



SUBSIDIARUMO PRINCIPAS

Srityse, kuriose Sąjunga neturi išimtinių kompetencijų, į Europos Sąjungos sutartį įtrauktu subsidiarumo principu apibrėžiamos sąlygos, kuriomis pirmenybę imtis veiksmų turi ne valstybės narės, o Sąjunga.

TEISINIS PAGRINDAS

Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 5 straipsnio 3 dalis ir Protokolas Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo.

TIKSLAI

Subsidiarumo ir proporcingumo principais vadovaujama si įgyvendinant Europos Sąjungos įgaliojimus. Įvairiose srityse, išskyrus tas, kurios priklauso Europos Sąjungos išimtinai kompetencijai, taikant subsidiarumo principą siekiama ne tik išsaugoti valstybių narių teisę priimti sprendimus ir imtis veiksmų, bet ir įteisinti Sąjungos veiksmus, jei „dėl numatomų veiksmų masto arba poveikio“ valstybės narės negali deramai įgyvendinti užsibrėžtų tikslų ir tų tikslų būtų geriau siekti Sąjungos lygmeniu. Šis principas į Europos Sąjungos Sutartis buvo įtrauktas siekiant užtikrinti, kad įgaliojimai būtų vykdomi kuo artimesniu piliečiams lygmeniu, vadovaujantis ES sutarties 10 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu artumo principu.

LAIMĖJIMAI

A. Kilmė ir istorinė raida

Subsidiarumo principas oficialiai buvo įtvirtintas Maastrichto sutartimi, o nuoroda į jį buvo įtraukta į Europos bendrijos steigimo sutartį (EB sutartį). Vis dėlto subsidiarumo kriterijus, nors taip jis dar nebuvo vadinamas, aplinkosaugos srityje pradėtas taikyti jau 1987 m., priėmus Suvestinį Europos aktą. Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismas 1995 m. vasario 21 d. sprendime (T-29/92) nurodė, kad kol neįsigaliojo Europos Sąjungos sutartis, subsidiarumo principas nebuvo bendrasis teisės principas, pagal kurį turėjo būti vertinamas Bendrijos aktų teisėtumas.

Amsterdamo sutartimi, nekeičiant subsidiarumo principo formuluotės, pateiktos penernuoruotos Europos bendrijos steigimo sutarties 5 straipsnio antroje pastraipoje, Europos bendrijos steigimo sutartis buvo papildyta Protokolu Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Taikymo taisyklės, kurios nebuvo įrašytos į Sutartis, bet dėl kurių buvo susitarta patvirtinus bendrąjį subsidiarumo principo taikymo modelį



(Edinburgo Europos Vadovų Tarybos 1992 m. susitikimas), tapo teisiškai privalomos ir kontroliuojamos.

Lisabonos sutartimi subsidiarumo principas įrašytas į ES sutarties 5 straipsnio 3 dalį, o atitinkama EB sutarties nuostata panaikinta visiškai perimant jos formuluotę. Joje taip pat papildomai pateikta aiški nuoroda į subsidiarumo principo regioninį ir vietos aspektą. Be to, Lisabonos sutartimi 1997 m. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo buvo pakeistas nauju tokio paties pavadinimo protokolu (Protokolas Nr. 2), kurio naujosios nuostatos visų pirma susijusios su nacionalinių parlamentų vaidmeniu kontroliuojant subsidiarumo principo laikymąsi (žr. [1.3.5](#)).

B. Apibrėžtis

Subsidiarumo principo esmė ir svarbiausias tikslas – užtikrinti tam tikrą žemesnio lygio valdžios institucijų nepriklausomumą nuo aukštesnės valdžios institucijų, ypač vietos valdžios institucijų nepriklausomumą nuo centrinės valdžios. Tai reiškia, kad kelių lygių valdžios institucijos dalijasi įgaliojimais. Tokiu pat principu grindžiama federalinių valstybių institucijų sistema.

Europos Sąjungoje subsidiarumo principas yra taikomas kaip Sąjungos neišimtinių įgaliojimų vykdymo reguliavimo kriterijus. Pagal šį principą Sąjunga neturi teisės imtis veiksmų tam tikroje srityje, jei valstybės narės gali ją veiksmingai reglamentuoti centriniu, regioniniu arba vietos lygmenimis. Kita vertus, pagal šį principą Sąjungai suteikiama teisė vykdyti savo įgaliojimus, jei valstybės narės negali tinkamai pasiekti numatyto veiksmo tikslų ir jei veiksmais Sąjungos lygmeniu gali būti sukurta pridėtinė vertė.

Pagal ES sutarties 5 straipsnio 3 dalį Sąjungos institucijų įsikišimas atitinka subsidiarumo principą, jei yra įvykdytos trys sąlygos: a) sritis neturi priklausyti išimtinai Sąjungos kompetencijai (neišimtinės kompetencijos sritis); b) valstybės narės negali deramai pasiekti numatyto veiksmo tikslų (būtinybė); c) atsižvelgiant į veiksmo mastą arba poveikį, Sąjungai įsikišus šis veiksmas būtų įvykdytas sėkmingiau (pridėtinė vertė).

C. Taikymo sritis

1. Sąjungos kompetencijos ribos

Subsidiarumo principas taikomas tik tose srityse, kurios priklauso neišimtinai pasidalijamajai Sąjungos ir valstybių narių kompetencijai. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, tiksliau nustatytos Sąjungai suteiktos kompetencijos ribos. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo Pirmosios dalies I antraštinėje dalyje Sąjungos kompetencija suskirstyta į tris kategorijas (išimtinė kompetencija, pasidalijamoji kompetencija ir papildomoji kompetencija) ir pateikiamas šioms trimis kompetencijų kategorijoms priskiriamų sričių sąrašas.

2. Subsidiarumo principo adresatai

Subsidiarumo principas taikomas visoms Sąjungos institucijoms ir yra itin svarbus praktiniu aspektu vykdant teisėkūros procedūras. Lisabonos sutartimi sustiprintas atitinkamas nacionalinių parlamentų ir Teisingumo Teismo vaidmuo kontroliuojant subsidiarumo principo laikymąsi. Į Lisabonos sutartį buvo ne tik įtraukta aiški nuoroda



į subsidiarumo principo subnacionalinį aspektą, bet ir sustiprintas Regionų komiteto vaidmuo ir nacionaliniams parlamentams sudaryta galimybė savo nuožiūra įtraukti regioninius parlamentus, suteikiant jiems teisėkūros įgaliojimus pagal išankstinio perspėjimo mechanizmą.

D. Nacionalinių parlamentų vykdoma kontrolė

Pagal ES sutarties 5 straipsnio 3 dalies antrą pastraipą ir 12 straipsnio b punktą nacionaliniai parlamentai, taikydami Protokole Nr. 2 nustatytą procedūrą, užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo. Pagal pirmiau minėtą išankstinio perspėjimo mechanizmą visi nacionaliniai parlamentai ar bet kurie nacionalinio parlamento rūmai per aštuonias savaites nuo teisėkūros procedūra priimamo akto projekto pateikimo datos gali pateikti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę, kodėl, jų manymu, tam tikras projektas neatitinka subsidiarumo principo. Kai pagrįstai nuomonei pritariama ne mažiau kaip trečdaliu nacionaliniams parlamentams priskirtų balsų (dvejų rūmų parlamentai turi po vieną balsą kiekvieniems rūmams, o vieno rūmų parlamentai turi po du balsus), projektas turi būti persvarstomas (vadinamoji geltona kortelė). Teisėkūros procedūra priimamo akto projektą pateikusi institucija gali nuspręsti jo nekeisti, iš dalies pakeisti arba jį atsiimti, nurodydama atitinkamo savo sprendimo motyvus. Sprendžiant dėl teisės aktų projektų, susijusių policijos ir teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose, šis reikalavimas žemesnis – pakanka ketvirtadalio nacionalinių parlamentų balsų. Kai vykdamą įprastą teisėkūros procedūrą pasiūlymo dėl teisėkūros procedūra priimamo akto atitiktimi subsidiarumo principui suabejojama nacionaliniams parlamentams priskirtų balsų paprasta dauguma, o Komisija nusprendžia nekeisti savo pasiūlymo, klausimas perduodamas teisės aktų leidėjui (Europos Parlamentui ir Tarybai) ir sprendimas priimamas per pirmąjį svarstymą. Jei teisės aktų leidėjas mano, kad pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto yra nesuderinamas su subsidiarumo principu, toks pasiūlymas gali būti atmestas 55 proc. Tarybos narių balsų dauguma arba Europos Parlamento balsų dauguma (vadinamoji oranžinė kortelė).

Iki šiol vadinamosios geltonosios kortelės procedūra taikyta tris kartus, o oranžinės kortelės procedūra – niekada. 2012 m. gegužės mėn. pirmą kartą buvo panaudota geltona kortelė dėl [Komisijos pasiūlymo dėl reglamento dėl teisės imtis bendrų veiksmų atsižvelgiant į įsisteigimo laisvę ir laisvę teikti paslaugas \(vadinamasis Monti II pasiūlymas\)](#)^[1]. 12 iš 40 nacionalinių parlamentų ir (arba) šių parlamentų rūmų nusprendė, kad pasiūlymo turinys neatitinka subsidiarumo principo. Galiausiai Komisija atsiėmė savo pasiūlymą, nors ji laikėsi pozicijos, kad subsidiarumo principas pažeistas nebuvo. 2013 m. spalio mėn. 14 nacionalinių parlamentų rūmų 11-oje valstybių narių dar kartą panaudojo geltonąją kortelę dėl [pasiūlymo dėl reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo](#)^[2]. Išnagrinėjusi nacionalinių parlamentų pateiktas pagrįstas nuomones, Komisija nusprendė [nekeisti pasiūlymo](#)^[3], teigdama, kad jis atitinka subsidiarumo principą. Trečią kartą geltonąją kortelę 14 nacionalinių parlamentų rūmų

[1] Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento dėl naudojimosi teise imtis kolektyvinių veiksmų atsižvelgiant į įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisves (COM(2012)0130).

[2] Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo (COM(2013)0534).

[3] Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir nacionaliniams parlamentams dėl pasiūlymo dėl Tarybos reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo peržiūrėjimo subsidiarumo principo atžvilgiu pagal Protokolą Nr. 2 (COM(2013)0851).



11-oje valstybių narių 2016 m. gegužės mėn. panaudojo prieš [pasiūlymą dėl Darbuotojų komandiravimo direktyvos peržiūros](#)^[4]. Šiuo atveju Komisija, laikydamosi nuomonės, kad ji nepažeidžia subsidiarumo principo, nes darbuotojų komandiravimo klausimas savaime yra tarpvalstybinio pobūdžio, išsamiai [pagrindė](#)^[5] sprendimą nekeisti savo pasiūlymo.

E. Teismų vykdoma kontrolė

Subsidiarumo principo laikymasis gali būti tikrinamas atgaline data (priėmus teisės aktą), kreipiantis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą, kaip nurodyta ir protokole. Vis dėlto Sąjungos institucijoms suteikiama didelė veiksmų laisvė įgyvendinant šį principą. Bylų [C-84/94](#) ir [C-233/94](#) sprendimuose Teisingumo Teismas nurodė, kad subsidiarumo principo laikymasis yra viena iš sąlygų, kurias privaloma pagrįsti pagal SESV 296 straipsnį. Šis reikalavimas tenkinamas, jeigu iš konstatuojamųjų dalių visumos galima spręsti apie principo laikymąsi ir į jį buvo atsižvelgta nagrinėjant teisės aktą. Viename iš naujesnių sprendimų ([byloje C-547/14](#), Philipp Morris, 218 dalis) Teismas dar kartą patvirtino, kad jis turi patikrinti, „ar remdamasis konkrečiomis aplinkybėmis pagrįsta informacija Sąjungos teisės aktų leidėjas galėjo nuspręsti, kad numatomo veiksmo tikslas gali būti geriau pasiektas Sąjungos lygmeniu“. Dėl procedūrinių garantijų ir, visų pirma, pareigos pateikti motyvus dėl subsidiarumo, Teismas priminė, kad pareigos motyvuoti laikymasis „turi būti vertinamas atsižvelgiant ne tik į ginčijamo akto tekstą, bet ir į jo kontekstą ir konkretaus atvejo aplinkybes“ (225 dalis).

Valstybės narės gali kreiptis į Teismą dėl teisės aktų paskelbimo negaliojančiais dėl subsidiarumo principo pažeidimo savo nacionalinio parlamento arba jo rūmų vardu, laikydamosi savo teisinės tvarkos. Jeigu SESV numatyta, kad turi būti konsultuojamasi su Regionų komitetu dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, šis komitetas taip pat gali pateikti tokį ieškinį.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Tvirtinant Europos Sąjungos sutarties projektą 1984 m. vasario 14 d. Europos Parlamento iniciatyva buvo pasiūlyta nuostata, kuri tapo subsidiarumo koncepcijos pagrindu ir pagal kurią tais atvejais, kai pagal Sutartį numatyta Sąjungos kompetencija konkuruoja su valstybių narių kompetencija, valstybės narės gali veikti tose srityse, kuriose Sąjunga nėra priėmusi norminių aktų. Be to, pasiūlyme pabrėžiama, kad Sąjunga veiksmų turėtų imtis tik tada, jei bendrai veikiant jie būtų įvykdyti veiksmingiau nei valstybėms narės veikiant atskirai.

Parlamentas šiuos pasiūlymus pakartojo daugelyje rezoliucijų (pvz., 1989 m. lapkričio 23 d. ir gruodžio 14 d., 1990 m. liepos 12 d. ir lapkričio 21 d., 1995 m. gegužės 18 d. rezoliucijose), kuriose patvirtino savo pritarimą subsidiarumo principo taikymui.

[4]Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiama 1996 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo paslaugų teikimo sistemoje (COM(2016) 0128)

[5]Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai ir nacionaliniams parlamentams dėl Direktyvos, kuria iš dalies keičiama Direktyva dėl darbuotojų komandiravimo, pasiūlymo atsižvelgiant į subsidiarumo principą ir vadovaujantis Protokolu Nr. 2 (COM(2016) 0505).



A. Tarpinstituciniai susitarimai

Europos Parlamentas priėmė keletą priemonių, kad pagal Sutartis galėtų atlikti savo vaidmenį, susijusį su subsidiarumo principo taikymu. Parlamento darbo tvarkos taisyklių 42 straipsnyje nurodyta, kad „Parlamentas, svarstydamas pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, atkreipia ypatingą dėmesį į tai, ar pasiūlyme laikomasi subsidiarumo ir proporcingumo principų“. Teisės reikalų komitetas yra Parlamento komitetas, kurio horizontalioji užduotis – stebėti, kaip laikomasi subsidiarumo principo. Todėl jis reguliariai rengia pranešimus dėl Komisijos metinių subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo ataskaitų.

Taryba, Parlamentas ir Komisija 1993 m. spalio 25 d. pasirašė tarpinstitucinį susitarimą, kuriame aiškiai išreiškė trijų institucijų norą ryžtingai siekti pažangos šioje srityje. Vadinasi, šios institucijos įsipareigojo laikytis subsidiarumo principo. Naudojantis subsidiarumo principo taikymo procedūromis susitarime nustatyta praktinė Sąjungos institucijoms pagal Sutartis suteiktų įgaliojimų vykdymo tvarka, kad jos galėtų įgyvendinti šiomis Sutartimis joms nustatytus tikslus. Komisija įsipareigojo atsižvelgti į subsidiarumo principą ir įrodyti, kad jo buvo laikomasi; tai taip pat galioja Parlamentui ir Tarybai jiems suteiktų įgaliojimų srityse.

Pagal 2016 m. balandžio mėn. [Tarpinstitucinį susitarimą dėl geresnės teisėkūros](#)^[6] (pakeitusį 2003 m. gruodžio mėn. Tarpinstitucinį susitarimą ir 2005 m. lapkričio mėn. Tarpinstitucinį bendrą požiūrį į poveikio vertinimą) Komisija aiškinamajame memorandume privalo pagrįsti siūlomas priemones subsidiarumo principo atžvilgiu ir atsižvelgti į šį principą atlikdama poveikio vertinimą. Be to, pagal [2010 m. lapkričio 20 d. pagrindų susitarimą](#)^[7] Parlamentas ir Komisija įsipareigoja bendradarbiauti su nacionaliniais parlamentais, kad jiems būtų sudarytos geresnės sąlygos vykdyti su subsidiarumo principu susijusius kontrolės įgaliojimus.

B. Europos Parlamento rezoliucijos

Jau [1997 m. gegužės 13 d. rezoliucijoje](#)^[8] Europos Parlamentas išreiškė nuomonę, kad subsidiarumo principas yra privaloma teisės norma, ir priminė, kad jo įgyvendinimas neturėtų sudaryti kliūčių vykdyti Sąjungai suteiktus išimtinis įgaliojimus ir neturėtų tapti Bendrijos *acquis* kvestionavimo priežastimi. Savo [2003 m. balandžio 8 d. rezoliucijoje](#)^[9] Parlamentas pridūrė, kad nesutarimus geriausia būtų spręsti politiniu lygmeniu visiškai atsižvelgiant į Konvento dėl Europos ateities pasiūlymus dėl nacionalinių parlamentų taikomo išankstinio perspėjimo mechanizmo subsidiarumo srityje sukūrimo. Šis mechanizmas faktiškai buvo įtrauktas į Lisabonos sutartį (žr. ankstesnę tekstą ir [1.3.5](#)).

[6]Europos Parlamento, Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Komisijos tarpinstitucinis susitarimas dėl geresnės teisėkūros (OL L 123, 2016 5 12, p. 1).

[7]Pagrindų susitarimas dėl Europos Parlamento ir Europos Komisijos santykių (OL L 304, 2010 11 20, p. 47).

[8]Europos Parlamento rezoliucija dėl Komisijos ataskaitos Europos Vadovų Tarybai „Geresnė teisėkūra 1997 m.“, (OL C 98, 1999 4 9, p. 500).

[9]Europos Parlamento rezoliucija dėl Komisijos ataskaitos Europos Vadovų Tarybai „Geresnė teisėkūra 2000 m.“ (pagal Europos bendrijos steigimo sutarties Protokolo Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 9 straipsni) ir dėl Komisijos ataskaitos Europos Vadovų Tarybai „Geresnė teisėkūra 2000 m.“ (pagal Europos bendrijos steigimo sutarties Protokolo Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 9 straipsni) (OL C 64E , 2004 3 12, p. 135)



[2012 m. rugsėjo 13 d. rezoliucijoje](#)^[10] Parlamentas palankiai įvertino aktyvesnį nacionalinių parlamentų dalyvavimą tikrinant, ar pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų atitinka subsidiarumo ir proporcingumo principus, ir pasiūlė apsvarstyti priemones, kuriomis būtų siekiama pašalinti galimas nacionalinių parlamentų dalyvavimo subsidiarumo kontrolės mechanizme kliūtis.

Savo naujausioje [2018 m. balandžio 18 d. rezoliucijoje](#)^[11] Parlamentas pažymėjo, kad smarkiai padaugėjo nacionalinių parlamentų pateiktų pagrįstų nuomonių, o tai rodo, kad jie ėmė aktyviau dalyvauti Sąjungos sprendimų priėmimo procese. Joje taip pat teigiamai vertinamas nacionalinių parlamentų noras būti aktyvesniais naudojantis vadinamosios žaliosios kortelės procedūra. Šiuo atžvilgiu jis rekomendavo visapusiškai pasinaudoti esamomis priemonėmis, kuriomis nacionaliniams parlamentams suteikiama galimybė dalyvauti teisėkūros procese nesukuriant naujų institucinių ir administracinių struktūrų.

Roberta Panizza
04/2019

[10]2012 m. rugsėjo 13 d. Europos Parlamento rezoliucija „18-oji ataskaita dėl geresnės teisėkūros. Subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymas (2010 m.)“ (OL C 353 E, 2013 12 3, p. 117),

[11]2018 m. balandžio 18 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl metinių 2015 ir 2016 m. subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo ataskaitų (Priimti tekstai, [P8_TA\(2018\)0120](#)).

