



NAČELO SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti, ki je določeno v Pogodbi o Evropski uniji, opredeljuje pogoje, pod katerimi ima Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, pri ukrepanju prednost pred državami članicami.

PRAVNA PODLAGA

Člen 5(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

CILJI

Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti urejata izvrševanje pristojnosti Evropske unije. Načelo subsidiarnosti varuje pravico odločanja in ukrepanja držav članic na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost Evropske unije, hkrati pa upravičuje posredovanje Unije, če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči same, ampak se cilji „zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije“. Načelo je bilo v pogodbi EU vključeno tudi zato, da se izvajanje pristojnosti čim bolj približa državljanom, kar je v skladu z načelom tesne povezanosti z državljanji iz člena 10(3) PEU.

DOSEŽKI

A. Začetki in razvoj skozi čas

Načelo subsidiarnosti se je formalno uveljavilo z Maastrichtsko pogodbo, s katero je bilo zapisano v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES). Merilo za subsidiarnost je bilo sicer uvedeno z Enotnim evropskim aktom (1987) za področje okolja, vendar se ni tako imenovalo. Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti je v sodbi z dne 21. februarja 1995 (T-29/92) ugotovilo, da načelo subsidiarnosti pred začetkom veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji ni bilo splošno pravno načelo, v skladu s katerim bi bilo treba preverjati zakonitost aktov Skupnosti.

Ne da bi se spremenilo besedilo o načelu subsidiarnosti v drugem odstavku preštevilenega člena 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bil k tej pogodbi z Amsterdamsko pogodbo priložen „protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti“. Celostni pristop k uveljavljanju načela subsidiarnosti, dogovorjen na Evropskem svetu leta 1992 v Edinburgu, je tako s protokolom o subsidiarnosti postal pravno zavezujoč in predmet sodnega nadzora.



Lizbonska pogodba je načelo subsidiarnosti opredelila v členu 5(3) PEU; s tem je bila razveljavljena sorodna določba v PES, čeprav je ostalo besedilo nespremenjeno. Dodano je bilo tudi izrecno sklicevanje na regionalno in lokalno razsežnost načela subsidiarnosti. Z Lizbonsko pogodbo je bil protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti iz leta 1997 nadomeščen z novim protokolom, ki nosi enak naslov (protokol št. 2), njegova glavna novost pa je vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru spoštovanja načela subsidiarnosti (gl. poglavje [1.3.5.](#)).

B. Opredelitev

Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je dodeliti določeno stopnjo neodvisnosti nižjim organom v odnosu do višjih, zlasti lokalnim organom v odnosu do centralnih oblasti. Gre torej za delitev pristojnosti med organe na različnih ravneh, kar je institucionalna podlaga za zvezne države.

Načelo subsidiarnosti služi na ravni Evropske unije kot merilo pri urejanju področij, ki niso v izključni pristojnosti Unije. Izključuje posredovanje Unije v primerih, ko lahko države članice same učinkovito rešujejo zadeve na centralni, regionalni ali lokalni ravni, hkrati pa načelo določa, da sme Unija svoje pristojnosti izvajati le, kadar države članice katerega od ciljev ne morejo uresničiti na zadovoljiv način same in lahko delovanje na ravni Unije prinese dodano vrednost.

V skladu s členom 5(3) PEU morajo biti za ukrepanje Unije po načelu subsidiarnosti izpolnjeni trije pogoji: (a) področje ne sme biti v izključni pristojnosti Unije (neizključna pristojnost), (b) države članice zastavljenih ciljev ne morejo doseči na zadovoljiv način (nujnost), (c) ukrepe lahko zaradi njihovega obsega ali učinkov uspešneje izvede Unija (dodana vrednost).

C. Področje uporabe

1. Meje pristojnosti Unije

Načelo subsidiarnosti se uporablja na področjih, ki so v deljeni pristojnosti Unije in držav članic. Pristojnosti Unije so bile natančneje opredeljene po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe: Naslov I prvega dela Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) deli pristojnost Unije v tri skupine (izključna pristojnost, deljena pristojnost in podporna pristojnost) in za vsako pristojnost opredeli področja, za katera velja.

2. Kje se uporablja načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti se uporablja v vseh institucijah Unije in ima praktični pomen zlasti pri zakonodajnih postopkih. Lizbonska pogodba je okrepila nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti ter vlogo nacionalnih parlamentov in Sodišča EU pri tem. Ta pogodba se izrecno sklicuje na podnacionalno razsežnost subsidiarnosti, okrepila pa je tudi vlogo Odbora regij in odprla možnost (sicer prepuščeno dokončni odločitvi nacionalnih parlamentov), da bi bili regionalni parlamenti z zakonodajnimi pooblastili soudeleženi pri mehanizmu vnaprejšnjega zgodnjega opozarjanja.

D. Nadzor, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti

V skladu z drugim pododstavkom člena 5(3) in členom 12(b) PEU nacionalni parlamenti nadzorujejo spoštovanje načela subsidiarnosti skladno s postopkom, določenim v protokolu št. 2. V skladu z zgoraj omenjenim postopkom vnaprejšnjega zgodnjega



opozarjanja lahko nacionalni parlamenti ali njihovi domovi v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo svoje obrazloženo mnenje, kjer navedejo, zakaj ta osnutek zakonodajnega akta po njihovem mnenju ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Če obrazloženo mnenje predloži vsaj tretjina nacionalnih parlamentov (en glas na dom v dvodomnih parlamentih, dva glasova v enodomnih parlamentih), je treba osnutek zakonodajnega akta ponovno pregledati („rumeni karton“). Institucija, ki je osnutek pripravila, se odloči, ali ga bo ohranila, spremenila ali umaknila, svojo odločitev pa pojasni. Pri osnutkih aktov, ki se nanašajo na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, je ta prag nižji (četrtnina glasov). Če v okviru rednega zakonodajnega postopka najmanj navadna večina nacionalnih parlamentov oceni, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, Komisija pa se odloči vztrajati pri svojem predlogu, se zadeva ponovno predloži zakonodajnemu organu (Evropskemu parlamentu in Svetu), ki odločitev sprejme v prvi obravnavi. Če zakonodajalec meni, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, ga lahko zavrne s 55-odstotno večino članic Sveta ali z večino oddanih glasov v Evropskem parlamentu („oranžni karton“).

Do zdaj je bil postopek „rumenega kartona“ sprožen trikrat, postopek „oranžnega kartona“ pa ni bil uporabljen še nikoli. Prvi „rumeni karton“ je maja 2012 prejel [predlog uredbe Komisije o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev \(„Monti II“\)](#)^[1]. 12 od 40 nacionalnih parlamentov oziroma njihovih domov je menilo, da predlog vsebinsko ni skladen z načelom subsidiarnosti. Komisija je na koncu predlog umaknila, čeprav je menila, da načelo subsidiarnosti ni bilo kršeno. Drugi „rumeni karton“ je 14 domov nacionalnih parlamentov v 11 članicah oktobra 2013 dodelilo [predlogu uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva](#)^[2]. Komisija je po preučitvi obrazloženih mnenj, ki jih je prejela od nacionalnih parlamentov, sklenila [predlog ohraniti](#)^[3], saj je menila, da je skladen z načelom subsidiarnosti. Tretji „rumeni karton“ je 14 domov v 11 državah članicah maja 2016 dodelilo [predlogu spremembe direktive o napotitvi delavcev](#)^[4]. Tudi v tem primeru je Komisija obširno [obrazložila](#)^[5], da bo svoj predlog ohranila, ker naj ne bi bil v nasprotju z načelom subsidiarnosti, saj je napotitev delavcev že samo po sebi čezmejne narave.

E. Sodni nadzor

Spoštovanje načela subsidiarnosti je mogoče preveriti naknadno, potem ko je zakonodajni akt že sprejet, in sicer z vložitvijo tožbe pri Sodišču Evropske unije, kar je določeno tudi v protokolu, institucije Unije pa imajo pri uporabi tega načela široko

[1]Predlog uredbe Sveta o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (COM(2012)0130).

[2]Predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva ([COM\(2013\)0534](#)).

[3]Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom o proučitvi predloga uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva v zvezi z načelom subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2 (COM(2013)0851).

[4]Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev ([COM\(2016\)0128](#)).

[5]Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom o predlogu za direktivo o spremembi direktive o napotitvi delavcev - pregled v zvezi z upoštevanjem načela subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2 (COM(2016)0505).



diskrecijsko pravico. V sodbah v zadevah [C-84/94](#) in [C-233/94](#) je Sodišče razsodilo, da je spoštovanje načela subsidiarnosti eden od pogojev, za katere velja obveznost obrazložitve aktov Unije v skladu s členom 296 PDEU. Ta zahteva je izpolnjena, če je iz uvodnih izjav jasno razvidno, da je bilo načelo upoštevano. V nedavni sodbi ([zadeva C-547/14](#), Philip Morris, točka 218) je Sodišče potrdilo, da mora preveriti, „ali je lahko zakonodajalec Unije na podlagi dejanskih okoliščin štel, da se cilji načrtovanega ukrepa lažje dosežejo na ravni Unije“. Glede procesnih jamstev in zlasti obveznosti obrazložitve v zvezi z načelom subsidiarnosti je Sodišče opozorilo, da se spoštovanje te obveznosti „presoja ne le glede na besedilo akta, temveč tudi glede na njegov kontekst in okoliščine posameznega primera“ (točka 225).

Države članice lahko v skladu s svojim pravnim sistemom pri Sodišču vložijo tožbo za razglasitev ničnosti zakonodajnega akta zaradi kršitve načela subsidiarnosti v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali njegovega doma. Zoper zakonodajne akte lahko tako tožbo vložijo tudi Odbor Regij, če PDEU določa, da se je treba z njim posvetovati.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je bil pobudnik koncepta subsidiarnosti: 14. februarja 1984 je med sprejemanjem osnutka pogodbe o Evropski uniji predlagal določbo, po kateri lahko države članice v primerih, ko Pogodba Uniji dodeljuje pristojnost, ki se prekriva s pristojnostjo držav članic, to pristojnost izvajajo, če Unija ne sprejme normativnega akta. S predlogom je bilo poudarjeno, da bi morala Unija izvajati samo tiste naloge, ki se lahko na skupni ravni izvajajo bolj učinkovito, kot če jih ločeno izvajajo posamezne države članice.

Parlament je predloge o načelu subsidiarnosti vključil v številne resolucije (npr. tiste, sprejete 23. novembra in 14. decembra 1989, 12. julija in 21. novembra 1990 ter 18. maja 1995), v katerih je ponovno podprl to načelo.

A. Medinstitucionalni sporazumi

Evropski parlament je sprejel vrsto ukrepov, da bi opravljal svojo vlogo na podlagi Pogodb v zvezi z uporabo načela subsidiarnosti. Člen 42 njegovega poslovnika določa, da „med obravnavo predloga zakonodajnega akta Parlament posebno pozornost posveti vprašanju, ali ta predlog spoštuje načeli subsidiarnosti in sorazmernosti“. Odbor za pravne zadeve je parlamentarni odbor s horizontalno pristojnostjo za spremljanje skladnosti z načelom subsidiarnosti. V zvezi s tem redno pripravlja poročila o letnih poročilih Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti.

Medinstitucionalni sporazum med Svetom, Parlamentom in Komisijo je bil sklenjen 25. oktobra 1993, z njim pa je bila jasno izražena želja vseh treh institucij, da na tem področju sprejmejo odločne ukrepe. Zavezale so se, da bodo spoštovale načelo subsidiarnosti. Namen sporazuma je s postopki, ki urejajo uporabo načela subsidiarnosti, opredeliti, kdaj imajo institucije Unije v skladu s Pogodbami pristojnosti za uresničevanje ciljev, zastavljenih v Pogodbah. Komisija se je zavezala načelo subsidiarnosti upoštevati in dokazovati, da je bilo spoštovano. Enako velja za Parlament in Svet v okviru njunih pristojnosti.



V skladu z [medinstitucionalnim sporazumom za boljšo pripravo zakonodaje](#) iz aprila 2016^[6] (ki nadomešča sporazum iz decembra 2003 in medinstitucionalni skupni pristop k oceni učinka iz novembra 2005) mora Komisija v obrazložitvenem memorandumu utemeljiti, zakaj so predlagani ukrepi v skladu z načelom subsidiarnosti, ter to načelo upoštevati pri svoji oceni učinka. Parlament in Komisija sta se z [okvirnim sporazumom z dne 20. novembra 2010](#)^[7] zavezala, da bosta sodelovala z nacionalnimi parlamenti in jim omogočala nadzor nad izvajanjem načela subsidiarnosti.

B. Resolucije Evropskega parlamenta

Evropski parlament je že v [resoluciji z dne 13. maja 1997](#)^[8] pojasnil, da je načelo subsidiarnosti zavezujoče pravno načelo, vendar je poudaril, da njegovo izvajanje ne bi smelo niti ovirati izvajanja izključnih pristojnosti Unije niti ogroziti pravnega reda Unije. V [resoluciji z dne 8. aprila 2003](#)^[9] je Parlament dodal, da bi bilo spore najbolje reševati na politični ravni, pri čemer je upošteval predloge iz konvencije o prihodnosti Evrope v zvezi z vzpostavitvijo sistema zgodnjega opozarjanja nacionalnih parlamentov na vprašanja, povezana s subsidiarnostjo, kar je bilo pozneje upoštevano v Lizbonski pogodbi (gl. zgoraj in poglavje [1.3.5.](#)).

V [resoluciji z dne 13. septembra 2012](#)^[10] je Parlament pozdravil tesnejšo vključenost nacionalnih parlamentov v nadziranje tega, ali sta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ustrezno upoštevani v novih zakonodajnih predlogih; predlagal je, naj se preuči odprava morebitnih ovir, ki nacionalnim parlamentom preprečujejo sodelovanje v mehanizmu nadzora subsidiarnosti.

Parlament v svoji zadnji [resoluciji z dne 18. aprila 2018](#)^[11] ugotavlja, da se je močno povečalo število obrazloženih mnenj, ki so jih predložili nacionalni parlamenti, iz česar je razvidno, da so vse bolj vključeni v postopek odločanja Unije. Pozdravlja tudi zanimanje nacionalnih parlamentov, da bi z uporabo postopka „zelenega kartona“ prevzeli bolj dejavno vlogo. V zvezi s tem priporoča, naj se v celoti izkoristijo obstoječa orodja, ki nacionalnim parlamentom omogočajo sodelovanje v zakonodajnem postopku, ne da bi se oblikovale nove institucionalne in upravne strukture.

Eeva Pavy
02/2020

[6]Medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje (UL L 123, 12.5.2016, str. 1).

[7]Okvirni sporazum o odnosih med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo (UL C 304, 20.11.2010, str. 47).

[8]Resolucija Evropskega parlamenta o poročilu Komisije Evropskemu svetu o boljši pripravi zakonodaje 1997 (UL C 98, 9.4.1999, str. 500).

[9]Resolucija Evropskega parlamenta o poročilu Komisije Evropskemu svetu o boljši pripravi zakonodaje 2000 (v skladu s členom 9 Protokola k Pogodbi ES o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti) in o poročilu Komisije Evropskemu svetu o boljši pripravi zakonodaje 2001 (v skladu s členom 9 Protokola k Pogodbi ES o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti) (UL C 64 E, 12.3.2004, str. 135.)

[10]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. septembra 2012 o osemnajstem poročilu o boljši pripravi zakonodaje – uporaba načel subsidiarnosti in sorazmernosti (2010) (UL C 353 E, 3.12.2013, str. 117.)

[11]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 18. aprila 2018 o letnih poročilih o subsidiarnosti in sorazmernosti za leti 2015 in 2016 (sprejeta besedila, [P8_TA\(2018\)0120](#)).

