

Nenad BAGO, Pravni fakultet, Mostar

SUPSIDIJARNOST U EUROPSKOJ INTEGRACIJI

U ovom radu razmatraju se posljedice uvođenja načela supsidijarnosti u zakonodavstvo Europske unije. Autor posebno obrađuje sljedeća pitanja: povijesno okruženje početka izučavanja načela supsidijarnosti u društvenom nauku Katoličke crkve; ulogu načela supsidijarnosti u zakonodavstvu Europskih zajednica; budućnost institucionalnog ustroja EZ u svjetlu načela supsidijarnosti, ulogu Suda pravde u Luxembourg u kod definiranja granica nadležnosti unutar EZ, te ulogu Odbora regija kao zastupnika lokalnih i regionalnih interesa unutar Zajednice. Posebna pažnja je posvećena ulozi koju načelo supsidijarnosti ima u samom procesu europske integracije. Autor smatra kako je ugrađivanje ovog načela u temeljne ustavne odredbe zakonodavstva EZ zapravo pokušaj da se smanje rastuće tenzije izazvane povećanom centralizacijom unutar Zajednice.

Uvod

U svakom sustavu gdje se odluke donose na dvije ili više razina, postavlja se pitanje prilikom definiranja nadležnosti u okviru sustava, koja je razina odlučivanja najprikladnija. Tako i unutar EZ tijekom posljednjih trideset godina cijeli niz pitanja u svezi s daljnjom integracijom i razgraničenjem ovlasti ostaje nerazjašnjen.

Naš je cilj ovdje prikazati na koji će način uvođenje načela supsidijarnosti u zakonodavstvo Zajednice utjecati na daljnji tijek europske integracije, a osobito na onaj njezin dio koji definira odnos između država članica i naddržavnih institucija. Kao prvo, prikazat ćemo kako je Katolička crkva u prošlosti po prvi put formulirala problem supsidijarnosti¹; potom ćemo pokušati ustvrditi kakav će utjecaj uvođenje ovog načela u zakonodavstvo EZ izvršiti na temeljne europske institucije; i na kraju ćemo pokušati ustvrditi kakva će biti budućnost zakonskog i institucionalnog ustroja EZ tijekom daljnje integracije u svjetlu načela supsidijarnosti.

¹ Ovdje ćemo promatrati pravo i religiju kao dvije međusobno povezane dimenzije društvenog iskustva Zapadnog društva. Prof. Breman tvrdi kako pravo bez religije degenerira u mehanički legalizam, dok religija bez prava gubi svoju društvenu efikasnost. Pravo i religija se ovdje uzimaju u svom najširem smislu - H. J. Breman: *Interaction Between Law and Religion*, Abingdon Press, 1974., 12.

KORIJENI SUPSIDIJARNOSTI

Povijesno okružje početka izučavanja načela supsidijarnosti u učenju Katoličke crkve

Rerum novarum.

Podrijetlo načela supsidijarnosti je duboko ukorijenjeno u katoličkoj tradiciji.² Tijekom XIX. stoljeća vodile su se intenzivne rasprave u okviru Katoličke crkve o pitanju može li se, i do koje mjere, poduprijeti uplitanje države u društveno-ekonomska pitanja. Papa Leo XIII. je odlučio zauzeti stav o tom pitanju i 1891. godine izdaje encikliku Rerum novarum. Ovo je bila samo još jedna u nizu enciklika izdanih za Lea XIII. koje su se ticale političkih, društvenih i ekonomskih pitanja. Iako su već tada ideje komunizma i socijalizma bile oštro kritizirane, rastuća podrška ovim, u to vrijeme novim ideologijama, predstavljala je izvor ozbiljne zabrinutosti Crkve, potičući Lea XIII. u izdavanju Rerum novarum.³

Temeljno pitanje kojim se ova enciklika bavila jest uloga države u društveno-ekonomskoj sferi. Postojalo je jasno uvjerenje kako se država mora brinuti o bonnum commune - koju je Walf opisao kao "ono što je potrebno ili korisno za sve članove zajednice, a koje se može očuvati ili razvijati samo sredstvima zajednice".⁴

Leo XIII. je bio duboko uvjeren kako postoji potreba za nazočnošću snažnog autoriteta u svrhu postizanja zajedničkog cilja. On je vjerovao kako društvo ne može opstati bez centralizirane moći koja će organizirati sve pojedine dijelove sustava na način da zajedništvo izrasta iz različitosti, kao i bez snage ili autoriteta koji će usmjeriti sve aspiracije u okviru sustava prema bonnum commune.⁵

Quadragesimo Anno

Osnovni problem koji se pojavio nakon izdavanja Rerum novarum očitovao se u tome što su ideje o bonnum commune i autoriteta države s jedne, i ideje o osobnoj slobodi s druge strane, ostale suprotstavljene. Naime, postojala je jasna centralistička tendencija u političkoj, i isto tako jasna nazočnost individualizma u ekonomskoj sferi.⁶ Pored toga, prisutnost još dva važna razloga motivirala je papu Pia XI. da, četrdeset godina nakon izlaska Rerum novarum, 1931. godine, izda još jednu encikliku koja se bavila društvenim pitanjima - Quadragesimo Anno. Ta dva razloga su bila:

- a) ekonomske prirode - velika depresija 1929. - 31. je išla ka svome vrhuncu, što je za posljedicu imalo katastrofalno visoku stopu nezaposlenosti u Europi i SAD;
- b) političke prirode - fašizam u Italiji i komunizam u SSSR-u su se otvoreno suprotstavili temeljnim načelima liberalne demokracije u Europi.

Iz svega gore navedenog postaje jasno koja su tri glavna razloga zašto je ova enciklika toliko važna za naše bolje razumijevanje supsidijarnosti:

² J. M. Kelly: *A Short History of Western Legal Thought*, Clarendon Press, Oxford 1992., 399; usp. sa Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford 1974., 26-27.

³ Ad Leys, *Ecclesiological Impacts of the Principle of Subsidiarity*, (Uitgeverij Kok-Kampen 1995.), 42

⁴ K. Walf, Art. Bonnum Commune, in: *Lexicon des Mittelalters Bd. 2*, München 1982., Kol 435.

⁵ A. Leys, *Ecclesiological Impacts of the Principle of Subsidiarity*, 42.

⁶ A. Leys, *Ecclesiological Impacts of the Principle of Subsidiarity*, 58

1. kao prvo, iako svoje korijene vuče još iz doba prirodnog prava, načelo supsidijarnosti je po prvi puta formulisao papa Pio XI. u ovoj enciklici, gdje ističe: "da je nepravda, veliko zlo i poremećaj ispravnog poretka, kada veća i viša zajednica prisvoji sebi funkcije koje mogu biti uspješno izvršene i od strane manjih zajednica";⁷

2. zato što razlozi, koji su motivirali Katoličku crkvu da se pozabavi načelom supsidijarnosti imaju svoj korijen u ekonomskim i političkim pitanjima koja su još uveliko nazočna i koja su utjecala na politički i pravni razvitak u Europi općenito, a osobito u onom njezinom dijelu koji danas čini EZ;

3. i osobito zato što nam ova enciklika pruža uvid u odnos između pojedinca s jedne, i većih ili manjih asocijacija s druge strane - a upravo taj odnos, osobito od Maastrichtskog sporazuma naovamo, predstavlja jedno od temeljnih pitanja na koje treba odgovoriti u okviru EZ.

Načelo supsidijarnosti, onako kako je formulirano kao dio socijalnog učenja Vatikana u Quadragesimo Anno, "sadrži tri temeljne ideje:

1. Pojedinaac je quid pro quo svih zajedničkih aktivnosti, i nijedna zajednica ne smije sebi u nadležnost prisvojiti ono što može postići sam pojedinac; 2. manjim društvenim jedinicama ne smiju biti uskraćeni mogućnosti i sredstva za ostvarenje onoga što su one u stanju same postići. Veće jedinice moraju ograničiti svoje aktivnosti na one oblasti koje nadilaze mogućnosti i sposobnosti manjih jedinica; 3. obuhvatnije jedinice, osobito država, moraju uvažavati hijerarhijski poredak različitih oblika društvenih organizacija i moraju pomoći inferiornijim jedinicama kako bi one bile u stanju same uraditi ono za što su sposobne."⁸

Dakle, možemo zaključiti kako načelo supsidijarnosti u Quadregesimo Anno ima dvojako značenje: veće bi administrativne jedinice i njihova vlast trebale ostaviti što je moguće više prostora za manje jedinice i pojedince; ali u isto vrijeme one im uz to moraju pružiti podršku ukoliko je to potrebno. Nadležnosti moraju biti jasno definirane. U ovoj je enciklici jasno naznačeno kako bi glavni cilj vlasti, kao i način na koji ona tu vlast vrši, trebao biti takav da se stvore preduvjeti da se pojedinci ili skupine mogu samostalno razvijati.⁹

⁷ Quadragesimo Anno, *Catholic Truth Society*, London 1936., 31; usp. sa Pio XI, enciklika "Quadragesimo Anno" u povodu četrdesete obljetnice enciklike "Rerum novarum", u Sto godina katoličkog socijalnog nauka, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1991., 40.

⁸ F.-X. Kaufmann, *The Principle of Subsidiarity Viewed by the Sociology of Organizations*, The Jurist 48, 1988., 280.

⁹ A. Leys, Ecclesiological Impacts of the Principle of Subsidiarity, xiv. Načelo supsidijarnost je bila česta tema i među hrvatskim biskupima. Tako je J. J. Strossmayer u svojoj "Korizmenoj poslanici" od 17. siječnja 1882. godine tumačio encikliku Rerum Novarum ne zaobilazeći posebne okolnosti podneblja u kojem je i sam djelovao. Tu se prije svega bavio problemima radnika, te se suprotstavio socijalistima i komunistima braneći pravo svakog čovjeka na privatno vlasništvo. Točno četrdeset godina kasnije, 1938. godine, zagrebački nadbiskup Alojzije Stepinac, pozivajući se na dvije spomenute enciklike, upozorava na opasnost dvaju sustava koji su prouzročili tadašnju bijedu: ekonomski liberalizam i marksistički socijalizam koji inzistira na kolektivnom vlasništvu, a protiv je privatnog vlasništva, Anto Gavrić, Intervencije hrvatskih katoličkih biskupa na području gospodarstva i razvoja, Izazov istine br. 2(17), Zagreb, 1997., 5-14; usp. s Propovijed pred katedralom u Zagrebu 31. listopada 1943., u Stepinac mu je ime, Zbornik uspomena, svjedočanstava i dokumenata, knj. I, Zagreb, 1991., 45-49.

Načelo supsidijarnosti i Europske zajednice

Načelo supsidijarnosti u zakonodavstvu Europskih zajednica

Supsidijarnost i prvi koraci ka europskoj integraciji

Načelo supsidijarnosti nije ni u kom slučaju jednostavno za primjenu budući da zadire u najosjetljivija pitanja u svezi s podjelom vlasti u okviru nekog sustava. Teško je donijeti odluku na kojoj se razini u okviru sustava postižu najbolji rezultati. Tijekom godina razvila su se potpuno oprečna mišljenja, što je sa svoje strane uveliko utjecalo na razvitak europske integracije.

Nakon vrlo kratkog, ali ipak izuzetno dinamičnog procesa integracije koji je uslijedio u Europi nakon Drugog svjetskog rata (Marshallov plan, Bruxellski ugovor, Sjevernoatlantski savez, Vijeće Europe, Europska zajednica za ugljen i čelik) postalo je jasno kako je prisutan jasan zajednički interes za nastavak procesa europske integracije.¹⁰ Međutim, "integracija izravno utječe na položaj države u okviru sustava, tako da način na koji je integracija institucionalizirana, te posljedice koje to ima na razinu vlasti države, postaju od presudnog značenja u samom procesu."¹¹ Ovakvo stanje je rezultiralo pojavom dva različita pristupa u rješavanju problema daljnje europske integracije:

1. unionistički - koji je isticao da narodi imaju središnje mjesto u europskom političkom sustavu. Države, neposredno putem izbora izabrane od naroda, jesu najsposobnije voditi brigu o nacionalnim interesima. Nacionalna država treba surađivati s drugim nacionalnim državama kako bi iznašla najefikasniji način osiguranja prosperitetne budućnosti. Pritom nikada ne smije prenijeti svoja suverena prava na naddržavne institucije nad kojima nema kontrolu. Dakle, prema unionističkom tumačenju, unija suverenih država predstavlja optimalnu soluciju za Europu;

2. federalni - za razliku od unionista, federalisti su vjerovali kako isključivo naddržavna struktura može riješiti već tradicionalni problem europskih nacionalizama koji su, prema njihovom tumačenju, bili glavni izvor međudržavnih sukoba. Federalisti su zahtijevali osnivanje Europske federacije u kojoj bi se odluke o pitanjima koja su se ticala zajedničke politike donosile na razini federalnih organa vlasati. Za lokalna ili regionalna pitanja je predviđeno rješavanje na državnoj razini.¹²

Oni koji su zagovarali naddržavnu Europu ponudili su tri metode kojima je trebalo nadići problem odbijanja država da se odreknu dijela svojih suverenih prava:

* federalizam - federalisti su ponudili izradu nacrtu ustava od strane parlamenta u kojem bi sjedili predstavnici naroda potencijalnih država članica, a koji bi bio usvojen referendumom. Glavni nedostatak ove metode je ležao u tome što je u velikoj mjeri zapostavljao ulogu vlada u samom procesu integracije;

¹⁰ Opširnije u K. W. Deutch, *Political Community and the North Atlantic area*, Princeton University press, Princeton 1957.; usp. s Reginald Harrison, *Europe in Question, Theories of Regional international integration*, George Allen & Unwin, London, 1974.

¹¹ M. Jansen and J. K. De Vree, *The Ordeal of Unity*, Prime Press, 1988., 49.

¹² Opširnije u Peter Hay, *Federalism and supranational organisations. Patterns for new legal structures*, University of Illinois Press, Urbana, 1966.

* funkcionalizam - sustav koji je predlagao stvaranje nadržavnih institucija samo za pojedine sektore, ostavljajući ostale u nadležnosti nacionalnih vlada. Prednost ovog sustava ležala je u pretpostavci kako je bilo daleko izglednije da će biti prihvaćen od strane vlada budući da je njihova moć bila samo djelomično ugrožena;¹³

* neofunkcionalizam - ova je metoda predlagala integraciju u onim sektorima koji su po svojoj naravi bili u velikoj mjeri isprepleteni s ostalim sektorima, tako da bi inicijalni koraci ka integraciji u takvom sektoru prouzrokovali efekt "prelijevanja" (spill-over effect) u ostale sektore, i time ih bespovratno uključili u proces daljnje integracije. Zagovornici ovog sustava su pretpostavili da bi nacionalne vlade, jednom nakon što bi odobrile integraciju u takvom sektoru, u daljnjem tijeku integracije bile prisiljene djelovati u skladu s posljedicama svojih prijašnjih odluka.

Sve su ove tri metode već ranije bile iskušane. Ovdje je važno spomenuti da je dugo vremena cijeli niz okolnosti, kako unutar same EZ tako i u njezinom okruženju, zahtijevao daljnju integraciju bez obzira na cijenu po suverenitet država članica. S druge strane, bilo je očito kako se takav trend ne može istim tempom nastaviti u nedogled. Rastuća centralizacija na naddržavnoj razini odlučivanja unutar EZ se prije ili poslije morala suočiti s izazovom nedostatka neposredne demokracije. Otpor daljnjoj integraciji je došao od strane država članica onog trenutka kada su osjetile da je uzurpacija vlasti od strane centraliziranih institucija ugrozila njihov položaj u sustavu.

Korijeni sukoba na relaciji država-Zajednica

"Načelo supsidijarnosti pruža formalni okvir za demarkaciju administrativnih nadležnosti u okviru društva ili države. Pozivanje na ovo načelo obično slijedi nakon protesta protiv rastuće centralizacije."¹⁴

Kada analiziramo različite efekte načela supsidijarnosti na odnose između institucija EZ i država članica, kao i između samih institucija, stalno moramo imati na umu kako će opseg tog efekta uvelike ovisiti o prirodi same središnje vlasti. Naime, u prvim fazama integracije sposobnost odlučivanja ležala je u rukama vlada pojedinih država članica.¹⁵ Summit na razini ministara vanjskih poslova održan u Messini 1959., i kasnije u Haagu 1969. godine, su započeli s naporima u cilju ojačavanja procesa europske integracije. Već tada se postavljalo pitanje gdje povući granicu između nadležnosti zajednice i nadležnosti država članica. Tijekom sedamdesetih pristupilo se evaluaciji o implementaciji odluka donesenih za vrijeme Summita u Haagu 1969., koji je sam po sebi predstavljao pokušaj da se potakne proces integracije EZ.¹⁶ Međutim, čak i površna analiza pokazala je da nisu baš sva kretanja potaknuta integracijom poznjela uspjeh. Već 1975. je postalo očito kako su najmanje dva pitanja u svezi s integracijom prouzročila s jedne strane zahtjeve za daljnjom integracijom, a s druge potrebu za više demokratske kontrole u okviru Zajednice:

¹³ Opširnije u D. Mitrany, *The Functional theory of politics*, Martin Robertson, London, 1975.

¹⁴ A. Leys, *Ecclesiological Impacts of the Principle of Subsidiarity*, 49.

¹⁵ Zanimljivo je da se riječ naddržavni - supranational - pojavljuje svega jednom u izvornoj verziji ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik iz 1951. - W. Nicoll, *Understanding the New European Community*, Harvester-Wheatsheaf, 1995., 291.

¹⁶ M. Jansen and J. K. De Vree, *The Ordeal of Unity*, Prime Press, 1988., 305

* neuspjeh država članica da se ozbiljno pozabave pitanjima, iniciranim od strane vlade UK 1971., u vrijeme ponovnih pregovora koji su između ostalog uključivali pitanja nadležnosti nad regionalnom, industrijskom i fiskalnom politikom;

* činjenica kako je dogovor o proračunskom postupku dao Europskom parlamentu ograničenu nadležnost prilikom podjele financijskog kolača nije bitno mijenjala jednu drugu činjenicu - naime, tim dogovorom nije bila predviđena niti jedna bitna mjera koja bi osnažila položaj EP, jedine naddržavne institucije na razini EZ čiji se članovi izravno biraju na europskoj razini.¹⁷

Kasnije diskusije o daljnjoj integraciji su pokazale kako je usporedno s razvitkom integracijskog procesa postajalo sve teže doći do sporazuma, osobito u onim pitanjima koja su zadirala u suverenitet država članica. Uzrok ovim nesuglasticama je ležao u tome što je u svim fazama donošenja odluka bila potrebna jedinstvena podrška svih država članica, a takvo postizanje jedinstva se pokazalo kao prepreka u samom procesu odlučivanja.¹⁸

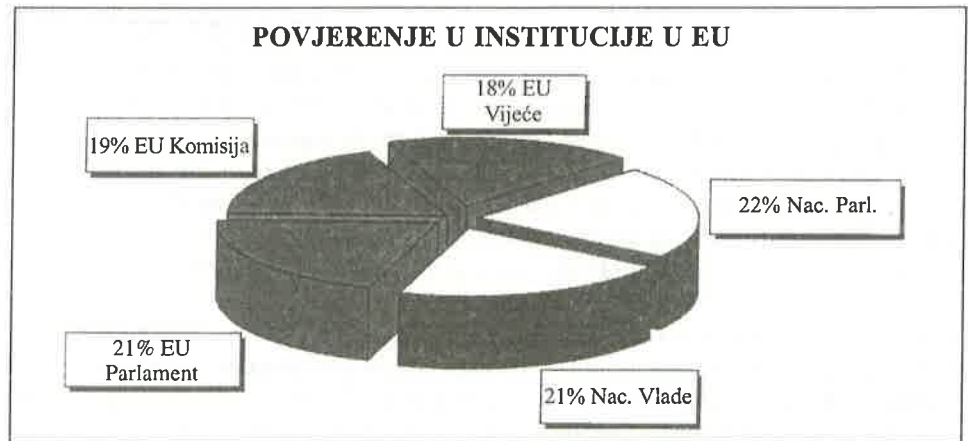
Međuvladina konferencija iz 1981. godine, koja je pripremila Zakon o jedinstvenoj Europi, imala je za cilj produbljivanje ekonomske suradnje, ali je u isto vrijeme u velikoj mjeri utjecala na formiranje procedure o donošenju odluka. U vrijeme kad je potpisan 1986. godine, spomenuti zakon je predstavljao najznačajniju do tada izvršenu reviziju temeljnih europskih ugovora još od vremena njihovog potpisivanja. Rezultat tih napora predstavlja osnivanje Jedinstvenog tržišta. Prema mišljenju nekih članova Europske "obitelji" (osobito Engleza i Danaca) jedan od glavih problema daljnje integracije leži u tome što je, u trenutku kada je procedura o donošenju odluka većinom glasova u Vijeću ministara bila proširena u vrijeme prelaska na Jedinstveno tržište, u naddržavnim institucijama EZ-a došlo do pomanjkanja demokracije.¹⁹ Kao glavni argument za ovakvu ocjenu su iznijeli činjenicu kako od sada veliki broj odluka donesenih unutar EZ više nije bio pod nadzorom naroda: utjecaj nacionalnih parlamenata je bio sveden na kontrolu nad domaćim vladama, dok na razini Zajednice nije postojalo niti jedno neposredno izabrano tijelo s adekvatno proporcionalnim ovlastima koje bi preuzelo njihovu ulogu. Pojava ovog demokratskog deficita nije prošla nezapaženo među europskom populacijom. Analiza rezultata istraživanja "Eurobarometra" od jeseni 1995. pokazuje kako se podrška europske javnosti kontinuirano kretala u smjeru podrške procesu demokracije, osobito u onom dijelu koji pruža podršku zahtjevima za povećanje nadzora nad centraliziranim europskim institucijama: +2% zahtjevima da predsjednik Komisije mora dobiti podršku Europskog parlamenta ili ponuditi ostavku; +3% se pridružilo zahtjevima za osnutak Europske vlade; +1% za izjednačavanje prava Europskog parlamenta s pravima Europske komisije. Podrška načelu supsidijarnosti je također porasla za 8% u odnosu

¹⁷ Opširnije u P. Raworth, *A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community*, ELRev. 19, 1994., 16.

¹⁸ Opširnije u W. Nicoll and T. Salomon, *Understanding the European Communities*, Philip Allan, 1990., 38.

¹⁹ Opširnije u P. Pescatore, *Some Critical Remarks on the Single European Act*, 24 CMLRev 9, 1987., 14.

na rezultate istraživanja provedenog u proljeće 1995. Iz grafikona br.1 možemo vidjeti da je javno mišljenje tijekom 1996. iskazalo veće povjerenje u neposredno izabrane institucije u okviru Zajednice:²⁰



grafikon 1

Diferencijacija, Maastricht i neki novi problemi

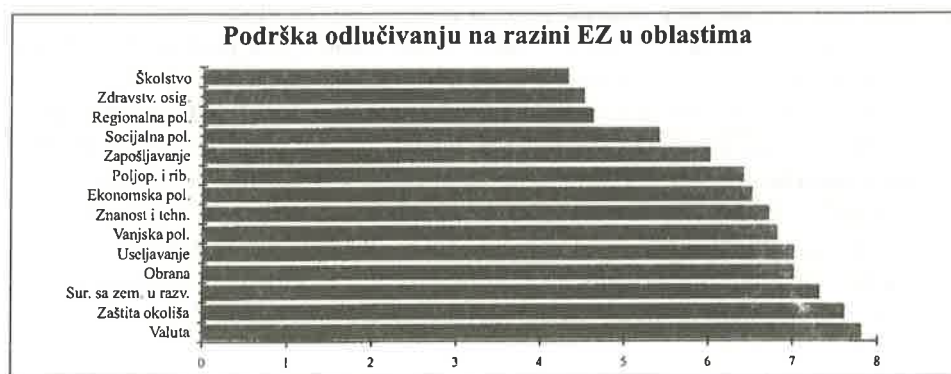
Dvije međunarodne konferencije koje su utemeljile Ekonomsku i Monetarnu uniju 1991. imale su za cilj produbljivanje EU. Rezultat je bio Maastrichtski ugovor, potpisan 1992. godine.²¹ Zaključci Maastrichtskog sporazuma su rezultirali "euroforijom" diljem zapadnog dijela Starog kontinenta. U tom trenutku nitko nije predviđao bilo kakve značajnije probleme na planu daljnje integracije. Prvi udarac tom optimizmu je zadao danski referendum na kojem su glasači odbili dati podršku ratifikaciji Maastrichtskog sporazuma. U Francuskoj i Velikoj Britaniji, zbog unutarnjih gospodarskih i političkih problema, prvotni entuzijazam za Maastrichtski sporazum je naglo opadao: 20 rujna francuski referendum samo s 2% prednosti odobrava ratifikaciju Sporazuma. U Irskoj su rezultati referenduma pokazali omjer 2:1 u korist ratifikacije. Dakle, što se tiče referenduma, rezultati su bili više nego razočaravajući: u dvije od tri države u kojima se referendum održao, gotovo polovica glasača je jasno pokazala kako ne žele takvu Europu. Što je prouzročilo prestanak "euroforije"?

Sama bit sustava EZ je uvijek ležala u podjeli vlasti između pojedinih vlada država članica i naddržavnih institucija Zajednice. Prema tome, ne iznenađuje što je rastuća moć centraliziranih institucija Zajednice rezultirala proporcionalnim porastom kritika na njihov račun - tako je J. Major za vrijeme sastanka u Lisabonu 1992. godine

²⁰ Podaci preuzeti s Eurobarometra za 1996., Internet, URL: <http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/content>

²¹ Opširnije o Maastrichtskom sporazumu u R. Corbett, *The Treaty of Maastricht*, Longman 1993.; usp. sa D. Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Peaces*, (1993.) 30 CMLRev 17, 27.

analizirajući Europsku komisiju upotrijebio riječ “nametljiva” (intrusive).²² Neki šefovi država unutar EZ su procijenili kako je došlo pravo vrijeme da se proces daljnje integracije na trenutak zaustavi kako bi se omogućilo da države dobiju natrag dio oduzetih nadležnosti. Međutim, većina se europskih čelnika nije slagala s ovakvom procjenom. Sukob o ovom pitanju nije došao neočekivano. Proces europske integracije je u sebi uvijek sadržavao određen stupanj diferencijacije. Dovoljno će biti prisjetiti se problema koji su se pojavili prilikom pokušaja integracije Velike Britanije u EZ 1950-ih i kasnije u vrijeme De Gaullove ere do konca 1970-ih. Možemo naći i cijeli niz drugih primjera kada su države članice preferirale regionalnu suradnju prvo u okviru Europske ekonomske zajednice (EEZ), a poslije i u okviru Europske unije (EU): člankom 223. Rimskog ugovora se omogućilo državama Beneluxa provedbu dublje integracije u odnosu na ostalih šest; osnivanje Nordijskog vijeća 1952.; Francusko-njemački ugovor iz 1963. itd... Proširenja Zajednice koja su uslijedila 1973., 1981. i 1986. su također u sebi sadržavala odredbe o prijelaznim razdobljima koja su omogućavala svakoj državi da sama odredi svoj ritam ka punom članstvu. Pitanje diferencijacije možemo uočiti i u oblasti obrane i drugim pitanjima koja se tiču sigurnosti i vanjske politike. Ovakav koncept “dvojnog vezivanja” (two-tier concept) je prvi put javno iznio belgijski premijer Leo Tindemans. On je predložio da se politička načela na razini EU donose jednoglasno, dočim bi odluka o sprovođenju tih načela u život ostala u nadležnosti svake pojedine države članice. Drugim riječima, one zemlje koje bi se suprotstavile ovim odlukama, ne bi ih morale primjenjivati. Iz ovoga je jasno kako ovakav sustav podrazumijeva da je primjena, odnosno implementacija jednoglasno donesenih smjernica integracije podložna načelu diferencijacije. Primjena diferencijacije u procesu integracije zahtijeva preciznu procjenu svih područja europske integracije. Od izuzetnog je značenja biti u stanju odgovoriti na pitanje treba li o određenim područjima integracije odlučivati na regionalnoj, nacionalnoj ili europskoj razini. Grafikon koji slijedi ilustrira rezultate ankete provedene među visokim dužnosnicima koji obavljaju značajne funkcije u državama članicama i Europskoj administraciji, gdje su odgovarali na pitanje u kojim oblastima podržavaju prenošenje ovlasti na razinu EZ.²³



grafikon 2

²² W. Nicoll, *Understanding the New European Community*, 290.

²³ Eurobarometar “Top Decision Makers Survey Summary Report”, 1996, URL: <http://www.za.uni-koeln.de/data/en/eurobarometer/content>

Međutim, ne smijemo zaboraviti kako je ovaj grafikon sastavljen od pokatkad vrlo oprečnih mišljenja. Ukoliko pobliže pogledamo rezultate ovog istraživanja i usredotočimo se, primjera radi, na rezultate iz oblasti odlučivanja o zajedničkoj valuti na razini EU iz 1996. u kojoj je postignut visok stupanj suglasnosti (7.8), onda ćemo vidjeti da postoje značajna odstupanja u podršci od strane Velike Britanije (5.8) i Švedske (6.1) s jedne, i Belgije (8.9), Luxembourga (8.8), Španjolske (8.7), Francuske (8.4) i Njemačke (8.2) s druge strane. Ovi rezultati još jednom aktualiziraju pitanje treba li Europska unija usvojiti određen stupanj fleksibilnosti, ili ga pak treba izbjeći kako ne bi upala u zamku Europe ujedinjene na načelu "dvostrukog vezivanja" (two-tier Europe). I sam ustroj Maastrichtskog sporazuma podržava tezu po kojoj se one strukture koje dobro funkcioniraju na Jedinstvenom tržištu, mogu pokazati neprikladnima u oblastima zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Ovakva situacija otvara cijeli niz pitanja u smjeru kako učiniti ovako diferenciran ustroj funkcionalnim i koje će biti posljedice glede same budućnosti Unije.²⁴

Budućnost pravnog i institucionalnog ustroja europskih zajednica u svjetlu načela supsidijarnosti

Pravni, politički i ekonomski aspekti načela supsidijarnosti

Država vs Zajednice: Razgraničenje ovlasti

Jedno se pitanje često pojavljuje tijekom procesa donošenja odluka u okviru Zajednica: koje su granice ovlasti EZ-a?

Kao polazište u potrazi za odgovorom na to pitanje uzet ćemo članak 3b Maastrichtskog ugovora o utemeljenju Europske unije (TEU). U prvom stavku stoji: "Zajednica će djelovati u okviru granica ovlasti prenesenih na nju ovim ugovorom i ciljevima koji su joj istim dodijeljeni" (The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein). Ova je odredba jasna: ovlasti Zajednice su ograničene na ona područja u kojima su joj prenesene kompetencije. Međutim, problem je u tome što su ovlasti Zajednice - u odnosu na ovlasti država članica - rasle usporedno sa svakom značajnijom revizijom TEU, što je rezultiralo strahom od prekomjerne centralizacije.

Odredbe sadržane u drugom stavku čl. 3b definiraju najvažniji aspekt supsidijarnosti: načelo supsidijarnosti će biti primijenjeno samo u onim područjima koja ne potpadaju pod isključivu nadležnost zajednice. No, sad se postavlja pitanje koja su to područja pod isključivom nadležnošću Zajednice. Sam Ugovor nije dovoljno precizan po ovom pitanju.²⁵

²⁴ Bliže o tome, J. Pipkorn, *Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the Economic and Monetary Union*, (1994.) 31 CMLRev, 263.

²⁵ A. Dashwood, profesor Europskog prava na Cambridgeu i direktor Pravne službe Vijeća EU 1987.-1994., je u svojem inauguralnom predavanju u Cambridgeu istaknuo kako činjenicu da je drugi stavak čl. 3b TEU pun dvoznačnosti ne treba tumačiti nemarnošću, nego radije genijalnošću zakonodavca, koji je upravo tim putem pomirio goleme razlike među državama članicama, koje su mogle rezultirati nepotpisivanjem ugovora, Alan Dashwood, *The Limits of European Community Powers*, (1996.) 21 E. L. Rev., Sweet & Maxwell and Contributors, 1996., 113.

Europska komisija, podržana od strane niza teoretičara (Toth), u svom je Prvom izvješću o supsidijarnosti prilikom pokušaja definiranja što su to zapravo “isključive nadležnosti” (*exclusive competences*) pružila relativno široko tumačenje o granicama tih nadležnosti. Temeljno polazište ove interpretacije jest da Zajednica ima isključive nadležnosti u onim oblastima u kojima su joj države članice već prenijele ovlasti. To su one oblasti koje su pokrivene ugovorom o Europskoj ekonomskoj zajednici (EEC): o slobodnom kretanju dobara, osoba, usluga i kapitala; Zajednička trgovačka politika; Zajednička poljoprivredna politika; transport i ribarstvo. Drugim riječima, otkako je razvitak Zajedničkog tržišta stavljen pod isključivu nadležnost Zajednice, sva ona područja koja olakšavaju završetak njegovog formiranja potpadaju izvan utjecaja primjene načela supsidijarnosti, bez obzira na okolnost je li Zajednica te ovlasti do tada i upotrijebila.²⁶

S druge strane, neki znanstvenici (Stainer) iznose užu interpretaciju “isključivih nadležnosti”.²⁷ Glavna razlika između ova dva pristupa jest u tome što, za razliku od šire, uža interpretacija primjenu načela supsidijarnosti isključuje samo u onim područjima u kojima je Zajednica već primijenila svoje ovlasti.

Craig i De Burca smatraju kako oba tumačenja imaju nedostatke, a osobito šira interpretacija koja u velikoj mjeri zanemaruje činjenicu da neke države članice smatraju kako je njihov položaj u Zajednici ugrožen uzurpacijom vlasti od strane nadležnih institucija (poglavito Komisije).

Ukoliko поближе pogledamo sadržaj članka 3b TEU, vidimo kako iz njega proizlaze tri usko povezane formulacije: 1. zajednica treba djelovati samo ukoliko ciljevi te aktivnost ne mogu biti adekvatno ostvareni od strane država članica; 2. to podrazumijeva kako Zajednica može bolje ostvariti te ciljeve zbog opsega ili efekata predloženih mjera; 3. ukoliko Zajednica odluči poduzeti određene mjere ili aktivnosti, onda one ne bi trebale izlaziti izvan okvira onoga što je potrebno za ostvarenje ciljeva TEU.²⁸ Komisija je pristupila ovakvoj formulaciji s “usporednim testom efikasnosti” (*comparative efficiency test*): je li bolje da mjere i aktivnosti poduzima Zajednica ili države članice?²⁹ Treći dio gornje formulacije se primjenjuje samo ukoliko se odluči da je Zajednica ta koja treba djelovati. Ukoliko se donese ovakva odluka, onda ona uzrokuje potrebu za primjenom “testa proporcionalnosti” (*proportionality test*) čija je uloga definiranje intenziteta mjera koje Zajednica može poduzeti - svaka se poduzeta mjera skrutinizira kako bi se ocijenilo može li Zajednica izvršiti svoju zadaću na način koji bi bio manje nametljiv ili opterećujući za države članice.

U sklopu napora da se riješi ovo složeno pitanje, 1993. godine Međuinstitucionalni sporazum o procedurama za implementaciju načela supsidijarnosti (Inter-Institutional Agreement on Procedures Implementing the Principle of

²⁶ A. G. Toth, *A Legal Analysis of Subsidiarity*, u D. O’Keefe and P. M. Twomey (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery 1994., 39-41.

²⁷ J. Stainer, *Subsidiarity under the Maastricht Treaty*, D. O’Keefe and P. M. Twomey (ed.), 57-58.

²⁸ Craig & De Burca, *EC Law: Text, Cases, and Materials*, Clarendon Press, Oxford, 1996., 117.

²⁹ Commission Communication to the Council and the European Parliament, Bull. EC 10-1992, 116.

Subsidiarity) je uveo obvezu europskoj Komisiji, Vijeću i Parlamentu da kod kreiranja zakonodavstva na razini Zajednice uvijek imaju na umu načelo supsidijarnosti:

- * Komisija mora pružiti opravdanje za predložene mjere u kontekstu načela supsidijarnosti u svom obrazloženju predloženog zakona;

- * Ukoliko bilo koji amandman predložen od strane Vijeća ili Parlamenta na predloženu mjeru zahtijeva dodatnu intervenciju Zajednice, onda takav amandman mora biti popraćen opravdanjem u smislu poštivanja načela supsidijarnosti.

Sve tri spomenute institucije Zajednice su i pod obavezom da uvijek provjere jesu li izbor pravnog instrumenta i sadržaj predložene mjere u skladu s načelom supsidijarnosti.

Uloga Suda pravde u Luxembourg u kod definiranja granica nadležnosti Europskih zajednica.

Kao što smo vidjeli, rastuća centralizacija i porast ovlasti naddržavnih institucija Zajednice su izazvali zabrinutost među državama članicama.³⁰ Sud pravde u Luxembourg zauzima važno mjesto u sustavu tih institucija. Naime, jedna od glavnih zadaća Suda jest održavanje ravnoteže odgovarajućih ovlasti između institucija Zajednice s jedne, i između ovlasti prenesenih na Zajednicu i onih zadržanih od strane država članica s druge strane. Sud je često pozvan rješavati sporove koji se dotiču pitanja koja imaju ustavni karakter, a često su i od golemog ekonomskog značenja. U tom smislu treba primijetiti kako uprkos činjenici da prema članku L TEU Sud nije nadležan primjenjivati članke u Glavi I (Title I) TEU - u kojoj je izričito spomenuto načelo supsidijarnosti, i to ravnopravno s ciljevima i načelima na kojima je Europska unija utemeljena - upravo samo priznanje supsidijarnosti u Glavi I. Maastrichtskog sporazuma kao temeljnog načela prava Europske zajednice pruža mogućnost, u sklopu pravnog okvira, da se spomenuti različiti stavovi o odnosu između Zajednice i država članica projiciraju u temeljne ustavne doktrine. Naime, ustavna se načela "primjenjuju ne samo neposredno kada je to predviđeno zakonom, nego i posredno tako što se ugrađuju u tumačenja ostalih odredaba". Sud još nije donio konkretne presude o ovom pitanju, dijelom zato što se do sada nije suočio s odgovarajućim slučajem, a dijelom zato što je u Luxembourg uočena zabrinutost zbog rastuće centralizacije na razini Zajednice.³¹ Najvažniji doprinos Suda u ovom smislu predstavljaju njegove odluke koje su definirale dva osnovna pravila na kojima je EZ utemeljena: 1. pravo Zajednice je "neposredno primjenjivo" (direct effect) u državama članicama; i 2. pravo Zajednice je "starije" u odnosu na državna zakonodavstva. Međutim, pravi problemi se pojavljuju onog trenutka kada je Sud suočen s konkretnim slučajem spomenutog testa usporedne

³⁰ Bliže o tome u K. Meessen, *Hedging European Integration: The Maastricht Judgement of the Federal Constitutional Court of Germany* (1994.) Fordham Int. LJ 511, 529-530; usp. sa *Brunner v. The European Union Treaty* (1994) 1 CMLR 57, Federalni ustavni sud Njemačke u svojoj odluci povodom predmeta Brunner bio veoma jasan da, ukoliko odredbe TEU budu tumačene na način koji bi dodatno proširio ovlasti Zajednice, onda vršenje tih ovlasti neće proizvesti nikakve posljedice u okviru pravnog sustava Njemačke.

³¹ N. Bernard, *The Future of European Economic Law in the Light of the Principle of Subsidiarity*, Common Market Law Review 33, 1996., 634

efikasnosti, na primjer, u slučaju kada dođe do spora o nadležnosti u određenoj oblasti između Komisije i jedne države članice. Kod rješavanja ovakvog slučaja Sud može postupiti na dva načina: a) može se upustiti u detaljno istraživanje činjeničnog stanja u svezi s testom usporedne efikasnosti, ali onda biva suočen s opasnošću da pri svojem pokušaju određivanja na kojoj se razini može najefikasnije donositi propise u određenoj oblasti, upadne u zamku prepunu nepregledne gomile činjenica isprepletenih s političkim temama i zamršenim društveno-ekonomskim proračunima; ili b) može intervenirati samo ukoliko uoči očitu povredu zakona.

U prvom slučaju izgledno je kako će se Sud naći upleten u političke sukobe s ostalim tijelima Zajednice; u drugom je slučaju moguće sukobljavanje suda s državama članicama na temelju njihovog prigovora kako takvim postupkom obveze navedene u članku 3b lišava svake sadržine. U svakom slučaju, sam se tijekom sudskog postupka suočava s opasnošću da postane izrazito ispolitiziran.³²

Odbor regija

Odbor regija (Committee of Regions) je najmlađa institucija Europske unije. To je savjetodavno tijelo osnovano člankom 198a Maastrichtskog ugovora (TEU), koje se još od svog prvog zasjedanja u ožujku 1994. godine pokazalo kao veliki zagovornik poštivanja načela supsidijarnosti. Ovaj je odbor osnovan s ciljem da se u skladu sa sve većim otporom rastućoj centralizaciji unutar EU utemelji institucija koja bi zastupala regionalne i lokalne interese. Članove Odbora čine predsjednici regija, gradonačelnici gradova i predsjednici općinskih vijeća, tako da svih 222 članova Odbora predstavljaju neposredno izabrane dužnosnike s razine vlasti najbliže građaninu. Ovo je značajno zato što im ovakav njihov položaj omogućuje da imaju neposredan uvid u posljedice koje politika Unije ima na njihove građane. Članove odbora bira Vijeće na četiri godine s mogućnošću reizbora. Oni moraju biti nezavisni i raditi u općem interesu Unije. Člankom 198c TEU predviđeno je kako se ovaj Odbor mora konzultirati kada je to s TEU i predviđeno, a može biti konzultiran i u drugim slučajevima. TEU predviđa da se Odbor mora konzultirati u pitanjima koja se tiču transeuropske mreže, javnog zdravstva, obrazovanja, mladeži, kulture, te ekonomske i društvene kohezije. Međutim, Odbor može preuzeti i inicijativu i dati mišljenje o drugim pitanjima koja se tiču gradova i regija, kao što su pitanja iz oblasti poljoprivrede i zaštite okoliša.

Rad Odbora se odvija u osam stalnih komisija i centrima potkomisije za:

1. Regionalni razvoj, ekonomski razvoj, lokalne i regionalne financije; potkomisija za lokalne i regionalne financije,
2. Prostorno planiranje (poljoprivreda, lov, ribolov, pomorski okoliš i brdska područja); potkomisije za turizam i ruralna područja,
3. Mrežu transporta i komunikacija; potkomisija za telekomunikacije,
4. Urbanizam,

³² Opširnije u J. Weiler, *Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in an Arena of Political Integration*, (1993.) 31 JCMS 417, 437.

5. Planiranje o korištenju zemljišta, okoliš, energija,
6. Obrazovanje i obučavanje,
7. Ekonomsku i društvenu koheziju, socialnu politiku, javno zdravstvo,
8. Europu građana, istraživanja, kulturu, mladež i potrošače; potkomisija za mladež i šport.³³

Odbor je također osnovao i Specijalnu komisiju za institucionalna pitanja (Special Commission on Institutional Affairs), čija je temeljna zadaća baviti se pitanjima reforme institucija EU. Ukoliko usporedimo ove oblasti s onima iz grafikona 2, vidimo kako su komisije oformljene pretežito u istim oblastima u kojima je izražen strah od rastuće centralizacije.

Kako bi se osigurala što veća učinkovitost rada Odbora i njegovih komisija, članak 198. TEU predviđa da Vijeće ili Komisija mogu odrediti vremenski rok, koji ne može biti kraći od jednog mjeseca, u okviru kojeg je Odbor dužan reagirati. Ukoliko on to propusti učiniti, može se nastaviti i bez njegova pristanka.

U dosadašnjoj praksi Odbor se bavio pitanjima transeuropske mreže zračnih luka, razvitkom seoskog turizma, pravima građana država članica EU da glasuju u lokalnim izborima države članice čiji nisu državljani, te nizom drugih pitanja, pokušavajući pritom proširiti nadležnosti regija u odlučivanju na razini EU.

Zaključak

Postoje dva temeljna razloga zašto je supsidijarnost kao doktrinu izuzetno teško primijeniti u praksi. Kao prvo, mogu se voditi beskrajne rasprave o tome na kojoj se razini odlučivanja u okviru jednog sustava postižu najbolji rezultati. Neki autori (Nicoll i Solomon) ističu kako je čak i u federalnoj strukturi sustava, gdje federacija ima ustavne ovlasti zahvaljujući kojima može djelovati nezavisno ili čak usprkos drugim tijelima vlasti koji čine federaciju, upravo prisutnost načela supsidijarnosti u ustavu ono što razlikuje federaciju od unitarne države. Članak 3b Maastrichtskog ugovora ima upravo tu zadaću: da dio prenesenih ovlasti vrati natrag državama članicama i spriječi daljnje jačanje centralizacije. Ovdje vrijedi spomenuti da mastrihtska verzija supsidijarnosti, za razliku od vatikanske, decentralizaciju sprovodi samo do razine države, sprječavajući time spuštanje tog procesa na razinu regionalnih, ili čak općinskih vlasti - usprkos činjenici da su one daleko bliže pojedincu-građaninu. Osnutak Odbora regija je samo u manjoj mjeri ublažio ovu činjenicu.

Drugi razlog se krije u ulozi koju načelo supsidijarnosti ima u izuzetno složenom procesu europske integracije. Na pragu prelaska Europskih zjednica u Europsku uniju daljnja integracija suočila je države članice s ozbiljnim problemima koji zadiru u još osjetljivija pitanja podjele vlasti i razgraničenja nadležnosti. Naime, tijekom procesa integracije, ustrojavanje sustava Unije, donošenje novih zakona, te cijeli niz drugih zajedničkih aktivnosti iziskivao je povećanje ovlasti koja Uniji stoje na raspolaganju. To je rezultiralo centralizacijom vlasti u naddržavnim tijelima Unije, od kojih mnoga

³³ The Commissions of the Committee of the Regions, Internet, URL: <http://europa.eu.int/comreg/ccr.html>.

(a osobito Komisija) više nisu bila pod neposrednim demokratskim nadzorom parlamenata država članica. To znači da je integracija krenula putem jačanja Unije na uštrb njezinih konstitutivnih dijelova - država članica. Pojava ovog "demokratskog deficita" imala je za posljedicu otpor daljnjoj integraciji od strane jednog broja država članica, što je ugrozilo brz i uspješan nastavak integracije.

Vjerojatno je da će načelo supsidijarnosti s vremenom prouzročiti dvije političke posljedice. Prvo, ideja da nadležnosti trebaju biti približene razini pojedinca će u krajnjoj instanci rezultirati većim ovlastima na lokalnoj ili regionalnoj razini nego na nacionalnoj. Drugo, u izvjesnim oblastima od zajedničkog interesa (prvenstveno zajedničkog tržišta), ovlasti EU će još više porasti. Uvođenje načela supsidijarnosti u Maastrichtski ugovor predstavlja pokušaj da se smanje rastuće tenzije među državama članicama Europske unije, kao i među centrifugalnim i centripetalnim silama u samoj Europi. Postalo je jasno kako se prijašnji model daljnje integracije pod svaku cijenu više ne smatra osobito razboritom politikom.

Summary

This paper considers the effects of subsidiarity principle introduction into the legislation of the European Union. The author deals especially with the following questions: the historical environment of the beginning of subsidiarity principle study in the social teaching of the Catholic Church; the role of the subsidiarity principle in the legislation of European Communities; the future of the EC institutional structure in the light of the subsidiarity principle; the role of the Court of Justice in Luxembourg in defining the jurisdiction boundaries within the EC; and the role of the Committee of Regions as a representative of local and regional interests within the Community. Special attention is paid to the role that the subsidiarity principle has in the very process of European integration. The author believes that the incorporation of this principle into the fundamental constitutional provisions of the EC legislation is in fact an attempt to reduce the growing tensions caused by increased centralisation within the Community.