

UDK: 328.34:061.1

Bibliid 1451-3188, 13 (2014)

Год XIII, бр. 47–48, стр. 11–29

Изворни научни рад

др Слободан ЗЕЧЕВИЋ¹

ПРОБЛЕМАТИКА ОДРЕЂИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

ABSTRACT

Division of powers between the European Union and its member states is a politically delicate matter. Actually, transfer of powers to the Union implies the reduction of powers of its member states. This calls into question the sovereignty of the latter ones. Historically, the expansion of powers of the European Community and later of the European Union was based on two foundations. It has its legal form in amendments to the agreement, on one part, but apart from this, powers expanded tacitly on the basis of the interpretation of the Treaty Establishing the European Community and through the legal practice of the Court of Justice, on the other. The 2009 Lisbon Treaty has codified division of the powers which exclusively belong the European Union, the powers which are shared by the Union and the member states and the powers in the field where the European Union could only support the arranging activities of the states. Moreover, it has defined the mechanism for limiting the spillover of powers for the benefit of the European Union, this even providing regression or actually retrieval of fields which were regulated by the Union to the sphere of competences of the member states. This has called into question the principle of irretrievable transfer of powers from the member states to the European Union institutions.

Key words: European Union, member states, division of powers, Lisbon Treaty, determination of competences of the EU.

¹ Институт за европске студије, Београд, e-mail: vzecovic@eunet.rs.

1) УВОД

Подела надлежности између Европске уније и њених држава чланица у политичком смислу је проблематична тема. Наиме, додела надлежности Унији подразумева умањивање надлежности њених чланица чиме се доводи у питање суверенитет ових последњих. Изворно, уговор о Европској економској заједници решио је проблематику поделе надлежности између Заједнице и држава чланица на следећи начин. Уговором о оснивању Заједнице се поверавају побројани задаци, док све друге области остају у надлежности држава чланица. Изменама уговора о оснивању уговором о Европској унији из Маастрихта из 1993. године још је израженије подвучена примена начела доделе у погледу одређивања надлежности Заједнице. Наиме, чланом 3Б. уговора о Европској заједници било је предвиђено да „Заједница делује у границама надлежности које су јој додељене и циљева који су јој упућени овим уговором.“ У овом контексту треба имати у виду да изабрано решење није посебно иновативно ако имамо у виду да теорије о државном суверенитету предвиђају да су надлежности државе неограничене, док су надлежности међународне организације или федерације побројане и ограничене међународним уговором, односно федералним уставом. Из претходно изнетог проистиче да су надлежности Заједнице могле да се међају, односно увећају, једино изменама уговора о оснивању утврђеним на међувладиним конференцијама и уз изричито дату сагласност држава чланица у виду ратификовања предложених измена. Примена начела доделе надлежности обавезала је институције Заједнице када одређену област уређују путем законодавних или других аката, да се позову на правну одредбу у уговору о оснивању која им даје правни основ за такво уређивање. У пракси међутим, ширење надлежности Европске заједнице, односно Европске уније, одвијало се по два основа. Оно је имало законити облик у виду промена уговора о оснивању с једне стране, али је поред тога, с друге стране, било присутно и прећутно ширење надлежности на основу тумачења одредби уговора о оснивању или путем правне праксе Суда правде. Врло изражен тренд ширења надлежности Заједнице на основу законодавног деловања њених институција био је присутан од 1989. године по доношењу Јединственог Европског Акта, а у контексту утврђеног програма остваривања унутрашњег тржишта. Наиме, сматрало се да свака област која има додирне тачке са проблематиком доброг функционисања унутрашњег тржишта може да буде предмет уређивања од стране институција Заједнице. На овај начин, поједине области које

уговором о оснивању нису биле поверене Заједници постепено су прелазиле у њену надлежност чиме је појачан такозвани “spill over“, односно ефекат преливања. Државе чланице убрзо су се успротивиле оваквом угрожавању њиховог суверенитета, те су већ уговором о Европској унији из Мастрихта из 1993. године, тежиле да уреде начин на који институције Заједнице користе своје надлежности на основу увођења одредби о поштовању начела супсидијарности и пропорционалности. Међутим, временом се показало да исте не сматрају донете мере довољним, те је у њима јачала идеја о потреби јасног одређивања области у којима Европска унија има надлежности, док би све остале области остале у сфери уређивања држава чланица. Поред тога, сматрало се да би уређивачка динамика институција Заједнице односно Уније требало да се обузда и уоквири.

II) ЗАКОНИТО ШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ ЗАЈЕДНИЦА/ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПУТЕМ ПРОМЕНА ОДРЕДБИ УГОВОРА О ОСНИВАЊУ

Уговор о Европској економској заједници из Рима из 1957. године предвидео је, као своје најважније циљеве, успостављање царинске Уније и заједничког тржишта између држава чланица потписница. Заједничко тржиште требало је да се оствари на основу правних норми садржаних у уговору о оснивању, о успостављању слободног протока, робе, људи и капитала, као и о слободном пружању услуга између држава чланица. Поред тога, уговор из Рима предвидео је још неке области које би уредиле институције Заједнице тако што би установиле, такозване „заједничке политике“, попут пољопривреде, превоза, али и утврђивањем и вођењем заједничке спољне комерцијалне политике. Већ са доношењем Јединственог Европског Акта 1989. године Заједница добија нове задатке. Реч је о успостављању тзв. „унутрашњег тржишта“, које би се остварило преваходно на основу усаглашавања производног, комерцијалног, еколошког и другог законодавства држава чланица, чиме би се уклониле препреке у кретању робе и у пружању услуга настале због различитих националних прописа. Овај уговор шири надлежности Заједнице још и у областима заштите животне средине, истраживања, регионалне политике, као и у социјалној сфери. Уговором из Мастрихта из 1993. године предвиђено је да је новоименована Европска заједница задужена да оствари економску и монетарну Унију, а ту се пре свега мисли на стварање услова за увођење у оптицај јединствене европске валуте евра и оснивање

Европске централне банке. Уговор о Европској унији из Мастрихта из 1993. године додаје нове надлежности Заједници, односно Унији, попут оних у области, здравства, заштите потрошача, образовања, културе и држављанства. Уговор из Амстердама из 1999. године предвиђа пребацивање надлежности у области досељавања и азила из трећег стуба међудржавне сарадње у надлежност Заједнице, као и нове надлежности у области запошљавања. Уговори из Лисабона такође иду корак даље у погледу ширења надлежности Европске уније, јер предвиђају примену редовног законодавног поступка за уређивање Сарадње држава чланица у области правосуђа и унутрашњих послова. Тако се редовни законодавни поступак односи на уређивање политике преласка граница, азила и досељавања. Исти поступак применљив је и у области усклађивања норми грађанског и кривичног права држава чланица. Редовни законодавни поступак подразумева да се законодавни акт доноси на предлог Комисије, већином гласова у Европском парламенту и квалификованом већином гласова у Савету. У овом контексту треба имати у виду да је законитим преносом надлежности дошло до нестајања појединих надлежности држава чланица без да су оне припале Унији. Тако су државе чланице, због примене одредби уговора о оснивању, изгубиле право да установе царине или друга трговинска ограничења у међусобним односима.

III) ПРЕЂУТНО ШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ/УНИЈЕ НА ОСНОВУ ТУМАЧЕЊА ОДРЕДБИ УГОВОРА О ОСНИВАЊУ И ПРАВНЕ ПРАКСЕ СУДА ПРАВДЕ

Ширење надлежности Заједнице на основу члана 308. уговора о Европској заједници

Заједница је била дужна да делује „у границама надлежности које су јој додељене и циљева који су јој упућени уговором о оснивању.“ Међутим, ствари у погледу поделе надлежности између Заједнице и држава чланица нису биле тако јасне како је то на први поглед изгледало. Наиме, у члану 308. уговора о Европској заједници било је предвиђено да „када се акција Заједнице појављује као неопходна да би се остварио, у контексту функционисања заједничког тржишта, један од њених циљева без да је предметни уговор предвидео надлежности у те сврхе, Савет на основу једногласне одлуке, на предлог Комисије и по консултовању Европског парламента, доноси неопходне мере.“ Ова одредба је заправо значила да

надлежности Заједнице нису биле круто одређене, већ су могле да се прилагоде према потребама и околностима. Додуше, суверенитет држава и даље је био заштићен ако имамо у виду да је за овакво деловање Заједнице у функцији остваривања неопходних циљева била потребна једногласна одлука свих министара држава чланица у Савету. Ипак, у прво време члан 308. уговора о Европској заједници интентивно је коришћен чиме је дошло до ширења надлежности Заједнице мимо званичних промена оснивачког уговора на међувладиним конференцијама држава чланица. Тако су у пракси, путем аката Савета, установљене заједничке политике, пре него што су исте кодификоване изменама оснивачких уговора попут политике заштите животне средине, регионалне или политике заштите потрошача. Поред тога, Савет је донео одлуку о повећању капацитета задуживања или о оснивању нових органа попут Фонда за регионални развој или одређених агенција.

Ширење надлежности Заједнице на основу пресуда Суда правде

Ширењу надлежности Заједнице допринела је и судска пракса Суда правде. Наиме, Суд правде је применио теорију присутну у међународном јавном праву о тумачењу норме међународног уговора у функцији „корисног дејства“. Реч је о томе да се текст норме не тумачи буквално онако како гласи већ у функцији његових крајњих циљева. С тим у вези проблем је могао да настане због чињенице да су уговори о оснивању Заједница овим последњим изричито доделили, односно побројали надлежности. Без обзира на претходно изнето Суд правде ипак се определио да користи теорију о „корисном дејству.“ Тако је Суд сматрао да иако уговор о Европској економској заједници није овој давао надлежности у области кривичног права, делимично усклађивање националног кривичног законодавства дозвољено је ради ефикасног остваривања заједничке политике заштите животне средине. Дакле, институције Заједнице могу нормативно да уређују одређену област не само онда када је то изричито предвиђено на основу одредби оснивачког уговора, већ и онда када је то неопходно да би се остварила норма која је изричито предвиђена у уговору о оснивању.

У области спољних послова, при чему се мисли на међународне економске односе јер је Европска економска заједница била једино надлежана у области економије, представљало је проблем што су према одредбама оснивачког уговора Заједници дате врло уске надлежности

(тарифни и комерцијални споразуми, споразуми о придруживању). Стога је Суд правде развио тезу о „прећутним (подразумевајућим)“ надлежностима Заједнице. У пресуди од 31. марта 1971. године Суд правде указује да надлежности Заједнице не проистичу само из овлашћења изричито додељених уговором о оснивању. Спољно-политичка овлашћења могу да проистекну из аката које су донеле институције Заједнице у оквиру примене одредби уговора о оснивању, посебно ако је реч о остваривању установљене заједничке политике. Чим је Заједница донела одређена заједничка правила ради остваривања заједничке политике, државе чланице, ни појединачно а ни колективно, не могу више да уговорају са трећим државама обавезе које су у супротности са тим правилима. Овде Суд правде заправо повлачи паралелу између унутрашњих и спољних надлежности Заједнице, појашњавајући да заједничка правила донета у остваривању заједничке политике јесу такве природе да оправдавају међународне надлежности Заједнице у истој области. У правној пракси, половином 70-их година прошлог века, Суд правде иде корак даље јер наглашава да су спољно-политичке надлежности Заједнице аутоматско продужење унутрашњих надлежности, те да ако је неопходно њено међународно деловање није ни потребно да је претходно била предузета унутрашња нормативна активност у тој области. У овом случају дакле, државама чланицама практично се одузимају њихове спољно-политичке надлежности за закључивања међународних уговора у одређеним областима мимо одредби оснивачког уговора.

IV) ШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ РАДИ ДОБРОГ ФУНКЦИОНИСАЊА „УНУТРАШЊЕГ ТРЖИШТА“

Ширење надлежности Заједнице било је посебно изражено доношењем Јединственог Европског Акта 1989. године. Наиме, овим уговором било је предвиђено да је Савет надлежан да донесе мере за приближавање законодавстава држава чланица чији је предмет установљавање и функционисање „унутрашњег тржишта“. Приближавање законодавстава држава чланица на нивоу Заједнице требало је да спречи национална ометања слободног кретања и продаје робе или права на прекогранично пружање услуга која су настајала услед националних разлика у производним прописима о квалитету или паковању робе, у еколошким стандардима и слично. У том смислу, на предлог Комисије, усвојено је око три стотине до најситнијих детаља прецизних правних текстова који су

морали да омогуће добро функционисање унутрашњег тржишта, ради остваривања слободе кретања робе и слободног пружање услуга. Оваквом нормативном прецизношћу сужаване су слободе тумачења акта Заједнице, али и избор начина да се он примени од стране органа држава чланица. Шта више, појам доброг функционисања унутрашњег тржишта давао је Заједници могућности да регулише области које иницијално нису биле предвиђене у уговору о оснивању. Тако је изворно област културе била у надлежности држава чланица, међутим, како су културни производи постајали предмет комерцијализације (на пример, аудиовизуелна права) исти су улазили у поље остваривања унутрашњег тржишта тј. комунитарног права. Поред тога, прекид трудноће могао је да се посматра кроз слободу пружања медицинских услуга унутар Заједнице или професионални спорт са аспекта слободе кретања радника. Државе чланице имале су утисак да поље примене комунитарног права може бесконачно да се шири, обзиром да већина људских активности има свој економски аспект, па се самим тим тичу доброг функционисања унутрашњег тржишта. За суверенитет држава додатну опасност представљало је и то што су се норме о усклађивању националних прописа, у функцији остваривања унутрашњег тржишта, доносиле на предлог Комисије квалификованом већином у Савету уз сагласност Европског парламента, односно, према данас важећем редовном законодавном поступку како је он назван уговорима из Лисабона из 2009. године.

V) УРЕЂИВАЊЕ ПРОЦЕСА ШИРЕЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЗАЈЕДНИЦЕ/УНИЈЕ

Ширење надлежности Заједнице, мимо одредби уговора о оснивању, изазвало је забринутост у државама чланицама. Нарочито негативан став према овој појави имале су оне државе чланице, попут Велике Британије, која Европску унију никада није видела као творевину са федералном перспективом, већ као подручје слободне трговинске размене из кога предузећа извлаче корист. На овај прогресивни ток ширења надлежности Заједнице, који се одвијао у фазама и стварао неповратну интеграцију у одређеним областима, а који истовремено стално тражи даље и дубље интегрисање, у Великој Британији се традиционално лоше гледало. Британци су претходно описани процес називали „ефектом преливања (spill over effect).“

Кочење процеса ширења надлежности Европске заједнице/Европске уније у правној пракси Суда правде

Суд правде се трудио да укочи процес ширења надлежности Заједнице у међународној сфери. Наиме, у мишљењу које се односило на приступање Заједнице уговорима из Маракеша, којима је окончан уругвајски циклус и основана Светска трговинска организација, Суд наглашава да државе чланице губе своје надлежности да закључују међународне уговоре у одређеној области једино ако су већ била установљена заједничка правила на нивоу Заједнице. Само у мери у којој су установљена заједничка правила на унутрашњем плану међународне надлежности Заједнице постају искључиве.

VI) УВОЂЕЊЕ У УГОВОРЕ О ОСНИВАЊУ НАЧЕЛА СУПСИДИЈАРНОСТИ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ

Начело супсидијарности

Начело супсидијарности, које је унето у уговоре о оснивању уговором о Европској унији из Мастрихта 1993. године, употребљено је ради уређивања коришћења надлежности од стране институција Европске заједнице. Према мишљењу појединих аутора ово начело има извор у доктрини католичке цркве, која је полазила од претпоставке да је штетно за социјални поредак да се одузму надлежности нижој власти да би се ове повериле ширем односно вишем колективитету, ако ова прва може да испуни сама ту функцију. Дакле, начело почива на концепцији да уређивање треба да се врши на што је могуће ближе нивоу грађанима. Некадашњим чланом 5. став 2. уговора о Европској заједници, било је предвиђено да „у областима које нису у њеној искључивој надлежности, Заједница делује сагласно начелу супсидијарности, само у мери у којој циљеве разматране акције државе чланице не могу довољно да остваре, односно ако циљеви због величине и дејстава разматране акције могу боље да се остваре на комунитарном нивоу.” Начело супсидијарности, противно увреженом мишљењу, није се односило, нити је умањивало искључиве надлежности Заједнице, нити је правило круту поделу надлежности између Заједнице и држава чланица, већ се тицало области где су надлежности између Заједнице и држава чланица биле подељене. Оно је служило да се уреди нормативно деловање у областима где су надлежности Заједнице и држава чланица биле конкурентне, односно да организује поделу надлежности. Утврђена подела надлежности између

европских и националних органа као таква не би била „зацементирана“, већ је могла да еволуира током времена. У пракси, начело супсидијарности ипак је требало да допринесе заштити овлашћена држава чланица која су била угрожена све прецизнијим законодавним деловањем Заједнице путем директива у области остваривања тзв. „унутрашњег тржишта“. Државе чланице сматрале су да им остаје све мање простора за било какво нормативно уређивање. Институције Заједнице, приликом доношења законодавних или других аката, биле су дужне да узму у обзир и примене начела супсидијарности и пропорционалности. Тако је у складу са међуинституционалним споразумом и закључцима Европског савета утврђено следеће: комисија треба да води рачуна да не предлаже прописе у областима које нису суштинске и које могу да остану у надлежности држава, да више користи директиве под условом да нису сувише детаљне, односно да остављају довољно простора државама за избор начина њихове примене, као и да приступи ширим консултација пре него што уопште предложи „законодавни текст“ разматрајући читаву иницијативу у светлу начела супсидијарности. Савет је пак био дужан да по пријему предлога Комисије размотри да ли је овај у складу са начелом супсидијарности, као и да ли су измене текста које он предлаже у сагласности са тим начелом, што је опет важило и за Европски парламент. Данас, према уговору о Европској унији донетом у Лисабону 2009. године члан 5. став 3. гласи: у складу са начелом супсидијарности, у областима које нису у њеној искључивој надлежности, Унија делује једино ако и у мери у којој државе чланице циљеве разматране акције не могу да се остваре на задовољавајући начин, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу, односно ако из разлога величине и дејства разматране акције, ова може боље да буде остварена на нивоу Уније. Из претходно изнетог уочавамо да је уговорима из Лисабона могућност уређивања Уније у областима подељених надлежности у регресији. Наиме, надлежност држава чланица практично је постављена као правило док је надлежност Уније вишеструко условљена. Унија треба да докаже да због величине и дејства акције ову може боље да оствари у односу не само на централни, већ и на регионални или локални ниво државне власти. Овде је реч о назадовању у односу на некадашњи уговор о Европској заједници који је установио једну врсту конкуренције између деловања Заједнице и држава чланица, у смислу да је Заједница била надлежна да уређује одређену област ако би њено деловање било ефикасније иако је деловање држава чланица задовољавајуће. У уговорима из Лисабона критеријум лоцирања вршења власти тумачи се тако да се не тражи најефикаснији, већ најнижи ефикасан ниво вршења власти. Политичка примена начела супсидијарности уређена је

протоколом који прати уговоре из Лисабона, према протоколу о примени начела супсидијарности и пропорционалности. Комисија је дужна, осим у хитним случајевима, да пре него што предложи законодавни акт приступи консултацијама у вези са начелом супсидијарности. У том смислу Комисија најчешће организује јавне расправе или објављује аналитичка документа (на пример, бела или зелена књига). Свака нормативна иницијатива, без обзира да ли она долази од Комисије или неког другог органа, мора да буде образложена у погледу уважавања начела супсидијарности и пропорционалности, односно да садржи аргументе на основу којих се види да зацртани циљеви садржани у предлогу акта могу да буду боље остварени на нивоу Уније. Новину предвиђену уговорима из Лисабона представља обавеза да се сваки законодавни предлог проследи националним парламентима. У року од осам недеља, од пријема предлога, национални парламент има право да упути образложено мишљење Европском парламенту, Савету и Комисији у коме излаже разлоге због којих сматра да предлог није у складу са начелом супсидијарности. У поступку изјашњавања, у националним парламентима који имају једно веће додељена су два гласа, док код држава које имају бикамерални парламент свако од већа има један глас. У случају да образложена мишљења, којима се доводи у питање поштовање начела супсидијарности, имају најмање трећину од укупног броја гласова додељених националним парламентима, Комисија или други предлагач дужан је да преиспита свој предлог. По преиспитивању, Комисија или други предлагач може да остане при свом предлогу. Дакле, уговорима из Лисабона национални парламенти добијају институционалне могућности да укоче законодавни ентузијазам Комисије у областима подељених надлежности између Уније и држава чланица. Додуше, ови решавају питање начина учешћа националних парламената у вршењу законодавне власти на нивоу Уније који је постављено још 1990. године. С тим у вези, треба имати у виду да се размишљало о различитим решењима, од оснивања Сената, као другог парламентарног већа у коме би били представници националних парламента, до оних скромнијих солуција попут оснивања “*ad hoc*” органа задуженог да се бави питањима супсидијарности (Савет или Веће супсидијарности).

Начело пропорционалности

Уговором из Мастрихта, у уговор о Европској заједници, уз начело супсидијарности уведено је начело пропорционалности. Данас важећи члан 5. став 4. уговора о Европској унији из Лисабона налаже да „у складу

са начелом пропорционалности садржај и облик акције Уније не прелази преко оног неопходног да би се достигли циљеви уговора.” Иако их често доводе у везу, начела супсидијарности и пропорционалности немају исту функцију. Супсидијарност даје одговор на питање ко има овлашћење да делује у областима где су надлежности Уније и држава чланица конкурентне. Начело пропорционалности примењује се касније, у смислу да одређује докле може да иде надлежност уређивања Уније. Конкретно, употреба начела пропорционалности значи да приликом примене одређене надлежности, онда када Унија има избор између више модела једнако ефикасног деловања, ова треба да изабера онај модел који оставља више слободе државама чланицама или предузећима. У том смислу институције Уније треба себи да поставе питање да ли је законодавна интервенција неопходна или је пак могућа примена другог модела, попут међусобног признавања регулативе држава чланица, доношења препоруке Уније, приступање подршци сарадње држава чланица или финансијској подршци. Чак и када је законодавно деловање Уније неопходно, ова последња мора да води рачуна да не претерује са уређивањем. У том смислу, ако уговором о оснивању није прецизирана врста акта која се доноси у одређеној области, онда је препоручљиво да се у уређивању користи директива као акт који је мање агресиван по суверенитет држава у односу на уредбу.

VII) УГОВОРИМА ИЗ ЛИСАБОНА ИЗВРШЕНА ЈЕ ПОДЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРЖАВА ЧЛАНИЦА

Отпор држава чланица према пређутном ширењу надлежности Заједнице, односно Уније, у политичком смислу изразила се кроз иницијативу да се јасније поделе и одреде међусобне надлежности. У том смислу треба узети у обзир закључке Савета у декларацији из Лакена из 2000. године или пак, декларацију о будућности Европске уније анексирану за уговор из Нице из 2003. године. У том контексту чак су се немачке покрајине забринуле за своја овлашћења те су се залагале да се установи списак надлежности на основу којег би се јасно утврдило шта коме припада, иако је било уочљиво да би примена овако крутог решења укочила комунитарну динамику интеграције. Као одговор на претходно поменуте иницијативе, уговорима из Лисабона из 2009. године у писаном облику кодификована је подела надлежности између Европске уније и држава чланица која је до тада била присутна у правној пракси Суда правде и код одређеног броја теоретичара. Реч је о подели на области где

Унија има искључиву надлежност, на области где су надлежности између Уније и држава чланица конкуретне односно подељене, и на надлежности додељене Унији, али само да би подржала, ускладила или употпунила акције држава чланица.

Области где Унија има искључиве надлежности

Уговор о функционисању Европске уније, у члану 3. јасно одређује области које су у искључивој надлежности Европске уније. Реч је о царинској унији, о нормама, о конкуренцији које су неопходне да обезбеде добро функционисање унутрашњег тржишта, о монетарној политици држава чланица чија је валута евро, о очувању биолошких ресурса мора у оквиру заједничке политике роболова као и о заједничкој комерцијалној политици. У овим областима државе чланице могу да делују само на основу овлашћења добијених од Уније или да би примениле акте које је ова донела. Из претходно изнетог произилази да активност држава чланица у области искључивих надлежности Уније није забрањена или искључена, већ је условљена дозволом или надзором њених институција. У пракси, некадашња Заједница дозвољавала је државама чланицама да уређују област која је у њеној искључивој надлежности само да би спречила правну празнину која је могла да настане због нечињења њених институција, или онда када није могла да закључи међународни комерцијални уговор за шта је била надлежна јер јој примера ради, државе некадашњег совјетског блока нису признавале статус правног лица.

Области где Европска унија и државе чланице имају подељене надлежности

У члану 4. уговора о функционисању Европске уније набрајају се само главне области где су надлежности између Уније и држава чланица подељене, што значи да би таквих области могло да буде још. У област подељених надлежности спадају унутрашње тржиште, социјална политика, политика економског, социјалног и територијалног усклађивања, пољопривреда и риболов, животна средина, заштита потрошача, превоз, трансевропске мреже, енергија, подручје слободе, безбедности и правде и заједничка безбедност у здравству. У овим областима власт уређивања, односно доношења правно обавезујућих аката између Уније и држава чланица, дели се на следећи начин. Државе чланице могу да врше своје надлежности, односно да доносе правне норме, у оној мери у којој

Европска унија није вршила, односно користила своје. Дакле, чим је Унија одлучила да искористи своје надлежности уређивања у одређеној области уговором дефинисаних подељених надлежности, државе чланице више не могу да врше своја овлашћења уређивања, односно бар не на такав начин да то буде у супротности са нормом Уније.

Надлежности подршке Европске уније

У члану 6. уговора о функционисању Европске уније наведене су области где Унија само подржава уређивачку акцију држава чланица. Реч је о заштити и побољшању људског здравља, о индустрији, култури, туризму, образовању, стручном усавршавању, спорту, омладини, цивилној заштити и управној сарадњи. У овим областима Европска унија не може путем својих законодавних аката да врши усклађивање националних законодавстава.

VIII) УГОВОРИ ИЗ ЛИСАБОНА ОГРАНИЧАВАЈУ МОГУЋНОСТ ШИРЕЊА И ПРЕДВИЂАЈУ МОГУЋНОСТ РЕГРЕСИЈЕ НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ограничавање могућности да Европска унија подеси своје надлежности остварењу циљева за које сматра да су од заједничког интереса

У претходном излагању уочили смо да је подела надлежности између Заједнице и држава чланица изворно била уређена путем начела доделе, односно да је Заједница могла да уређује области и да остварује циљеве који су јој поверени на основу уговора о оснивању. Међутим, у члану 308. уговора о Европској заједници, институцијама Заједнице је дато право да донесу одредбу којом ће да прилагоде, односно подесе своје надлежности остварењу циља неопходног за добро функционисање заједничког тржишта. Да би овакава одредба, којом су најчешће у пракси ширене надлежности деловања Заједнице, била донета, довољна је била једногласна одлука Савета на предлог Комисије и уз обично консултовање Европског парламента. Одредба о којој је реч била је кључна за динамичан развој европске интеграције јер је институцијама Заједнице омогућавала да уреде одређене аспекте привредног живота и онда када за то није било правне основе у уговору о оснивању. Поред тога, иста је омогућавала да се

премости блокада која би настала применом класичног поступка промена оснивачких уговора на међувладиним конференцијама уз њихово ратификовање у државама чланицама. Будући да није било измена оснивачких уговора између 1957. и 1986. године чак 650 аката донето је применом поступка о коме је реч. Имајући у виду политички притисак држава чланица, у правцу спречавања Уније да се мимо њихове воље домогне нових области уређивања који је постајао пре доношења уговора из Лисабона, било је за очекивати да се поступак из члана 308. уговора о Европској заједници стави ван снаге. Међутим, то се није догодило, али је његова примена вишеструко условљена. Наиме, члан 352. уговора о функционисању Европске уније предвиђа да „када се акција Уније јавља као неопходна, у оквиру једне од политика утврђених уговорима, да би се достигли циљеви којима теже уговори, без да су ови предвидели овлашћења деловања у те сврхе, Савет на основу једногласне одлуке а на предлог Комисије и уз одобрење Европског парламента, усваја одговарајуће одредбе.“ На први поглед члан 352. уговора о функционисању Европске уније шири могућности подешавања надлежности Уније јер ове више нису само везане за добро функционисање заједничког тржишта, већ за све политике које су у њеној надлежности. Ипак, тиме се пресеца „ембрионална веза“ између коришћења ове одредбе са динамиком функционисања унутрашњег тржишта. У члану 352. уговора о функционисању Европске уније даље се каже да је Савет дужан да више не консултује као што је то био случај код уговора о Европској заједници, већ да тражи сагласност за доношење овакве одредбе од Европског парламента. У члану 352. уговора о функционисању Европске уније, даље се истиче да је Комисија дужна да скрене пажњу националним парламентима на овакав предлог, не би ли ови последњи могли да врше своја новостечена овлашћења надзора у погледу поштовања начела супсидијарности. Даље, у истом члану подвлачи се да предложене мере не могу да се односе на усклађивање законодавства држава чланица у случају да уговори о оснивању искључују такво усклађивање. Поред тога, члан 352. уговора о функционисању Европске уније не може да се користи ради остваривања циљева из области регулисаних Заједничком спољном и безбедносном политиком. Допуна претходно поменутих условљавања садржана је у Декларацији 42. анексираној за уговоре из Лисабона која предвиђа да члан 352. не може да послужи као основ за ширење надлежности Уније изван општег оквира који произилази из целине одредби уговора, посебно оних које се односе на задатке и акције Уније. Дакле, одредбе члана 352. уговора о функционисању Европске уније не могу да се користе као основ за

доношење норми које би имале за последицу да измене уговоре о оснивању ван поступка предвиђеног у те сврхе. Из претходно изложеног, јасно се види намера да се спречи широко коришћење члана 352. уговора о функционисању Европске уније.

Ограничавање могућности „преливања“ у областима конкуретних односно подељених надлежности између Уније и држава чланица

Управо је законодавним деловањем у овим областима Унија постепено гасила националне надлежности на неповратан начин. Сматрало са да чим је Унија нормативно деловала у одређеној области подељених надлежности, иста више не може да се врати у надлежност државама чланицама. Уговори из Лисабона теже да спрече схватање које производи овакво преливање надлежности у корист Уније. У том контексту треба имати у виду „Протокол број 25 о вршењу подељених надлежности“ који прецизира да када Унија покрене акцију у одређеној области, поље примене вршења надлежности покрива само елементе уређене актом Уније, односно не покрива све друге области. Овим уским тумачењем садржаја акта Уније, жели да се спречи да читава једна област пређе у њену надлежност. Међутим, што је још важније, уговори из Лисабона предвиђају могућност регресије, односно враћања области подељених надлежности од Европске уније ка државама чланицама. Тако члан 2. став 2. уговора о функционисању Европске уније предвиђа да у областима подељених надлежности „државе чланице поново врше своје надлежности у мери у којој Унија није или је одлучила да престане да врши своје.“ Ово може да се догоди примера ради у случају да је Унија донела одлуку да укине законодавни акт не би ли боље поштовала начела супсидијарности и пропорционалности. У том смислу, Савет је овлашћен да од Комисије затражи да поднесе предлог о стављању ван снаге законодавног акта Уније.

IX) УГОВОРИ ИЗ ЛИСАБОНА ПРЕДВИЂАЈУ МОГУЋНОСТ УМАЊИВАЊА НАДЛЕЖНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговори из Лисабона не заустављају се на претходно изнетом. Шта више, према члану 48. став 2. уговора о функционисању Европске уније на међувладиној конференцији држава чланица, у складу са редовним поступком измене оснивачких уговора, може да се донесе одлука о изменама којима се увећавају, али и умањују надлежности додељене

Унији. Одредба о којој је реч утолико је занимљива јер је у супротности са начелом утврђеним у преамбули оснивачких уговора које проглашава „да су државе чланице решене да наставе са процесом који ствара без престанка све ужу унију међу народима Европе.“ Поред тога, иста је у колизији са правном праксом Суда правде који је, на основу тезе о утемељивачкој улози уговора о оснивању, развијао схватање о коначној и „неопозивој“ природи надлежности додељених Заједници односно Унији. У том смислу, Суд правде говорио је о „коначном ограничењу суверених права држава чланица“ које је по својој природи „стварно, неусловљиво и неопозиво.“ Могућност умањивања надлежности Европске уније даље значи да и њене правне тековине, односно такозвани *acquis communautaire* не може да се посматра као нешто што је коначно стечено.

Х) ЗАКЉУЧАК

Процес европске интеграције од покретања био је карактеристичан по томе што се у федералистичком духу ишло на пребацивање све више нових области које су уређивале државе чланице ка институцијама Заједнице односно Европске уније. Овај процес није обустављен доношењем уговора из Лисабона 2009. године ако имамо у виду да је њима извршена комунитаризација области правосуђа и унутрашњих послова. Наиме, институцијама Уније поверено је да на основу редовног законодавног поступка изврше усклађивање законодавстава држава чланица у области грађанског и кривичног права. Уговори из Лисабона имају и ту погодност да је у њима по први пут извршена систематизација области у којима је Европска унија искључиво надлежна, области где долази до поделе надлежности између Уније и држава чланица, као и оних области где Унија може само да подржи акцију њених чланица. Међутим, ови предвиђају могућност да се неке од области подељених надлежности, у којима је Унија већ нормативно деловала, врате у надлежност државама чланицама. Поред тога, у члану 48. став 2. уговора о функционисању Европске уније утврђује се могућност да се на основу редовног поступка измена уговора о оснивању, умање надлежности Европске уније. На крају, уговори из Лисабона теже да ограниче могућности институција Европске уније да користећи члан 352. уговора о њеном функционисању прилагоде своје надлежности активностима за које сматрају да су у датом тренутку неопходне. Из претходно изнетог уочавамо да реформе извршене у Лисабону 2009. године заправо отварају могућност за регресију надлежности Европске уније. С тим у вези, намеће се питање шта је

проузроковало овакву промену правца, супротну вишедеценијском федералистичком елану којим је био обележен процес европске интеграције? Пре свега треба имати у виду да и поред одређених федералних особина Европска унија није постала федерална, већ је Унија суверених држава. Иако је суверенитет држава деценијама умањиван у различитим областима (уређивање функционисања унутрашњег тржишта, монетарна унија, међународни економски односи, правосуђе и унутрашњи послови) изгледа да се дошло до одређене границе када ове више не прихватају да се њихове надлежности крње, поготову не на прећутан начин кроз законодавно деловање европских институција. У овом контексту треба имати у виду Британску политику отпора ефекту преливања надлежности (*spill over*) за који желе да заинтересују друге државе чланице попут Данске, Пољске, Бугарске итд... Поред тога, треба узети у обзир да је носилац федералистичких интеграционих процеса била осовина Париз-Берлин, а да у последњих петнаестак година и нема некакве упечатљиве француско-немачке иницијативе у области европских интеграција. Можда је разлог томе што је и за Француску, имајући у виду степен уступљеног државног суверенитета посебно у области економије, постало превише проблематично да настави даље у истом правцу. Уступање нових надлежности институцијама Европске уније у Бриселу постало је спорно због тога што се сматра да ове последње имају недостатак демократске легитимности. Наиме, грађани Уније посматрају их као удаљене технократске органе који немају изворну подршку народа. Стога би, у контексту даљег преноса надлежности на Европску унију, било неопходно да се ојача демократски легитимитет европских власти. С тим у вези, председник Комисије Жозе Мануел Барозо (*Jose Manuel Barroso*) у свом говору пред европским посланицима од 12. септембра 2012. године о стању Уније, истакао је да ова мора да иде у другом правцу и да усвоји другачију филозофију у будућности која би била прилагођена новом свету у настајању. Глобализација тражи повећање европског јединства кроз већу интеграцију, али ова последња условљена је јачањем европске демократије, односно демократизације институционалног система Европске уније. У свету који је у пуном преображају да би европске државе очувале своје интересе, Унија мора да постане озбиљан актер на глобалном нивоу. Тако Барозо даје примере који одражавају брзину и обим актуелних преображаја. У XX веку држава од десет до петнаест милиона становника могла је да буде светска сила, али данас и највеће европске државе изгледају безначајне у односу на Сједињене Америчке Државе или Кину. Историјски процеси се убрзавају, па је Великој Британији тако

требало 155 година да удвостручи свој унутрашњи бруто друштвени производ, Сједињеним Америчким Државама 50, а Кини свега 15 година. Стога Барозо сматра да је неопходно да се ојача економска унија у смислу потпуног остваривања унутрашњег европског тржишта. Такође, неопходна је реформа тржишта рада у правцу равнотеже између флексибилности и сигурности, као и стварање правог европског тржишта рада односно могућности за сваког грађанина Уније да лако нађе посао у другој држави чланици. Међутим, Барозо такође сматра да је у интересу држава чланица да усагласе своје пореске политике. Тако председник Комисије истиче да буџет Европске уније треба да буде „амбициозан“ - окренут инвестицијама, привредном расту, истраживањима и модернизацији пољопривреде. Такође, председник Комисије сматра да је Европској унији уствари потребна ефикасна влада и адекватан буџет да би дошло до економских резултата и изласка из кризе. При томе, Барозо мисли да постојећи европски институционални систем не треба да се мења, већ да треба да се искористе постојеће институције тј. Комисија и Европски парламент и да се ојача њихова демократска легитимност и надлежности. У том смислу, Барозо се залаже за јачање европских политичких партија јер се до сада политичка расправа водила на националном нивоу. Тако би се на изборима за Европски парламент кандидовале европске политичке партије које би унапред истакле свог кандидата за председника Комисије и то већ од парламентарних избора 2014. године. Барозо на крају предлаже да Европска унија еволуира у правцу демократске „федерације држава-нација“ чиме би се одговорило на растући национализам и популизам у Европи. Институције европске федерације (Европски парламент и Комисија) имала би веће и дубље надлежности у економској и монетарној сфери. Овакве реформе захтевају доношење новог уговора у области европских интеграција којим би били измењени постојећи, што пак подразумева сагласност и оних држава чланица које се противе федералном устројству Европске уније.

XI) ИЗВОРИ

- Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L'Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
- Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
- Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.

- Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
- Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
- Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
- Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
- Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
- Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
- Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
- Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
- Joel Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.
- Слободан Самарцић, *Европска унија*, Институт за европске студије, Едиција-Анализе, Београд, 1998.
- Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
- Jean Shapira, Georges Le Tallec, Jean-Bernard Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994.
- Denys Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
- Душан Сиђански, *Федералистичка будућност Европе*, Просвета, Београд, 1996.
- Henri-Louis Vedi, *L' Europe a vingt cinq*, Dunod, Paris, 2004.
- Слободан Зечевић, *Европска унија – право и институционални систем*, Европски универзитет, Београд, 2011.