



## 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 preštevilčenem členu 5, drugi odstavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bil k tej pogodbi z Amsterdamsko pogodbo priložen „protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti“. Pravila o njegovi uporabi, ki niso opredeljena v Pogodbah, temveč so se o njih uskladili v okviru celostnega pristopa k uveljavljanju načela subsidiarnosti (Evropski svet v Edinburgu, 1992), so tako postala pravno zavezujoča in sodno preverljiva.

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. Načelu subsidiarnosti je bila izrecno dodano sklicevanje na regionalno in lokalno razsežnost. 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 s tem postopkom (vnaprejšnje „zgodnje opozarjanje“) 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 neki 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 besedilih, ki se nanašajo na območje svobode, varnosti in pravice, se ta prag zniža na eno četrtino. Če v okviru rednega zakonodajnega postopka najmanj navadna večina nacionalnih

parlamentov oceni, da zakonodajni predlog ni skladen 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 zakonodajni organ meni, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, ga lahko zavrne s 55-odstotno večino članov Sveta ali z večino oddanih glasov v Evropskem parlamentu („oranžni karton“).

Maja 2012 je prvi „rumeni karton“ prejel predlog uredbe Evropske komisije o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev („Monti II“). 12 od 40 nacionalnih parlamentov oziroma njihovih domov (19 od 54 dodeljenih glasov) 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. Oktobra 2013 je 14 domov nacionalnih parlamentov v enajstih državah članicah (18 glasov) še drugi „rumeni karton“ dodelilo predlogu uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva. Komisija je po preučitvi obrazloženih mnenj, ki jih je prejela od nacionalnih parlamentov, sklenila predlog ohraniti, saj je menila, da je skladen z načelom subsidiarnosti. Tretji „rumeni karton“ je 14 domov 11 držav članic maja 2016 dodelilo predlogu revizije direktive o napotitvi delavcev na delo. Tudi v tem primeru se je Komisija odločila, da bo svoj predlog ohranila, ker je menila, da ne krši načela subsidiarnosti, saj je vprašanje napotenih delavcev že samo po sebi čezmejne narave.

#### E. Sodni nadzor

Nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti je možen tudi, ko je zakonodajni akt že sprejet: v tem primeru je potrebna tožba pred Sodiščem Evropske unije, kot je določeno tudi v protokolu. Institucije Unije pa imajo pri uporabi tega načela široko diskrecijsko pravico. V sodbah v zadevah C-84/94 in C-233/94 je Sodišče razsodilo, da je treba spoštovanje načela subsidiarnosti obvezno obrazložiti v skladu s členom 296 v Pogodbi o Evropski skupnosti. Ta zahteva je uresničena, če je iz uvodnih izjav jasno, da je bilo načelo upoštevano. V nedavni sodbi (zadeva C-547/14, *Philipp Morris*, odstavek 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“.

Tožbo lahko vloži država članica ali jo v skladu s svojim pravnim sistemom posreduje v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali enega njegovih domov. Za zakonodajne akte, za sprejetje katerih je v PDEU določeno obvezno posvetovanje z Odborom regij, lahko tožbo vloži tudi ta odbor.

## VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament je bil pobudnik koncepta subsidiarnosti: 14. februarja 1984 je med sprejemanjem osnutka PEU 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 in 18. maja 1995), v katerih je izrazil ponovno podporo temu načelu.

## A. Medinstitucionalni sporazumi

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

Vse tri institucije so pristale na to, da z internimi postopki redno preverjajo, ali je predvideni ukrep tako glede izbire instrumentov kot vsebinsko v skladu z načelom subsidiarnosti. Člen 42 Poslovnika Evropskega parlamenta določa, da „med obravnavo predloga zakonodajnega akta Parlament posebno pozornost posveti vprašanju, ali ta predlog spoštuje načeli subsidiarnosti in sorazmernosti“. Komisija vsako leto pripravi poročilo o spoštovanju načela subsidiarnosti, o katerem Parlament po navadi poda svoje mnenje v obliki samoiniciativnega poročila svojega Odbora za pravne zadeve.

V skladu z medinstitucionalnim sporazumom za boljšo pripravo zakonodaje iz aprila 2016 (ki nadomešča sporazum iz decembra 2003 in medinstitucionalni skupni pristop k oceni učinka iz novembra 2005) mora Komisija v obrazložitvenem memorandumu utemeljiti, kako so predlagani ukrepi skladni z načelom subsidiarnosti, ter to načelo upoštevati v svoji oceni učinka. Parlament in Komisija sta se z okvirnim sporazumom z dne 20. novembra 2010 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 pojasnil, da je načelo subsidiarnosti zavezujoče pravno načelo, in poudaril, da njegovo izvajanje ne bi smelo niti ovirati izvajanja izključnih pristojnosti Unije niti pod vprašaj postavljati pravnega reda Unije. V resoluciji z dne 8. aprila 2003 je Parlament dodal, da bi bilo spore najbolje reševati na politični ravni, pri čemer je bil seznanjen s predlogi konvencije o prihodnosti Evrope o vzpostavitvi sistema zgodnjega opozarjanja nacionalnih parlamentov na vprašanja, povezana s subsidiarnostjo, kar je bilo kasneje upoštevano v Lizbonski pogodbi (gl. zgoraj in poglavje [1.3.5](#)).

V resoluciji z dne 13. septembra 2012 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. Predlagal je tudi, naj se oceni, ali bi bilo treba na ravni EU določiti ustrezna merila za ocenjevanje skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

Roberta Panizza  
01/2018