

*Др Зоран Р. Радивојевић, редовни професор
Универзитет у Нишу
Правни факултет у Нишу
zoranr@prafak.ni.ac.rs*

*Др Весна П. Кнежевић Предић, редовни професор
Универзитет у Београду
Факултет политичких наука у Београду
vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs*

НАЧЕЛО СУПСИДИЈАРНОСТИ И ЊЕГОВА ПРИМЕНА У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ*

Сажетак: Начело супсидијарности изражава идеју да се вишем нивоу или широј заједници преушта само оно што се може боље и ефикасније остварити него на нижем нивоу власти. Преузето из уставног права појединих држава чланица, ово начело ушло је без изричитог помињања у примарно право Европских заједница као руководни принцип у области заштите животне средине. Са оснивањем Европске уније начело супсидијарности је доживело значајан развој постигајући како политички принцип њене организације, тако и руководеће начело у вршењу овлашћења која немају искључиви карактер. Лисабонски уговор задржава супсидијарности у оба ова вида, али проширује домен њене примене на све области деловања Европске уније, укључујући бивши друштво и штедиште. У исто време успостављају се механизми који омогућавају имплементацију и социјални надзор над применом начела супсидијарности у поступку усвајања законских аката. Ради се заправо о механизму који обезбеђује ex ante контролу, односно систем рано уозоравања у који су укључени национални парламенти држава чланица. С друге стране, правосудну или ex post контролу врши Суд правде у поступку оцене законности законодавних аката поводом поднетих тужби за поништај због повреде начела супсидијарности. Као овлашћени тужиоци

* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ бр. 179076 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

у овом постојању, поред држава чланица, појављују се национални парламенти, њихови домови или Комитети региона.

Кључне речи: супсидијарности, Евројска унија, Лисабонски уговор, систем раног ујозоравања, правосудна контрола.

1. УВОД

Начело супсидијарности сматра се „једним од највише разматраних, анализираних, критикованих, презрених и, веома ретко, вољених концепата права Европске уније“.¹ За принцип супсидијарности често се каже да није обавио оно што се од њега у првом реду очекивало: спречавање случајева тзв. пузеће надлежности (*creeping competence*), односно заустављање сталног и прогресивног ширења овлашћења институција Европске уније (даље: ЕУ) на рачун држава чланица. Уз то, ово начело се оптужује да је с друге стране и у мери у којој се то тиче односа у ЕУ, омогућило државама чланицама да унутар себе додатно развласте ниже нивое власти. И коначно, њему се приговара да је замаглило и напустило своју изворну сврху, а то је да подигне брану између приватне сфере слободе појединаца и сфере јавне власти.

Иако доста озбиљне и бројне, све ове критике указују да се од начела супсидијарности очекивало да испуни различите функције у правном систему ЕУ. У намери да пронађемо одговоре на примедбе упућене на рачун супсидијарности, најпре истражујемо развојни пут овог начела у праву ЕУ. Пажњу, затим, усмеравамо на два облика у којима се ово начело појављује у праву ЕУ: као политичко начело организације Уније и као руководећи принцип за вршење овлашћења ЕУ. Расправу завршавамо разматрањем правосудне контроле примене начела супсидијарности.

2. РАЗВОЈНИ ПУТ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ У ПРАВУ ЕУ

Супсидијарност² је у право ЕУ, као уосталом и низ других института, „уведена“ из унутрашњих поредака држава чланица. У оквиру њих ово начело изражава идеју да се „вишем нивоу власти или широкој заједници препушта само оно што он може боље и ефикасније да оствари, односно да сва

¹ Andrea Biondi, “Subsidiarity in the Courtroom”, *EU Law After Lisbon* (eds. Andrea Biondi, Piet Eeckhout, Stefanie Ripley), Oxford University Press, Oxford 2012, 213.

² Реч супсидијарност вуче своје корене од латинске речи *subsidium* која значи помоћ, заштита. Видети: Ante Romac, *Riječnik latinskih pravnih izraza vademecum iuridicum*, Informator, Zagreb 1985, 333.

питања која могу да се реше на нижим нивоима, не треба да се преносе на више нивое власти и управљања. Односно, још прецизније, да држава не треба да се бави оном што могу да ураде појединац и мање јединице³.

Стандардне расправе о супсидијарности као начелу ЕУ, по правилу, истичу његове сакралне корене позивајући се на енциклику Папе Пија XI „*Quadregesimo Ano*“ која носи веома упућујући поднаслов „О реконструкцији друштвеног поредка“⁴. У њој папа указује на потребу пажљивог повлачења границе између приватне сфере појединца и сфере интервенције државе. Притом истиче да држава не треба да интервенише ако то није неопходно и да треба да интервенише тамо где постоји потреба за тим⁵. У својој световној варијанти начело супсидијарности је из релације приватно *versus* јавно у целини пребачено у јавну сферу⁶.

У дискурс европских интеграција ово начело улази 1975. године под утицајем немачке доктрине уставног права са превасходим циљем да буде руководећи принцип приликом расподеле надлежности између Европске економске заједнице (даље: ЕЕЗ) и држава чланица⁷. Иако није изричито поменуто, начело супсидијарности прожима читав извештај Комисије ЕЕЗ о економској унији, колоквијално познат као Тиндемансов извештај (*Tindemans' Report*)⁸. Под својим именом ово начело се први пут појављује у нацрту Уговора о ЕУ који је Европски парламент усвојио 1984. године⁹.

Тиндеменсов извештај, као и нацрт Уговора о ЕУ, нису прошли без икаквог одјека. Приликом прве озбиљније ревизије оснивачких аката која је извршена Јединственим европским актом 1986. године начело супсидијарности се појављује у релативно скромној улози. Поново без изричитог помињања, ово начело постаје руководећи принцип у новоуведеној области заштите животне средине. Тим актом било је предвиђено деловање ЕЕЗ ако се циљеви еколошке политике могу успешније остварити на „комунитарном нивоу него на националном нивоу“¹⁰.

³ Илија Вујачић, „Држава, демократија и супсидијерност“, *Савремена држава* (ур. Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић), Чигоја, Београд 2008, 87.

⁴ Више о томе видети: Patrik McKinley Brenan, „Subsidiarity in the tradition of Catholic Social Doctrine“, *Global Perspective of Subsidiarity* (ed. Augusto Zimmermann) Springer Dordrecht, Heidelberg-New York-London 2014, 29-48.

⁵ И. Вујачић, 88.

⁶ Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur, *European Union Treaties*, C.H.Beck, Hart, München-Oxford-Portland 2015, 36.

⁷ Trevor C. Hartly, *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford 2014, 123.

⁸ Извештај носи назив по тадашњем белгијском премијеру Леу Тиндемансу (Leo Tindemans) који га је поднео. Доступно на: http://aci.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf.

⁹ Текст документа доступан на: https://www.cvce.eu/content/publication/2002/5/6/0c1f92-e8-db44-4408-b569-c464cc1e73c9/publishable_en.pdf.

¹⁰ Чл. 130 п Уговора о оснивању ЕЕЗ, како је формулисан Јединственим европским актом.

Убрзо се показало да је имплицитно увођење супсидијарности у област заштите животне средине представљало иницијалну капислу која ће ово начело поставити у епицентар расправа о даљем току развоја европских интеграција, а посебно дискусија о вертикалној подели власти између ЕУ и држава чланица. Када су започели преговори о закључивању Уговора из Мастрихта, управо се супсидијарност нашла у самом њиховом средишту. И не само то, већ ће се по њиховом окончању говорити о супсидијарности „као речи која је спасла Мастрихт“¹¹. Начело супсидијарности нашло је своје место у Уговору о Европској заједници (даље: ЕЗ) који му поверава функцију регулаторног принципа само у домену ЕЗ и само за она овлашћења која нису искључивог карактера. У тим областима „Заједница предузима активности, у складу са начелом супсидијарности, само ако и у оној мери у којој државе чланице не могу у задовољавајућој мери постићи циљеве предложене активности и које, због свог обима и дејства предложене активности, може боље постићи Заједница“¹². Уговор из Мастрихта открио је и легализовао још једну функцију супсидијарности. Она се, наиме, појављује као политички принцип на коме се темељи и на коме ће се у будућности заснивати изградња „све тешње уније народа Европе“ у којој се одлуке доносе што је могуће ближе грађанима, а у складу са начелом супсидијарности¹³.

Интерес за начело супсидијарности није престао са усвајањем Уговора из Мастрихта. Напротив, и пре него што се мастило којим је он потписан осушило, то начело ће се појавити као најважнија тачка дневног реда састанка Европског савета који је одржан у Единбургу 11. и 12. децембра 1992. године. Осим што је начело супсидијарности инаугурисано као темељни принцип ЕУ, шефови држава и влада су у форми анекса усвојили „Свеобухватни приступ Савета примени принципа супсидијарности и чл. 3б Уговора о ЕУ“¹⁴. У овом заиста свеобухватном документу начело супсидијарности је анализирано заједно са друга два темељна принципа ЕУ, а то су начело поверених овлашћења и начело пропорционалности. Коначан резултат ових напора било је усвајање Протокола бр. 2 о примени начела супсидијарности и пропорционалности уз Уговор из Амстердама 1997. године.

Јачање примене начела супсидијарности било је једна од важнијих тема Конвента који је усвојио Уговор о уставу за Европу. Показало се да је то

¹¹ Видети: Deborah Z.Cass, „The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community“, *Common Market Law Review*, 29/1992, 1107-1136.

¹² Чл. 3 б, ст. 2 Уговора о ЕЕЗ, како је формулисан Уговором из Мастрихта.

¹³ Тач. 11 преамбуле Уговора о ЕУ, како је усвојен 1992. године Уговором из Мастрихта. Шире о томе видети: Herman-Josef Blanke, Stelio Mangiameli, *The Treaty on the European Union: a Commentary*, Springer, Berlin 2013, 75-77.

¹⁴ Доступно на: http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm; 15-23.

уједно и један од неспорних елемената овог иначе неуспелог подухвата. Када се касније приступило ревизији неприхваћеног Уговора о уставу државе чланице су готово једногласно инсистирале не само на опстанку начела супсидијарности у новом реформском уговору, већ и на јачању његове улоге¹⁵. Тако је Лисабонски уговор углавном преузео раније формулације начела супсидијарности, што, између осталог, значи да је ово начело преживело у обе своје варијанте: као политички принцип организације ЕУ, али и као руководећи принцип који уређује вршење овлашћења ЕУ.

3. СУПСИДИЈАРНОСТ КАО ПОЛИТИЧКО НАЧЕЛО ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЕУ

Као политичко начело, супсидијарност претпоставља постојање одређене замисли о томе каква јесте и треба да буде заједница чије устројство оно уређује. Другим речима, супсидијарност подразумева постојање одређене идеје и теорије о интеграцији. Као што један теоретичар интеграције пише „да би се начело супсидијарности инструментализовало у политичке сврхе, потребно је да већ постоји замисао о томе за шта га треба инструментализовати”¹⁶.

Тачка 13 Преамбуле Уговора о ЕУ (даље: УЕУ) као одговор на то питање нуди концепт „тешње уније народа Европе”. Са становишта историје примарног права, управо концепт „тешње уније народа Европе” претходи начелу супсидијарности. У оснивачким уговорима он се појављује већ 1957. године у Уговору о ЕЕЗ, прецизније у његовој преамбули и то као самостални концепт. До његовог повезивања са начелом супсидијарности, као и са принципом блискости, дошло је тек са Уговором из Мастрихта.

Такав историјски развој навео је један број теоретичара да закључе како се концепт „тешње уније народа Европе” има свести на начело супсидијарности¹⁷. Доминантна школа мишљења препознаје, међутим, његову самосталну егзистенцију и инсистира на његовом телеолошком садржају. Сматра се, наиме, да он указује на општи, генерални циљ коме интеграције унутар ЕУ треба да воде, а то је трансформација Уније какву познајемо на овом степену развоја. У прилог томе несумњиво говоре и одредба чл. 1 УЕУ који представља „једну нову фазу у процесу стварања све тешње уније народа Европе”, а у којој се одлуке доносе у складу са принципом транспарентности и блискости.

¹⁵ Више о томе видети: David Phinnemore, *The Treaty of Lisbon Origins and Negotiation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, 34-38; 76-77; 94; 230.

¹⁶ H.-W. Micklitz, 514.

¹⁷ Vaughne Miller, „‘Ever Closer Union’ in the EU Treaties and Court of Justice Case Law“, *House of Commons Library, Briefing Paper*, No.07230, 16 November 2015, 6.

Несагласност у мишљењима наступа када је потребно да се та будућа, жељена унија ближе објасни. Федералисти тврде да се ради о политичком телу које имплицира тешње везе између власти држава чланица, унију влада држава чланица, међународну или наднационалну државу, да се послужимо језиком Јиргена Хабермаса¹⁸. Насупрот њима, значајан број аутора ову фразу тумаче тако да циљ није стварање тешње уније држава, већ ближе повезивање народа Европе, те се жељена, будућа унија има схватити као стварање блиских културних и духовних веза. Другим речима, ако је икад и постојала, „данас не постоји заједничка визија јединственог *telos*-а уније 28 држава чланица ЕУ. У најмању руку, нема јединственог циља политичке интеграције који је заједнички за све њих”¹⁹. Чак постоји озбиљна сумња да се иза ове формулације крије било каква конкретна политичка, а још мање правна обавеза²⁰.

Имајући све то у виду, нимало не чуди запитаност над садржајем супсидијарности као политичког начела. Одмах се намеће питање да ли то начело уопште ствара било какве обавезе субјектима правног поретка ЕУ, а посебно институцијама и државама чланицама у погледу структуре ЕУ и њене даље еволуције. Оно што је сасвим сигурно јесте да се на тачки 13 преамбуле УЕУ не може темељити никаква правна обавеза која би била подвргнута правосудној контроли и уживала заштиту Суда правде ЕУ²¹. Исто тако је ван сваке сумње да се супсидијарности као политичком начелу не може одрећи било какав значај. Реч је заправо о концепту који је инспирирао и снажно утицао на политичке перцепције држава чланица и изградњу консенсуса између њих о развоју институционалног система и балансирању вертикалне поделе власти у процесу измене оснивачких уговора ЕУ.

4. СУПСИДИЈАРНОСТ КАО РУКОВОДЕЋЕ НАЧЕЛО У ВРШЕЊУ ОВЛАШЋЕЊА ЕУ

Уговор из Лисабона углавном преузима формулације које су већ биле садржане у Уговору о ЕЗ, с тим што се у примарном праву ЕУ први пут, осим државног, помиње регионални и локални ниво организовања власти. Уз овај уговор усвојен је и Протокол бр. 2 о примени начела супсидијарности и пропорционалности, који укључује националне парламенте и Комитет региона у механизам праћења и контроле примене принципа супсидијарно-

¹⁸ Jürgen Habermas, „Why Europe Needs a Constitution“, *New Left Review* 11, sep oct 2001, 6-8.

¹⁹ *Ever Closer Union, Report of hearing held on 15th April, 2016* (eds. Simon Glendinning, Roch Dunin-Wasowicz), London School of Economics and Political Science, European Institute, London 2016, 8.

²⁰ *Ibid.*, 18.

²¹ Koen Lenaerts, Piet Van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 2011, 133.

сти на нивоу ЕУ. Па ипак, најзначајнија новина коју Лисабонски уговор доноси у вези са овим принципом јесте његово конституисање као руководећег принципа за ЕУ у целини, дакле за све области њеног деловања, укључујући бивши други и трећи стуб.

Начело супсидијарности представља регулаторни принцип у вршењу овлашћења која не припадају искључивој надлежности Европске уније²², односно у оним случајевима у којима ЕУ ужива подељена овлашћења или овлашћење да подржава, координира и допуњава активности држава чланица²³. Када је реч о подељеним овлашћењима, ЕУ може донети одлуку да стави изван снаге акт који је раније донела и препусти државама чланицама да регулишу релевантну материју, уколико то поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности захтева²⁴.

Према слову оснивачког уговора²⁵ начело супсидијарности дозвољава ЕУ да врши своја овлашћења ако су испуњена два услова. Први од њих, тзв. негативни услов или тест неопходности (*necessity test*) састоји се у томе да државе чланице својим активностима не могу у задовољавајућој мери постићи циљеве које ЕУ намерава да оствари својом активношћу, било на државном, регионалном или локалном нивоу. У теорији се овај критеријум назива и тестом националне недовољности²⁶.

Други, позитиван услов или тест додатне вредности (*value added test*), односно компаративне ефикасности (*comparative efficiency*) захтева да се циљеви предложене мере, с обзиром на њен домашај и ефекте, могу боље постићи на нивоу ЕУ. Наиме, када је реч о овлашћењима која нису искључивог карактера, претпоставка је да су државе чланице превасходно позване да раде на остваривању релевантних циљева. ЕУ је, пак, допуштено да делује само ако државе чланице не могу постићи циљ предложене активности у довољној мери, већ ће то боље учинити ЕУ²⁷.

²² Чл. 3 Уговора о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ). Суд правде је у неколико наврата потврдио становиште које одбацује примену начела супсидијарности у односу на искључива овлашћења ЕУ. Видети случајеве: C-288/11 P, *Mitteldeutsche Flughafen AG and Flughafens Leipzig-Halle GmbH v. Commission*, ECLI:EU:C:2012:821, para.79; T-31/07, *Du Pont de Nemours (France) SAS v. Commission*, ECLI:EU:T:2013:167, para.204-205; T-420/05 *Vischim Srl. v. Commission*, ECLI:EU:T:391.

²³ Чл. 4, 5 и 6 УФЕУ. Више о томе: Весна Кнежевић Предић, Зоран Радивојевић, „Границе надлежности Европске уније – начело поверених овлашћења“, *Анали Правног факултета у Београду*, 3/2018, 108-128.

²⁴ Чл. 241 УФЕУ.

²⁵ Чл. 5, ст. 3 УЕУ

²⁶ Robert Schütze, „EU Competences Existence and Exercise“, *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. Anthony Arnall, Damian Chalmers), Oxford University Press, Oxford 2015, 91.

²⁷ *Ibid.*, 90. Занимљиво је да Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности усвојен уз Амстердамски уговор изричито прецизира критеријум „незадовољавајућег постигнућа“, док Протокол бр. 2 уз Лисабонски уговор то не чини.

Већ помињани закључци Европског савета из Единбурга захтевају да се испита да ли ће активност ЕУ у конкретном случају донети предност која је толико значајна у односу на предност коју би донела активност држава чланица да ограничење њиховог деловања изгледа прихватљиво. Оцена да ли се на нивоу ЕУ боље постижу циљеви мора бити заснована на квантитативним, и када је год могуће, квалитативним мерилима. Неопходно је укалкулисати и све административне и финансијске трошкове који падају на терет ЕУ, држава чланица, регионалних и локалних власти, као и могућност да се они минимализују и доведу у сразмеру са циљевима које треба постићи²⁸.

Као адресат обавезе поштовања начела супсидијарности у оснивачком уговору се помиње ЕУ²⁹, што заправо значи да је морају поштовати све њене институције³⁰, као и сва тела, службе и агенције које извршавају поверена овлашћења. Деловању овог принципа подвргнути су сви акти ових органа без обзира да ли имају правно обавезујући акарактер. Посебан значај, међутим, примарно право ЕУ посвећује контроли примене начела супсидијарности у законодавном поступку. Стога поменути Протокол бр. 2 установљава посебну процедуру контроле примене овог начела како од стране органа учесника у законодавном поступку, тако и других институција када учествују у том процесу. Конкретно, реч је о њиховој обавези да узму у обзир мишљење националних парламената о усаглашености нацрта законодавног акта са начелом супсидијарности.

С друге стране, као бенефицијари обавезе поштовања начела супсидијарности појављују се државе чланице. Овај принцип не ствара никаква права за индивидуалне субјекте права ЕУ, тј. за физичка и правна лица. Као што је Суд правде истакао, „начело супсидијарности уређује вертикалну поделу власти, поделу власти између држава чланица и ЕУ, а не њихова овлашћења и обавезе према појединцима“³¹.

О значају који начело супсидијарности има у процесу функционисања ЕУ речито сведочи решеност твораца Лисабонског уговора да изграде механизам перманентног надзора над његовом применом, да у њега активно укључе националне парламенте чланица и обезбеде судски систем контроле. Ради се заправо о механизму који обезбеђује како *ex ante* контролу, односно систем раног упозоравања (*early warning system*), тако и правосудну или *ex post* контролу о којој ће бити речи нешто касније.

Према систему раног упозоравања свака од институција која учествује у процесу усвајања законодавних аката дужна је да поштује и обезбеди при-

²⁸ Чл. 5 Протокола бр. 2 уз Лисабонски уговор.

²⁹ Чл. 5, ст. 3 УЕУ.

³⁰ Чл. 13 УЕУ.

³¹ C-221/10 P, *Artgodan GmbH v. Commission*, EU:C:2012:216, para. 75.

мену начела супсидијарности³². Том приликом посебно значајна улога намењена је Комисији. Пре него што поднесе предлог законодавног акта она је у обавези да спроведе широке консултације са заинтересованим субјектима, узимајући у обзир регионалне и локалне димензије мере. Предлози законодавних аката морају садржати образложење у погледу поштовања начела супсидијарности и, када је то неопходно, посебан додатак који детаљно разматра ово питање.

Институције које учествују у законодавном поступку упућују националним парламентима нацрте свих законодавних аката и предлоге амандмана истовремено када и другим органима³³. Сваки нацрт акта мора садржати детаљна образложења која омогућавају националним парламентима оцену да ли је нацрт у складу са начелом супсидијарности³⁴. Национални парламент или дом националног парламента имају рок од осам недеља од дана достављања нацрта да пошаљу одговарајућој институцији образложено мишљење о томе зашто достављени нацрт сматрају супротним начелу супсидијарности³⁵.

Предлагач акта је дужан да узме у обзир достављено образложено мишљење. У случају да мишљење о несагласности са начелом супсидијарности подржи најмање једна трећина од укупног броја гласова које имају национални парламенти предлог акта се враћа Комисији на поновно разматрање (тзв. жути картон). Притом сваки национални парламент располаже са два гласа, а у случају дводомних парламената сваки дом има по један глас. Ако је реч о акту из области слободе, безбедности и правде³⁶ потребна већина за оспоравање сагласности са начелом супсидијарности износи једну четвртину гласова који припадају националним парламентима.

Комисија или друга институција којој је образложено мишљење упућено, може одлучити да измени, повуче или остане при предлогу акта. Ако се определи да задржи предлог неопходно је да своју одлуку образложи. У случају да се акт усваја у редовном законодавном поступку, а његовом предлогу се због непоштовања начела супсидијарности противи више од половине од укупног броја гласова додељених националним парламентима, Комисија је дужна да преиспита свој предлог. После тога она може изменити или повући свој предлог. Уколико, пак, одлучи да остане при предлогу обавезна је да у свом образложеном мишљењу наведе разлоге због којих сматра да је предлог законског акта у складу са начелом супсидијарности.

³² Чл. 1 Протокола.

³³ Чл. 4 Протокола.

³⁴ Чл. 5 Протокола.

³⁵ Чл. 6 Протокола.

³⁶ Чл. 76 УФЕУ.

Образложени предлог, заједно са ставом националних парламената, подноси се институцијама које су овлашћене да донесу законодавни акт. Ови органи заузимају свој став о спојивости законодавног акта са начелом супсидијарности у току првог читања. Савет може већином од 55% својих чланова, а Парламент већином својих чланова, предлог законодавног акта прогласити несагласним са начелом супсидијарности. У том случају предлог више неће бити предмет разматрања³⁷, односно законодавни поступак се не наставља (тзв. наранџасти картон)³⁸.

Парламенти чланица су се до сада у неколико наврата определили да искористе могућност *ex ante* контроле, усвајајући образложена мишљења о несагласности предлога законодавних аката ЕУ са начелом супсидијарности. Систем раног упозоравања први пут је активиран у мају 2012. године када је предлог Уредбе који је сачинила Комисија о начину вршења права колективног деловања у области слободе оснивања предузећа и слободе пружања услуга (тзв. *Monti II*) добио жути картон 12 од 40 националних парламената или њихових домова (укупно 19 гласова) због несагласности за начелом супсидијарности. Комисија је изјавила да предлог не крши ово начело, али га је ипак повукла. У октобру 2013. године национални парламенти и њихови домови из 13 држава чланица (укупно 18 гласова) дало је жути картон предлогу Уредбе о оснивању Канцеларије европског јавног тужиоца. Пошто је размотрила образложена мишљења националних парламената, Комисија је закључила да предлог не крши начело супсидијарности и одлучила да остане при њему. Том приликом изразила је своју намеру да уредбу спроведе кроз механизам ближе сарадње.³⁹

5. ПРАВОСУДНА КОНТРОЛА ПРИМЕНЕ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ

Правосудна или *ex post* контрола заснива се на надлежности Суда правде да одлучује у поступку оцене законитости легислативних аката ЕУ⁴⁰, а у

³⁷ Чл. 7 Протокола.

³⁸ Назив „жути картон“ настао је као резултат аналогије са сакцијама које се примењују у фудбалској игри. Други термин „наранџасти картон“ инспирисан је, чини се, саобраћајном сигнализацијом, односно светлима на семафору. Више о томе: Jean-Victor Louis, „National Parliaments and Principle of Subsidiarity – Legal Opinions and Practical Limits“, *European Constitutional Law Review*, 4/2008, 429-438.

³⁹ Видети: Commission, Annual Report 2012 on subsidiarity and proportionality, 30.7.2012 COM(2013) 566 final, 7; Commission, Annual Report 2013 on subsidiarity and proportionality, 5.8.2014 COM(2014) 506 final, 8. Више о томе: Davor Jančić, „The game of cards: national parliaments in the EU and the future of the early warning mechanism and the political dialogue“, *Common Market Law Review*, 52/2015, 945-948.

⁴⁰ Чл. 263 УФЕУ.

вези са обавезом поштовања начела супсидијарности. Активну легитимацију у овом поступку имају државе чланице или национални парламенти, односно њихови домови у чије име тужбу подноси влада државе којој припадају. Могућност да државе чланице подносе тужбе за поништај због повреде начела супсидијарности постојала је и раније,⁴¹ те Лисабонски уговор у том погледу не доноси ништа ново. Међутим, главна промена коју предвиђа Протокол бр. 2 је у томе што сада владе које заступају државе пред Судом то чине на иницијативу и у име националног парламента или једног од његових домована.⁴²

Из ове нове одредбе није сасвим јасно да ли национални парламенти и нека од њихових већа имају право да самостално подносе тужбу или у њихово име тужбу нотификује држава чланица као једини овлашћени тужилац у овом поступку. Преовлађује став да је овде реч о индиректној процесној легитимацији националних парламената чија имплементација захтева усвајање адекватних процедура на националном нивоу.⁴³ Према томе, законодавству сваке државе чланице препуштено је да уреди однос парламента и владе у вези са начином остваравања овог права. Интерни системи неких држава ово питање уносе у националне уставе (на пример, Немачка, Француска, Аустрија и Ирска⁴⁴), док је у већини других (нпр. Велика Британија) оно регулисано актима ниже правне снаге (законима или пословницима о раду парламената). У периоду након ступања на снагу Лисабонског уговора није поднета ниједна тужба за поништај због повреде начела супсидијарности од стране држава чланица на основу иницијативе или у име националних парламената.

Као други активно легитимисани подносилац тужбе за поништај због повреде начела супсидијарности може се појавити Комитет региона. У овом случају процесна легитимација Комитета резултат је његове основне функције заступника интереса локалних и регионалних власти на нивоу ЕУ због

⁴¹ Philipp Kiiver, „The Composite Case for National Parliaments in the European Union. Who Profits from Enhanced Involvement?“, *European Constitutional Law Review*, 2/2006, 247.

⁴² Чл. 8 Протокола.

⁴³ Више о томе: Зоран Радивојевић, „Реформа поступка судске контроле ваљаности аката институција Европске уније: тужба за поништај“, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније* (ур. Саша Кнежевић), Правни факултет у Нишу, Ниш 2017, 40-42.

⁴⁴ Тако је, рецимо, немачким Основним законом ово право гарантовано и горњем (Bundesrat) и доњем (Bundestag) дому, с тим да је Bundestag дужан да подржи тужбу и у случају када једна четвртина његових чланова гласа за такав предлог (чл. 23, ст. 1, тач. а). За став Савезног уставног суда Немачке видети превод његове одлуке од 13. јуна 2009. године: *Common Market Law Review*, 12/2010, 371. Са своје стране француски устав прописује да ће се поступак због кршења начела супсидијарности покренути на захтев 60 чланова Доњег дома или/и 60 чланова Сената (Горњи дом), при чему први има 577, а други 348 чланова (чл. 88, ст. 6).

чега му је признато право да у саветодавном својству учествује у законодавном поступку. Протоколом бр. 2 Комитет региона добио је овлашћење да поднесе тужбу за поништај због повреде начела супсидијарности приликом доношења свих законодавних аката код којих је оснивачким уговором предвиђено његово консултовање⁴⁵.

После ступања на снагу Лисабонског уговора пред Судом правде није било ниједног предмета по тужби за поништај Комитета региона. За такво стање судске праксе доктрина нуди два могућа објашњења. Најпре, то се тумачи као евентуална последица успешног ангажовања овог Комитета на плану поштовања начела супсидијарности у предзаконодавним консултацијама због чега до сада није било потребе за подношењем тужбе за поништај по основу повреде овог начела. Друго могуће објашњење везано је за јуриспруденцију Суда која свакако не мотивише Комитет да користи своје ново овлашћење.⁴⁶ Наиме, Суд правде у овој материји није до сада показао активизам као у неким другим областима, што је можда обесхрабрило Комитет региона као потенцијалног тужиоца и утицало да своју активност преусмери на *ex ante* контролу примене начела супсидијарности.⁴⁷

6. ЗАКЉУЧАК

Досадашња разматрања упућују на наизглед парадоксални закључак да је супсидијарност можда један од најкритикованијих, презрених и ретко вољених концепата, да парафразирамо цитат са почетка овог текста, али свакако концепт који, захваљујући у првом реду вољи држава чланица, истрајава и чак се развија у праву ЕУ. У примарно право ЕЗ он је ушао тихо и безимено, као руководеће начело за вршење овлашћења у релативно уској и у то време новој области заштите животне средине. Са оснивањем ЕУ супсидијарност доживљава значајну еволуцију постајући како руководеће начело за вршење подељене надлежности у оквиру ЕЗ, тако и политички принцип организације новонастајуће ЕУ. Лисабонски уговор задржава супсидијарност у оба ова вида, али шири домен њене примене на све области подељене надлежности ЕУ. У исто време се појављују и развијају механизми који омогућавају имплементацију и контролу примене супсидијарности, али само у његовој функцији регулаторног начела. Насупрот томе, супсидијарност као политички принцип организовања ЕУ стагнира и остаје онаква каква је

⁴⁵ Чл. 8, ст. 2 Протокола.

⁴⁶ Tunjica Petrašević, „Postupci pred Sudom EU“, *Procesno-pravni aspekti prava EU* (ur. Tunjica Petrašević, Igor Vuletić), Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera, Osijek 2016, 40.

⁴⁷ Gabriel A. Moens, John Trone, „The Principle of Subsidiarity in EU Judicial and Legislative Practice: Panacea of Placebo?“, *Journal of Legislation*, 2015, Volume 41, Issue 1, 65-102

предвиђена и прописана уговором из Мастрихта сада већ далеке 1992. године. Судбински повезан са концептом „све тешње уније народа Европе“, о чијем значењу сагласности још увек нема, тај политички принцип остаће неискоришћено средство великог потенцијала све док се не постигне консенсус о основним карактеристикама те жељене заједнице.

Развојни пут супсидијарности као начела које уређује начин на који се подељена овлашћења ЕУ врше дуг је и богат. Његов домашај је, чини се, најшири могућ јер се примењује на сва овлашћења ЕУ, изузев искључивих овлашћења. Круг аката који су подвргнути контроли је, такође, најшири могућ. Посебно створене процедуре за контролу примене начела супсидијарности у поступку усвајања законодавних аката постоје и то како *ex ante*, тако и *ex post*. Увођење националних парламената у ове поступке требало је да ту контролу ојача и да јој демократски легитимитет. Уколико постоји незадовољство њиховим функционисањем, јер се сматра да, упркос свему, ЕУ и даље на себе преузима овлашћења која би ваљало оставити државама чланицама или чак нижим нивоима власти, терет кривице за такво стање не може се превалити искључиво на Комисију и Савет. Пре ће бити да се у оним институцијама од којих се највише очекивало, а то су национални парламенти, још увек није кумулирао довољан квантум сагласности о томе да је нека од предложених мера заиста супротна начелу супсидијарности. Другим речима, околност да механизам који стоји на располагању није донео резултат у погледу очувања домена држава чланица још увек не значи да је супсидијарност лишена своје заштитне улоге.

С друге стране, опрез који је Суд правде показао у ретким споровима који се тичу супсидијарности не мора да буде разлог за задовољство, али се може схватити и као спремност овог органа да поштује границе између правосудне функције, чији је он носилац, и функција институција укључених у поступак усвајања аката, тј. Комисије, Савета и Парламента, који су, између осталог, овлашћени да предложе и одлуче о потреби усвајања неке мере и правном основу на коме ће се она засновати. Рецимо, на крају, да се начелу супсидијарности не може замерити да је изневерило функцију заштите индивидуалног субјекта и његове приватне сфере. Увођење овог начела у право ЕУ никада није обећавало заштиту физичких и правних лица од стране јавних власти, било на нивоу ЕУ или на нивоу држава чланица. Чак ни у свом тврђем правном облику, супсидијарност као регулаторни принцип у вршењу овлашћења ЕУ, није имало такву улогу, будући да му је изреком одузето непосредно дејство.

Zoran R. Radivojević, Ph.D., Full Professor
University of Niš
Faculty of Law Niš
zoranr@prafak.ni.ac.rs

Vesna P. Knežević Predić, Ph.D., Full Professor
University of Belgrade
Faculty of Political Sciences Belgrade
vesna.knezevicpredic@fpn.bg.ac.rs

The Principle of Subsidiarity and its Application in European Union Law

Abstract: *The principle of subsidiarity embodies the idea of conferring a specific power to the higher level or wider community only provided that it is more effective for accomplishing the envisaged objectives than the action taken at the lower level of authority. Taken from the constitutions of some of the EU Member States, this principle was first introduced into the primary law of the European Communities, although without an explicit reference, as a guiding principle in the field of environmental protection. With the establishment of the European Union, the subsidiarity principle has substantially developed, both as a main principle of political organisation for the EU and as a governing principle in the exercise of non-exclusive powers which are conferred to the EU. The Lisbon Treaty has retained the principle of subsidiarity in both aforementioned forms, but it extends the scope of its application to all areas of the EU activities, including the former second and the third pillar. Concurrently, it establishes mechanisms which enable the implementation and continuous monitoring of the application of the subsidiarity principle in the process of adopting legislative acts. It is actually a mechanism that ensures ex ante control, which entails an early warning system involving the scrutiny of national parliaments of Member States. On the other hand, the judicial or ex post control is carried out by the Court of Justice in the process of judicial review, on the basis of filed actions for annulment on the ground of violation of the subsidiarity principle. In addition to the Members States, the applicants authorized to initiate this proceeding are also the national parliaments, their chambers or the Committee of the Regions.*

Keywords: *subsidiarity, European Union, Lisbon Treaty, early warning system, judicial control.*

Датум пријема рада: 14.11.2018.