

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 EU. Načelo subsidiarnosti varuje pravico odločanja in ukrepanja držav članic na področjih, ki ne sodijo v izključno pristojnost EU, hkrati pa upravičuje posredovanje Unije, če države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči same, ampak se cilji „zaradi obsega in učinkov predlaganega ukrepa“ lažje dosežejo na ravni Unije. Načelo je bilo v primarni pogodbi EU vključeno tudi zato, da se izvajanje pristojnosti čim bolj približa državljanom, kar je v skladu z načelom najtesnejše povezave z državljani iz [člena 10\(3\) PEU](#).

DOSEŽKI

A. Začetki in razvoj skozi čas

Načelo subsidiarnosti se je formalno uveljavilo s PEU, podpisano leta 1992: zapisano je v [Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti \(PES\)](#), ki je del PEU. Merilo za subsidiarnost je bilo sicer uvedeno že z [Enotnim evropskim aktom](#), ki je bil podpisan leta 1986, 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 PEU 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 preštevilčenega člena 5, drugi odstavek, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bil tej pogodbi z [Amsterdamsko pogodbo](#), ki je bila podpisana leta 1997, priložen [Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti](#) (od tu naprej „protokol iz leta 1997“). Celostni pristop k uveljavljanju načela subsidiarnosti, predhodno dogovorjen na Evropskem svetu leta 1992 v Edinburgu, je tako s protokolom o subsidiarnosti postal pravno zavezujoč in predmet sodnega nadzora.

Lizbonska pogodba, ki je bila podpisana leta 2007 in s katero sta bili spremenjeni PEU in PES, 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 iz leta 1997 nadomeščen z novim protokolom št. 2,

njegova glavna novost pa je vloga nacionalnih parlamentov pri zagotavljanju skladnosti z načelom subsidiarnosti ([1.3.5.](#)).

B. Opredelitev

Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je zagotoviti določeno stopnjo neodvisnosti nižjim organom v odnosu do višjih ali 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 EU 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, ko države članice katerega od ciljev ne morejo zadovoljivo doseči same in lahko delovanje na ravni Unije prinese dodano vrednost.

V skladu s členom 5(3) PEU morajo biti za ukrepanje institucij 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 zadovoljivo doseči (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 \(PDEU\)](#), ki je bila podpisana leta 2007 in je začela veljati leta 2009, 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 se uporablja v vseh institucijah EU in ima praktični pomen zlasti pri zakonodajnih postopkih. Lizbonska pogodba je okrepila vlogo nacionalnih parlamentov in Sodišča EU pri nadzoru spoštovanja načela subsidiarnosti. Ta pogodba se izrecno sklicuje na podnacionalno razsežnost načela subsidiarnosti, okrepila pa je tudi vlogo Evropskega 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 mehanizmom 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 zakonodajnega akta 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 skladen z načelom subsidiarnosti, Komisija pa se odloči vztrajati pri svojem predlogu, se zadeva ponovno predloži zakonodajalcu (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“ uporabljen trikrat, postopek „oranžnega kartona“ pa še ni bil uporabljen. 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]. Skupno 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 za revizijo 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 sama po sebi čezmejne narave.

Konferenca odborov parlamentov za zadeve Unije (COSAC) je uporabna platforma, kjer si nacionalni parlamenti lahko izmenjajo informacije v zvezi s preverjanjem subsidiarnosti. Poleg tega mreža za spremljanje subsidiarnosti, ki jo vodi Evropski odbor regij, omogoča izmenjavo informacij med lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter institucijami EU. Člani mreže za spremljanje subsidiarnosti so regionalni parlamenti in vlade z zakonodajnimi pooblastili, lokalne in regionalne oblasti brez zakonodajnih pooblastil ter združenja lokalnih oblasti v EU. Na voljo je tudi nacionalnim delegacijam Evropskega odbora regij in domovom nacionalnih parlamentov.

[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 ponovni 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).

E. Konferenca o prihodnosti Evrope

Komisija je marca 2017 ustanovila posebno projektno [skupino za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“](#), ki je del agende za boljše pravno urejanje, in zlasti vzpostavila razpravo o prihodnosti Evrope, ki se je začela z [belo knjigo](#) predsednika Komisije Junckerja. Cilj projektne skupine je 1) oblikovanje priporočil za boljše uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti; 2) opredeljevanje političnih področij, kjer bi bilo mogoče pristojnost začasno prenesti ali jo dokončno vrniti državam članicam EU in 3) iskanje načinov za boljše vključevanje regionalnih in lokalnih oblasti v oblikovanje in izvajanje politik EU.

Komisija je oktobra 2018 na podlagi priporočil projektne skupine objavila [sveženi o subsidiarnosti](#), katerega namen je okrepiti vlogo načel subsidiarnosti in sorazmernosti pri oblikovanju politik EU. Eno glavnih priporočil projektne skupine, ki je bilo upoštevano, je bila vključitev preglednice za ocenjevanje subsidiarnosti in sorazmernosti v smernice Komisije za boljše pravno urejanje ter uporaba te preglednice za predstavitev ugotovitev Komisije v ocenah učinka, vrednotenjih in obrazložitvenih memorandumih.

Uporaba načel subsidiarnosti in sorazmernosti je ena od tem, o katerih se razpravlja na trenutni Konferenci o prihodnosti Evrope, kot je navedeno v [Skupni izjavi za Konferenco o prihodnosti Evrope](#), ki so jo podpisali predsedniki Parlamenta, Sveta in Komisije.

F. 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 diskrecijsko pravico. V sodbah v zadevah [C-84/94](#) in [C-233/94](#) je Sodišče EU 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 novejši sodbi ([zadeva C-547/14](#), Philip Morris, točka 218) je Sodišče EU 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 EU 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 EU 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 vloži tudi Evropski 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 primarnih pogodb v zvezi z uporabo načela subsidiarnosti. Člen 43 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 podpisan 25. oktobra 1993^[6], 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 primarnima pogodbama pristojnosti za uresničevanje ciljev, ki so v teh pogodbah zastavljeni. 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 z dne 13. aprila 2016 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o boljši pripravi zakonodaje](#) (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 skladnosti z načelom 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 EU niti ogroziti pravnega reda Unije. V [resoluciji z dne 8. aprila 2003](#)^[9] je Parlament dodal, da bi bilo spore najboljše reševati na politični ravni, pri čemer je upošteval predloge iz Konvencije o prihodnosti Evropske unije v zvezi z vzpostavitvijo sistema zgodnjega opozarjanja nacionalnih parlamentov

[6]Medinstitucionalni sporazum z dne 25. oktobra 1993 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o postopkih za izvajanje načela subsidiarnosti (UL C 329, 6.12.1993, str. 135).

[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.

na vprašanja, povezana s subsidiarnostjo, kar je bilo pozneje upoštevano v Lizbonski pogodbi (glej zgoraj in [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 za preverjanje subsidiarnosti.

Parlament je v [resoluciji z dne 18. aprila 2018](#)^[11] ugotovil, 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. Pozdravil je tudi zanimanje nacionalnih parlamentov, da bi z uporabo postopka „zelenega kartona“ prevzeli bolj dejavno vlogo. V zvezi s tem je priporočil, 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.

Parlament je v [resoluciji z dne 13. februarja 2019 o stanju razprav o prihodnosti Evrope](#)^[12] poudaril temeljno vlogo lokalnih organov, zlasti regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili. Seznanil se je tudi s priporočili projektne skupine za subsidiarnost in sorazmernost z vodilom „storiti manj, a učinkoviteje“, vendar je poudaril, da je Parlament že izpostavil več takih priporočil, zlasti glede vloge nacionalnih parlamentov in potrebe po reformi sistema zgodnjega opozarjanja.

Parlament je v [resoluciji z dne 24. junija 2021 poudaril](#)^[13], da lokalne in regionalne oblasti izvajajo in uporabljajo približno 70 % zakonodaje EU, ter pozval Komisijo, naj jih bolje vključi v svoje postopke posvetovanja in naj vključi „vzorčno preglednico“, s katero se bo ocenila uporaba načel subsidiarnosti in sorazmernosti v celotnem postopku odločanja. Parlament je tudi poudaril, da zaradi sedanje strukture postopka mehanizma za preverjanje subsidiarnosti nacionalni parlamenti preveč časa namenjajo tehnični in pravni oceni s kratkimi roki, kar otežuje poglobljeno politično razpravljanje o evropski politiki.

Eeva Pavy
03/2024

[10]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. septembra 2012 o osemnajstem poročilu o boljši pripravi zakonodaje – uporaba načel subsidiarnosti in sorazmernosti (2010), UL C 353E, 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 ([2017/2010\(INI\)](#)), UL C 390, 18.11.2019, str. 94.

[12]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 13. februarja 2019 o stanju razprav o prihodnosti Evrope ([2018/2094\(INI\)](#)).

[13]Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. junija 2021 o ustreznosti predpisov Evropske unije ter subsidiarnosti in sorazmernosti – poročilo o boljši pripravi zakonodaje za leta 2017, 2018 in 2019 ([2020/2262\(INI\)](#)).