



SUBSIDIAARSUSE PÕHIMÕTE

Valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust, määratakse Euroopa Liidu lepingus sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega kindlaks tingimused, mille korral liidul on liikmesriikidest suurem pädevus meetmeid võtta.

ÕIGUSLIK ALUS

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõige 3 ning protokoll (nr 2) subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta.

EESMÄRGID

Euroopa Liit lähtub oma pädevuse kasutamisel subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest. Valdkondades, mis ei kuulu Euroopa Liidu ainupädevusse, on subsidiaarsuse põhimõtte eesmärk kaitsta liikmesriikide suutlikkust teha otsuseid ja võtta meetmeid. Selle põhimõtte kohaselt on liidu sekkumine õigustatud juhul, kui liikmesriigid ei suuda „kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu“ piisavalt saavutada meetme eesmärgi ja neid saab paremini saavutada liidu tasandil. Põhimõtte ELi aluslepingutesse lisamise eesmärk on tuua otsuste tegemine kodanikele võimalikult lähedale kooskõlas läheduse põhimõttega, millele on osutatud Euroopa Liidu lepingu artikli 10 lõikes 3.

SAAVUTUSED

A. Päritolu ja ajalugu

Subsidiaarsuse põhimõtte kinnistati ametlikult Maastrichti lepinguga, millega lisati põhimõtte Euroopa Ühenduse asutamislepingusse. Põhimõtte oli (küll mitte selle nime all) juba 1987. aastal ühtse Euroopa aktiga kasutusele võetud keskkonna valdkonnas. Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus sedastas oma 21. veebruari 1995. aasta otsuses (T-29/92), et enne Euroopa Liidu lepingu jõustumist ei olnud subsidiaarsuse põhimõtte üldine õiguspõhimõtte ega ühenduse meetmete õiguspärasuse mõõdupuu.

Amsterdami lepinguga lisati EÜ asutamislepingule protokoll subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamise kohta, muutmata EÜ asutamislepingu (uue numeratsiooni järgi) artikli 5 teises lõigus esitatud subsidiaarsuse põhimõtte sõnastust. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise üldise lähenemisviisi suhtes lepiti kokku 1992. aastal toimunud Euroopa Ülemkogu Edinburghi kohtumisel ning see muutus subsidiaarsust käsitleva protokolliga õiguslikult siduvaks ja kohtulikult kontrollitavaks.



Lissaboni lepinguga lisati subsidiaarsuse põhimõtte Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikesse 3 ning tunnistati kehtetuks EÜ asutamislepingu asjaomane säte, kuid võeti üle selle sõnastus. Samuti lisati lepinguga selge viide subsidiaarsuse põhimõtte piirkondlikule ja kohalikele mõõtmele. Lissaboni lepinguga asendati ühtlasi 1997. aasta subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitlev protokoll uue samanimelise protokolliga (protokoll nr 2), mille peamine erinevus on liikmesriikide parlamentide uus roll subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel ([1.3.5](#)).

B. Mõiste

Subsidiaarsuse põhimõtte üldine eesmärk on tagada madalama tasandi asutusele teatav sõltumatus kõrgema tasandi asutusest või kohaliku asutuse sõltumatus keskvõimust. Seega hõlmab see võimu jagamist eri juhtimistasandite vahel – see põhimõtte on föderaalriikide institutsiooniline alus.

Euroopa Liidu kontekstis reguleeritakse subsidiaarsuse põhimõtte abil pädevuse kasutamist valdkondades, kus liidul ei ole ainupädevust. Subsidiaarsuse põhimõtte välistab liidu sekkumise, kui liikmesriigid on võimelised reguleerima teatavat valdkonda tõhusalt keskvalitsuse, piirkondlikul või kohalikul tasandil, ning annab liidule õiguse kasutada oma pädevust, kui liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärke piisavalt saavutada ja kui liidu tasandil meetme võtmine võib anda lisaväärtust.

Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikele 3 eeldab liidu institutsioonide sekkumine subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt kolme tingimuse olemasolu: a) tegemist ei tohi olla liidu ainupädevusse kuuluva valdkonnaga (jagatud pädevus); b) liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärke piisavalt saavutada (vajadus); c) kavandatud meetet saab selle ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil (lisaväärtus).

C. Kohaldamisala

1. Liidu pädevuste kindlaksmääramine

Subsidiaarsuse põhimõtet kohaldatakse ainult valdkondades, kus liidul ja liikmesriikidel on jagatud pädevus. Pärast Lissaboni lepingu jõustumist on liidu pädevused varasemast täpsemalt kindlaks määratud. Euroopa Liidu toimimise lepingu I jaotise esimeses osas jagatakse liidu pädevused kolme kategooriasse (ainupädevus, jagatud pädevus ja toetav pädevus) ning loetletakse neile kolmele kategooriale vastavad valdkonnad.

2. Subsidiaarsuse põhimõtte kohaldajad

Subsidiaarsuse põhimõtte kehtib kõikide ELi institutsioonide suhtes ja sellel on praktiline tähendus eelkõige seadusandlikus menetluses. Lissaboni lepinguga tugevdati liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Kohtu rolli subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrollimisel. Lisaks subsidiaarsuse põhimõtte piirkondliku mõõtme selgele väljatoomisele tugevdati Lissaboni lepingus ka Regioonide Komitee rolli ja anti seadusandliku pädevusega piirkondlikele parlamentidele võimalus osaleda liikmesriikide parlamentide vastava otsuse korral varajase hoiatamise mehhanismis.

D. Liikmesriikide parlamentide kontroll

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõike 3 teise lõigu ja artikli 12 punkti b kohaselt tagavad liikmesriikide parlamendid, et subsidiaarsuse põhimõttest peetakse kinni vastavalt



protokollis nr 2 sätestatud korrale. Vastavalt sellele korrale (varajase hoiatamise süsteem) võib iga liikmesriigi parlament või selle koda kaheksa nädala jooksul alates seadusandliku akti eelnõu edastamise kuupäevast saata Euroopa Parlamendi ja komisjoni presidendile ning nõukogu eesistujale põhjendatud arvamuse selle kohta, miks kõnealune eelnõu ei vasta tema arvates subsidiaarsuse põhimõttele. Kui põhjendatud arvamused esindavad vähemalt kolmandikku liikmesriikide parlamentide häältest (kahekojaliste parlamentide puhul kummalgi koval üks hääl ja ühekojaliste parlamentide puhul kaks häält), tuleb eelnõu uuesti läbi vaadata (kollane kaart). Seadusandliku akti eelnõu koostanud institutsioon võib otsustada eelnõu samaks jätta, seda muuta või selle tagasi võtta ning seda otsust tuleb põhjendada. Politseikoostööd ja õigusala koostööd kriminaalasjades käsitlevate õigusaktide eelnõude puhul on alampiir madalam (neljandik häältest). Kui seadusandliku tavamenetluse raames vaidlustatakse õigusakti ettepaneku vastavus subsidiaarsuse põhimõttele vähemalt liikmesriikide parlamentide omistatud häälte lihthäälteenamusega ja komisjon otsustab ettepaneku samaks jätta, saadetakse küsimus tagasi seadusandjale (Euroopa Parlament ja nõukogu), kes teeb otsuse esimesel lugemisel. Kui seadusandja on arvamusel, et seadusandlik ettepanek ei vasta subsidiaarsuse põhimõttele, võib selle tagasi lükata 55% nõukogu liikmete enamusega või Euroopa Parlamendi antud häälte enamusega (oranž kaart).

Seni on kollase kaardi menetlust kasutatud kolm korda ja oranži kaardi menetlust mitte kordagi. Kollast kaarti kasutati esmakordselt 2012. aasta mais [komisjoni ettepaneku puhul võtta vastu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis \(Monti II\)](#)^[1]. Neljakümnest liikmesriigi parlamendist või nende koostisest oli kaksteist seisukohal, et ettepaneku sisu ei ole kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Komisjon võttis lõpuks ettepaneku tagasi, kuid jäi siiski seisukohale, et subsidiaarsuse põhimõtet ei rikutud. Oktoobris 2013 kasutasid kollast kaarti 11 liikmesriigi 14 parlamendikoda pärast seda, kui esitati [ettepanek võtta vastu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta](#)^[2]. Pärast liikmesriikide parlamentide esitatud põhjendatud arvamuste analüüsimist otsustas komisjon [ettepaneku samaks jätta](#)^[3], väites, et see on subsidiaarsuse põhimõttega kooskõlas. Kolmandat korda kasutasid kollast kaarti 11 liikmesriigi 14 parlamendikoda mais 2016 [töötajate lähetamise direktiivi läbivaatamise ettepaneku](#)^[4] suhtes. Ka kõnealusel juhul [põhjendas](#)^[5] komisjon üksikasjalikult, miks ta oma ettepaneku juurde jääb. Komisjon oli seisukohal, et ettepanek ei ole vastuolus subsidiaarsuse põhimõttega, kuna töötajate lähetamise puhul on tegemist piiriülest laadi küsimusega.

[1] Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus kollektiivse tegutsemise õiguse kasutamise kohta asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse kontekstis (COM(2012)0130).

[2] Ettepanek võtta vastu nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta ([COM\(2013\)0534](#)).

[3] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja riikide parlamentidele Euroopa Prokuratuuri asutamist käsitleva nõukogu määruse ettepaneku läbivaatamise kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2 (COM(2013)0851).

[4] Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/71/EÜ töötajate lähetamise kohta seoses teenuste osutamisega ([COM\(2016\)0128](#)).

[5] Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja liikmesriikide parlamentidele töötajate lähetamise direktiivi muutmise direktiivi käsitleva ettepaneku kohta seoses subsidiaarsuse põhimõttega vastavalt protokollile nr 2 (COM(2016)0505).



E. Kohtulik kontroll

Subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamist võidakse kontrollida ka tagantjärele (pärast seadusandliku akti vastuvõtmist) Euroopa Kohtu menetluse raames, nagu on ette nähtud ka protokollis. Liidu institutsioonidel on selle põhimõtte kohaldamisel lai kaalutusõigus, kuigi Euroopa Kohus leidis oma otsustes kohtuasjades [C-84/94](#) ja [C-233/94](#), et vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 296 kehtib subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise suhtes põhjendamiskohustus. Nimetatud nõue on täidetud juhul, kui põhjendusi tervikuna lugedes on selge, et kõnealusest põhimõttest on kinni peetud. Oma uuemates otsuses (kohtuasi [C-547/14](#), Philipp Morris, punkt 218) kinnitas kohus, et peab kontrollima, „kas liidu seadusandja võis üksikasjalike andmete alusel järeldada, et seatud eesmärki saab paremini saavutada liidu tasandil võetava meetmega“. Mis puudutab menetluslikke tagatisi, eriti kohustust esitada põhjendused subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast, siis tuletas kohus meelde, et seda kohustust tuleb „hinnata mitte üksnes vaidlustatud akti sõnastusest lähtudes, vaid võttes arvesse ka selle konteksti ja konkreetse juhtumi asjaolusid“ (punkt 225).

Liikmesriigid võivad esitada oma õigussüsteemi kohaselt oma riigi parlamendi või selle koja nimel kohtule seadusandliku akti tühistamise hagi subsidiaarsuse põhimõtte rikkumise põhjendusel. Sama võib teha ka Regioonide Komitee õigusaktide puhul, kui ELi toimimise lepinguga on ette nähtud temaga konsulteerimine.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlament oli subsidiaarsuse kontseptsiooni algataja, kui ta lisis Euroopa Liidu lepingu projekti vastuvõtmisel 14. veebruaril 1984. aastal sellesse sätte, mille kohaselt juhul, kui leping annab mingi pädevuse samaaegselt nii liidule kui ka liikmesriikidele, on liikmesriikidel otsustusõigus seni, kuni liit ei ole vastavat õigusakti vastu võtnud. Ühtlasi rõhutas parlament, et ühendus peaks sekkuma üksnes selliste ülesannete täitmiseks, mida on tulemuslikum ellu viia ühiselt kui igal liikmesriigil eraldi.

Euroopa Parlament lisis need ettepanekud paljudesse resolutsioonidesse (nt 23. novembri ja 14. detsembri 1989. aasta, 12. juuli ja 21. novembri 1990. aasta ning 18. mai 1995. aasta resolutsioonid), milles ta kinnitas oma toetust subsidiaarsuse põhimõttele.

A. Institutsioonidevahelised kokkulepped

Euroopa Parlament on võtnud hulgaliselt meetmeid, et täita oma aluslepingute kohast rolli subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamisel. Parlamendi kodukorra artiklis 42 sätestatakse, et „seadusandliku ettepaneku läbivaatamisel pöörab Euroopa Parlament erilist tähelepanu sellele, kas ettepanek järgib subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet“. Parlamendikomisjonidest on õiguskomisjonil horisontaalne vastutus kontrollida subsidiaarsuse põhimõtte järgimist. Selleks koostab õiguskomisjon korrapäraselt raporti Euroopa Komisjoni subsidiaarsust ja proportsionaalsust käsitlevate aastaaruannete kohta.

Nõukogu, Euroopa Parlament ja komisjon allkirjastasid 25. oktoobril 1993. aastal institutsioonidevahelise kokkuleppe, mis väljendab selgelt nimetatud kolme institutsiooni tahet selles suunas kindlalt edasi liikuda. Institutsioonid kohustuvad



sellega järgima subsidiaarsuse põhimõtet. Kokkuleppes määratakse subsidiaarsuse põhimõtte kohaldamise korra kaudu kindlaks liidu institutsioonidele aluslepingutega antud pädevuse kasutamise üksikasjad aluslepingutega seatud eesmärkide saavutamiseks. Komisjon kohustus võtma subsidiaarsuse põhimõtet arvesse ja näitama, et seda järgitakse. Sama teevad ka parlament ja nõukogu neile antud pädevuse raames.

Vastavalt [paremat õigusloomet käsitlevale 2016. aasta aprilli institutsioonidevahelisele kokkuleppele](#)^[6] (millega asendatakse 2003. aasta detsembri kokkulepe ja 2005. aasta novembri institutsioonidevaheline ühine lähenemisviis mõjuhinnangule) peab komisjon seletuskirjas põhjendama kavandatavaid meetmeid subsidiaarsuse põhimõtte seisukohast ja võtma seda arvesse oma mõjuhinnangutes. Lisaks leppisid parlament ja komisjon [20. novembri 2010. aasta raamkokkuleppes](#)^[7] kokku teha koostööd liikmesriikide parlamentidega, et lihtsustada riikide parlamentidel subsidiaarsuse põhimõttega seotud kontrollivolituste rakendamist.

B. Euroopa Parlamendi resolutsioonid

Euroopa Parlament oli juba oma [13. mai 1997. aasta resolutsioonis](#)^[8] seisukohal, et subsidiaarsuse põhimõtte kujutab endast siduvat õigusnormi, ja tuletas meelde, et selle rakendamine ei tohiks takistada ELi ainupädevuse kasutamist ega olla ettekäändeks ühenduse õigustiku kahtluse alla seadmiseks. Parlament märkis oma [8. aprilli 2003. aasta resolutsioonis](#)^[9], et tekkivad erimeelsused oleks kõige parem lahendada poliitilisel tasandil, võttes teadmiseks ka sel ajal Euroopa Tulevikukonvendil tehtud ettepanekud liikmesriikide parlamentidele subsidiaarsusküsimustes nn varajase hoiatamise süsteemi loomise kohta. Selline süsteem võetigi üle Lissaboni lepingusse (vt eespool ja [1.3.5](#)).

Oma [13. septembri 2012. aasta resolutsioonis](#)^[10] väljendas parlament heameelt selle üle, et liikmesriikide parlamendid osalevad tihedamalt seadusandlike ettepanekute kontrollis subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast, ning tegi ettepaneku uurida, kuidas vähendada liikmesriikide parlamentide ees seisvaid takistusi subsidiaarsuse põhimõtte järgimise kontrolli mehhanismis osalemisel.

Oma viimases, [18. aprilli 2018. aasta resolutsioonis](#)^[11] märkis parlament, et liikmesriikide parlamentide esitatud põhjendatud arvamuste arv on järsult suurenenud, mis näitab nende üha suuremat osalemist liidu otsustusprotsessis. Samuti peeti selles tervitatavaks liikmesriikide parlamentide huvi võtta ennetavam roll rohelise kaardi

[6]Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe, ELT L 123, 12.5.2016, lk 1.

[7]Euroopa Parlamendi ja Euroopa Komisjoni suhete raamkokkulepe, ELT L 304, 20.11.2010, lk 47.

[8]Euroopa Parlamendi resolutsioon, milles käsitletakse komisjoni aruannet Euroopa Ülemkogule „Parem õigusloome 1997“, EÜT C 98, 9.4.1999, lk 500.

[9]Euroopa Parlamendi resolutsioon, milles käsitletakse komisjoni aruannet Euroopa Ülemkogule „Parem õigusloome 2000“ (vastavalt EÜ asutamislepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokollile 9) ja komisjoni aruannet Euroopa Ülemkogule „Parem õigusloome 2001“ (vastavalt EÜ asutamislepingule lisatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist käsitleva protokollile 9), ELT C 64 E, 12.3.2004, lk 135.

[10]Euroopa Parlamendi 13. septembri 2012. aasta resolutsioon subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtte kohaldamist (2010) käsitleva 18. aruande „Parem õigusloome“ kohta, ELT C 353E, 3.12.2013, lk 117.

[11]Euroopa Parlamendi 18. aprilli 2018. aasta resolutsioon subsidiaarsust ja proportsionaalsust käsitlevate 2015. ja 2016. aasta aruannete kohta, vastuvõetud tekstid, [P8_TA\(2018\)0120](#).



menetluse kasutamise abil. Selles osas soovitas Euroopa Parlament kasutada täiel määral ära olemasolevad vahendid, mis võimaldavad liikmesriikide parlamentidel osaleda õigusloomeprotsessis ilma uusi institutsioonilisi ja haldusstruktuure loomata.

Eeva Pavy
02/2020

