

ПРИНЦИП НА СУБСИДИАРНОСТ

В областите, които не попадат в изключителната компетентност на Съюза, принципът на субсидиарност, заложен в Договора за Европейския съюз, определя условията, при които Съюзът се ползва с приоритет за действие пред държавите членки.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

ЦЕЛИ

Принципите на субсидиарност и пропорционалност определят упражняването на компетентността на Европейския съюз. В областите, които не попадат в изключителната компетентност на ЕС, принципът на субсидиарност цели да защити капацитета за вземане на решения и действие на държавите членки и легитимира намесата на Съюза, ако целите на дадено действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, но могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, „поради обхвата или последиците от предвиденото действие“. Въвеждането на този принцип в учредителните договори цели по този начин да доближи упражняването на компетентността на възможно най-близко до гражданите равнище в съответствие с принципа на близост, определен в [член 10, параграф 3 от ДЕС](#).

ПОСТИЖЕНИЯ

А. Произход и историческо развитие

Принципът на субсидиарност е официално въведен с ДЕС, подписан през 1992 г.: ДЕС включва позоваване на принципа в [Договора за създаване на Европейската общност \(ДЕО\)](#). Междувременно [Единният европейски акт](#), подписан през 1986 г., вече беше въвел правилото за субсидиарност в областта на околната среда, макар и без да го назовава. Първоинстанционният съд на Европейските общности постанови в своето [решение от 21 февруари 1995 г. \(Т-29/92\)](#), че преди влизането в сила на ДЕС принципът на субсидиарност не представлява общ принцип на правото, спрямо който да се проверява законосъобразността на актовете на Общността.

Без да променя формулировката на позоваването на принципа на субсидиарност, посочен в преномериран член 5, параграф 2 от ДЕО, [Договорът от Амстердам](#), подписан през 1997 г., прилага към ДЕО [Протокол относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност](#) (наричан „Протокол от 1997 г.“). Общият подход по отношение на прилагането на принципа на субсидиарност, договорен по-рано по време на Европейския съвет в Единбург

през 1992 г., става правно обвързващ и подлежи на съдебен контрол чрез протокола относно субсидиарността.

Договорът от Лисабон, с който се изменят ДЕС и ДЕО, подписан през 2007 г., въвежда принципа на субсидиарност в член 5, параграф 3 от ДЕС и отменя съответната разпоредба на ДЕО, като същевременно запазва нейната формулировка. Той добавя също ясна препратка към регионалното и местното измерение на принципа на субсидиарност. Освен това Договорът от Лисабон замени Протокола от 1997 г. с нов протокол със същото заглавие (Протокол № 2), в който основното нововъведение се отнася до ролята на националните парламенти при контрола за спазване на принципа на субсидиарност ([1.3.5](#)).

Б. Определение

Общото значение и цели на принципа на субсидиарност се изразяват в предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган, по-специално орган на местно самоуправление по отношение на орган на централната власт. Става въпрос за разпределение на правомощия между различните равнища на властта, принцип, който е в основата на институционалното устройство на държавите с федерална структура.

Прилаган в рамките на ЕС, принципът на субсидиарност служи като критерий за регулиране на упражняването на неизключителна компетентност на Съюза. Той изключва намесата на Съюза, когато даден въпрос може да бъде решен ефективно от самите държави членки на централно, регионално или местно равнище. Легитимира упражняването на правомощия от страна на Съюза само когато държавите членки не са в състояние да постигнат в достатъчна степен целите на предвиденото действие и когато то може да има добавена стойност, ако е осъществено на равнището на Съюза.

По смисъла на член 5, параграф 3 от ДЕС, намесата на институциите на Съюза съгласно принципа на субсидиарност предполага спазването на три условия: а) да не става въпрос за област от изключителната компетентност на Съюза (неизключителна компетентност); б) целите на предвиденото действие да не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки (необходимост); в) поради обхвата или последиците на предвиденото действие, то да може да бъде осъществено по-успешно чрез намеса на Съюза (добавена стойност).

В. Обхват

1. Граници на компетентността на Съюза

Принципът на субсидиарност се прилага само в областите, които попадат в споделената между Съюза и държавите членки неизключителна компетентност. Влизането в сила на Договора от Лисабон определи по-точни граници на предоставената на Съюза компетентност. Част първа, дял I от [Договора за функционирането на Европейския съюз \(ДФЕС\)](#) (подписан през 2007 г. и влязъл в сила през 2009 г.) определя три категории на компетентност на Съюза (изключителна, споделена и допълваща компетентност) и съдържа списък на областите, спрямо които се упражняват компетенциите от тези категории.

2. Адресати на принципа на субсидиарност

Принципът на субсидиарност се отнася до всички институции на Съюза и има особено практическо значение в рамките на законодателните процедури. Договорът от Лисабон засили съответната роля на националните парламенти и на Съда по отношение на контрола за спазване на принципа на субсидиарност. След като въведе изрично позоваване на поднационалното измерение на принципа на субсидиарност, Договорът от Лисабон също така засили ролята на Европейския комитет на регионите и разкри възможност, по преценка на националните парламенти, за участие на разполагащите със законодателни правомощия регионални парламенти в механизма за предварително ранно предупреждение.

Г. Контрол от страна на националните парламенти

По смисъла на член 5, параграф 3, алинея 2 и на член 12, буква б) от ДЕС националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурата, предвидена в Протокол № 2. По силата на механизма за предварително ранно предупреждение всеки национален парламент или всяка камара на национален парламент разполага с осем седмици, считано от датата на предаване на проекта на законодателен акт, да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което излага причините, поради които счита, че въпросното предложение не спазва принципа на субсидиарност. Когато мотивираното становище изказва мнението на най-малко една трета от гласовете, разпределени на националните парламенти (един глас на камара за двукамарните парламенти и два гласа за еднокамарните парламенти), проектът трябва да се преразгледа („жълт картон“). Институцията, вносител на проекта на законодателен акт, може да реши да го запази, измени или оттегли, като представя мотивите за това решение. Що се отнася до текстовете във връзка с полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, този таван е по-нисък (една четвърт от гласовете). Когато, в рамките на обикновената законодателна процедура, с най-малко обикновено мнозинство на гласовете, разпределени на националните парламенти, се оспори съответствието на законодателното предложение с принципа на субсидиарност, а Комисията реши да поддържа своето предложение, въпросът се отнася до законодателя (Парламента и Съвета), който се произнася на първо четене. Ако законодателят прецени, че законодателното предложение е несъвместимо с принципа на субсидиарност, той може да го отхвърли с мнозинство от 55 % от членовете на Съвета или с мнозинството от гласовете, подадени в Европейския парламент („оранжев картон“).

Към днешна дата процедурата „жълт картон“ е задействана три пъти, докато процедурата „оранжев картон“ никога не е използвана. През май 2012 г. беше показан първият „жълт картон“ срещу [предложение за регламент на Комисията относно упражняването на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги](#)

(„Монти II“)^[1]. Общо 12 от 40-те национални парламента или техни камари счетоха, че предложението не е в съответствие с принципа на субсидиарност от гледна точка на съдържанието. В крайна сметка Комисията оттегли своето предложение, макар да счете, че няма нарушение на принципа на субсидиарност. През октомври 2013 г. беше показан втори „жълт картон“ от 14 камари на националните парламенти в 11 държави членки вследствие на [предложението за регламент за създаване на Европейска прокуратура](#)^[2]. След като анализира мотивираните становища, получени от националните парламенти, Комисията реши да [запази предложението](#)^[3], като посочи, че то е в съответствие с принципа на субсидиарност. Третият „жълт картон“ беше показан през май 2016 г. от 14 камари на 11 държави членки срещу [предложението за преразглеждане на директивата относно командироването на работници](#)^[4]. И този път Комисията предостави обширни [аргументи](#)^[5] да запази предложението си, като счете, че то не нарушава принципа на субсидиарност, тъй като въпросът за командированите работници по дефиниция е трансграничен.

Конференцията на комисиите по европейските въпроси на парламенти на Европейския съюз (КОСАК) е полезна платформа за националните парламенти, на която те обменят информация, свързана с контрола на субсидиарността. Освен това Мрежата за наблюдение на субсидиарността (МНС), поддържана от Европейския комитет на регионите, улеснява обмена на информация между местните и регионалните власти и институциите на ЕС. Сред членовете на МНС са регионалните парламенти и правителства със законодателни правомощия, местните и регионалните власти без законодателни правомощия и сдруженията на местните органи на властта в ЕС. Тя е отворена и за националните делегации на Европейския комитет на регионите и камарите на националните парламенти.

Д. Конференция за бъдещето на Европа

През март 2017 г. Комисията създаде специална [Работна група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“](#) като част от програмата за по-добро регулиране, и по-специално дебата за бъдещето на Европа, започнат с [Бялата книга](#) на председателя на Комисията Юнкер. Работната група има за цел: 1) да даде препоръки как по-добре да се прилагат принципите на субсидиарност и пропорционалност; 2) да определи областите на политиката, в които работата може да бъде отново делегирана или окончателно върната на държавите от ЕС и 3) да намери начини за по-добро включване на регионалните и местните органи на властта в създаването и изпълнението на политиките на ЕС.

[1]Предложение за регламент на Съвета относно упражняване на правото да се предприемат колективни действия във връзка със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, (COM(2012)0130).

[2]Предложение за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура ([COM\(2013\)0534](#)).

[3]Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно преразглеждане на предложението за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура с оглед на принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2 (COM(2013)0851).

[4]Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 96/71/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 1996 г. относно командироването на работници в рамките на предоставянето на услуги, ([COM\(2016\)0128](#)).

[5]Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и националните парламенти относно предложението за директива за изменение на Директивата относно командироването на работници във връзка с принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2, (COM(2016)0505).

Въз основа на препоръките, отправени от работната група, през октомври 2018 г. Комисията публикува своя [пакет за субсидиарността](#), чиято цел е да се засили ролята на принципите на субсидиарност и пропорционалност при изготвянето на политиките на ЕС. Една от основните препоръки на работната група беше да се включи таблица за оценка на субсидиарността и пропорционалността в насоките на Комисията за по-добро регулиране и да се използва таблицата, за да се представят констатациите на Комисията в оценките на въздействието, другите оценки и обяснителните меморандуми.

Принципите на субсидиарност и пропорционалност бяха във фокуса и на Конференцията за бъдещето на Европа, в съответствие със [Съвместната декларация относно Конференцията за бъдещето на Европа](#), подписана от председателите на Парламента, Съвета и Комисията.

Е. Съдебен контрол

Върху спазването на принципа на субсидиарност може да се упражни последващ контрол (след приемането на законодателния акт) по съдебен път посредством Съда на Европейския съюз. Това е посочено и в Протокола. При все това прилагането на този принцип дава на институциите на Съюза голяма свобода за преценка. В своите решения по дело [C-84/94](#) и дело [C-233/94](#) Съдът уточнява, че спазването на принципа на субсидиарност е сред обстоятелствата, които подлежат задължително на мотивиране, в съответствие с член 296 от ДФЕС. Това изискване е удовлетворено, когато от общия смисъл на съображенията следва, че спазването на принципа е било взето предвид при самото разглеждане на акта. В по-скорошно решение ([дело C-547/14](#), Philip Morris, точка 218) Съдът отново потвърди, че трябва да провери „дали въз основа на конкретни обстоятелства законодателят на Съюза е можел да приеме, че целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“. По отношение на процесуалните гаранции, и по-специално задължението за представяне на мотиви по отношение на принципа на субсидиарност, Съдът на ЕС припомни, че спазването на задължението за мотивиране „трябва да се преценява с оглед не само на текста на оспорвания акт, но и на контекста му и обстоятелствата в конкретния случай“ (точка 225).

Държавите членки могат да предявяват иски за отмяна пред Съда на ЕС за неспазване на принципа на субсидиарност в законодателен акт от името на своя национален парламент или негова камара в съответствие със своята национална правна система. Комитетът на регионите също може да предявява иск от този род срещу законодателни актове, за чието приемане съгласно ДФЕС е предвидено да бъде консултиран.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Парламентът беше инициатор на концепцията за субсидиарност, като на 14 февруари 1984 г. предложи с приемането на проекта на Договора за Европейския съюз разпоредба, според която в случаите, когато Договорът предоставя на Съюза споделена компетентност с тази на държавите членки, държавите членки могат да действат, ако Съюзът не е приел нормативен акт. Нещо повече, в предложението се подчертава фактът, че Съюзът трябва

да се намесва само за изпълнението на задачи, които могат да бъдат осъществени по-ефикасно със съвместни усилия, отколкото от държавите, действащи поотделно.

Европейският парламент подновява тези предложения в множество резолюции (например резолюциите от 23 ноември 1989 г., 14 декември 1989 г., 12 юли 1990 г., 21 ноември 1990 г. и 18 май 1995 г.), в които припомня своята подкрепа за принципа на субсидиарност.

А. Междуинституционални споразумения

Парламентът прие редица мерки, за да изпълнява ролята си съгласно Договорите по отношение на прилагането на принципа на субсидиарност. Съгласно член 43 от Правилника за дейността на ЕП „при разглеждането на предложение за законодателен акт Парламентът обръща особено внимание дали предложението зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност“. Комисията по правни въпроси е парламентарната комисия, която има хоризонтална отговорност за упражняването на контрол по отношение на спазването на принципа на субсидиарност. В тази връзка тя редовно изготвя доклад относно годишните доклади на Комисията относно субсидиарността и пропорционалността.

На 25 октомври 1993 г. Съветът, Парламентът и Комисията подписаха междуинституционално споразумение^[6], в което ясно се изразява волята на трите институции да напредват решително в тази посока. По този начин те се ангажират да спазват принципа на субсидиарност. Със споразумението се определят, чрез процедури за уреждане на прилагането на принципа на субсидиарност, редът и условията за упражняване на компетентността, предоставена от Договорите на институциите на Съюза, така че да могат да бъдат осъществени целите, предвидени в тези договори. Комисията се ангажира да взема предвид принципа на субсидиарност, както и да обосновава и мотивира неговото спазване. Същото се отнася и за Парламента и Съвета в рамките на предоставената им компетентност.

Съгласно [Междуинституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество](#) от 13 април 2016 г. (което замени Споразумението от декември 2003 г. и Междуинституционалния общ подход при оценка на въздействието от ноември 2005 г.) Комисията трябва да обосновава в обяснителния меморандум предложените мерки по отношение на принципа на субсидиарност и да го взема предвид в своите оценки на въздействието. Освен това, със сключването на [рамковото споразумение от 20 ноември 2010 г.](#)^[7], Парламентът и Комисията поемат ангажимент да си сътрудничат с националните парламенти, за да улеснят упражняването на техните правомощия за контрол във връзка с принципа на субсидиарност.

[6] Междуинституционално споразумение от 25 октомври 1993 г. между Парламента, Съвета и Комисията относно процедурите за прилагане на принципа на субсидиарност, ОВ С 329, 6.12.1993 г., стр. 135.

[7] Рамково споразумение за отношенията между Европейския парламент и Европейската комисия, ОВ L 304, 20.11.2010 г., стр. 47.

Б. Резолюции на Европейския парламент

Още в [резолюцията си от 13 май 1997 г.](#)^[8] Европейският парламент заяви, че принципът на субсидиарност е задължителна правна норма, като същевременно припомни, че неговото прилагане не следва да бъде пречка за упражняването на изключителната компетентност на Съюза, нито да се използва като претекст за поставяне под съмнение на достиженията на правото на Общността. В своята [резолюция от 8 април 2003 г.](#)^[9] Парламентът добави, че уреждането на разногласията трябва да се осъществява по възможност на политическо равнище, като същевременно се отчитат предложенията на Конвента за бъдещето на Европа относно създаването на „механизъм за ранно предупреждение“ на националните парламенти в областта на субсидиарността. И наистина такъв механизъм беше включен в Договора от Лисабон (вж. по-горе и [1.3.5](#)).

В [резолюцията си от 13 септември 2012 г.](#)^[10] Парламентът приветства по-тясното участие на националните парламенти в разглеждането на законодателни предложения в светлината на принципите на субсидиарност и пропорционалност и предлага да се проучи как биха могли да бъдат преодолені всякакви пречки пред участието на националните парламенти в контролния механизъм за субсидиарност.

В [резолюцията си от 18 април 2018 г.](#)^[11] Парламентът отбеляза рязкото увеличаване на броя на мотивирани становища, представени от националните парламенти, което показва все по-голямото им участие в процеса на вземане на решение на Съюза. Той приветства също така интереса от страна на националните парламенти за приемане на по-проактивна роля чрез използване на процедурата „зелен картон“. В тази връзка Парламентът препоръча да се използват в пълна степен съществуващите инструменти, които дават възможност на националните парламенти да участват в законодателния процес, без да се създават нови институционални и административни структури.

В своята [резолюция от 13 февруари 2019 г. относно състоянието на дебатите относно бъдещето на Европа](#)^[12] Парламентът подчерта фундаменталната роля на местните органи, и по-специално на регионалните парламенти със законодателни правомощия. Той също така взе под внимание препоръките на Работната група по въпросите на субсидиарността, пропорционалността и принципа „правим по-малко, но по-ефективно“, но посочи, че много от тях, особено по отношение

[8]Резолюция на Европейския парламент относно доклада на Комисията до Европейския съвет „По-добро законотворчество — 1997 г.“, ОВ С 98, 9.4.1999 г., стр. 500.

[9]Резолюция на Европейския парламент относно доклада на Комисията до Европейския съвет относно „По-добро законотворчество — 2000 г.“ (съгласно член 9 от Протокола към Договора за ЕО относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност) и относно доклада на Комисията до Европейския съвет „По-добро законотворчество — 2001 г.“ (съгласно член 9 от Протокола към Договора за ЕО относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност), ОВ С 64Е, 12.3.2004 г., стр. 135.

[10]Резолюция на Европейския парламент от 13 септември 2012 г. относно 18-ия доклад относно „по-доброто законотворчество“ — прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност (2010 г.), ОВ С 353Е, 3.12.2013 г., стр. 117.

[11]Резолюция на Европейския парламент от 18 април 2018 г. относно годишните доклади за 2015—2016 г. относно субсидиарността и пропорционалността ([2017/2010\(INI\)](#)), ОВ С 390, 18.11.2019 г., стр. 94.

[12]Резолюция на Европейския парламент от 13 февруари 2019 г. относно състоянието на дебатите относно бъдещето на Европа ([2018/2094\(INI\)](#)).

на ролята на националните парламенти и необходимостта от реформиране на системата за ранно предупреждение, вече са били изтъкнати от Парламента.

В своята [резолуция от 24 юни 2021 г.](#)^[13] Парламентът посочи, че местните и регионалните органи прилагат и използват приблизително 70 % от законодателството на ЕС, и призова Комисията да ги включи по-активно в процеса на консултации и да интегрира „образец на таблица“ за оценка на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност в целия процес на вземане на решения. Парламентът подчерта също, че настоящата структура на процедурата за прилагане на механизма за контрол на субсидиарността води до това националните парламенти да отделят прекалено много време за технически и правни оценки при кратки срокове, което усложнява целта за провеждане на по-задълбочена политическа дискусия относно европейската политика.

Eeva Pavy
03/2024

[13]Резолуция на Европейския парламент от 24 юни 2021 г. относно регулаторната пригодност на Европейския съюз, субсидиарността и пропорционалността — доклад относно по-доброто законотворчество за 2017, 2018 и 2019 г. ([2020/2262\(INI\)](#)).