

Mr.sc. Majda Rubić, dipl.iur.

Pregledni znanstveni rad  
UDK 340.137:061.1(EU)

# PROVJERA POŠTIVANJA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA NA EUROPSKOJ RAZINI

**Sažetak:** Ostvarivanje nadležnosti Unije prema načelu supsidijarnosti znači djelovanje samo u slučaju da se može na bolji način postići utvrđene ciljeve kada ih države članice ne postižu na zadovoljavajući način na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Pri tome je mjera koju poduzima Unija proporcionalna, odnosno „ne smije prelaziti ono što je prijeko potrebno za postizanje ciljeva Ugovora“. U slučaju da zakonodavac Unije, Parlament i/ili Vijeće dobije zakonodavni prijedlog Komisije prije prvog čitanja ili u zakonodavnoj fazi, razmatra je li taj prijedlog spojiv s načelom supsidijarnosti, dok zakonodavne odluke koje donosi prosljeđuje nacionalnim parlamentima na očitovanje u svezi s poštivanjem načela supsidijarnosti. Pri tome je zanimljiva uloga Odbora regija kojem su proširena prava prema Lisabonskom ugovoru, omogućeno je da brani interese regija prema načelu supsidijarnosti pokretanjem postupka pred Europskim sudom. U svezi s utjecajem ovog načela sudska praksa je još uvijek preskromna da bi imala i odaslala očekivanu poruku i stoga je značajna nadzorna zadaća zakonodavca uvažavajući mišljenja o sukladnosti EU akata u odnosu na supsidijarnost, ta mišljenja donose Odbor regija EU-a i nacionalni parlamenti.

**Ključne riječi:** Nadzor načela supsidijarnosti, prijedlog zakonodavnog akta, Odbor regija EU-a, nacionalni parlamenti, Protokol 2. Lisabonskog ugovora

## 1. UVOD

Regionalizam kao odraz europske integracije predstavlja društveni zahtjev regija prema nacionalnim središnjim institucijama za većom autonomijom, ali i porast tendencije prepoznavanja interesa regija različitog od interesa međunarodnih i EU institucija. U različitim područjima djelovanja regionalna politika ide smjerom kojim se ohrabruju manje regije da zahtijevaju pravo na inicijativu budući se tri četvrtine cjelokupnog EU zakonodavstva provodi na lokalnoj i regionalnoj razini. Intencija da se EU odluke donose što bliže građanima postavlja problem kako podijeliti nadležnosti na razini Unije ili države članice jer se to ne definira Lisabonskim ugovorom. Međutim, odredbama Protokola 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti Lisabonskog ugovora, predviđeno je usvajanje konzultacija lokalne i regionalne dimenzije od stra-

ne Komisije kada izrađuje i donosi prijedloge „zakonodavnih“ akata. Tijekom zakonodavnog postupka predstavnici lokalnih i regionalnih zajednica mogu davati mišljenja prije podnošenja prijedloga zakona i kasnije u fazi usklađivanja nacрта zakonskih akata s načelom supsidijarnosti, u svim pitanjima koja ih se tiču u područjima u kojima se predviđeno uključuju u proces odlučivanja. U tom pogledu je na području supsidijarnosti nastala nova pravna situacija, europske lokalne i regionalne vlasti mogu voditi organiziranu obranu svojih interesa putem Odbora regija jer im to tijelo pred institucijama EU-a jamči njihove prerogative s mogućnošću podnošenja tužbe pred Sudom EU-a.

U Europskoj uniji postoji obveza poštivanja načela supsidijarnosti za svaku fazu postupka donošenja EU akta, svaki nacrt „zakonodavnog“ akta sadrži iscrpnu izjavu koja omogućuje procjenu poštivanja tog načela, dakle i nacionalni zakonodavac se obvezao na provođenje načela. Problem istraživanja koji se ovdje obrađuje predstavlja potreba da se općenito nadzor supsidijarnosti veže na zakonodavca, da se učinak tog načela uvjetuje samodisciplinom zakonodavca čime se odbacuje nužnost podložnosti načela sudskom nadzoru. Daljnji tekst je pokušaj argumentacije ove teze.

Slijedom problema istraživanja koji je u procesu regionalizacije na nacionalnom i nadnacionalnom planu povezan logistikom Odbora regija, pojavljuje se važnost utjecaja tog tijela Unije jer predstavnici vlasti u lokalnim zajednicama i regijama mogu očekivati i tražiti zaštitu svojih interesa prema načelu supsidijarnosti.

## 2. PROPISI KOJI UREĐUJU SUPSIDIJARNOST

Definicija načela supsidijarnosti prema Lisabonskom ugovoru<sup>2</sup> znači raspodjelu nadležnosti između Unije i članica, isključive nadležnosti EU navode se člancima 3. i 6. UFEU/L, nadležnosti koje dijele Unija i članice u članku 4. UFEU/L-a, a one koje ostaju članicama u članku 2/1 UFEU/L-a. Narav supsidijarnosti u funkcioniranju demokratskog društva povezana je na opće dobro i dolazi do izražaja u preispitivanju razdiobe utjecaja moći između Unije i država članica te središnje i regionalne vlasti s lokalnim zajednicama u državi članici<sup>3</sup>. U Uniji se s načelom supsidijarnosti pokušava urediti podjelu nadležnosti i odnose država članica s EU institucijama u sklopu europskih politika tako da se u postupcima donošenja EU propisa, njihovog preuzimanja i provedbe u nacionalno pravo djelovanje ne nameće iz centra<sup>4</sup>. Načelo supsidijarnosti kako ga uređuje Unija, povezano je s višerazinskim upravljanjem i odlučivanjem, a odražava sustav zajedničkog vladanja na četiri razine: europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj<sup>5</sup>. Osim kada

1 Termin zakonodavni akt koristiti će se za potrebe ovoga rada i označava sve akte koje Komisija predlaže Parlamentu i Vijeću na usvajanje.

2 Lisabonski ugovor sadrži izmjene i dopune dvaju ugovora iste pravne vrijednosti: Ugovor o Europskoj uniji (Maastricht, 1992) i Ugovor o osnivanju Ekonomske zajednice (Rim, 1957), preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UEU/L i/ili UFEU/L), u Adrias, zbornik br. 1/2010, HAZU, Split te objavljen uz Pristupni ugovor Hrvatske Europskoj uniji (NN-MU, br. 2/2012).

3 O pitanju dodjeljivanja nadležnosti (decentralizacija) i poslova (dekoncentracija) unutar supsidijarnosti, Šimac Neven (2007.), a o političkom i pravnom aspektu, Šimunović Ivo (2009.)

4 Lajh. D. u bitnome: smanjivanjem regionalnih razvojnih razlika između članica EU-a i unutar neke članice EU-a razvila se kohezijska politika kao dopuna regionalnoj politici u članicama EU-a. Nova praksa upravljanja koju je Unija razvila zajednički je rezultat međusobnog utjecaja svih upletenih.

5 Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora Mišljenje Odbora o višerazinskom upravljanju bilo je referentni dokument o europskom upravljanju koji je Komisija preporučila u području zakonodavstva (CdR 397/2006). Kasnije se na to nadovezuje Mišljenje (objavljeno u OJC 120/23 od 28.5.2009.), kojim Odbor ističe integrirani pristup kao način da se regionalna politika razvija uz

ima isključivu nadležnost, Unija djeluje i kad institucije procijene da njihove akcije mogu biti djelotvornije u usporedbi s akcijama nacionalne, regionalne ili lokalne razine. Odredbama Lisabonskog ugovora u članku 5. UEU/L navodi se:

- „1. Granice nadležnosti Unije uređene su načelom dodjeljivanja. Ostvarivanje nadležnosti Unije uređeno je načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.*
- 2. U skladu s načelom dodjeljivanja, Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice Ugovorima dale kako bi postigla u njima utvrđene ciljeve. Nadležnosti koje Ugovorima nisu dane Uniji, zadržavaju države članice.*
- 3. U skladu s načelom supsidijarnosti, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako, i u mjeri u kojoj države članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve koji su sadržani u predloženim mjerama, bilo na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a koji se mogu, zbog opsega ili učinka koji proizlazi iz predložene mjere, na bolji način postići na razini Unije. Institucije Unije načelo supsidijarnosti primjenjuju kako je to utvrđeno Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Nacionalni parlamenti osiguravaju usklađenost s načelom supsidijarnosti u skladu s postupkom utvrđenim tim protokolom.*
- 4. U skladu s načelom supsidijarnosti, sadržaj i oblik mjere koju poduzima Unija ne smije prelaziti ono što je prijeko potrebno za postizanje ciljeva Ugovora. Institucije Unije načelo proporcionalnosti primjenjuju na način utvrđen Protokolom 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.“*

EU institucije djeluju kada je to neophodno za ostvarivanje ciljeva, tada će isto rješenje koje primjenjuju u svim članicama realizirati tako da nacionalna rješenja zamijene zakonodavstvom EU-a zbog potrebe usklađenja različitih gospodarskih, socijalnih, ekoloških i drugih politika. Supsidijarno djelovanje nacionalnih regija i lokalnih zajednica ostvaruje se kada se u područjima koja ne spadaju u isključivu kompetenciju Unije, rezultati po opsegu i učinku mogu postići na razini države članice, regije ili na lokalnoj razini. Situacije kada načelo supsidijarnosti osigurava da se odluke donose na nižim razinama vlasti ostvaruju se nakon procjene da nije neophodno primijeniti EU zakonodavstvo jer se radi o područjima u kojima postoji podijeljena nadležnost članica s Unijom, rješenja se tada donose u pravnim sustavima država članica. Međutim, i tada mogu institucije EU-a regulirati ako ciljeve predloženog djelovanja ne mogu na zadovoljavajući način ostvariti same države članice. Vrší se izbor razine na kojoj se akcija provodi od Unije do lokalne uprave, te osmišljavanje mjera i izbor instrumenata za izvedbu, a prije pokretanja inicijative za donošenje zakona „provjerava se nužnost, primjerenost razine i jesu li odabrane mjere razmjerne ciljevima“.

### **3. TZV. MEHANIZAM RANOG UPOZORENJA ZBOG KRŠENJA NAČELA SUPSIDIJARNOSTI ZAKONODAVNIM AKTOM**

Načelo supsidijarnosti je temeljno načelo u praksi donošenja odluka za sve institucije Unije, one ga obvezno i trajno trebaju poštivati temeljem gore cit. članka 5. UEU/L-a. Odboru regija i nacionalnim parlamentima Ugovor iz Lisabona priznaje aktivnu legitimaciju u funkciji nadzora načela supsidijarnosti. Za pravilno korištenje načela uveden je kontrolni sustav u Protoko-

---

model zajedničkog upravljanja svih razina kao cilj „koji mora biti uvršten u sve regije“

lu 2. Lisabonskog ugovora kojim se prvi put spominju nacionalni parlamenti u toj ulozi pri donošenju odluka na EU razini ili na razini država članica. Kao predstavnička tijela građana i nositelji zakonodavne vlasti te radi postizanja veće transparentnosti i demokracije u području europskih poslova, dodijeljene su nacionalnim parlamentima dodatne nadležnosti. Oni mogu upozoriti na nepoštivanje načela supsidijarnosti prema prijedlozima zakonodavnih akata EU-a u svojim obrazloženim mišljenjima u okvirima tzv. mehanizma ranog upozorenja. U okviru tog mehanizma nacionalni parlamenti raspolažu blažim instrumentima upozorenja poznatima kao žuti i narančasti karton. Svaki nacionalni parlament ili parlamentarni dom može donijeti mišljenje o prijedlogu EU zakona koje vrijedi dva glasa. Za aktivaciju žutog kartona kao upozorenje zbog nepoštivanja načela supsidijarnosti potrebno je sakupiti 19 glasova, tada su obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata o pojedinom prijedlogu zakona jedna trećina glasova nacionalnih parlamenata. Narančasti karton međutim, već ima snagu prava veta, a koristi se kada obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata predstavljaju najmanje običnu većinu glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima<sup>6</sup>. Za aktivaciju ovog instrumenta potrebno je sakupiti 29 glasova. To bi značilo da prijedlog novog zakona treba revidirati i u slučaju kada Komisija prijedlog ne izmijeni već ga odluči zadržati. Kada bi Vijeće i Parlament nakon što su razmatrali mišljenja nacionalnih parlamenata, donijeli odluku da se u nekom prijedlogu zakonodavnog akta radi o nepoštivanju, dakle, kršenju načela supsidijarnosti tada će se takav prijedlog zakona povući iz zakonodavne procedure.

Nacionalni parlamenti imaju pravo sudjelovati u europskom donošenju odluka. Dapače, posredno imaju pravo i na podnošenje tužbe Europskom sudu zbog povrede načela supsidijarnosti što ovisi od domaćeg načina uređenja tog prava. U stavku prvom članka 6. Protokola 2. Lisabonskog ugovora stoji: „*Svaki nacionalni parlament ili dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam tjedana od datuma dostave nacрта zakonodavnog akta predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije na službenim jezicima Unije poslati obrazloženo mišljenje u kojemu navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti.*“

Iako u mehanizmu ranog upozorenja zbog kršenja načela supsidijarnosti aktom EU-a nije izriječno spomenut i Odbor regija držimo da nije isključen sudeći po mišljenjima koje donosi razmatrajući u njima kompatibilnost akata Unije u odnosu na supsidijarnost, a također daje preporuke u svrhu primjene tog načela.

#### 4. NADZOR ODBORA REGIJA EU-A NAD PRIMJENOM NAČELA SUPSIDIJARNOSTI

Odbor regija ima kompetentnost vršiti nadzor nad poštivanjem ovog načela u aktima EU institucija. Polazeći od toga da su regije usvojile u svoja zakonodavstva zakonodavstvo EU-a već s time imaju pravo sudjelovati u postupku donošenja odluka i stoga prije podnošenja određenog prijedloga za novi zakon Komisija svrsishodno provodi opsežno savjetovanje uzimajući u obzir interese regija i lokalnih zajednica. Osim toga, ove ispod nacionalne razine s iskustvom dobre prakse mogu biti djelotvorne u procedurama predlaganja propisa Unije, mogu pridonijeti operativnosti i biti okosnica u provedbi načela supsidijarnosti. S obzirom na to da Odbor regija ima pravo dati mišljenje u svim slučajevima u kojima se razmatraju pitanja od važnosti za regije, do-

6 Brošura Europske komisije „Your guide to the Lisbon Treaty, 2009., Key provisions of the Lisbon Treaty, str. 5.

nijet će mišljenje bilo da se to od njega traži ili samo na vlastitu inicijativu<sup>7</sup>. Njegova posebna uloga je posrednička između EU institucija i ispod nacionalnih razina vlasti, bolja suradnja između članica EU-a na razvoju europske kohezijske politike. Stoga, Europski parlament, Vijeće EU-a ili Europska komisija traže savjet i mišljenje Odbora regija EU-a o sukladnosti pred zakonodavnom ili zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti (čl. 307.st.2. UFEU/L). Da bi očuvao povlastice regija i lokalnih zajednica moguće mu je pokrenuti sudski postupak ako smatra da nije bio konzultiran kada je trebao biti ili kada se postupci za konzultacije nisu pravilno provele. Tada u roku od dva mjeseca od saznanja može podnijeti Europskom sudu zahtjev za preispitivanje zakonitosti akata koji bi mogli proizvesti pravne posljedice prema trećima: „*Sud je nadležan po istim uvjetima i u postupcima koje pokreće Revizorski sud, Europska središnja banka i Odbor regija radi zaštite njihovih nespornih prava.*“ (članak 263.st.3. i 6. UFEU/L).

Glavna značajka Protokola 2. Lisabonskog ugovora je uvođenje drugog, specifičnog nadzora supsidijarnosti, a to je pravo na pokretanje postupka Odbora regija pred Europskim sudom radi provjere sukladnosti zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti uz zahtjev za njegovo poništenje ukoliko nije spojiv s načelom. Iako tek tijelo sa savjetodavnim nadležnostima u institucionalnoj strukturi Unije, Odbor regija svojim položajem pokazuje narav institucije jer može tužbom pokrenuti spor pred Europskim sudom. Potrebno je reći, još 1997. godine prije stupanja na snagu Amsterdamskog ugovora, Odbor regija je javnosti predočio svoj zahtjev na pravo pokretanja postupka pred Europskim sudom tužbom koju bi mogao podnijeti u svim slučajevima kada ocijeni da postoji zlouporaba supsidijarnosti. Ali tek donošenjem Ugovora iz Lisabona stekao je to pravo podnošenja tužbe za poništenje akta EU-a, u skladu s člankom 263. Odbor može tražiti poništenje zakonodavnih akata koji su doneseni na području njegove kompetencije, a u pogledu nepridržavanja načela supsidijarnosti. Prema stavku 2. članka 8. Protokola 2. Lisabonskog ugovora, dakle, kao jamac povlasticama regionalnih i lokalnih vlasti: „*U skladu s pravilima koja su utvrđena navedenim člankom, Odbor regija isto tako može podnijeti tužbu protiv zakonodavnih akata pri čijemu je donošenju Ugovorom o funkcioniranju Europske unije predviđeno savjetovanje s Odborom regija.*“

Osim na pravnoj razini provjera poštivanja primjene načela supsidijarnosti može biti na političkoj razini primjerice u pozicioniranju Odbora regija s EU institucijama. Kao zastupnik regija ističe izgradnju kapaciteta na lokalnoj i regionalnoj razini za uspjeh europskih integracija. Nastoji po pitanju uređenja ispod nacionalne razine vlasti te šalje specifične poruke o međuovisnosti supsidijarnosti i važnosti lokalnih i regionalnih predstavnika vlasti, a time Odbor regija pokazuje namjeru utjecati na politiku lokalne i regionalne razine. Uključenost niže razine pri usvajanju sekundarnog zakonodavstva drži ovisnim o institucionalnoj strukturi države članice, daje preporuke smanjiti reguliranje nacionalnih vlada „jer u suprotnom lokalna i regionalna uprava neće moći u potpunosti aktivno sudjelovati u politikama Unije“<sup>8</sup>. U okvirima nadzora nad primjenom načela supsidijarnosti na političkoj razini Odbor regija preporučuje međuregionalna tijela koja mogu lakše ostvariti zajedničke ciljeve sa središnjom vladom. Talijanska stalna konferencija za odnose države i regija sastavljena je od ministara središnje vlade i predsjednika regionalnih vlada, a djeluje kao nadzornik supsidijarnosti temeljem pisanog sporazuma o njihovoj suradnji.<sup>9</sup> Snažniji utjecaj Odbora regija očituje se i po sporazumima o međusobnoj suradnji s Komisi-

7 Vidi: Poslovnik o radu Odbora regija EU, CdR 1/2010

8 CoR Studies E-1/2005, članak „Procedures for local and regional authority participation in european Policy Making in the member states“

9 Odbor regija je i simboličnom potporom u gradnji prometne ulice u Nikosiji dao potporu mirnom rješavanju ciparskog spora koji je izvan nadležnosti Unije i to se promatra kao nastojanje u stvaranju vanjsko političke strategije unutar Unije. Vidi: R. Vukadinović, L. Čehulić, „Politika europskih integracija“, Topical, Zagreb, 2005., str.164.

jom koja ga koristi kao pomagača za vršenje pojačanog nadzora zajedničke regionalne politike gdje osobitu ulogu ima u prekograničnoj suradnji. Pozicioniranje Odbora regija prema EU institucijama procjenjuje se u odnosu na načelo supsidijarnosti, zatim zaključen je i Međuinstitucionalni sporazum Vijeća, Parlamenta i Komisije o postupcima za provedbu načela supsidijarnosti (Rodin, S.).

## 5. PRIMJER PRIJEDLOGA ZAKONODAVNOG AKTA: „FARMACEUTSKI PAKET MJERA“

U postupku nastajanja zajedničkih zakona i u savjetovanju Komisije s institucijama i tijelima EU-a sudjeluju sve članice stvarajući zakonodavni okvir koji vrijedi za sve građane Unije. Ovdje razmatramo primjer razmjene iskustva u primjeni politike javnog zdravstva na lokalnim i regionalnim razinama u članicama EU-a koja daje za pravo ukazivati na primjenu načela supsidijarnosti<sup>10</sup>. Mjerodavno mišljenje koje je donio Odbor regija o „Farmaceutskom paketu mjera“, iako akt mekog prava bez obvezujuće snage, plodonosno je u zaštiti interesa regija u svim državama članicama EU-a. Mišljenje Odbora regija koje je donio nije sukladno prijedlogu zakona Komisije o farmaceutskim proizvodima u EU politici javnog zdravstva, radnog naziva „Farmaceutski paket mjera“ (CdR 137/2009), već preporučuje Komisiji mnoge i važne izmjene<sup>11</sup>.

Radi se o farmaceutskom paketu zakonodavnih mjera koje je Komisija predložila u cilju harmonizacije propisa kako bi Unija odlučnije utjecala na javno zdravstvo iako prema Lisabonskom ugovoru u politici javnog zdravstva Unija ima podijeljenu nadležnost s državama članicama. Odbor je stoga donio mišljenje da farmaceutsko tržište treba uređivati uz suradnju regionalnih i lokalnih stručnjaka medicinske i farmaceutske struke što Komisija nije predvidjela u prvotnom nacrtu prijedloga ovog zakona. Odbor regija je protestirao obrazlažući to potrebom uvažavanja stavova treće razine odlučivanja u europskoj politici javnog zdravstva i najavio podizanje tužbe pred Europskim sudom zbog kršenja načela supsidijarnosti. Komisiji je postavljen zahtjev da preispita svoj prijedlog zakona „Farmaceutski paket mjera“ u odnosu na mišljenje Odbora regija i u cilju osiguravanja visoke razine zaštite ljudskog zdravlja. Nakon konzultiranja Odbora regija očekuje se postići dogovor, mišljenje Odbora dobila je Komisija, Vijeće i Parlament. Novi izmijenjen i dopunjen prijedlog zakona „Farmaceutski paket mjera“ Komisija je uputila u proceduru u listopadu 2011. i na taj novi prijedlog zakona trebaju se očitovati svi nacionalni parlamenti, ali još nisu. Odbor regija i dalje inzistira na poštivanju supsidijarnosti, dakle aktivno sudjeluje u oblikovanju europskog zakona.

Odbor regija koncentrira svoj utjecaj na EU politiku, primjerice pojedini članovi nacionalnih delegacija u vrijeme kad njihova država predsjedava Unijom mogu iskoristiti zadobivenu poziciju da prijedlozima u Odboru regija postignu adekvatan utjecaj i na svoje vlade. Predmetno mišljenje doneseno je za vrijeme dok je Švedska bila predsjedateljica Vijeća EU-a i, smatra se, indirektno je utjecala na oblikovanje politike Odbora regija koji je tada prihvatio izvješće članice švedske delegacije (Sussana Haby) o kršenju načela supsidijarnosti<sup>12</sup>. Za buduće snažnije pozicioniranje Odbora regija s EU institucijama značajno bi bilo kad bi Europski sud uzeo u razmatranje mišljenje o „Farmaceutskom paketu mjera“ koji najavljuje podizanjem tužbe zbog povrede načela supsidijarnosti. Ta-

10 Mišljenje Odbora regija o politici javnog zdravstva, CdR 234/2008

11 CoR publication, Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994-2009.

12 CoR publication, The Committee of the Regions and Swedish Presidency of the European Union, 2009.

kođer, ima aktivnu legitimaciju radi propuštanja djelovanja, tj. ukoliko se ne donese zakon jer su pitanja s područja javnog zdravstva dio općeg interesa, mišljenje Odbora regija proizvodi pravne učinke prema trećima.

## 6. UMJESTO ZAKLJUČKA

Načelo supsidijarnosti u primjeni još od Ugovora iz Nice (2001.) do danas nije ostvareno sudskom zaštitom te se propituje „je li tome tako zahvaljujući poštivanju supsidijarnosti od strane zakonodavca“. Odbor regija kao zaštitnik europskih vrijednosti u regijama i gradovima Unije ocjenjuje supsidijaran način odlučivanja prije njihovog obraćanja Europskom sudu. Prihvatljivo preporučuje uređivanje odnosa između središnje vlade i nižih razina vlasti radi nadzora provedbe načela supsidijarnosti. Sud EU-a ima značajnu ulogu za očuvanje ravnoteže između institucija u smislu da li svaka obavlja svoje nadležnosti bez uplitanja u nadležnosti drugih institucija, no u daljnjoj zakonodavnoj djelatnosti udjela će imati i Odbor regija koji najkorisnije zastupa interese ispodnacionalnih razina vlasti na čijim područjima djeluju i borave članovi Odbora i gdje se praktički stvara regulativa.<sup>13</sup> Iz analitičkih studija Odbora proizlazi da 70% zakonodavstva EU-a direktno utječe na život građana u regijama i lokalnim zajednicama te zahtijeva da izabrani predstavnici mogu njihova stajališta unijeti u nacрте EU akata<sup>14</sup>. Uloga lokalne zajednice i regija osnažuje s obzirom na to da prvi put spominje Osnivački ugovor EU-a, u čl. 4. Lisabonskog ugovora: „EU poštuje .... Nacionalni identitet ... uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu.“ Nema jedinstvenog odgovora o pitanju temeljnih nadležnosti regije, a Odbor regija preporučuje jačanje partnerstva središnjih vlada i lokalnih i regionalnih vlasti po pitanju provjere primjene načela supsidijarnosti prema aktima EU-a.<sup>15</sup>

Hrvatska u oblikovanju europskih prilika i vlastite državotvornosti priprema stvarnu uporabu nadležnosti zbog povrede načela supsidijarnosti zakonodavnim aktom ovisno od suradnje Hrvatskog sabora i Vlade RH, temeljem članaka 13. i 14. Zakona o suradnji Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske o poštivanju načela supsidijarnosti u europskim poslovima (NN, br. 81/13). Prijedlozi zakonodavnih akata EU-a dostavljaju se na uvid zastupnicima Hrvatskog sabora te svaki zastupnik, klub zastupnika i radno tijelo Hrvatskog sabora mogu pokrenuti postupak provjere poštivanja načela supsidijarnosti. U slučaju kada Odbor nadležan za europske poslove<sup>16</sup> Hrvatskog sabora zaprimi prijedlog zakonodavnog akta od strane EU institucije, u roku *sedam (7) tjedana* utvrdit će je li u skladu s načelom supsidijarnosti i uz obrazloženo mišljenje uputiti ga predsjedniku Sabora, koji ga dostavlja Vladi RH i predstavnicima Parlamenta, Komisije i Vijeća<sup>17</sup>. Ako utvrdi da zakonodavni akt nije u skladu s načelom supsidijarnosti taj Odbor će o tome donijeti zaključak temeljem kojeg će Vlada RH pokrenuti postupak pred Europskim sudom po čl. 8. st.1. Protokola 2. Lisabonskog ugovora: „*Sud pravde Europske unije nadležan je u postupcima zbog povrede načela supsidijarnosti zakonodavnim aktom, koje u skladu s propisima iz članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije pokreću ili priopćuju države članice u skladu sa svojim pravnim poret-*

13 Trebaju li regije napokon preuzeti aktivniju ulogu provedbe nacionalnih zakona na svojem području, razmatra Đulabić, V.

14 Rubić, M., Odbor regija u oblikovanju EU zakonodavstva, Jesenski & Turk, 2013., str. 171.

15 Zakon o regionalnom razvoju (NN, br. 153/2009) trebat će uskladiti u odnosu na okolnosti punopravnog članstva Hrvatske u EU i sukladno s načelom supsidijarnosti.

16 Europski poslovi su oni poslovi koji proizlaze iz članstva Republike Hrvatske u Europskoj uniji.

17 Nije sasvim jasno zbog čega je skraćen rok na 7 tjedana kada se u stavku prvom članak 6. Protokola 2. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti određeno navodi rok od 8 tjedana.

kom u ime svog nacionalnog parlamenta ili njegova doma.“<sup>18</sup> Parlament dostavlja sve prijedloge EU zakonodavnih akata Hrvatskom saboru tako i Odluku Vijeća o utvrđivanju sastava Odbora regija, a tekući mandat Odbora regija traje do 31. siječnja 2015. kada će se broj od sadašnjih devet hrvatskih članova smanjiti<sup>19</sup>. Zanimljivim se ukazuje što temeljem čl. 141b. st.3. u promjeni Ustava RH (NN, br. 76/10), Vlada RH nije obvezna izvješćivati Hrvatski sabor o prijedlozima akata i odluka u čijem donošenju sudjeluju hrvatski predstavnici u tijelima EU-a jer ta obveza opstoji samo u odnosu na EU institucije. Mišljenja Odbora regija nemaju pravno obvezujuću snagu, ali s pozicije obveze usklađenog tumačenja cjelokupnog prava nacionalni sudovi uzimaju u obzir i odredbe takvih akata (T. Čapeta).

Nacionalnim parlamentima omogućeno je ostvariti važan utjecaj na proces donošenja EU odluka. Pri tome treba imati u vidu da članovi nacionalnih delegacija Odbora regija mogu komunicirati sa zastupnicima svojih parlamenata za dogovaranje najbolje pozicije radi zaštite interesa regija, gradova i općina iz kojih dolaze<sup>20</sup>.

Mehanizam unutarnjeg odlučivanja u Uniji spor je, ali svaki prijedlog zakonodavnog akta proći će prethodni nadzor u nacionalnim parlamentima i to omogućuje prednost nacionalnim rješenjima koja će se „na kompromisnoj osnovi pretočiti u neko cjelovito europsko rješenje“<sup>21</sup>.

## LITERATURA

- Dulabić, V., Regionalizam i regionalna politika, Društveno veleučilište, Zagreb, 2007., str. 86.
- Lajh, D., Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u EU, Politička misao, Zagreb, str. 18., 2006.
- Rodin, S., Čapeta, T., Osnove prava EU, NN, Zagreb, 2010.
- Rodin, S. i dr., Lisabonski ugovor, NN, Zagreb, 2009.
- Rubić, M., Odbor regija u oblikovanju EU zakonodavstva, Jesenski & Turk, 2013.
- Šimac, N., Supsidijarnost, decentralizacija, dekoncentracija, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, str. 9-39., 2007.
- Brošura Europske komisije „Your guide to the Lisbon Treaty, 2009., Key provisions of the Lisbon Treaty CoR Studies E-1/2005
- R. Vukadinović, L. Čehulić, „Politika europskih integracija“, Topical, Zagreb, 2005.
- Prijedlog odluke Vijeća COM(2014)226 od 11.6.2014. o utvrđivanju sastava Odbora regija CoR publication, The Committee of the Regions and Swedish Presidency of the European Union, 2009.
- CoR publication, Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994.-2009.
- Šimunović, I., Regionalizam – pravni i politički aspekti, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, str. 65.-79., 2009.
- Lisabonski ugovor, prijevod Adrias, Zbornik radova br. 1/2010, HAZU, Split
- Poslovnik o radu Odbora regija EU, CdR 1/2010

18 Prema saznanjima kojima raspolaže autorica, Hrvatski sabor još ne koristi ovaj mehanizam.

19 Sukladno preporuci Odbora regija koju je uputio Komisiji i Vijeću: „... da se sva izaslanstva počevši od najmanjeg, odreknu po jednog mjesta dok se ne prikupi dovoljno mjesta za ispunjenje potreba predmetnog proširenja. ...Međutim, ni jedno izaslanstvo ne bi trebalo spasti na manje od pet članova.“ (R/CdR 137/2010, završna verzija, Preporuke Komisiji i Vijeću o budućem sastavu Odbora regija, 6.10.2010.)

20 U tom svjetlu zanimljivo je Mišljenje Odbora regija o upravljanju i partnerstvu na nacionalnoj i regionalnoj razini na području regionalne politike, CdR 149/2008, a koje je donio na zahtjev Parlamenta.

21 [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)



Zakon o regionalnom razvoju, NN, br. 153/2009

Mišljenje Odbora regija o nadzoru načela supsidijarnosti (samoinicijativno), CdR 23/1997

Mišljenje Odbora regija o regionalnim i lokalnim predstavnicima vlasti na pročelju politika integracije, OJ C 120/23, od 28.5.2009, str. 12-16 (samoinicijativno)

Mišljenje Odbora regija o europskom upravljanju, CdR 397/2006

Mišljenje Odbora regija o upravljanju i partnerstvu na nacionalnoj i regionalnoj razini na području regionalne politike, CdR 149/2008

Mišljenje Odbora regija o politici javnog zdravstva, CdR 234/2008

Mišljenje Odbora regija o farmaceutskom paketu mjera, CdR 137/2009

[www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

*Majda Rubič, LL.M*

## **ASSESSMENT OF THE RESPECT FOR THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE DECISION MAKING PROCESS AT EUROPEAN LEVEL**

### **Summary**

The EU competence regarding the principle of subsidiarity refers to actions taken only in case that certain goals can be achieved more effectively than member states can achieve them by actions taken at national, regional or local level. The action taken is proportional i.e. "it should not go beyond what is necessary to achieve the objectives of the Treaties". If the Union legislator, the Parliament and/or the Council receive a legislative proposal from the European Commission before the first reading or in legislative phase, it deems whether this proposal is in compliance with the principle of subsidiarity whereas legislative decisions are passed on to national parliaments for approval regarding the assessment of the respect for the principle of subsidiarity. The interesting role has been give the Committee of the Regions whose powers have been extended according to the Treaty of Lisbon, thus it can defend regional interests according to the principle of subsidiarity by instituting proceedings before the Court of Justice of the European Union. Regarding the impact of this principle, case law has been too scarce as to have and send an expected message and thus legislator's monitoring becomes significant taking into consideration opinions on compliance of EU legislative acts regarding subsidiarity; these opinions are made by the Committee of the Regions and national parliaments.

*Key words:* monitoring the principle of subsidiarity, legislative proposal, Committee of the Regions, national parliaments, Protocol 2 to the Lisbon Treaty

Majda Rubić, Mag. Iur.

## ÜBERPRÜFUNG DES GRUNDSATZES DER SUBSIDIARITÄT IM ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN AUF DER EUROPÄISCHEN EBENE

### Zusammenfassung

Die Zuständigkeit der EU nach dem Subsidiaritätsprinzip beeinschließt Handeln nur im Fall, wenn die festgelegten Ziele auf eine bessere Weise erlangt werden können, d.h. wenn die Mitgliedstaaten auf der Zentral-, Regional- und Lokalebene nicht im Stande sind, jene Ziele zu verwirklichen. Dabei müssen die von der Union unternommenen Maßnahmen verhältnismäßig sein, d.h., „ sie dürfen nicht das Notwendige zur Verwirklichung der Ziele des Vertrags übersteigen“. Wenn die Kommission dem Gesetzgeber der Union, d.h. dem EU Parlament oder dem Rat einen Vorschlag des Gesetzes in der Gesetzgebungsetappe zuleitet, überprüft dieser, ob der Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht. Beschlossene Gesetzesvorschläge leitet er weiter den nationalen Gesetzgebungsorganen zu, damit diese ihre Meinung zur Achtung des Subsidiaritätsprinzips äußern können. Dabei ist die Rolle des Ausschusses der Regionen, dessen Befugnisse im Lisabonvertrag erweitert wurden, besonders interessant: er ist berechtigt, Interesse der Regionen in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip dadurch zu schützen, dass er ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof einleiten kann. Hinsichtlich der Einwirkungen dieses Grundsatzes ist die Gerichtspraxis nicht genug umfangreich, um eine angemessene Mitteilung schicken zu können, und aus diesem Grunde sind die Aufsichtsbefugnisse des Gesetzgebers bezüglich der Achtung der Meinungen über den Einklang der EU-Rechtsakte mit dem Subsidiaritätsprinzip äußerst wichtig. Diese Meinungen werden vom Ausschuss der Regionen und von nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten abgegeben.

*Schlagwörter:* Aufsicht über das Subsidiaritätsprinzip, der Gesetzesvorschlag, Ausschuss der Regionen der EU, nationale Parlamente, Protokoll 2 des Lisabonvertrags