.

⁶⁴ A. Dashwood, M. Dougan, B. Rodger, E. Spraventa, Derrick Wyatt, *Wyatt and Dashwoods's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland 2011, 931.

⁶⁵ УФЕУ, чл. 78, ст. 2; чл. 79, ст. 3; чл. 194; чл. 195.

држава чланица остају примарна, јер вршење овлашћења ЕУ да спроводи активности и управља заједничком политиком не спречава државе чланице да остварују своја овлашћења у уговорној материји.⁶⁶

Координирајућа овлашћења претпостављају постојање акта ЕУ који се односи на све државе чланице и који има за циљ да координира деловање њихових администрација. Допунска мера ЕУ захтева да су државе чланице активно деловале у некој области и да су већ усвојиле своје мере, док ЕУ доноси своју меру како би их подржала, односно помогла. Из самог текста УФЕУ⁶⁷ не произилази да постоји ограничење у погледу типа акта који ЕУ може усвојити. То би значило да ЕУ може доносити не само необавезујуће, већ и акте обавезујуће природе у сврху координације, допуне или подршке мера држава чланица.

Овде можемо убројити и координациона овлашћења која ЕУ ужива у области економске политике, политике запошљавања и социјалне политике.⁶⁸ У овим областима, ЕУ је овлашћена да створи „аранжмане“ за државе чланице како би оне своја овлашћења извршавале уз узајамну координацију. У том смислу, типичне активности које Унија предузима су усвајање смерница и покретање иницијатива за доношење мера координације. Тако, у области економских политика Савет је овлашћен да усваја широке смернице. Критеријуми и разлози за координацију дефинисани су посебном одредбом у којој се каже да државе чланице своје економске политике сматрају питањем од заједничког интереса. Посебно је прецизиран поступак за усвајање смерница, као и других мера које институције ЕУ предузимају у овој области.⁶⁹ Монетарна политика у еврозони је изричито искључена из координационог овлашћења.⁷⁰ У области политике запошљавања координација се, такође, остварује првенствено путем смерница које морају бити у складу са смерницама у области економских политика.⁷¹ За разлику од ових области, координација социјалних политика је факултативне природе.

5. ЗАКЉУЧАК

Класификација овлашћења ЕУ једна је од најважнијих суштинских новина коју доноси Лисабонски уговор. Иако се у значајној мери своди само на кодификацију претходне добро утемељене јуриспру-

⁶⁶ В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, 85.

⁶⁷ УФЕУ, чл. 6.

⁶⁸ УФЕУ, чл. 2, ст. 3 и чл. 5.

⁶⁹ УФЕУ, чл. 121, ст. 1 и 2.

⁷⁰ УФЕУ, чл. 5, ст. 1. тач. 2.

⁷¹ УФЕУ, чл. 146, ст. 1.

денције Суда правде и правностваралачке праксе држава чланица, ова подела несумњиво представља важан допринос који омогућава начелу пренетих овлашћења да врши своје основне функције: успостављање јасне линије раздвајања између овлашћења ЕУ и овлашћења држава чланица, односно вертикалну поделу власти, али и опште позиционирање ЕУ у једном ширем, међународном правном поретку. То начело, наиме, одређује домашaj и карактер тзв. спољних овлашћења ЕУ, односно њеног међународноправног субјективитета у односу на друге субјекте овог правног поредка.

Оно што се, међутим, не може порећи, а што и пракса односа у ЕУ након ступања на снагу Лисабонског уговора јасно потврђује, јесте да класификација врста овлашћења ЕУ не искључује *a priori* појаву спорова о крајњем домашajу овлашћења ЕУ. Један од честих основа спорења у ЕУ, било да је реч о политичким или споровима који имају правни карактер и правосудно разрешење, представља питање овлашћења институција ЕУ да делују у одређеним ситуацијама. Почевши од става пољских и мађарских власти да се интервенција ЕУ у погледу националне легислативе у области правосуђа и информисања може квалификовати као прекорачење њених овлашћења, па све до уверења да је Комисија задрла у сувереност Ирске када је одлучила да казни компанију *Apple*, домашaj овлашћења пренетих на ЕУ остаје питање свих питања. Данас ЕУ располаже ефикасним механизмима да овакве ситуације разрешава, поготово када је реч о правним споровима, будући да они добијају своје коначно и обавезујуће решење пред Судом правде ЕУ, односно правосудним органима у његовом саставу. У том смислу, може се закључити да је класификација типова овлашћења ЕУ извршена упоредо са очувањем еклектичког приступа при преношењу овлашћења ЕУ, ојачала правни оквир решења ових спорова, па ваља очекивати да ће правосудни органи кроз своје будуће деловање ближе одредити домашaj и садржину конкретних врста овлашћења.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Bermann, George, “Competences of the Union“, Т. Tridimas, P. Nebbia (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century*, Hart Publishing, Oxford 2004;
2. Blumann, Claude, Dubouis, Louis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Litec Lexis Nexsis, Paris 2010;
3. Chalmers Damian, Tomkins, Adam, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2007;

4. Dashwood, Alan, Dougan, Michael, Rodger, Barry, Spraventa, Eleanor, Wyatt, Derrick, *Wyatt and Dashwoods's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford – Portland 2011;
5. Geiger, Rudolf, Khan, Daniel-Erasmus, Kotzur, Markus, *European Union Treaties, A Commentary*, C.H.Beck-Hart, Oxford 2015;
6. Hartley, Trevor, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014;
7. Isaac, Guy, Blanquet, Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, Paris 2012;
8. Jacqué, Jean Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris 2012;
9. Кнежевић-Предић, Весна, Радивојевић, Зоран, „Уговорна способност Европске уније: шест деценија после“, *Српска политичка мисао* 1/2018;
10. Кошутић, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет, Београд 2013;
11. Lenaerts, Koen, Nuffel, Piet Van, Bray, Robert, Cambien, Nathan, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011;
12. Мешкић, Златан, Самарџић, Дарко, *Право Европске уније I*, ТДП, ГИЗ, Сарајево 2012;
13. Мисита Невенко, *Основи права Европске уније*, Правни факултет, Сарајево 2007;
14. Piris, Jean-Claude, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2006;
15. Радивојевић, Зоран, Кнежевић-Предић, Весна, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш 2008;
16. Радивојевић, Зоран, Кнежевић-Предић, Весна, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Свен, Ниш 2016;
17. Sauron, Jean-Luc, *Comprendre le Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégrale des traités, explications et commentaires*, Gualino Editeur, Paris 2007;
18. Schutze, Robert, “The European Community's Federal Order of Competence: A Retrospective Analysis“, M. Dougan, S. Currie (eds.), *50 Years of the European Treaties: Looking Back and Thinking Forward*, Hart Publishing, Portland 2009;
19. Shermers, Henry, Blokker, Niels, *International Institutional Law – Unity within diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston – Leiden 2003.

Правни извори

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* C 115/22, 9.5.2008;
2. Case 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities* (ERTA), ECLI:EU:C:1971;
3. Case 3, 4 and 6/76, *Cornelis Kramer and Others*, ECLI:EU:C:1976;

4. Case 41/76, *Suzanne Donckerwolcke épouse Criel and Henri Chou v. Procureur de la République au Tribunal de grande instance de Lille and Director General of Coustoms*, ECLI:EU:C:1976;
5. Case 804/79, *Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Nothern Ireland*, ECLI:EU:C:1981;
6. C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland and Others*, ECLI:EU:C:2012;
7. Declaration (no 18) in relation to the delimitation of competences, *Official journal of the European Union* C 326, 26.10.2012;
8. International Court of Justice Advisory Opinion of 8 July 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, ICJ Report 1996;
9. Opinion 1/75, *Draft OECD Understanding on a Local Cost Standard*, ECLI:EU:C:1975;
10. Protocole (no 25) on exercise of shared competence, *Official Journal of the European Union* C 326, 26.10.2012.

Full Professor Zoran Radivojević, LL.D.

Faculty of Law, University of Niš

TYPES OF POWERS OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The founding treaties of the European Communities, and later of the European Union, did not attempt to establish any special classification of their powers. Nevertheless, as early as the 1970s, the EC institutions, primarily the Court of Justice, began to make a distinction between exclusive and competing powers. Since the adoption of the Single European Act, founding treaties started envisaging powers which could not be classified in either of the two categories. In the meantime, the number of these types of powers increased with the establishment of the European Union by the Treaty of Maastricht and the subsequent amendments to the founding treaties made in Amsterdam and Nice.

The founding fathers of the Lisbon Treaty relied on the achievements of previous EU practice. An analysis of the relevant articles of this treaty, and above all the Treaty on the Functioning of the European Union, points to two basic categories of powers: exclusive and non-exclusive powers. Non-exclusive powers include shared and complementary powers. The latter includes EU's powers to support, coordinate and supplement Member State activities, as well as the coordination powers that the EU enjoys in the area of economic policy, employment and social policy, regardless of the

fact that they are specified in different articles. As a result of the earlier pillar structure, in the Lisbon Treaty, the powers in the area of common foreign and security policy are set out as a separate category.

Key words: *European Union; Lisbon Treaty; Principle of conferral; Exclusive powers; Non-exclusive powers; Shared powers; Complementary powers; Coordination powers; Common foreign and security policy.*