

УДК: 340.134:341.217.04(4-672EU)

Biblid 1451-3188, 23 (2024)

Год XXIII, бр. 87-88, стр. 45–61

Изворни научни рад

Рад примљен 30. 8. 2024. године

Рад одобрен 14. 9. 2024. године

DOI: [https://doi.org/10.18485/iire\\_ez.2024.23.87\\_88.3](https://doi.org/10.18485/iire_ez.2024.23.87_88.3)

## СИСТЕМ БОЉЕ РЕГУЛАТИВЕ У СВЕТЛУ САОПШТЕЊА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ ИЗ 2021. ГОДИНЕ

*Весна ТиОРИЋ\**

**Апстракт:** Европска комисија објавила је Саопштење о бољој регулативи 29. априла 2021. године, у циљу унапређења законодавног поступка и креирања политика на нивоу Европске уније (ЕУ). Саопштењем је настојала да унапреди раније формулисану Агенду за бољу регулативу тако што би се у што већој мери ускладила са циљевима одрживог развоја, зелене и дигиталне транзиције и како би се на ефикаснији начин укључила у стратешко предвиђење. Такође, Саопштењем се настоји побољшати транспарентност, ефикасност и кохерентност система боље регулативе. У раду се након кратког историјског осврта приказује у којој мери су се очекивања остварила, као и на који начин је потребно даље унапређивати систем боље регулативе.

**Кључне речи:** Боља регулатива, Саопштење комисије, „један за један”, стратешко предвиђање

### 1) УВОД

Деведесетих година 20. века, забележен је нагли пораст законодавне активности унутар ЕУ. То се може приписати, пре свега ширењу

---

\*Институт за упоредно право, Београд. Е-mail: [vesnacoric@yahoo.com](mailto:vesnacoric@yahoo.com); ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4240-7469>.

надлежности органа ЕУ, као и настојањима да се успостави јединствено тржиште и повећа његова ефикасност.<sup>1,2</sup> Постојећи корпус четрдесетогодишњег законодавног рада проширен је значајним приливом новоусвојених аката на нивоу ЕУ, што је неизоставно утицало на перцепцију грађана и шире јавности о томе да је потребно изменити законодавни поступак на нивоу ЕУ. У том светлу, предлагано је да се увођењем јавних консултација о законодавству боље сагледају кумулативни ефекти које би оно могло имати за друштво у целини.<sup>3</sup> Од почетка 2000. година, концепт „боља регулатива” почиње да заузима значајно место на агенди Европске комисије (Комисија). Од његових зачетака па све до данас, концепт „боље регулативе” одликују исте основне карактеристике. Наиме, усмереност ка порасту транспарентности уз истовремено повећање ефикасности законодавног поступка на нивоу ЕУ чине његову окосницу.<sup>4</sup> Почети развоја програма „боље регулативе” везују се за Белу књигу о европском управљању из 2001. године, када је формирана саветодавна група за припрему „акционог плана за бољу регулативу”.<sup>5</sup> Дати акциони план је био и усвојен у јуну 2002. године, у циљу поједностављивања и унапређења регулаторног окружења.<sup>6</sup> Напори које је Комисија чинила на путу обезбеђивања боље регулативе, односно побољшавања законодавства и политика ЕУ предузимали су се на основу низа саопштења и других аката ЕУ који се учестало усвајају почевши од 2002. године.<sup>7</sup> Приметно је да се

---

<sup>1</sup> Између осталог, као један од разлога за повећање законодавне активности ЕУ наводе се и проблеми који су се појавили на нивоу држава чланица, а који су се пренели на целу ЕУ (нпр. болест „лудих крава” у Великој Британији). За приказ наглог пораста законодавства ЕУ: Dimiter Toshkov, “55 Years of European Legislation”. Интернет: <https://www.dimiter.eu/Eurlex.html>, 10.9.2024.

<sup>2</sup> За приказ наглог пораста законодавства ЕУ: *Ibid.*

<sup>3</sup> “European Commission, European Governance White Paper”, COM 2001; Brussel, 25.7.2001. Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10), 10.09.2024, para. 3.1.

<sup>4</sup> Charles de Marcilly, Matthias Touillon, “‘The Better Regulation’ programme: expertise over politics?”, *European issues*, 2015, No. 370, Policy Paper. Интернет: <https://old.robertschuman.eu//en/doc/questions-d-europe/qe-370-en.pdf>, p. 2.

<sup>5</sup> “European Commission, European Governance White Paper”, *op. cit.*

<sup>6</sup> Charles de Marcilly, Matthias Touillon, “The ‘Better Regulation’ programme: expertise over politics?”, *op. cit.* p. 2.

<sup>7</sup> Andrea Renda, “Assessment of current initiatives of the European Commission on better regulation, In-Depth Analysis Requested by the JURI committee”, European Parliament, June

у датим саопштењима, поред инсистирања на бољој, транспарентнијој и ефикаснијој регулативи, Комисија често позива и на „заједничку одговорност” Парламента, Савета и држава чланица у погледу њиховог доприноса раду на бољој регулативи. С тим у вези, битно је имати у виду да је, почевши од 2003. године, у процесу развоја боље регулативе било закључено неколико међуинституционалних споразума у овој области који су имали за циљ унапређење сарадње између Комисије, Савета и Парламента по питању боље израде законодавства. На тај начин, покушано је да се ублажи монопол Комисије у предлагању правних аката ЕУ, у складу са чланом 17(2) Уговора о Европској унији (УЕУ). Будући да је област развоја боље регулативе преваходно регулисана бројним саопштешњима, битно је подсетити да је реч о врсти правних аката *sui generis* карактера којима се не остварује непосредно правно дејство, већ се исказују темељни политички ставови органа ЕУ, али у флексибилнијој форми.<sup>8</sup> Утемељење за деловање Комисије у области унапређења законодавног поступка и развоја политика ЕУ, налази се у појединим одредбама Оснивачких уговора и то, пре свега, у члану 17. УЕУ у којем се посебно наглашава да се Комисија јавља као предлагач свих законодавних аката, као и да други акти такође могу да се доносе на основу предлога Комисије, уколико је то предвиђено Уговорима. Поред тога, у датом члану се истиче да Комисија, између осталог, промовише општи интерес Уније, као и да у улози чувара Уговора надгледа примену права Уније под контролом Суда правде ЕУ. Ове њене надлежности, дакле, потврђују да она има кључну улогу у погледу развоја система боље регулативе. У литератури се указује да учесталост доношења саопштења и других аката ЕУ који се примењују у области боље регулативе показују да, упркос спремности и напорима који су до сада предузимани, резултати њихове примене нису задовољавајући.<sup>9</sup> С друге стране, према оцени Организације за економску сарадњу и развој, систем боље регулативе који је успоставила Комисија представља један од напреднијих

---

2022. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL\\_IDA\(2022\)734766\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA(2022)734766_EN.pdf), pp. 8–12.

<sup>8</sup> Маја Лукић, *Извори права Европске уније*. Интернет: [https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Izvori-prava-EU\\_MLR\\_2020.pdf](https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Izvori-prava-EU_MLR_2020.pdf), p. 43.

<sup>9</sup> Charles de Marcilly, Matthias Touillon, *The “Better Regulation” programme: expertise over politics?*, *op. cit.* p. 2.

регулаторних приступа у свету.<sup>10</sup> Стога, у овом раду настоје да се представе решења из Саопштења Комисије под називом: „Боља регулатива – заједничким снагама за боље законодавство” из 2021. године, како би се утврдило да ли су она пододобна за остваривање напретка на путу изградње и примене система боље регулативе.

## **2) МЕРЕ ЕУ**

„Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном савету и Комитету региона: Боља регулатива: заједничким снагама за боље законодавство”, Brussels, 29.4.2021 COM(2021) 219 final [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws, Brussels, 29.4.2021 COM(2021) 219 final]<sup>11</sup>

## **3) САДРЖАЈ**

Европска комисија објавила је Саопштење о бољој регулативи 29. априла 2021. године, у циљу унапређења законодавног поступка и креирања политика ЕУ. Њиме настоји да се унапреди раније формулисана Агенда за бољу регулативу тако што би се у што већој мери ускладила са циљевима одрживог развоја, зелене и дигиталне транзиције, укључила стратешко предвиђање и побољшала транспарентност и ефикасност доношења регулативе.<sup>12</sup> Поред тога, примећује се да је приступ бољој регулативи у Саопштењу из 2021. године постао свеобухватнији и кохерентнији, те да се све чешће говори о систему боље регулативе.<sup>13</sup> На

---

<sup>10</sup> OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2018. Интернет: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2018\\_9789264303072-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en.html), 10.9.2024, pp. 184–186.

<sup>11</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, Brussels, 29.4.2021 COM(2021) 219 final Document 52021DC0219. Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0219>, 12.9.2024.

<sup>12</sup> Felice Simonelli, Nadina Iacob, “Can We Better the European Union Better Regulation Agenda?”, *European Journal of Risk Regulation*, 2021, vol. 12, no. 4, pp. 849–860.

<sup>13</sup> Nikolaos Sarris, Revision of Better Regulation Guidelines & Toolbox: What’s changed? EIPA, 16 Feb 2022. Интернет: <https://www.eipa.eu/blog/revision-of-better-regulation-guidelines-toolbox-whats-changed/>, 11.10.2024.

промене је такође утицала криза изазвана пандемијом COVID-19 и последице која је она имала на привреду, а пре свега на сектор малих и средњих предузећа.<sup>14</sup> Усвајању Саопштења из 2021. године претходила је анализа стања која је била спроведена две године раније, како би се утврдило шта је то што је добро функционисало, а шта је било проблематично у примени Саопштења о Агенди за бољу регулативу из 2015. године, да би се што потпуније извели закључци из дотадашњих искуства.<sup>15</sup> И поред тога што се допринос Саопштења из 2015. године начину креирања политика у начелу позитивно оценио, био је препознат простор за даљи напредак.<sup>16</sup> Узимајући у обзир налазе из спроведене анализе стања, Комисија је приступила даљем развоју боље регулативе и усвојила Саопштење из 2021. године, а након тога и изменила смернице (*guidelines*) и пакет инструмената (*toolbox*).<sup>17</sup> У Саопштењу из 2019. године, Комисија се делом враћа (окреће) својим „старим добрим решењима“, о којима ће бити више речи у наредним редовима.<sup>18</sup> Након тога, приступиће се анализи поједностављивање поступка консултација са заинтересованим странама и увођење приступа „један за један“ како би се оценио њихов допринос унапређењу система боље регулативе.

### Делимично враћање „старим добрим решењима“

Комисија окретањем ка својим ранијим решењима одржава тенденцију која је практично прерасла у стандард у погледу ове врсте правних аката. Наиме, саопштења све чешће представљају врсту правних инструмената којима се врши накнадна систематизација онога

---

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Better regulation for better results – An EU agenda”, Strasbourg, 19.5.2015 COM(2015) 215 final, Document 52015DC0215.

<sup>16</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Better regulation: taking stock and sustaining our commitment”, COM/2019/178 final, Document 52019DC0178.

<sup>17</sup> Nicolas Sarris, *op. cit.*

<sup>18</sup> Ова формулација је употребљена у: Felice Simonelli, Nadina Iacob, “Improving the EU Policymaking Process: The Dos and the Don’ts, 2020, IAI Commentaries”. Интернет: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/improving-eu-policymaking-process-dos-and-donts>, 12.9.2024, p. 1.

што је Комисија већ пробала да уради, а не аката којима се представљају нове идеје које је потребно спровести. Као примери тзв. „стarih добрих решења” којима се Комисија враћа у Саопштењу из 2021. године, у наставку анализе представиће се укључивање стратешког предвиђања у креирање политика и израду законодавства ЕУ, те његово усклађивање са циљевима одрживог развоја.

### **Укључивање стратешког предвиђања у креирање политика и израду законодавства**

Примена стратешког предвиђања при изради политика и законодавства ЕУ свакако може да ојача способност Комисије да препозна ризике и будуће трендове и да преузме одговарајуће активности за ублажавање евентуалних штетних последица.<sup>19</sup> У том контексту у Саопштењу се наводи да је осим савладавања изазова данашњице пандемија болести COVID-19 показала да ЕУ мора да учини више како би предвидела изазове сутрашњице, у смислу узимања у обзир нових мегатрендова, као што су све брже технолошке промене и знатни демографски трендови.<sup>20</sup> Саопштењем из 2021. године прецизира се да ће стратешко предвиђање постати саставни део програма Комисије за бољу регулативу, као и да ће главни трендови, у подручјима политике која су подложна брзим структурним променама, попут оних утврђених у Извештају о стратешким предвиђањима из 2020. године и у његовим наредним издањима, у највећој могућој мери да се узму у обзир приликом вршења процена утицаја, провера примерености и евалуација.<sup>21</sup> Наиме, поједини аспекти предвиђања претежно ће се разматрати у *ex-ante* проценама утицаја, нарочито кад је реч о дефиницији проблема, идентификацији циљева и почетном сценарију. Међутим, предвиђања такође заузимају значајно место и ретроспективно гледано, када је потребно да се сагледа континуирани

---

<sup>19</sup> Andrea Renda, Felice Simonelli, *Study Supporting the Interim Evaluation of the Innovation Principle*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, November 2019. Интернет: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e361ec68-09b4-11ea-8c1f-01aa75ed71a1https://op.europa.eu/s/plD>, 11.9.2024.

<sup>20</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, *op. cit.*, pp. 12–13.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 13.

значај одређене иницијативе, нпр. у случају спровођења евалуација или провера примерености.<sup>22</sup> Стратешко предвиђање узима се посебно у обзир у поступку у којем се процењује на који начин законодавни акти остају подобни за будућност и на који начин омогућавају иновације које су у складу са циљевима политике ЕУ.<sup>23</sup> Рестроспективна примена стратешког предвиђања требало би да полази од питања – да ли ће интервенција која је релевантна данас остати и у будућности?<sup>24</sup> Даље, јавне консултације би могле да укључе питања повезана са предвиђањем како би се сагледала перспектива заинтересованих страна у одређеној области политике. У Саопштењу из 2021. године наглашава се значај укључивања предвиђања у све фазе циклуса јавних политика. То не представља значајну новину која се по први пут уводи овим Саопштењем, будући да је Комисија овластила Одбор за регулаторни надзор да већу пажњу посвети предвиђању већ почетком 2020. године, док је потреба да се угради предвиђање у креирање политика ЕУ била расправљана већ у Извештају о стратешком предвиђању из 2020. године.<sup>25</sup> Поред тога, Стручан центар за предвиђање у оквиру Заједничког истраживачког центра био је успостављен 2018. године. Његово деловање потребно је имајући у виду да стратешко предвиђање захтева посебне вештине, а да Стручни центар пружа савете у погледу употребе различитих методологија за предвиђање.<sup>26</sup> У погледу новог пакета инструмената из 2021. године битно је истаћи да се њима настојало, између осталог, да се одговори на регулаторне изазове до којих су довеле иновације и друштвена трансформација и да се узме у обзир да је стратешко предвиђање постало саставни део програма за бољу регулативу. Стога је уведен нови инструмент који се односи на

---

<sup>22</sup> Stefano Vettorazzi, Irmgard Anglmayer, “What is new in the Commission’s 2021 Better Regulation Guidelines?” European Parliament, *EPRS Briefing*, 2022. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS\\_BRI\(2022\)699463\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI(2022)699463_EN.pdf), 11.9.2024, p. 4.

<sup>23</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>24</sup> Stefano Vettorazzi, Irmgard Anglmayer, *op. cit.*, p. 4.

<sup>25</sup> “2020 Strategic Foresight Report, Strategic Foresight – Charting the Course Towards a More Resilient Europe”, European Commission, COM/2020/493, 9 September 2020. Интернет: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en), 11.9.2024.

<sup>26</sup> Stefano Vettorazzi, Irmgard Anglmayer, *op. cit.*, p. 4.

„методе и инструменте политике који су у фази настајања”.<sup>27</sup> Њиме се објашњава на који начин се такозвани регулаторни *sandboxes* користе за креирање политика. Регулаторни *sandbox* је инструмент који успоставља регулатор и којим омогућава иноваторима да одређено време спроводе експерименте и тестирају иновације уживо у контролисаном окружењу под надзором регулатора. Комисија је, примера ради, у свом предлогу који се тицао Акта о вештачкој интелигенцији одобрила употребу регулаторног *sandbox-a*.<sup>28</sup>

### Усклађивање са циљевима одрживог развоја Уједињених нација

У Саопштењу из 2021. године Комисија се такође окренула старом, добром решењу када је истакла да је потребно повезати процене утицаја и евалуација са циљевима одрживог развоја како би се обезбедило да законодавство ЕУ доприноси остваривању Агенде УН за одрживи развој до 2030. године. Наиме, Комисија се на то исто била обавезала још 2016. године.<sup>29</sup> Међутим, потреба да се укључе циљеви одрживог развоја у регулаторни поступак је тренутно израженија него икада раније, будући да је ЕУ већ у заостатку у погледу реализације Стратегије из 2020. године, као и да ниједна држава чланица није на путу да оствари све циљеве одрживог развоја на време.<sup>30</sup> Поред тога, стављање акцента на одрживост извршено је у кључном тренутку како би се обезбедило да регулаторни поступак у ЕУ доприноси инклузивном и одрживом опоравку.<sup>31</sup> У том циљу се у Саопштењу наглашава да је битно да се зајемчи допринос сваког законодавног предлога циљевима одрживог развоја УН. Даље, наводи се да ће се то постићи на тај начин што ће се у погледу сваког предлога испитати који су циљеви релевантни за њега, као и на који начин ће се њиме подстаћи остваривање датих циљева.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*

<sup>28</sup> Tambiama Madiega, Anne Louise Van De Pol, Artificial intelligence act and regulatory sandboxes, European Parliament, *EPRS Briefing*. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS\\_BRI\(2022\)733544\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI(2022)733544_EN.pdf), 10.10.2024, p. 2.

<sup>29</sup> Felice Simonelli, Nadina Iacob, *op. cit.*, p. 2.

<sup>30</sup> William Becker *et al.*, “Wrapping Up the Europe 2020 Strategy: A Multidimensional Indicator Analysis”, *Environmental and Sustainability Indicators*, 2020, vol. 8, pp. 1–13.

<sup>31</sup> Felice Simonelli, Nadina Iacob, *op. cit.*, p. 3.



Поред тога, упућивање на дате циљеве биће укључено у евалуације и процене утицаја. Наиме, код процена утицаја, дефиниција проблема, циљеви и опције треба да се потврде на основу њихових потенцијала за будући развој и циљева који су усклађени са циљевима одрживог развоја.<sup>32</sup> У евалуацијима је такође битно да се анализа значаја одређеног предлога, односно иницијативе, сагледа кроз њен допринос остваривању неког од циљева одрживог развоја, као и да се применом индикатора циљева одрживог развоја сагледа учинак датог предлога.<sup>33</sup> Комисија даље у Саопштењу из 2021. године истиче да ће даље да развија пакет инструмената за бољу регулативу како би што потпуније укључила циљеве одрживог развоја у креирање политика и доношење законодавних аката.<sup>34</sup> У складу са исказаним планом, пакет инструмената Комисије заиста обухвата инструменте значајне за остваривање одрживости. Најзначајније је, свакако, укључивање посебног инструмента бр. 19 који се искључиво односи на циљеве одрживог развоја. Поред тога, спремност ЕУ да подржи одрживост огледа се и у томе што се у инструменту бр. 29 о основним правима посебно спомиње унапређење једнакости и пружа нова контролна листа којом се прецизирају кораци и питања која је потребно узети у обзир приликом контроле утицаја различитих опција на једнакост. Поред тога, нови пакет инструмената разматра родну једнакост у оквиру циљева одрживог развоја у којима се она јавља као засебан циљ. Даље, инструмент бр. 18 који се односи на идентификацију утицаја узима у обзир различите утицаје који су значајни за циљеве одрживог развоја, док инструменти 21 и 36 укључују смернице за идентификовање циљева одрживог развоја и пратећих индикатора.<sup>35</sup> Дакле, увођењем стратешког предвиђања, а и захтева у погледу усклађивања са циљевима одрживог развоја, Комисија иде у корак са временом у поступку доношења политика и законодавства како би оно, након доношења, било подобно за будућност, односно у складу са

<sup>32</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, *op. cit.*, pp. 1–14.

<sup>33</sup> Nikolaos Sarris, *op. cit.*

<sup>34</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, *op. cit.*, p. 19.

<sup>35</sup> Stefano Vettorazzi, Irmgard Anglmayer, *op. cit.*, p. 5.

антиципираним променама, као и како би све данашње одлуке биле засноване на дугорочној перспективи. Остварењу тог истог дугорочног циља, односно (дугорочној) подобности усвојених аката и политика за будућност треба да допринесе и развој регулативе у складу са захтевима зелене и дигиталне транзиције. У контексту зелене транзиције, Саопштење указује на потребу за поштовањем начела „не наноси битну штету”. На датом начелу се превасходно инсистира у деловима Саопштења у којима се истиче да се оно примењује у свим политикама, уз истовремено вођење рачуна о остваривању циљева одрживог развоја УН-а. У том контексту, наводи се да се начело „не наноси битну штету” примењује у складу са обавезама из Европског зеленог договора.<sup>36</sup>

### **Поједностављивање поступка консултација са заинтересованим странама**

Саопштењем из 2021. године уводи се јединствени позив за прикупљање доказа у оквиру којег почињу све јавне консултације.<sup>37</sup> Увођење јединственог позива за прикупљање доказа представља битну новину, будући да су се до Саопштења из 2021. године одвијале вишефазне консултације, између осталог, у погледу објављених најавна анализа утицаја и евалуационих планова, па и у погледу усвојених законодавних предлога.<sup>38</sup> Комисија је настојала да оваквим поједностављеним решењима олакша заинтересованим странама да учествују у консултативним активностима и да се умањи замор до којег су доводе консултације, а на шта је било указано у претходно спроведеној анализи стања. Наизглед, идеја да се сви позиви за прикупљање доказа сконцентришу на један портал свакако представља добро решење. Исто тако се може поздравити и идеја да се прескоче јавне консултације у погледу строго техничких питања за које не постоји

---

<sup>36</sup> “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, 2021, *op. cit.*, pp. 1–13.

<sup>37</sup> Nikolaos Sarris, *op. cit.*

<sup>38</sup> Под доказима се мисли на вишеструке изворе података, информација и знања, укључујући квантитативне податке попут статистике и квалитативне попут мишљења, закључака евалуација, као и научних и стручних обавештења. Видети: “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, 2021, *op. cit.*, p. 4.

заинтересованост шире јавности, те да се оне ограниче на консултације само са заинтересованим странама. На тај начин остварује се уштеда ресурса.<sup>39</sup> Поступак консултација са заинтересованим странама је такође поједностављен. Пропуштено је, ипак, у Саопштењу из 2021. године да се приликом израде нових поједностављених решења води рачуна о томе да промене у консултативном поступку не би смело да умање његову делотворност, као ни могућност заинтересованих страна да допринесу бољој изради законодавства ЕУ. У наредном редовима указаће се на уочене недостатке које садржи Саопштење из 2021. године у том погледу. Прво, Саопштењем из 2021. године уводи се обједињавање четворонедељне фазе консултације у оквиру које се ради на тексту најаве за анализу утицаја и евалуација, и дванаестонедељне фазе консултације у оквиру које се припрема анализа утицаја или евалуација у једну фазу. Чини се да би овако замишљена примена обједињеног приступа обесмислила сам консултативни поступак и негативно утицала на квалитет и корисност повратних информација заинтересованих страна. Будући да, дакле, обједињене консултације подразумевају да се повратна информација може пружити од стране једног субјекта само једном приликом у току израде документа, такве информације ће, по свој прилици, бити пружене или прерарно или прекасно у поступку израде акта што ће умањити њихову корисност. Наиме, повратна информација може да буде пружена у раној фази циклуса доношења јавних политика, када је текст најаве анализе утицаја или евалуације тек објављен, те се ради још увек о веома грубом нацрту. У том случају ће заинтересоване стране бити прерано консултоване да би могле да изразе свој коначни став. С друге стране, јавља се могућност да ће свој став имати прилику да изразе прексано, када постоје већ развијени коначни документи који онемогућавају даље измене.<sup>40</sup> Како се не би нарушили ефекти консултативног процеса, Комисија треба да обезбеди да ове две фазе консултативног поступка наставе да се одвијају сукцесивно, тачније одвојено, и заснивају на прикупљању различитих повратних информација. Поред тога, у Саопштењу се истиче да је, ако је могуће, потребно консултовати јавност па и заинтересоване стране само једном када се врши евалуација измене постојећег законодавства и програма потрошње, уместо да се одржавају две

---

<sup>39</sup> Felice Simonelli, Nadina Iacob, *op. cit.* 3.

<sup>40</sup> *Ibidem*

засебне фазе консултација у погледу евалуација и анализе утицаја. Спајање фаза јавних консултација за евалуацију и за анализу утицаја у погледу истог инструмента у наведеном случају може имати за последицу умањену делотворност консултативног поступка и довести *de facto* до повреде начела „евалуирај прво”.<sup>41</sup> Стога, било би упутно да се при даљем развоју система боља регулатива напусте оваква недовољно промишљена поједностављења и пречице и да се настави са залагањем за боље планирање консултативног процеса.

### **Увођење приступа „један за један”**

Увођење приступа „један за један” у поступак доношења законодавства представља најконтроверзнију компоненту Саопштења из 2021. године. Овај приступ подразумева да је приликом усвајања једног законодавног акта увек потребно да се стави ван снаге други законодавни акт. Поред тога, да би се регулаторни трошкови држали под контролом, приступ „један за један” уобичајено означава да трошкови генерисани новим законодавством не треба да премашују оне везане за укинута законодавство.<sup>42</sup> Овај приступ је у различитим облицима већ усвојен од стране неколико држава у свету.<sup>43</sup> Суштински елементи добро формулисане агенде за бољу регулативу су управо процена трошкова и користи регулисања како би се обезбедило да користи преовлађују, као и умањивање прекомерне бирократије. Скептичност у погледу приступа „један за један” објашњава се, пре свега, тиме да постоји недовољно емпиријских доказа у погледу тога да је примена овог приступа у доношењу законодавства дала жељене резултате.<sup>44</sup> Даље, она се приписује и томе да пренаглашено усредсређивање на регулаторне трошкове може да подстакне настанак

---

<sup>41</sup> *Ibidem*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>43</sup> Daniel Trnka, Yola Thuerer, “One-In, X-Out: Regulatory Offsetting in Selected OECD Countries”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 11 (21 January 2019). Интернет: [https://www.oecd.org/en/publications/one-in-x-out-regulatory-offsetting-in-selected-oecd-countries\\_67d71764-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/one-in-x-out-regulatory-offsetting-in-selected-oecd-countries_67d71764-en.html), 11.9.2024.

<sup>44</sup> Robert Hahn, Andrea Renda, “Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones”, *SSEE Working Papers*, No. 17-02 (August 2017). Интернет: <https://www.smithschool.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-03/%20Understanding-Regulatory-Innovation.pdf>, 11.9.2024.

дерегулације. Ипак, потпуно сагледавање значаја уведеног приступа „један за један” могуће је једино уколико се претходно размотре његове три важне компоненте. Реч је о врсти регулаторних трошкова који се покривају, изузетима који се предвиђају и временској динамици увођења овог система. На првом месту, треба водити рачуна о врстама регулаторних трошкова који се пореде код приступа „један за један”. Наиме, систем неће тежити томе да укине један законодавни акт када усваја други и да води рачуна о укупним трошковима, већ ће пре настојати да укине административна оптерећења када уводи нова у истој области политике. Имајући у виду да административна оптерећења представљају само мали део укупних регулаторних трошкова, јасно је да вођење рачуна о административним оптерећењима није довољно за остваривање пуних ефеката приликом примене овог приступа. Уместо тога, Комисија би требало да гледа и пореди све кумулативне трошкове постојећег и новог законодавства у односу на сваку област политике, и да надокнади административна оптерећења која су индукована сваким новим законодавним предлогом са уштедом коју остварује на другом месту у оквиру исте области политике. На другом месту, комплексан и временски захтеван задатак Комисије додатно се усложњава када се узме у обзир да се допуштају следећа одступања о којима је такође потребно водити рачуна: а) уколико се законодавни акт који се укида не може пронаћи у оквиру исте године, онда се пријављује у следећој години; б) уколико се законодавни акт који се укида не може пронаћи у истој области политике, онда се он тражи и узима из друге области политике; в) уколико се законодавни акт који се укида не може пронаћи у истој области, онда Комисија може да одлучи да изузме нови законодавни акт из система „један за један”. Предложени изузеци додатно умањују способност „један за један” приступа да контролише регулаторне трошкове.<sup>45</sup> Треће, чини се да је Комисија поставила превише амбициозну временску динамику примене приступа „један за један” будући да је почела да га примењује као пилот пројекат у другој половини 2021. године, а већ у потпуности у свом Радном програму за 2022. годину. Поред тога, предвиђени приступ подразумева да се посебно мере кумулативни трошкови законодавства ЕУ за појединце и за пословне субјекте за сваку област политике, те је нереално било

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 4–5.

очекивати да ће се све то завршити до краја 2021. године. Наиме, само успостављање овог система, затим обука креатора политика који треба да га примењују, као и прилагођавање система резултатима пилотирања захтевају много више времена и напора него што је то у Саопштењу иницијално најављено. Стога се чини да је потребно применити обазрив и постепен приступ увођењу система заснованог на приступу „један за један“, како се умањење регулаторних трошкова не би негативно одразило на ефекте поступка креирања политика.

#### **4) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ**

Саопштење Комисије о Бољој регулативи: „Заједничким снагама за боље законодавство“ усвојено је 29. априла 2021. године.

#### **5) ИЗВОРИ**

- Becker, William *et al.*, “Wrapping Up the Europe 2020 Strategy: A Multidimensional Indicator Analysis”, *Environmental and Sustainability Indicators*, vol. 8, December 2020.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Better regulation for better results – An EU agenda”, Strasbourg, 19.5.2015 COM(2015) 215 final, Document 52015DC0215.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Better regulation: taking stock and sustaining our commitment”, COM/2019/178 final, Document 52019DC0178.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Better regulation: Joining forces to make better laws”, Brussels, 29.4.2021 COM(2021) 219 final Document 52021DC0219, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0219>, 12.9.2024.
- de Marcilly, Charles, Touillon, Matthias, The “Better Regulation” programme: expertise over politics? *European issues*, No. 370, 10th November 2015, *Policy Paper*. Интернет: <https://old.robert-schuman.eu//en/doc/questions-d-europe/qe-370-en.pdf>.

- “European Governance White Paper”, European Commission, COM 2001, Brussel, 25.7.2001. Интернет: [https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/DOC\\_01\\_10](https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/DOC_01_10), 10.9.2024.
- Hahn, Robert, Renda, Andrea, “Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones”, *SSEE Working Papers*, No. 17-02 (August 2017). Интернет: <https://www.smithschool.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-03/%20Understanding-Regulatory-Innovation.pdf>, 11.9.2024.
- Лукић, Маја, *Извори права Европске уније*. Интернет: [https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Izvori-prava-EU\\_MLR\\_2020.pdf](https://ius.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2021/10/Izvori-prava-EU_MLR_2020.pdf).
- “OECD Regulatory Policy Outlook 2018”. Интернет: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2018\\_9789264303072-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en.html), 10.9.2024.
- Renda, Andrea, “Assessment of current initiatives of the European Commission on better regulation, In-Depth Analysis Requested by the JURI committee”, European Parliament, June 2022. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL\\_IDA\(2022\)734766\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/734766/IPOL_IDA(2022)734766_EN.pdf).
- Renda, Andrea, Simonelli, Felice, *Study Supporting the Interim Evaluation of the Innovation Principle*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, November 2019. Интернет: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e361ec68-09b4-11ea-8c1f-01aa75ed71a1https://op.europa.eu/s/plD>, 11.9.2024.
- Sarris, Nikolaos, “Revision of Better Regulation Guidelines & Toolbox: What’s changed?”, EIPA, 16 Feb 2022. Интернет: <https://www.eipa.eu/blog/revision-of-better-regulation-guidelines-toolbox-whats-changed/>, 11.10.2024.
- Simonelli, Felice, Iacob, Nadina “Can We Better the European Union Better Regulation Agenda?”, *European Journal of Risk Regulation*, Vol.12, No. 2021.
- Simonelli, Felice, Iacob, Nadina, “Improving the EU Policymaking Process: The Dos and the Don’ts, 2020, *IAI Commentaries*. Интернет: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/improving-eu-policymaking-process-dos-and-donts>, 12.9.2024.
- Tambiama Madiega with Anne Louise Van De Pol, “Artificial intelligence act and regulatory sandboxes”, European Parliament, *EPRS Briefing*. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS\\_BRI\(2022\)733544\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI(2022)733544_EN.pdf), 10.10.2024.

- Toshkov, Dimiter “55 Years of European Legislation”. Интернет: <https://www.dimiter.eu/Eurlex.html>, 10.9.2024.
- Trnka, Daniel, Thuerer, Yola, “One-In, X-Out: Regulatory Offsetting in Selected OECD Countries”, in: OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 11 (21 January 2019). Интернет: [https://www.oecd.org/en/publications/one-in-x-out-regulatory-offsetting-in-selected-oecd-countries\\_67d71764-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/one-in-x-out-regulatory-offsetting-in-selected-oecd-countries_67d71764-en.html), 11.9.2024.
- “2020 Strategic Foresight Report, Strategic Foresight – Charting the Course Towards a More Resilient Europe”, European Commission, COM/2020/493, 9 September 2020. Интернет: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en), 11.9.2024.
- Vettorazzi, Stefano, Anglmayer, Irmgard, “What is new in the Commission’s 2021 Better Regulation Guidelines?”, European Parliament, *EPRS, Briefing*, 2022. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS\\_BRI\(2022\)699463\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/699463/EPRS_BRI(2022)699463_EN.pdf), 11.9.2024.

## **6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

Значај Саопштења из 2021. године и уопште свих аката које се односе на развој система боље регулативе за Републику Србију је вишеструк. Најпре, у свакој држави паралелно се одвија поступак израде законодавства и јавних политика на националном нивоу, те је стога од великог значаја сагледати кључне принципе на којима се заснива рад на регулативи у ЕУ, која по мишљењу Организације за економску сарадњу и развој има најразвијенији регулаторни систем на свету. Поред сагледавања значаја који имају основни принципи на којима почива систем боље регулативе, подједнако је битно упознати се и са смерницама и инструментима које је развила Комисија како би олакшала спровођење ових начела у пракси, који могу да послуже као оријентир и инспирација за унапређење националног регулаторног система. Поред тога, Република Србија као држава кандидат за приступање ЕУ у обавези је да прати и да се усклађује са законодавством ЕУ. Да би се на што бољи начин могла предвидети динамика, па и правац даљег развоја европског законодавства, од изузетног је значаја и добро познавање система боље регулативе који се развија у ЕУ. Без доброг разумевања свих фаза израде европског законодавства и политика, усклађивање са актима ЕУ може бити дезоријентисано и неусклађено.



**BETTER REGULATION SYSTEM IN THE SENSE OF THE 2021  
COMMISSION COMMUNICATION**

Vesna ĆORIĆ\*

**Abstract:** The European Commission published the Communication on Better Regulation on April 29, 2021, to improve the legislative process and create policies at the European Union (EU) level. With this announcement, it tried to improve the previously formulated Agenda for Better Regulation by aligning it as much as possible with the sustainable development goals and green and digital transition and including it more efficiently in strategic planning. Also, the communication seeks to improve the transparency, efficiency, and coherence of the better regulation system. Following a brief historical overview, the study demonstrates the degree to which the expectations have been met and the areas in which the system of better regulation still needs to be improved.

**Keywords:** Better regulation, 2021 Commission Communication, “one in, one out” approach, strategic foresight.

---

\* Institute of Comparative Law, Belgrade. E-mail: vesnacoric@yahoo.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4240-7469>.