



## SUBSIDIARITĀTES PRINCIPS

Attiecībā uz Savienības neekskluzīvajām kompetencēm Līgumā par Eiropas Savienību ietvertais subsidiaritātes princips nosaka to, kādos gadījumos prioritāra ir Savienības, nevis dalībvalstu rīcība.

### JURIDISKAIS PAMATS

Līguma par Eiropas Savienību (ES līguma) 5. panta 3. punkts un (2.) Protokols par subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa piemērošanu.

### MĒRĶI

Subsidiaritātes un proporcionalitātes principi nosaka Eiropas Savienības kompetenču īstenošanu. Jomās, kuras nav Eiropas Savienības ekskluzīvā kompetencē, subsidiaritātes princips aizsargā dalībvalstu tiesības pieņemt lēmumus un rīkoties un ļauj Savienībai iejaukties tad, ja dalībvalstis kādas darbības mērķus nevar pietiekami labi īstenot, bet “ierosinātās darbības mēroga vai seku dēļ” tie ir labāk sasniedzami Savienības līmenī. Minēto principu Eiropas Līgumos iekļāva arī tādēļ, lai kompetenču īstenošanu pēc iespējas tuvinātu pilsoņiem saskaņā ar tuvuma principu, kas noteikts arī Līguma par Eiropas Savienību 10. panta 3. punktā.

### SASNIEGUMI

#### A. Pirmsākums un vēsturiskā attīstība

Subsidiaritātes princips oficiāli ir noteikts Māstrihtas līgumā, ar kuru šo principu iekļāva Eiropas Kopienas dibināšanas līgumā (EK līgumā). Taču jau ar Vienoto Eiropas aktu (1987) subsidiaritātes kritērijs bija iekļauts vides jomā, lai arī tas konkrēti nebija nosaukts. Tomēr Eiropas Kopienas Pirmās instances tiesa 1995. gada 21. februāra spriedumā (T-29/92) nolēma, ka pirms Eiropas Savienības līguma stāšanās spēkā subsidiaritātes princips nav vispārējs tiesību princips, kas jāpiemēro, izvērtējot Kopienas tiesību aktu likumību.

Nemainot subsidiaritātes principa formulējumu Eiropas Kopienas dibināšanas līguma pārnumurētā 5. panta otrajā daļā, ar Amsterdamas līgumu EKL līgumam pievienoja “Protokolu par subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa piemērošanu”. Tādējādi piemērošanas noteikumi, kas nebija iekļauti Līgumos, bet bija apstiprināti vispārējā nostājā par subsidiaritātes principa piemērošanu (1992. gada Edinburgas Eiropadome), kļuva juridiski saistoši un pakļauti kontrolei.



Ar Lisabonas līgumu subsidiaritātes principu iekļāva ES līguma 5. panta 3. punktā un atcēla attiecīgo EK līguma normu, vienlaikus pārņemot šajā normā izmantotos terminus. Līgumā ir pievienota arī nepārprotama atsauce uz subsidiaritātes principa reģionālo un vietējo dimensiju. Turklāt Lisabonas līgums aizstāja 1997. gada Protokolu par subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa piemērošanu ar jaunu tāda paša nosaukuma protokolu (2. Protokols), kura nozīmīgākais jauninājums skar dalībvalstu parlamentu lomu subsidiaritātes principa ievērošanas kontrolē (sk. faktu lapu [1.3.5.](#)).

## **B. Definīcija**

Subsidiaritātes principa vispārējā nozīme un mērķis ir dot pakļautai iestādei noteiktu neatkarību attiecībās ar augstāk stāvošu iestādi, tostarp pašvaldībai attiecībās ar centrālo iestādi. Tāpēc ir paredzēts kompetences sadalījums starp vairākiem varas līmeņiem – princips, kas ir federālo valstu institucionālais pamats.

Piemērojot subsidiaritātes principu Eiropas Savienības kontekstā, tas ir Savienības neekskluzīvo kompetenču īstenošanu reglamentējošs kritērijs. Tas nepieļauj Savienības iejaukšanos, ja jautājumu var efektīvi reglamentēt dalībvalstis pašas centrālā, reģionālā vai vietējā līmenī, un ar to tiek atzīts, ka likumīgi ir Savienībai īstenot savas pilnvaras, ja dalībvalstis paredzētās darbības mērķus nespēj sasniegt pietiekami labi, un ka pievienoto vērtību var iegūt ar ES mērogā īstenotu rīcību.

Saskaņā ar ES līguma 5. panta 3. punktu pastāv trīs priekšnosacījumi, lai Savienības iestādes rīkotos atbilstīgi subsidiaritātes principam: a) attiecīgā joma nav ekskluzīvā Savienības kompetencē (t. i., neekskluzīva kompetence); b) dalībvalstis nespēj pietiekami labi sasniegt paredzētās darbības mērķus (nepieciešamība); c) darbības mēroga vai seku dēļ darbību var labāk īstenot, iejaucoties Savienībai (pievienotā vērtība).

## **C. Piemērošanas joma**

### **1. Eiropas Savienības kompetenču ierobežošana**

Subsidiaritātes principu piemēro jomās, kurās Savienībai un dalībvalstīm ir dalītas neekskluzīvas kompetences. Stājoties spēkā Lisabonas līgumam, tika precīzāk noteiktas Savienībai piešķirto kompetenču robežas. Proti, LESD pirmās daļas I sadaļā Savienības kompetences ir klasificētas trīs kategorijās (ekskluzīvās kompetences, dalītās kompetences un atbalsta kompetences) un ir uzskaitītas jomas, uz kurām trīs kompetenču kategorijas attiecas.

### **2. Uz ko attiecas subsidiaritātes princips**

Subsidiaritātes princips attiecas uz visām Savienības iestādēm, un tam ir praktiska nozīme it īpaši likumdošanas procedūrās. Lisabonas līgums ir nostiprinājis valstu parlamentu un Eiropas Savienības Tiesas attiecīgās lomas subsidiaritātes principa ievērošanas kontrolē. Ieviešot nepārprotamu atsauci uz subsidiaritātes principa subnacionālo dimensiju, ar Lisabonas līgumu ir arī nostiprināta Reģionu komitejas nozīme un ir dota dalībvalstu parlamentu pārziņā esoša iespēja reģionālajiem parlamentiem, kuriem ir likumdošanas pilnvaras, piedalīties *ex ante* "agrīnās brīdināšanas" mehānismā.



## D. Valstu parlamentu īstenošanas kontrole

Saskaņā ar ES līguma 5. panta 3. punkta otro daļu un 12. panta b) punktu valstu parlamenti nodrošina subsidiaritātes principa ievērošanu atbilstīgi procedūrai, kas izklāstīta 2. Protokolā. Šīs procedūras (*ex ante* "agrīnā brīdināšana") noteikumos ir paredzēts, ka ikviens valsts parlaments vai ikviena valsts parlamenta palāta astoņās nedēļās no leģislatīvā akta projekta nosūtīšanas dienas var iesniegt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas priekšsēdētājiem pamatotu atzinumu, izklāstot iemeslus, kāpēc tie uzskata, ka attiecīgais projekts neatbilst subsidiaritātes principam. Ja pamatoti atzinumi tiek izteikti ar vismaz trešdaļu no valstu parlamenti piešķirtajām balsīm (viena balss no palātas divpalātu parlamenti un divas balsis vienpalātas parlamenti), projekts ir jāpārskata ("dzeltenā kartīte"). Iestāde, kura iesniegusi tiesību akta projektu, var pieņemt lēmumu par to, vai projektu saglabāt, grozīt vai atsaukt, šo lēmumu pamatojot. Attiecībā uz dokumentiem, kas saistīti ar policijas sadarbību vai tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, šis minimums ir samazināts līdz vienai ceturtdaļai balsu. Ja saskaņā ar parasto likumdošanas procedūru valstu parlamenti vismaz ar vienkāršu tiem piešķirto balsu vairākumu apstrīd tiesību akta priekšlikuma atbilstību subsidiaritātes principam un Komisija nolemj savu priekšlikumu paturēt spēkā, jautājumu nosūta likumdevējiem (Eiropas Parlamentam un Padomei), kas nostāju pauž pirmajā lasījumā. Ja likumdevējs uzskata, ka tiesību akta priekšlikums neatbilst subsidiaritātes principam, to ar 55 % Padomes locekļu balsu vairākumu vai Eiropas Parlamenta balsu vairākumu var noraidīt ("oranžā kartīte").

Līdz šim "dzeltenās kartītes" procedūra ir sāka trīs reizes, savukārt "oranžās kartītes" procedūra nav nekad izmantota. Pirmā "dzeltenā kartīte" tika izmantota 2012. gada maijā pret [Komisijas priekšlikumu regulai par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību \("Monti II"\)](#)<sup>[1]</sup>. Divpadsmit no 40 dalībvalstu parlamenti vai šo parlamentu palātām tādējādi uzskatīja, ka priekšlikuma saturs neatbilst subsidiaritātes principam. Beigu beigās Komisija atsauca savu priekšlikumu, tomēr uzskatīja, ka subsidiaritātes principa pārkāpums nebija noticis. Citu "dzelteno kartīti" 2013. gada oktobrī izmantoja valstu parlamentu 14 palātas 11 dalībvalstīs attiecībā uz [priekšlikumu regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi](#)<sup>[2]</sup>. Komisija, izanalizējusi no valstu parlamenti saņemtos pamatotos atzinumus, ir nolēmusi [priekšlikumu paturēt spēkā](#)<sup>[3]</sup>, apgalvojot, ka tas atbilst subsidiaritātes principam. Visbeidzot, trešo "dzelteno kartīti" 14 palātas 11 dalībvalstīs 2016. gada maijā ierosināja pret [priekšlikumu pārskatīt direktīvu par darba ņēmēju norīkošanu darbā](#)<sup>[4]</sup>. Komisija plaši pamatoja [iemeslus](#)<sup>[5]</sup> paturēt spēkā

[1]Priekšlikums Padomes regulai par to, kā īstenojamas tiesības uz kolektīvu rīcību saistībā ar brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību (COM(2012)0130).

[2]Priekšlikums Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi (COM(2013)0534).

[3]Komisijas 2013. gada 27. novembra paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei un valstu parlamenti par priekšlikuma Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi pārskatīšanu, ņemot vērā subsidiaritātes principu, saskaņā ar 2013. gada 27. novembra Protokolu Nr. 2 (COM(2013)0851).

[4]Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai, ar ko groza Eiropas Parlamenta un Padomes 1996. gada 16. decembra Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā (COM(2016)0128).

[5]Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei un dalībvalstu parlamenti par priekšlikumu pieņemt direktīvu, ar ko groza Direktīvu par darba ņēmēju norīkošanu darbā, sakarā ar subsidiaritātes principu, saskaņā ar Protokolu Nr. 2 (COM(2016)0505).



priekšlikumu, uzskatot, ka tā subsidiaritātes principu nav pārkāpusi, jo darba ņēmēju norīkošana darbā pēc definīcijas ir pārrobežu jautājums.

#### E. Juridiskā kontrole

Subsidiaritātes principa ievērošanu var pārbaudīt *a posteriori* (pēc leģislatīvā akta pieņemšanas), pārsūdzības nolūkā vērsties Eiropas Savienības Tiesā. Tā tas arī ir norādīts protokolā. Savienības iestādēm ir liela rīcības brīvība šī principa piemērošanā, taču Tiesa spriedumā lietā [C-84/94](#) un lietā [C-233/94](#) norādīja, ka subsidiaritātes principa ievērošana ir viens no nosacījumiem, kas izriet no pienākuma norādīt pamatojumu atbilstīgi LESD 296. pantam. Šis nosacījums jau ir izpildīts, ja principa ievērošana izriet kopumā no apsvērumiem un tas ir ņemts vērā akta izskatīšanas laikā. Tiesa savā nesenajā spriedumā ([lieta C-547/14, Philipp Morris](#), 218. punkts) apstiprināja, ka tai ir jāpārbauda, “vai Savienības likumdevējs, pamatojoties uz detalizētu informāciju, varēja uzskatīt, ka iecerētā pasākuma mērķis labāk var tikt sasniegts Savienības līmenī”. Attiecībā uz procesuālajām garantijām un jo īpaši pienākumu norādīt iemeslus attiecībā uz subsidiaritāti, Tiesa atgādināja, ka šā pienākuma ievērošana ir “jāizvērtē ne tikai ar atsauci uz apstrīdētā tiesību akta formulējumu, bet arī atsaucoties uz tās kontekstu un konkrētās lietas apstākļiem” (225. punkts).

Dalībvalstis var celt prasību Tiesā par tiesību akta atcelšanu, pamatojoties uz subsidiaritātes principa pārkāpumu savas valsts parlamenta vai tā palātas vārdā saskaņā ar to tiesību sistēmu. Arī Reģionu komiteja var celt šādas prasības pret tiesību aktiem, ja LESD ir paredzēta apspriešanās ar šo komiteju.

## EIROPAS PARLAMENTA LOMA

Eiropas Parlaments bija subsidiaritātes principa ieviešanas iniciators, proti, 1984. gada 14. februārī, pieņemot Līguma par Eiropas Savienību projektu, tas ierosināja noteikumu, ka gadījumā, ja Savienībai ar Līgumu noteiktā kompetence sakrīt ar dalībvalstu kompetencēm, dalībvalstis var rīkoties, ja vien Savienība nav pieņēmusi tiesību aktu. Turklāt priekšlikumā uzsvērts, ka Savienībai jārīkojas vienīgi tādēļ, lai veiktu uzdevumus, kuru izpildi var efektīvāk nodrošināt kopīgi, nevis dalībvalstīm rīkojoties atsevišķi.

Šos priekšlikumus Parlaments atkārtoti iekļāva vairākās rezolūcijās (piemēram, 1989. gada 23. novembra, 1989. gada 14. decembra, 1990. gada 12. jūlija, 1990. gada 21. novembra un 1995. gada 18. maija rezolūcijā), kurās tas no jauna apliecināja atbalstu subsidiaritātes principam.

#### A. Iestāžu nolīgumi

Attiecībā uz subsidiaritātes principa piemērošanu Eiropas Parlaments pieņēma virkni pasākumu, lai saskaņā ar Līgumiem pildītu savu uzdevumu. Parlamenta Reglamenta 42. pantā ir noteikts, ka “tiesību akta priekšlikuma izskatīšanā Parlaments īpašu uzmanību pievērš subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa ievērošanai”. Juridiskā komiteja ir parlamentārā komiteja, kurai ir horizontāla atbildība par subsidiaritātes principa ievērošanas uzraudzību. Šajā sakarībā tā regulāri sagatavo ziņojumu par Komisijas gada ziņojumiem par subsidiaritāti un proporcionalitāti.



Padome, Parlaments un Komisija 1993. gada 25. oktobrī parakstīja iestāžu nolīgumu, kurā skaidri apliecināta triju iestāžu gatavība šajā nolūkā apņēmīgi rīkoties. Līdz ar to tās apņemas ievērot subsidiaritātes principu. Nolīgumā ir noteikta kārtība, kā, izmantojot subsidiaritātes principa piemērošanas procedūras, ir īstenojamas Savienības iestādēm ar Līgumiem piešķirtās kompetences, lai varētu sasniegt Līgumos noteiktos mērķus. Komisija apņēmas ņemt vērā subsidiaritātes principu, kā arī apliecināt tā ievērošanu. Tas pats attiecas uz Parlamentu un Padomi atbilstoši kompetencēm, kas piešķirtas šīm iestādēm.

Kā teikts 2016. gada aprīļa [Iestāžu nolīgumā par labāku likumdošanas procesu](#)<sup>[6]</sup> (tas aizstāj 2003. gada decembra nolīgumu un Iestāžu 2005. gada novembra vienoto pieeju ietekmes novērtējumam), Komisijai ierosinātie pasākumi paskaidrojumos jāpamato no subsidiaritātes principa viedokļa un šis princips jāņem vērā ietekmes novērtējumos. Turklāt saskaņā ar [2010. gada 20. novembra pamatnolīgumu](#)<sup>[7]</sup> Parlaments un Komisija apņemas sadarboties ar valstu parlamentiem, lai palīdzētu tiem īstenot kontroles pilnvaras attiecībā uz subsidiaritātes principu.

## B. Eiropas Parlamenta rezolūcijas

Eiropas Parlaments jau [1997. gada 13. maija rezolūcijā](#)<sup>[8]</sup> pauda uzskatu, ka subsidiaritātes princips ir ierobežojoša juridiska norma, vienlaikus atgādinot, ka šā principa ievērošana nedrīkst kavēt Savienības ekskluzīvo kompetenču īstenošanu un ka tas nedrīkst būt iemesls Kopienas tiesību kopuma apšaubīšanai. Parlaments [2003. gada 8. aprīļa rezolūcijā](#)<sup>[9]</sup> precizēja, ka domstarpības ir vēlams risināt politiskā līmenī, tajā pašā laikā ņemot vērā Konventa par Eiropas nākotni priekšlikumus, kuri attiecas uz valstu parlamentu “agrīnās brīdināšanas” mehānisma ieviešanu subsidiaritātes jomā. Šī ideja tika iekļauta Lisabonas līgumā (sk. iepriekš un faktu lapu [1.3.5.](#)).

Parlaments [2012. gada 13. septembra rezolūcijā](#)<sup>[10]</sup> atzinīgi novērtēja valstu parlamentu ciešāku iesaistīšanos tiesību aktu priekšlikumu kontrolē, kad tos pārbauda no subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa viedokļa, un ierosināja izvērtēt iespējas novērst iespējamus traucēkļus dalībvalstu parlamentu līdzdalībai subsidiaritātes kontroles mehānismā.

Savā jaunākajā [2018. gada 18. aprīļa rezolūcijā](#)<sup>[11]</sup> Parlaments norādīja uz valstu parlamentu iesniegto pamatoto atzinumu skaita straujo pieaugumu, kas liecina par to,

---

[6]Iestāžu 2016. gada 13. aprīļa Nolīgums starp Eiropas Parlamentu, Eiropas Savienības Padomi un Eiropas Komisiju par labāku likumdošanas procesu (OV L 123, 12.5.2016., 1. lpp.).

[7]Pamatnolīgums par Eiropas Parlamenta un Eiropas Komisijas attiecībām (OV L 304, 20.11.2010., 47. lpp.).

[8]Eiropas Parlamenta rezolūcija par Komisijas ziņojumu Eiropadomei par labāku likumdošanas procesu 1997. gadā (OV C 98, 9.4.1999., 500. lpp.).

[9]Eiropas Parlamenta rezolūcija par Komisijas ziņojumu Eiropadomei par labāku likumdošanas procesu 2000. gadā (saskaņā ar EK līguma Protokola par subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa piemērošanu 9. pantu) un par Komisijas ziņojumu Eiropadomei par labāku likumdošanas procesu 2001. gadā (saskaņā ar EK līguma Protokola par subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa piemērošanu 9. pantu) (OV C 64 E, 12.3.2004., 135. lpp.).

[10]Eiropas Parlamenta 2012. gada 13. septembra rezolūcija par 18. ziņojumu par tiesību aktu labāku izstrādi – subsidiaritātes un proporcionalitātes principu piemērošana (2010. gads) (OV C 353 E, 3.12.2013., 117. lpp.).

[11]Eiropas Parlamenta 2018. gada 18. aprīļa rezolūcija par 2015. un 2016. gada ziņojumiem par subsidiaritāti un proporcionalitāti (Pieņemtie teksti, [P8\\_TA\(2018\)0120](#)).



ka tās arvien vairāk iesaistās Savienības lēmumu pieņemšanas procesā. Parlaments arī atzinīgi novērtēja valstu parlamentu ieinteresētību uzņemties aktīvāku lomu, izmantojot “zaļās kartes” procedūru. Šajā sakarībā tas ieteica pilnībā izmantot esošos instrumentus, kas ļauj valstu parlamentiem piedalīties likumdošanas procesā, neradot jaunas institucionālas un administratīvas struktūras.

Roberta Panizza  
04/2019

