



NAČELO SUPSIDIJARNOSTI

Načelom supsidijarnosti, koje je utvrđeno Ugovorom o Europskoj uniji, definiraju se okolnosti u kojima Unija ima prednost u djelovanju u odnosu na države članice kada je riječ o područjima u kojima ona nema isključivu nadležnost.

PRAVNA OSNOVA

Članak 5. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji (Ugovor o EU-u) te Protokol (br. 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

CILJEVI

Izvršavanje nadležnosti Europske unije temelji se na načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. U područjima koja nisu u isključivoj nadležnosti Europske unije načelom supsidijarnosti želi se zaštititi pravo država članica da donose odluke i djeluju te dati legitimitet djelovanju Unije ako države članice ne mogu do kraja ostvariti ciljeve nekog djelovanja, već se to, „zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja”, uz bolje rezultate može postići na razini Unije. Uvođenjem tog načela u europske ugovore izvršavanje nadležnosti nastojalo se što je više moguće približiti građanima, u skladu s načelom približavanja o kojemu se govori u članku 10. stavku 3. Ugovora o EU-u.

POSTIGNUĆA

A. Početak i povijesni razvoj

Načelo supsidijarnosti službeno je uvedeno Ugovorom iz Maastrichta, kojim je ugrađeno u Ugovor o osnivanju Europske zajednice (Ugovor o osnivanju Europske zajednice). Međutim, Jedinostvenim europskim aktom (1987.) već je bilo uvedeno pravilo supsidijarnosti u području okoliša, iako ga se nije navodilo pod posebnim nazivom. U presudi od 21. veljače 1995. (T-29/92) Prvostupanjski sud Europskih zajednica donio je odluku o tome da načelo supsidijarnosti nije opće pravno načelo prema kojem bi trebalo provjeravati zakonitost akata Zajednice sve do stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji.

Ne mijenjajući formulaciju načela supsidijarnosti iz renumeriranog članka 5. drugog podstavka Ugovora o osnivanju Europske zajednice, Ugovorom iz Amsterdama „Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti” priložen je Ugovoru o osnivanju Europske zajednice. Opći pristup primjeni načela supsidijarnosti, dogovoren na sastanku Europskog vijeća u Edinburghu 1992., na taj je način postao



pravno obvezujući i podložan sudskom preispitivanju u okviru protokola u slučaju supsidijarnosti.

Ugovorom iz Lisabona načelo supsidijarnosti ugrađeno je u članak 5. stavak 3. Ugovora o EU-u dok je odgovarajuća odredba Ugovora o EZ-u stavljena izvan snage; međutim, zadržana je formulacija iz te odredbe. Ugovorom iz Lisabona također se izričito navodi regionalna i lokalna dimenzija načela supsidijarnosti. Nadalje, u Ugovoru iz Lisabona zamijenjen je Protokol iz 1997. o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti novim protokolom istog naziva (Protokol br. 2), a glavna novina bila je uloga nacionalnih parlamenata u osiguravanju nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti (vidi informativni članak [1.3.5](#)).

B. Definicija

Opći je cilj načela supsidijarnosti zajamčiti određeni stupanj neovisnosti podređenog tijela u odnosu na tijelo na višoj razini, odnosno lokalnog tijela u odnosu na središnju vlast. Riječ je, dakle, o podjeli nadležnosti između raznih razina vlasti, a to je načelo institucionalni temelj saveznih država.

Kada ga primijenimo na kontekst Europske unije, načelo supsidijarnosti služi kao regulatorni kriterij za područja koja nisu u isključivoj nadležnosti Unije. Ono isključuje djelovanje Unije u slučajevima u kojima države članice mogu učinkovito riješiti probleme na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini te daje Uniji pravo da izvršava svoju nadležnost kada države članice ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja i kada djelovanje na razini Unije može donijeti dodanu vrijednost.

Prema članku 5. stavku 3. Ugovora o EU-u, institucije Unije mogu djelovati u skladu s načelom supsidijarnosti ako su ispunjena tri preduvjeta: (a) područje djelovanja nije u isključivoj nadležnosti Unije (neisključiva nadležnost), (b) države članice ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja (potreba), (c) zbog opsega ili učinaka djelovanja uspješnije ga može provesti Unija (dodana vrijednost).

C. Područje primjene

1. Granice nadležnosti Unije

Načelo supsidijarnosti primjenjuje se samo u područjima u kojima Unija i države članice dijele nadležnost. Stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona značilo je i početak jasnijeg obilježavanja granica nadležnosti Unije. U dijelu prvom glavi I. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) nadležnosti Unije podijeljene su u tri kategorije (isključiva nadležnost, podijeljena nadležnost i komplementarna nadležnost) te su utvrđena područja koja te tri kategorije obuhvaćaju.

2. Kada se primjenjuje načelo supsidijarnosti?

Načelo supsidijarnosti primjenjuje se na sve institucije Unije i ima praktičnu važnost posebno u okviru zakonodavnih postupaka. Ugovorom iz Lisabona osnažena je uloga nacionalnih parlamenata i Suda u području nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti. Zbog uvođenja izričite reference na podnacionalnu dimenziju načela supsidijarnosti, Ugovor iz Lisabona značio je i jačanje uloge Odbora regija te je njime otvorena mogućnost da regionalni parlamenti sa zakonodavnim ovlastima,



ovisno o diskrecijskoj odluci nacionalnih parlamenata, sudjeluju u mehanizmu ranog upozoravanja *ex ante*.

D. Nadzor koji provode nacionalni parlamenti

U skladu s člankom 5. stavkom 3. drugim podstavkom i člankom 12. točkom (b) Ugovora o EU-u, nacionalni parlamenti nadgledaju poštovanje načela supsidijarnosti u skladu s postupkom predviđenim Protokolom br. 2. U skladu s postupkom ranog upozoravanja *ex ante*, svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta u roku od osam tjedana od datuma prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta može uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem navodi razloge zbog kojih smatra da se dotičnim nacrtom ne poštuje načelo supsidijarnosti. Ako obrazložena mišljenja predstavljaju barem trećinu glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima (jedan glas za svaki dom dvodomnih parlamenata te dva glasa za jednodomne parlamente), nacrt se mora preispitati („žuti karton”). Institucija koja je predložila nacrt zakonodavnog akta može ga odlučiti zadržati, izmijeniti ili povući, uz obrazloženje svoje odluke. U slučaju nacrtu akata koji se odnose na policijsku suradnju ili pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, prag je niži (jedna četvrtina glasova). Ako se u okviru redovnog zakonodavnog postupka usklađenost zakonodavnog prijedloga s načelom supsidijarnosti osporava najmanje običnom većinom glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima te ako Komisija odluči zadržati prijedlog, pitanje se ponovno upućuje zakonodavcu (Europski parlament i Vijeće), koji se očituje u prvome čitanju. Ako zakonodavac smatra da zakonodavni prijedlog nije u skladu s načelom supsidijarnosti, može ga odbaciti većinom koju čini 55 % članova Vijeća ili većinom danih glasova u Europskom parlamentu („narančasti karton”).

Dosad je postupak „žutog kartona” pokrenut tri puta, dok postupak „narančastog kartona” još nikada nije bio korišten. U svibnju 2012. prvi „žuti karton” dodijeljen je [Komisijinu Prijedlogu uredbe o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnog radnog postupka u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga \(„Monti II”\)](#)^[1]. Dvanaest od 40 nacionalnih parlamenata ili domova parlamenata smatralo je da sadržaj prijedloga nije u skladu s načelom supsidijarnosti. Komisija je naposljetku povukla svoj prijedlog, iako je smatrala da nije bilo kršenja načela supsidijarnosti. U listopadu 2013. četrnaest domova nacionalnih parlamenata u jedanaest država članica dodijelilo je „žuti karton” [Prijedlogu uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja](#)^[2]. Nakon što je razmotrila obrazložena mišljenja nacionalnih parlamenata, Komisija je odlučila [zadržati prijedlog](#)^[3], jer je smatrala da se njime poštuje načelo supsidijarnosti. Naposljetku, u svibnju 2016. četrnaest domova u jedanaest država članica treći „žuti karton” dodijelilo je [Prijedlogu revizije Direktive o upućivanju radnika](#)^[4]. Komisija je detaljno obrazložila [razloge](#)^[5] zbog kojih je zadržala svoj prijedlog

[1]Prijedlog uredbe Vijeća o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnog radnog postupka u kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, (COM(2012)0130).

[2]Prijedlog uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja ([COM\(2013\)0534](#)).

[3]Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o preispitivanju prijedloga Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja s obzirom na načelo supsidijarnosti u skladu s Protokolom br. 2 (COM(2013)0851).

[4]Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 96/71/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, (COM(2016)0128).



i ustvrdila da se njime ne krši načelo supsidijarnosti jer je pitanje upućenih radnika po definiciji prekogranične naravi.

E. Sudsko preispitivanje

Poštovanje načela supsidijarnosti može se nadzirati retrospektivno (nakon donošenja zakonodavnog akta) u okviru postupaka pred Sudom Europske unije, kako je definirano Protokolom. Međutim, institucije Unije imaju široko diskrecijsko pravo u primjeni tog načela. U svojim presudama u predmetima [C-84/94](#) i [C-233/94](#) Sud je naveo da je poštovanje načela supsidijarnosti jedan od uvjeta obuhvaćenih obvezom obrazloženja akata Unije, u skladu s člankom 296. UFEU-a. Taj je zahtjev zadovoljen ako je već iz uvodnih izjava očito da se načelo supsidijarnosti poštuje. U jednoj od novijih presuda ([Predmet C-547/14](#), *Philipp Morris*, stavak 218.) Sud je ponovno potvrdio da mora provjeriti „je li Unijin zakonodavac na temelju detaljnih dokaza mogao smatrati da se cilj koji se nastoji postići dotičnom aktivnošću mogao bolje postići na razini Unije”. U pogledu postupovnih jamstava i, posebno, obveze navođenja razloga u pogledu supsidijarnosti Sud je podsjetio da se poštovanje te obveze „mora ocijeniti ne samo s obzirom na tekst osporavanog akta nego i na njegov kontekst i okolnosti slučaja” (stavak 225.).

Države članice mogu pokrenuti postupak za poništenje pred Sudom protiv zakonodavnog akta zbog povrede načela supsidijarnosti u ime svojeg parlamenta ili njegova doma, u skladu s njihovim pravnim sustavom. Odbor regija također može pokrenuti takve postupke protiv zakonodavnih akata ako je u UFEU-u predviđeno da se mora tražiti mišljenje Odbora regija.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament bio je pokretač koncepta supsidijarnosti te je 14. veljače 1984. pri usvajanju nacrtu Ugovora o Europskoj uniji predložio odredbu prema kojoj države članice, kada se Ugovorom Uniji dodjeljuju nadležnosti koje se preklapaju s njihovim nadležnostima, mogu djelovati pod uvjetom da Unija već nije donijela zakonodavni akt. U prijedlogu se nadalje naglašava da bi Unija trebala djelovati samo radi izvršavanja zadaća koje se mogu učinkovitije provesti na zajedničkoj razini nego zasebno u državama članicama.

Te je prijedloge Parlament uključio u brojne rezolucije (na primjer rezolucije od 23. studenoga i 14. prosinca 1989., 12. srpnja i 21. studenoga 1990. te 18. svibnja 1995.), u kojima je ponovno izrazio svoju potporu načelu supsidijarnosti.

A. Međuinstitucijski sporazumi

Europski parlament donio je niz mjera za izvršavanje svoje uloge u skladu s Ugovorima u pogledu primjene načela supsidijarnosti. Tako je u članku 42. Poslovnika Europskog parlamenta određeno da „tijekom razmatranja prijedloga zakonodavnog akta Parlament obraća posebnu pozornost na to poštuje li prijedlog načela supsidijarnosti i proporcionalnosti”. Odbor za pravna pitanja parlamentarni je odbor s horizontalnom odgovornošću za praćenje usklađenosti s načelom supsidijarnosti.

[5]Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i nacionalnim parlamentima o prijedlogu Direktive o izmjeni Direktive o upućivanju radnika, u pogledu načela supsidijarnosti, u skladu s Protokolom br. 2, (COM(2016)0505).



U tom pogledu redovito sastavlja izvješće o godišnjim izvješćima Komisije o supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Vijeće, Parlament i Komisija potpisali su 25. listopada 1993. međuinstitucijski sporazum u kojemu su jasno izrazili želju triju institucija da odlučno nastave tim putem. Njime su se obvezali poštovati načelo supsidijarnosti. Postupcima kojima je uređena primjena načela supsidijarnosti u tom se sporazumu utvrđuju načini izvršavanja nadležnosti koje se Ugovorima dodjeljuju institucijama Unije kako bi se mogli ostvariti ciljevi predviđeni Ugovorima. Komisija se obvezala da će voditi računa o načelu supsidijarnosti i da će dokazati da je postupala u skladu s njim. Isto vrijedi za Parlament i Vijeće u okviru nadležnosti koje su im dodijeljene.

Prema [Međuinstitucijskom sporazumu o boljoj izradi zakonodavstva](#) iz travnja 2016.^[6] (koji je zamijenio sporazum iz prosinca 2003. i zajednički međuinstitucijski pristup u području analize učinka iz studenoga 2005.), Komisija mora u obrazloženju objasniti predložene mjere s obzirom na načelo supsidijarnosti te o njemu voditi računa u svojim procjenama učinka. Nadalje, u skladu s [Okvirnim sporazumom od 20. studenoga 2010.](#)^[7], Parlament i Komisija obvezuju se na suradnju s nacionalnim parlamentima kako bi im olakšali izvršavanje njihova prava na kontrolu poštovanja načela supsidijarnosti.

B. Rezolucije Europskog parlamenta

U svojoj [Rezoluciji od 13. svibnja 1997.](#)^[8], Parlament je naveo da je načelo supsidijarnosti obvezujuće pravno načelo, istovremeno podsjećajući na to da njegova provedba ne bi smjela predstavljati prepreku provedbi isključive nadležnosti Unije niti dovoditi u pitanje pravnu stečevinu. U svojoj [Rezoluciji od 8. travnja 2003.](#)^[9], Parlament je dodao da bi se rješavanje nesuglasica trebalo odvijati na političkoj razini i da bi se pritom trebalo voditi računa o prijedlozima Konvencije o budućnosti Europe u vezi s time da nacionalni parlamenti uvedu „mehanizam ranog upozoravanja” u području supsidijarnosti. Taj se mehanizam zapravo spominje i u Ugovoru iz Lisabona (vidi gore kao i informativni članak [1.3.5.](#)).

U svojoj [Rezoluciji od 13. rujna 2012.](#)^[10], Parlament pozdravlja veću uključenost nacionalnih parlamenata u području nadzora nad zakonodavnim prijedlozima u vezi s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti te predlaže da se prouče načini uklanjanja prepreka koje koče sudjelovanje nacionalnih parlamenata u mehanizmu nadzora nad poštovanjem načela supsidijarnosti.

[6]Međuinstitucijski sporazum Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o boljoj izradi zakonodavstva, SL L 123, 12.5.2016., str. 1.

[7]Okvirni sporazum o odnosima između Europskog parlamenta i Europske komisije, SL L 304, 20.11.2010., str. 47.

[8]Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću Komisije Europskom vijeću – „Bolja izrada zakonodavstva 1997.”, SL C 98, 9.4.1999., str. 500.

[9]Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću Komisije Europskom vijeću o boljoj izradi zakonodavstva 2000. (u skladu s člankom 9. Protokola uz Ugovor EZ-a o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti) i o izvješću Komisije Europskom vijeću o boljoj izradi zakonodavstva 2001. (u skladu s člankom 9. Protokola uz Ugovor EZ-a o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti), SL C 64E, 12.3.2004., str. 135.

[10]Rezolucija Europskog parlamenta od 13. rujna 2012. o 18. izvješću o boljoj izradi zakonodavstva – primjena načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (2010.), SL C 353E, 3.12.2013., str. 117.



Parlament je u svojoj najnovijoj [Rezoluciji od 18. travnja 2018.](#)^[11] primijetio nagli porast broja obrazloženih mišljenja koja su dostavili nacionalni parlamenti, a što upućuje na njihovu sve veću uključenost u postupak donošenja odluka u Uniji. Pozdravio je i zanimanje nacionalnih parlamenata za zauzimanje proaktivnije uloge korištenjem postupka „zelenog kartona”. U tom pogledu preporučio je da se u potpunosti iskoriste postojeći alati koji nacionalnim parlamentima omogućuju sudjelovanje u zakonodavnom postupku, a da se pritom ne stvaraju nove institucionalne i administrativne strukture.

Roberta Panizza
04/2019

[11]Rezolucija Europskog parlamenta od 18. travnja 2018. o godišnjim izvješćima za 2015. i 2016. o supsidijarnosti i proporcionalnosti, usvojeni tekstovi, [P8_TA\(2018\)0120](#).

