

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**PРАВNA UREDITEV IN PRAKSA SODIŠČA
EVROPSKE UNIJE**

Andreja Brunc

Ljubljana, januar 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

PРАВNA UREDITEV IN PRAKSA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

Kandidatka: Andreja Brunc
Vpisna številka: 04036552
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava I. stopnja
Mentor: izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, januar 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Andreja Brunc, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava I. stopnja, z vpisno številko 04036552, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Pravna ureditev in praksa Sodišča Evropske unije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za upravo v skladu z njenimi pravili,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Anita Leskovar, prof. slo.

Ljubljana, januar 2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Poudarek diplomskega dela sloni na pravni ureditvi in delovanju Sodišča Evropske unije, ki kot izdajatelj sodb ustvarja dopolnilne vire in z njimi pomembno nadgrajuje pravni sistem Unije. Opredelitvi postopnega razvoja Evropske unije kot svojevrstne tvorbe z lastnim institucionalnim okvirjem in pravnim redom ter novostim, ki jih je v njeno delovanje vpeljala Lizbonska pogodba, sledijo pravni viri in njihovo razmerje proti pravnim redom držav članic Unije. Ker so pristojnosti Sodišča in postopki odločanja pred njim vedno bolj pomembni za življenje v okviru Unije na področju sodnega varstva pravic in obveznosti, so, vključno z opredelitvijo Sodišča kot institucije EU in njihovimi značilnostmi, opredeljeni v nadaljnji vsebini diplomskega dela.

Sodna praksa Sodišča Evropske unije ima in je vedno imela velik vpliv na razvoj Unije, z odločitvami pomembno vpliva tudi na vsakdanje življenje njenih državljanov. Zaradi njenega pomena delo zajema analizo nekaterih sodb s področja temeljnih ekonomskih svoboščin, to je prostega pretoka blaga, oseb, storitev in ustanavljanja sedeža ter prostega pretoka kapitala in plačil. Sodišče je namreč ta področja z nekaterimi sodbami oziroma odločitvami pomembno opredelilo in na ta način nadgradilo pravni sistem Unije.

Ključne besede: pravni viri, Sodišče Evropske unije, postopki pred Sodiščem Evropske unije, predhodno odločanje, ničnostna tožba, sodna praksa, temeljne ekonomske svoboščine.

SUMMARY

Legal regulation and case-law of the Court of Justice of the European Union

This thesis deals with the legal regime and the functioning of the Court of Justice of the European Union. The Court creates additional legal sources as an issuing body, thus upgrading significantly the Union's legal system. The thesis comprises a definition of the Union's progressive development as a *sui generis* entity with its own institutional framework and legal order (including the new features introduced by the recently adopted Treaty of Lisbon) and a presentation of the Union's legal acts and their relation to the legal regimes of the Member States. As the Court's jurisdiction and its decision-making procedures are increasingly significant to those living under the Union's judicial protection, they both have to be widely understood. To this end, they are included in the further content of this thesis.

The Court's Case Law has always had an important impact on the development of the Union. The Court's decision-making affects the daily lives of EU citizens. For this reason, the last part of the thesis includes the analysis of some of the important historical judgments relating to the field of fundamental economic freedoms. The basic four freedoms are: free movement of goods, persons, services and the freedom of establishment and free movement of capital and payments.

Key-words: legal sources, the Court of Justice of the European Union, proceedings before the Court of Justice of the European Union, preliminary rulings, actions for annulment, case-law, fundamental economic freedoms.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA	iii
POVZETEK	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
1 UVOD.....	1
2 NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EVROPSKE UNIJE	3
2.1 Razvoj Evropskih skupnosti.....	3
2.2 Razvoj Evropske unije.....	5
2.3 Širitev Evropske unije	8
2.4 Institucije Evropske unije.....	9
2.4.1 Evropski parlament.....	9
2.4.2 Evropski svet.....	10
2.4.3 Svet Evropske unije	11
2.4.4 Komisija.....	11
2.4.5 Sodišče Evropske unije	12
2.4.6 Evropska centralna banka	13
2.4.7 Računsko sodišče	13
3 PRAVNA UREDITEV SODIŠČA EVROPSKE UNIJE.....	15
3.1 Razvoj Sodišča Evropske unije	15
3.2 Organizacija Sodišča Evropske unije	16
3.2.1 Sodniki in generalni pravobranilci	16
3.2.2 Predsednik Sodišča in sodni tajnik	17
3.2.3 Zasedanja Sodišča	17
3.2.4 Splošno sodišče.....	18
3.2.5 Specializirana sodišča	18
3.3 Naloge in pristojnosti Sodišča Evropske unije	19
3.3.1 Delitev pristojnosti.....	20
4 POSTOPKI PRED SODIŠČEM EVROPSKE UNIJE.....	22

4.1 Postopek predhodnega odločanja	22
4.1.1 Poenostavljeni postopek	24
4.1.2 Hitri postopek.....	24
4.1.3 Nujni postopek predhodnega odločanja	24
4.2 Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti	25
4.3 Tožba zaradi neizvršitve sodbe	26
4.4 Ničnostna tožba	26
4.5 Tožba zaradi nedelovanja	27
4.6 Odškodninska tožba	28
4.7 Potek postopkov.....	28
4.7.1 Predložitev Sodišču in pisni postopek	29
4.7.2 Ustni postopek	29
4.7.3 Sodba	30
5 PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE	31
5.1 Primarni viri	31
5.1.1 Ustanovitvene pogodbe, njihove dopolnitve in spremembe.....	32
5.1.2 Splošna pravna načela	32
5.1.3 Mednarodni sporazumi.....	33
5.2 Sekundarni viri	33
5.2.1 Uredbe	34
5.2.2 Direktive	34
5.2.3 Sklepi	35
5.2.4 Priporočila in mnenja	35
5.3 Drugi viri	35
5.4 Acquis communautaire	36
5.5 Zakonodajni postopek.....	36
5.5.1 Redni zakonodajni postopek.....	36
5.5.2 Posebni zakonodajni postopek.....	37
6 NARAVA PRAVA EVROPSKE UNIJE	38
6.1 Načelo avtonomnosti	38
6.2 Načelo primarnosti	39
6.3 Načeli neposredne uporabnosti in neposrednega učinka	40

6.3.1 Načelo neposredne uporabnosti.....	40
6.3.2 Načelo neposrednega učinka	41
7 PRAKSA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE	44
7.1 Prosti pretok blaga	45
7.1.1 Prepoved carin in dajatev z enakim učinkom	45
7.1.2 Dajatve, ki niso dajatve z enakim učinkom	46
7.1.3 Prepoved diskriminatornih davkov	46
7.1.4 Prepoved količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom.....	47
7.2 Prosto gibanje oseb.....	48
7.2.1 Prosto gibanje delavcev	48
7.3 Svoboda ustanavljanja sedeža in prost pretok storitev	49
7.3.1 Svoboda ustanavljanja sedeža	49
7.3.2 Prost pretok storitev	50
7.4 Prost pretok kapitala in plačil	51
8 ZAKLJUČEK.....	52
LITERATURA IN VIRI	55
Literatura	55
Viri.....	56

1 UVOD

Pomembnost Evropske unije (EU)¹, vključno z njenim pravnim sistemom, in vloga Sodišča EU s funkcijo njenega nadzora, se večja. Njen oziroma razvoj Evropskih skupnosti se je začel z ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) kot prve izmed Skupnosti, sedanja zgradba Unije je opredeljena z Lizbonsko pogodbo, ki je poleg številnih drugih sprememb Uniji določila novo, boljše institucionalno ureditev.

Namen Sodišča EU v osnovi ostaja enak že od ustanovitve prvega sodnega organa, to je Sodišča ESPJ. Danes Sodišče EU poleg zagotavljanja spoštovanja prava Unije, skrbi tudi za zagotavljanje njegove enotne uporabe v vseh državah članicah EU, ter je pristojno za odločanje o tožbah oziroma sporih, ki so mu predloženi. Z institucionalnega vidika ga tvorijo trije deli: Sodišče (prej Sodišče Evropskih skupnosti), Splošno sodišče (prej Sodišče prve stopnje) in specializirana sodišča, v okviru katerih obstoji le Sodišče za uslužbenke; z organizacijskega vidika ti deli predstavljajo ločene celote.

Prek sodb v nekaterih zadevah, ki so mu bile predložene v odločanje in danes tvorijo njegovo sodno prakso, je Sodišče EU pomembno nadgradilo pravni sistem Unije in vplivalo na uresničevanje pravic, zagotovljenih v njeni primarni ali sekundarni zakonodaji. Njegove odločitve so kot pomemben pravni vir, zavezujoč za vse subjekte, imele velik vpliv tudi pri razvoju pravnih načel in oblikovanju večine področij politik. Z vidika držav članic je pri rabi prava EU ključna opredelitev razmerja med evropskimi in nacionalnimi pravnimi pravili. Ta so opredeljena prek načel avtonomnosti, primarnosti ter neposredne uporabnosti, ki zagotavljajo njihovo uporabo in učinek skladno z njihovim namenom.

Z vidika evropskih državljanov je izmed postopkov Sodišča EU pomemben predvsem postopek predhodnega odločanja. Ker je tožba primarno vložena pred nacionalno sodišče, gre tu za posredni postopek. Izmed neposrednih postopkov pred Sodiščem EU je pomemben zlasti institut ničnostne tožbe. V okviru tega pravnega sredstva je lahko v primeru domnevne nezakonitosti sekundarnega akta Unije pred Sodiščem EU vložena tožba za razglasitev njegove ničnosti.

Pri izdelavi naloge sem ob študiju raznovrstne literature primarno uporabljala deskriptivno metodo, ki je na področju razvoja Unije in Sodišča EU vključevala zgodovinsko metodo. Tu sem uporabila tudi komparativno, torej metodo primerjanja ter odkrivanja podobnosti in predvsem razlik, ki so bile v njuno delovanje vpeljane v okviru razvoja oziroma Lizbonske pogodbe. Enako metodo sem uporabila tudi pri primerjavi vrst postopkov pred Sodiščem EU ter izbranih primerov sodne prakse. V zadnji fazi dela sem uporabljala kombinacijo metod kompilacije ter analize in sinteze.

Cilj diplomskega dela je predstavitev pravne ureditve Sodišča EU v skladu s spremembami, ki jih je vanjo vpeljala Lizbonska pogodba, in njegove sodne prakse.

¹ V nadaljevanju dela je Evropska unija večinoma označena »EU« ali »Unija«.

Diplomsko delo obsega osem poglavij, ki so razčlenjena v okviru podpoglavij.

V uvodu so, poleg navedbe nekaterih značilnosti obravnavane tematike, opredeljeni cilj ter raziskovalne metode, uporabljene pri izdelavi diplomskega dela. Sledi struktura dela.

Drugi del zajema opredelitev nastanka in razvoja Evropskih skupnosti in kasneje Evropske unije, ki je danes nadnacionalna tvorba in svojevrstna mednarodna organizacija. Opredeljene so pomembnejše pogodbe razvoja, ki so se v začetku nanašale na Evropske skupnosti in kasneje na Evropsko unijo. Opredelitvi procesa širjenja Unije sledi opredelitev njenega institucionalnega okvirja.

V tretjem delu sem prek pregleda razvoja, organiziranosti ter nalog in pristojnosti, opredelila ureditev Sodišča EU. V naslednjem delu je sledil pregled postopkov, ki se pred institucijo vršijo najbolj pogosto.

Peti del zajema pravne vire EU in je razdeljen na primarne, sekundarne in druge vire oziroma akte Unije ter *acquis communautaire* kot celoten pravni red Unije. Sledita opredelitvi zakonodajnih postopkov, prek katerih so sprejeti zakonodajni akti Unije, imenovana redni in posebni zakonodajni postopek.

Opredelitev razmerja med pravnimi redi EI in njenih držav članic je v šestem poglavju imenovana »Narava prava EU« ter razdeljena na tri sklope – načela avtonomnosti, primarnosti ter neposredne uporabnosti in učinkovitosti prava Unije so opredeljena kot osnovna načela, ki se med seboj dopolnjujejo.

V zadnjem vsebinskem delu diplomskega dela je podana sodna praksa Sodišča EU na področju temeljnih ekonomskih svoboščin, ki so prosti pretok blaga, oseb, storitev in svoboda ustanavljanja sedeža ter prost pretok kapitala in plačil. Instrumenti, ki omogočajo delovanje oziroma realizacijo notranjega trga, so opredeljeni oziroma podprti s primeri nekaterih sodb. Tekom razvoja Unije je na pomembnosti pridobivalo zlasti področje ekonomskih svoboščin, svoboda v smislu prostega gibanja je namreč za večino državljanov postala izrednega pomena.

V zadnjem delu diplomske naloge so poleg zaključka navedeni uporabljena literatura in viri.

2 NASTANEK IN RAZVOJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EVROPSKE UNIJE

Evropska unija je nadnacionalna tvorba z lastnim in samostojnim pravnim sistemom, ki je bila ustanovljena s Pogodbo o EU. To je integracija držav in mednarodna organizacija *sui generis*², ki je z Lizbonsko pogodbo pridobila pravno subjektiviteto. Ob tem je kot pravna oseba pridobila zmožnost sklepanja pogodb ter postala nosilka pravic in obveznosti po evropskem pravu. EU je tako postala pravna naslednica Evropskih skupnosti.

Kljub nekaterim zgodnjim idejam o združitvi Evrope, so se te okrepile predvsem po koncu druge svetovne vojne. Takrat so evropski državniki uvideli pomembnost povezovanj oziroma integracij za zagotavljanje stabilnosti, trajnega miru in svobode. V nadaljevanju sta predstavljena razvoj Evropskih skupnosti in Evropske unije skozi pregled pogodb, ki so ju oblikovale.

2.1 RAZVOJ EVROPSKIH SKUPNOSTI

Kot eden prvih pobudnikov evropske integracije je William Penn že leta 1639 namesto tedanje razdrobljene strukture v Evropi predlagal oblikovanje skupnega evropskega parlamenta. Kot pomembnejša je sledila ideja Victorja Huga o Združenih državah Evrope leta 1849. V splošnem se za začetke evropskih integracijskih procesov štejejo predvsem ideje druge polovice 20. stoletja oziroma tiste po koncu druge svetovne vojne.

Po vojni je Winston Churchill leta 1946 poleg ustanovitve organizacije Sveta Evrope³ predlagal vzpostavitev evropske družine v regionalnem smislu, ki bi delovala pod imenom Združene države Evrope⁴. Ob tem je poudaril, da lahko združitev in vzpon Evrope uspeša le ob vzpostavitvi partnerstva med Francijo in Nemčijo.

Tekom postopnega razvoja EU se potrjuje ideja, ki jo je 9. maja 1950 v svoji deklaraciji podal Robert Schumann. V njej je takratni francoski minister zapisal, da se bo Evropa gradila postopoma in ne bo zgrajena v enem poskusu, po enotnem načrtu. Ob tem je tudi on poudaril nujnost preseganja dolgoletnih nasprotovanj med Francijo in Nemčijo ter

² Iz lat., svojevrsten.

³ Svet Evrope je vseevropska organizacija s sedežem v Strasbourgu, ki jo je z namenom spodbujanja demokracije in varstva človekovih pravic v Evropi 5. maja 1949 ustanovilo 10 članic; danes je vanj vključenih 47 držav Evrope (vključno z vsemi članicami EU). Za enega najpomembnejših dosežkov Sveta Evrope velja Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP) iz leta 1950; za zagotavljanje spoštovanja obveznosti iz EKČP je bilo leta 1959 ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice. Lizbonska pogodba je zagotovila pravno podlago za pristop EU k EKČP.

⁴ Poimenovanje Združene države Evrope (ZDE) je uporabljano za več podobnih, hipotetičnih evropskih integracij.

predlagal⁵, da se francoska in nemška proizvodnja premoga in jekla združita pod skupno in neodvisno Visoko oblast v okviru organizacije, ki bo odprta za pristop drugih evropskih držav. Ker bi bila ob tem potrebna vzpostavitev pravnih sredstev za nadzor njenih odločitev, je hkrati predlagal tudi ustanovitev sodnega organa združene Evrope. »Schumannova deklaracija« velja za temelj Unije in pomeni predlog oblikovanja organizirane Evrope, ki se šteje za začetek oblikovanja tega kar je EU danes. Ker predstavitev Schumannovega predloga pomeni prvi premik proti oblikovanju današnje Evropske unije, so se njeni voditelji leta 1985 odločili, da se 9. maj praznuje kot »dan Evrope«.

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ; podpisana 18. aprila 1951 v Parizu, začetek veljavnosti 23. julij 1952) je imenovana tudi Pariška pogodba in pomeni začetek gospodarskih integracij za doseganje političnih ciljev. Pogodbo o ustanovitvi ESPJ so države ustanoviteljice, Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska, podpisale z namenom organizacije prostega pretoka premoga in jekla ter prostega dostopa do virov proizvodnje. Veljavnost pogodbe je bila določena za 50 let, od prenehanja njene veljavnosti 23. julija 2002 pa velja za premog in jeklo enak režim kot za ostalo blago, določen v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (danes PDEU).

Začetke postopnih integracij sta utrdili Rimski pogodbi, nastali kot rezultat Spaakovega poročila. To je vsebovalo povzetke sklepov konference v Messini leta 1955, dopolnjene s strani Paula Henrija Spaaka, ki je bil zagovornik tesnejših integracij. Po tem, ko je bilo poročilo obravnavano leta 1956 v Benetkah, so se začela pogajanja za pripravo osnutkov pogodb, s katerimi bodo ustanovljene nove skupnosti.

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in **Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo** (ESAE ali Euratom; obe podpisani 25. marca 1957 v Rimu, začetek veljavnosti 1. januar 1958) sta imenovani tudi Rimski pogodbi. Cilji ustanovitve EGS so bili postopno povezovanje evropskih držav, prilagajanje gospodarskih politik držav članic, povečanje stabilnosti in vzpostavitev skupnega trga v prehodnem obdobju dvanajstih let. Pogodba o ustanovitvi EGS je med drugim že vsebovala določila glede področij štirih ekonomskih svoboščin, torej prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala. Euratom je bil ustanovljen s ciljem uskladitve raziskovalnih programov na področju uporabe jedrske energije ter vzpostavitve enotnega tržišča za jedrske surovine, izdelke in proizvodna sredstva. Veljavnost pogodb ob podpisu ni bila določena, je pa Pogodba o EU leta 1992 Pogodbo o ustanovitvi EGS preimenovala v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES).

⁵ Predstavljeni predlogi temeljijo na idejah Jeana Monneta, ki je bil poglavitni avtor deklaracije in evropskega integriranja. Po ustanovitvi je bil prva tri leta predsednik izvršilnega organa ESPJ, imenovanega Visoka oblast.

ESPJ, EGS in Euratom so sklenile **Pogodbo o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti** (podpisana 8. aprila 1965 v Bruslju, začetek veljavnosti 1. julij 1967), ki je imenovana tudi Pogodba o združitvi. V skladu z njenimi določili sta Svet in Komisija postala enotna organa vseh treh Skupnosti.

Nadaljnje spremembe ustanovitvenih pogodb so prispevale k vse tesnejši zvezi držav, večinoma pa so bile to le dopolnitve obstoječih ureditev. Prvo spremembo Pogodbe o ustanovitvi EGS je vpeljal **Enotni evropski akt** (EEA; podpisan 17. februarja 1986 v Luksemburgu in 28. februarja 1986 v Haagu, začetek veljavnosti 1. junij 1987) na podlagi Bele knjige o dokončanju skupnega trga s ciljem oblikovanja skupnega trga (kasneje preimenovan v notranji trg) najkasneje do 31. decembra 1992. Podpisan je bil torej z namenom vzpostavitve območja brez notranjih meja, na katerem bodo omogočeni prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala; kot cilj evropskih integracij je v njem prvič omenjena EU.

2.2 RAZVOJ EVROPSKE UNIJE

Prvotne ustanovitvene pogodbe so bile podpisane z željo po integraciji Evrope in ustanovitvi Skupnosti z nekaterimi skupnimi organi. Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom) so bile pogosto združene in imenovane »Evropske skupnosti«. Po napovedi nadaljnjega združevanja v okviru Evrope, je bila s Pogodbo o EU ustanovljena Evropska unija s skupnimi institucijami, ki bodo z novimi pristojnostmi na nekaterih področjih sprejemale predpise Unije.

S **Pogodbo o Evropski uniji** (PEU; podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, začetek veljavnosti 1. november 1993) oziroma Maastrichtsko pogodbo je bila Evropska gospodarska skupnost preimenovana v Evropsko skupnost. Pred njenim sprejetjem so bili ratifikacijski postopki relativno počasni in težavni – na Danskem so jo ratificirali šele na drugem referendumu, v Franciji je dobila le simbolično večino.

Države podpisnice so z novo pogodbo ustanovile Evropsko unijo, na katero za lažje uresničevanje skupnih ciljev prenašajo izvrševanje nekaterih pristojnosti. Med temeljne cilje novoustanovljene EU je pogodba uvrstila pospeševanje trajnega in uravnoteženega gospodarskega ter socialnega napredka na območju brez notranjih meja, za njihovo uresničevanje je PEU predvidela ustanovitev Ekonomske in monetarne unije ter uvedbo skupne, enotne valute. Opredelila je pojem državljanstva EU, ki nacionalna državljanstva dopolnjuje, ter kot cilj določila vzpostavitev notranjega trga. Ta naj bi med državami članicami odpravil ovire na področjih temeljnih ekonomskih svoboščin in omogočil realizacijo prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala.

Pogodba o EU je s spremembo predhodnih pogodb zasnovala Skupnost v obliki tristetrbne strukture oziroma na treh stebrih sodelovanja. Vsak izmed stebrov je zajemal določeno politično področje, vsi pa so imeli enoten institucionalen okvir.

- Prvi steber delovanja EU, imenovan »Evropske skupnosti« (ES), je pomenil nosilni element procesa združevanja, ki je zajel večino skupnih politik in vse tri evropske skupnosti - ESPJ, E(G)S in Euratom. Zanj je bila značilna nadnacionalnost, torej sodelovanje na naddržavni ravni, na njegovi podlagi so države članice na področjih stebra Skupnosti prenesle izvrševanje nekaterih suverenih pravic na skupne institucije. Pri izvajanju dejavnosti sta ES omejevali načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, glede zajetih področij so odločali Komisija, Parlament in Svet EU.
- Drugi steber je na podlagi pogodbenih določil zajemal medvladno sodelovanje na področjih skupne zunanje in varnostne politike (SZVP). Zajemal je usklajevanje skupnih stališč in dejavnosti v Svetu EU, ki ga morajo države članice dejavno podpirati, ter zastopanje Unije navzven; pogodbeno določeni cilji so vključili tudi spodbujanje mednarodnega sodelovanja in krepitev varnosti EU ter varovanje skupnih vrednot in krepitev demokracije. Za odločanje glede SZVP je bil pristojen Svet EU.
- Tretji steber je prvotno zajemal sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (kasneje je bil spremenjen v »Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah«). Vseboval je nekatera področja prostega pretoka oseb, kot so uresničevanje svobode gibanja, azilna problematika, varovanje zunanjih meja, boj proti organiziranemu kriminalu in trgovanju z drogami, policijsko ter sodelovanje na področju civilnega in kazenskega prava. Kot pri SZVP je bil tudi tu za medvladno odločanje pristojen Svet EU.

Z začetkom veljavnosti PEU oziroma Maastrichtske pogodbe novoustanovljena Unija še ni pridobila pravne subjektivitete. V nasprotju z ES, ki so lahko nastopale v pravnem prometu, EU tega še ni zmožna. Med drugim ji pomanjkanje pristojnosti preprečuje sprejemanje pravnih norm ali pogodb v svojem imenu, nezmožna je vložiti tožbo ali biti tožena.

Amsterdamska pogodba (podpisana 7. oktobra 1997, začetek veljavnosti 1. maj 1999) je vpeljala vsebinske spremembe določil PES, PEU in nekaterih z njimi povezanih aktov ter preštevilčila člene ustanovitvenih pogodb. S to nomotehnično spremembo so bile pri označevanju členov male črke odstranjene, maastrichtske velike pa spremenjene v številke členov. Zaradi preštevilčenja je bila ob objavi Pogodbe njen sestavni del priloga, ki je vsebovala preglednice preštevilčenja.

Pogodba je spremenila vsebino stebrov; kot najpomembnejši je bil prenos večine zadev tretjega stebra, razen policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, iz pristojnosti PEU v PES, torej v prvi steber. Ob tem se je tretji steber Unije spremenil v »Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah«. V PEU je vnesla določilo, da Unija temelji na svobodi, demokraciji, spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravni državi na načelih, ki so skupni vsem državam članicam. Dodala je, da morajo države članice v skladu s spoštovanjem teh načel podpisati Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Pogodba iz Nice (podpisana 26. februarja 2001, začetek veljavnosti 1. februar 2003) spreminja določila PES, PEU in nekatere sorodne akte. Namen Pogodbe je bil prilagoditev EU in njenih institucij na pomembno širitev Unije, ki bo uresničena 1. maja 2004.

Cilj **Pogodbe o Ustavi za Evropo** (podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu) je bil nadomestitev obstoječih pogodb z novim, enotnim besedilom. Na referendumu v Franciji je proti novi, evropski ustavi glasovalo 55 % volivcev, nekaj dni kasneje so njeno ratifikacijo z 62 % zavrnil tudi Nizozemci. Sodeč po raziskavah javnega mnenja je bil prevladujoči razlog za zavrnitev Pogodbe zaskrbljenost državljanov EU glede novega gospodarskega in socialnega položaja države.

Lizbonska pogodba (podpisana 13. decembra 2007, začetek veljavnosti 1. december 2009), imenovana tudi Reformna pogodba, spreminja vsebini PES in PEU. Besedil predhodnih Pogodb ne nadomesti, kot je bilo to predvideno v predlogu evropske ustave, se pa PES preimenuje v Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU). Prek institucionalne reforme je Uniji omogočeno učinkovito delovanje pri nadaljnjem razvoju, njene institucije so prilagojene delovanju v večji Evropi. Poleg Evropskega parlamenta, Sveta EU, Evropske komisije, Računskega in Sodišča Evropske unije je Pogodba med institucije EU dodala Evropsko centralno banko in Evropski svet kot posebno institucijo.

Obe temeljni Pogodbi Unije, torej PEU in PDEU, imata enako pravno veljavnost. Lizbonska pogodba je v »ustavno materijo« EU vključila Listino o temeljnih pravicah EU, ki je pridobila enako pravno veljavnost kot Pogodbi. PEU med drugim zagotavlja pravno podlago za pristop EU k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), s katerim se bo sistem Unije okrepil na področju varstva temeljnih pravic. Ob pristopu bodo ostale njene pristojnosti, opredeljene v Pogodbah, nespremenjene.

S Pogodbo je bila odpravljena tristebna struktura iz Maastrichta, v okviru katere je bil vsak steber odgovoren za določeno področje politik. Po tem, ko je od ustanovitve temeljila na treh stebrih sodelovanja, EU končno postane enotna pravna oseba s tremi vrstami pristojnosti glede na področje politike in nadomesti Evropsko skupnost. Z odpravo pojma stebrov sta postali področji skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) ter policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, del prava Evropske unije. SZVP se v večini še vedno ureja prek posebnih pravil in postopkov, področje policijskega in pravosodnega sodelovanja pa je postalo del splošnega prava, nad katerim ima Sodišče EU pristojnost nadzora.

Poudarek reforme je na povečanju učinkovitosti delovanja in transparentnosti izvajanja politik EU ter krepitvi njene demokratičnosti. S povečanjem transparentnosti in decentraliziranosti izvajanja politik se lahko odločitve na ravni Unije sprejema bližje državljanom; ker Pogodba priznava nacionalne parlamente kot del demokratične ureditve EU, jim na ta način omogoči večjo vključenost v njeno delo in delovanje v funkciji nadzornih organov glede uporabe načela subsidiarnosti. To zagotavlja, da Unija pri mednarodnih vprašanjih ne krni možnosti držav članic za vodenje lastne zunanje politike, temveč nastopi le, kadar je pri določenih vprašanjih potrebno nastopiti enotno. Na ta

način je dosežena večja enotnost EU v zunanjih odnosih. PEU poudarja tudi načelo enakosti njenih državljanov in v okviru demokratičnih načel predvidi možnost državljske pobude.

PDEU ureja delovanje EU ter določa področja, razmejitve in način izvajanja njenih pristojnosti. V njej se nadomestijo nekateri izrazi iz PES, med drugim »Unija« nadomesti izraza »Skupnost« in »Evropska skupnost«.

2.3 ŠIRITEV EVROPSKE UNIJE

V proces širitve EU so vključene vse države, ki k njej želijo pristopiti. Obsežen proces pomeni eno močnejših orodij njene politike, s katerim raste in pridobiva na mednarodnem vplivu. Prvo obliko povezovanja na tem področju, ESPJ, je ustanovilo 6 držav – danes je držav članic že 27. Lizbonska pogodba prvič omenja tudi možnost izstopa države članice iz EU.

Pristopne pogodbe zaradi spreminjanja pogodb EU tvorijo del njenega primarnega prava. Vsebujejo spremembe pogodb, potrebne za nadaljnje učinkovito delovanje Unije po širitvi in pristopne pogoje držav pristopnic ter urejajo sodelovanje držav v nadnacionalnih institucijah in odnose med podpisnicami. Vsako pogodbo o pristopu morajo ratificirati vse podpisnice, torej države članice in kandidatke na način, določen v njihovih ustavnih sistemih.

Po ustanovitvi ESPJ leta 1951, ki sta ji leta 1957 sledili ustanovitvi EGS in Euratom, so njihove ustanoviteljice Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska odprle pot nadaljnjim evropskim integracijam. Kot prve so se leta 1973 Evropskim skupnostim pridružile Danska, Irska in Združeno Kraljestvo, leta 1981 se je pridružila tudi Grčija. Sledili so pristopi Portugalske in Španije leta 1986 ter Avstrije, Finske in Švedske v letu 1995. Največja širitev EU je bila uresničena leta 2004 in je pomenila ponovno združitev Evrope po desetletjih ločitve. Pridružilo se je deset držav Vzhodne Evrope in Sredozemlja – Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. Kot zadnji sta leta 2007 pristopili Bolgarija in Romunija. S tem širitve EU niso končane, na možnost pristopa namreč čaka še nekaj kandidatk. Danes je pristopu najbližje Hrvaška, ki je pristopno pogodbo že podpisala in bo predvidoma postala članica EU leta 2013.

Država pridobi status kandidatke ob uradnem sprejetju njene prošnje za članstvo, pred pristopom k EU pa mora izpolnjevati določene pristopne kriterije⁶. Kandidatke za pristop so danes poleg Hrvaške tudi Turčija, Islandija, Makedonija in Črna Gora. Med potencialne

⁶ Lizbonska pogodba kot prva omenja merila za pristop k EU, pri čemer se sklicuje na Københavnske kriterije, sprejete leta 1993. Ti med drugim vsebujejo zahtevo po stabilni demokraciji v državi, spoštovanje načela pravne države, zagotavljanje varstva človekovih pravic, konkurenčnost trženja gospodarstva in sprejem celotne zakonodaje EU. Posebni pogoji članstva se za vsako državo kandidatko določijo na pogajanjih s Komisijo.

države kandidatke so uvrščene preostale države zahodnega Balkana, torej Albanija, Bosna in Hercegovina, Kosovo ter Srbija.

2.4 INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

Institucionalni okvir Unije sestoji iz institucij in organov, ki skrbijo za njeno nemoteno delovanje ter uresničevanje vrednot in interesov tako državljanov, kot tudi njenih držav članic. Zagotavljajo učinkovitost in doslednost politik ter raznih ukrepov v okviru Unije.

Suverene države članice na EU oziroma njene institucije prenesejo izvrševanje nekaterih pristojnosti. Pri izvajanju pogodbenih pristojnosti Unije sta bistveni načeli sorazmernosti in subsidiarnosti, opredeljeni v protokolu k Lizbonski pogodbi⁷. V okviru načela sorazmernosti ukrepi EU ne smejo preseči meje, ki je nujna za doseganje ciljev Pogodb, načelo subsidiarnosti pa določa v katerih primerih ima Unija prednost ukrepanja pred državami. Na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, lahko ukrepa le, kadar države članice same ne morejo doseči zastavljenih ciljev.

V izključno pristojnost EU sodijo predvsem področja pravil o konkurenci ter monetarne in skupne trgovinske politike, tu gre predvsem za pristojnost sprejemanja pravno zavezujočih aktov in sklepanja mednarodnih sporazumov. Na področjih mednarodnega trga, kmetijstva, prometa in energetike so pristojnosti deljene med EU in državami članicami, slednje na področjih zdravja, izobraževanja in gospodarstva temeljne pristojnosti obdržijo.

Z razvojem EU so se spreminjale tudi naloge in pristojnosti institucij. Nekatere so pridobile večje pristojnosti, drugim so se te zmanjšale. 'Institucionalni trikotnik', ki ga tvorijo Evropski parlament, Svet EU in Komisija, oblikuje politike in zakone, ki se uporabljajo v celotni EU. Poleg institucij tvorijo institucionalni okvir tudi drugi organi s posebnimi nalogami, med drugimi so to Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij kot posvetovalna organa, ter Evropska investicijska banka. Sledi opredelitev institucij EU v vrstnem redu, kot jih opredeljuje PEU.

2.4.1 EVROPSKI PARLAMENT

Evropski parlament (EP) predstavlja državljane EU in se je kot »Skupščina« prvič sestel leta 1952. Prve neposredne volitve v takrat 410-članski EP so bile izvedene leta 1977. Njegove pristojnosti so se tekom razvoja povečevale in tako je institucija danes eden najmočnejših zakonodajalcev na svetu⁸. Parlament deluje v treh mestih – generalni

⁷ Protokol (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, Ur. list EU, C 83, 30. 3. 2010, str. 207–209.

⁸ Kot takega ga je v članku z naslovom »The EP is now one of the most powerful legislatures in the world« označil profesor David Farrell. Dostopno od 18. 6. 2007 na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837>.

sekretariat ima sedež v Luksemburgu, plenarna zasedanja potekajo v Strasbourgu in včasih v Bruslju. Tu zasedajo tudi odbori.

Sestavljajo ga poslanci, ki so za obdobje petih let voljeni na splošnih neposrednih volitvah v vseh državah članicah; predsednik EP je voljen za dve leti in pol z možnostjo podaljšanja mandata. Člani se v EP združujejo glede na svoje politično prepričanje⁹ in ne nacionalno pripadnost. Lizbonska pogodba je predvidela spremembo števila sestave Parlamenta, ki ga določi Svet s soglasjem EP, na največ 751: 750 poslancev in predsednik, pri čemer ima lahko vsaka država največ 96 in najmanj šest članov. Državljeni so tu zastopani proporcionalno, torej država z večjim številom prebivalcev dobi več sedežev kot tista z manj prebivalci.

Evropski parlament v okviru zakonodajne pristojnosti deluje skupaj s Svetom EU kot sozakonodajalec v okviru rednega zakonodajnega postopka¹⁰. Lahko potrdi, spremeni ali zavrne vsebino evropske zakonodaje ter skupaj s Svetom po posebnem zakonodajnem postopku določa letni proračun EU. V okviru nadzorne funkcije preverja demokratičnost delovanja institucij in nadzoruje delavnosti Unije, zlasti Komisijo – med drugim potrdi ali zavrne predlaganega predsednika Komisije in ji lahko kot celoti podeli nezaupnico, od nje lahko zahteva tudi predstavitev zakonodajnih predlogov Svetu. EP praviloma odloča z večino oddanih glasov.

2.4.2 EVROPSKI SVET

Evropski svet ima vodilno vlogo pri oblikovanju politik EU. Prva srečanja med voditelji držav in vlad so se začela neformalno izvajati leta 1961, leta 1974 so tovrstna srečanja postala redna in dobila ime Evropski svet. Z Maastrichtsko pogodbo je dobil uradni status, z Lizbonsko pogodbo pa je postal ena izmed institucij EU. Običajno se sestaja v Bruslju dvakrat v vsakem polletju na sklic predsednika, ki lahko po sili razmer skliče tudi izredno zasedanje.

Sestavljajo ga voditelji držav ali vlad članic EU, predsednik Komisije in predsednik Evropskega sveta, ki zasedanjem predseduje. Pri njegovem delu sodeluje tudi visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. Glede na dnevni red srečanja lahko člani institucije za pomoč povabijo ministra, predsednik Komisije pa komisarja. Predsednika institucije za obdobje dveh let in pol z možnostjo enkratnega podaljšanja mandata, izvoli Evropski svet s kvalificirano večino. Poleg predsedovanja Evropskemu svetu in pripravi ter vodenju njegovega dela, zastopa EU na najvišji mednarodni ravni.

Evropski svet oblikuje in sprejema politične usmeritve ter prednostne naloge Unije ter ji daje potrebne spodbude za razvoj. Kljub veliki vlogi pri določanju prednostnih političnih nalog institucija nima zakonodajne funkcije. Njena osrednja vloga je izražena prek moči

⁹ V EP je trenutno zastopanih 7 vseevropskih političnih skupin, nekateri poslanci so samostojni in ne pripadajo nobeni politični skupini.

¹⁰ Več o zakonodajnem postopku v podpoglavju 5.5.

pri imenovanjih – predlaga predsednika Komisije, imenuje visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter svojega predsednika.

2.4.3 SVET EVROPSKE UNIJE

Svet Evropske unije, neuradno imenovan Svet ministrov, je glavni organ odločanja EU, v katerem so zastopane vlade držav članic. Kot Parlament in Komisija, je bila tudi ta institucija, kot »Posebni Svet ministrov«, ustanovljena že v okviru ESPJ. Tekom razvoja evropskih institucij je značilno večanje moči EP, pri čemer je ta bistveno pridobil na možnosti nasprotovanja predlogom Sveta. Redno se sestaja v Bruslju, seje aprila, junija in oktobra potekajo v Luksemburgu.

Sestavljen je iz ministrov držav članic, torej svojo državo zastopa po en predstavnik iz vsake članice. Sestava ni stalna, institucija se namreč sestaja v desetih različnih sestavah glede na področje zadev, o katerih poteka razprava. Delo usklajuje Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic (Coreper)¹¹. Države instituciji predsedujejo izmenično v šestmesečnih obdobjih, v katerih predsedstvo vodi srečanja ter predlaga smernice in kompromise za sprejetje odločitev. Svetu za zunanje zadeve od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe predseduje visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. Za zagotavljanje kontinuitete dela predsedstva sodelujejo v skupinah treh držav, ki za obdobje 18 mesecev pripravijo skupni program dela. Kot v EP, se tudi v Svetu EU število glasov držav določi proporcionalno glede na število njenih prebivalcev.

Svet si z EP deli zakonodajne pristojnosti in ima glavno vlogo na področjih skupne zunanje in varnostne politike ter usklajevanja gospodarskih politik EU. Sklepa mednarodne pogodbe in usklajuje sodelovanje nacionalnih sodišč s policijskimi organi v kazenskih zadevah. V večini primerov odloča s kvalificirano večino, z letom 2014 bo v instituciji uvedeno odločanje z dvojno večino. Tu bodo sklepi Sveta potrebovali podporo 55 % držav članic, ki bodo predstavljale vsaj 65 % prebivalstva Evrope. Za blokiranje odločitev bodo potrebne najmanj štiri države, ki bodo predstavljale vsaj 35 % prebivalcev EU¹².

2.4.4 KOMISIJA

Evropska komisija, običajno imenovana le Komisija, je izvršilni organ EU, ki neodvisno zastopa njene interese. Kot »Visoka oblast« je bila devetčlanska komisija kot del ESPJ ustanovljena leta 1951. Njene pristojnosti je razširila PEU, s kasnejšimi pogodbami so bile okrepljene pristojnosti predsednika in spremenjen postopek imenovanja v Komisijo. Sedež institucije je v Bruslju, pisarne ima tudi v Luksemburgu.

¹¹ Vsaka država članica ima v Bruslju stalno skupino oz. predstavništvo, ki jo zastopa na ravni EU.

¹² Na željo Poljske je bil v Lizbonsko pogodbo vključen prehodni ukrep, ki v primeru preprečevanja odločitvi Sveta s strani skupine držav, ki ne predstavljajo manjšine, ki lahko prepreči njeno sprejetje, omogoča zahtevo po ponovni preučitvi zakonodajnega predloga pred njegovim sprejemom.

Sestavlja jo 27 komisarjev, po eden iz vsake države članice. Število članov se bo, vključno z njenim predsednikom in visokim predstavnikom EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, leta 2014 izenačilo z dvema tretjinama števila držav članic, ki bodo izbrani po sistemu enakopravne rotacije med državami. Komisarji pokrivajo posamezna področja politike EU in so imenovani za pet let s strani držav članic. Kandidata za predsednika Komisije imenuje Evropski svet, potrditi ga mora večina v EP. Po potrditvi predsednik izbere člane izmed kandidatov, ki jih predlagajo države članice; po njihovi potrditvi v Parlamentu in Svetu lahko slednji uradno imenuje Komisijo.

Kot nov organ Unije je Lizbonska pogodba uvedla položaj visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. Deluje v vlogi enega izmed podpredsednikov Komisije ter je odgovoren za vodenje skupne zunanje in varnostne politike, ki jo izvaja po pooblastilu Sveta. Visoki predstavnik EU vodi Svet za zunanje zadeve in je pristojen za novoustanovljeno evropsko službo za zunanjepolitično delovanje (EEAS).

Evropska komisija je edina institucija, pristojna za predložitev zakonodajne pobude Parlamentu in Svetu. Pripravi predlog proračuna EU in zagotavlja njegovo izvajanje ter predstavlja EU na mednarodnem prizorišču. Odgovorna je za izvajanje zakonodaje, pri čemer v vlogi varuha pogodb skrbi za pravilno uporabo prava EU s strani posameznikov, držav članic in evropskih institucij. V okviru svojih pristojnosti lahko posameznikom in podjetjem, ki kršijo pravo EU, naloži kazen. Proti državi članici ali instituciji, za katero meni da je kršiteljica, lahko Komisija sproži postopek za ugotavljanje kršitev.

2.4.5 SODIŠČE EVROPSKE UNIJE

Sodišče Evropske unije¹³ razsoja o pravnih zadevah, ki so mu predložene. Ustanovljeno je bilo že s prvo ustanovitveno pogodbo kot del ESPJ. Prej imenovanemu Sodišču Evropskih skupnosti je bila v okviru Maastrichtske pogodbe podeljena pristojnost za odločanje na področju zadev prvega, torej stebra Evropskih skupnosti, ki je bila kasneje razširjena na pravo EU. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je bilo preimenovano v Sodišče Evropske unije, ki ga sestavljajo Sodišče (prej Sodišče Evropskih skupnosti), Splošno sodišče (prej Sodišče prve stopnje ES) in specializirana sodišča (Sodišče za uslužbenice). Sedež institucije je v Luksemburgu.

Sodišče sestoji iz 27 sodnikov in osmih generalnih pravobranilcev s šestletnim mandatom in možnostjo ponovnega imenovanja. Člane imenujejo vlade držav članic v medsebojnem soglasju in po posvetovanju z odborom, ki poda mnenje o ustreznosti kandidatov za mesto. Izmed članov je predsednik Sodišča imenovan za obdobje treh let z možnostjo ponovne izvolitve. Splošno sodišče sestavlja najmanj po en sodnik iz vsake države članice. Sodniki Splošnega sodišča in njegov predsednik so izbrani na enak način in za enako dolžino mandata kot pri Sodišču. Sedem sodnikov Sodišča za uslužbenice EU, ki jih imenuje Svet, izbere predsednika, ki je eden od njih, za tri leta z možnostjo ponovnega imenovanja.

¹³ Sodišče EU je podrobneje predstavljeno v 3. poglavju.

Kot sodni organ institucija izvaja nadzor nad zakonitostjo aktov ter zagotavlja enotno razlago in uporabo prava EU. Pristojna je za reševanje sporov med institucijami Unije in državami članicami ter lahko presoja kršiteljice prava EU. Splošno sodišče je pristojno predvsem za obravnavo tožb fizičnih in pravnih oseb ter zadeve s področja konkurenčnega prava, Sodišče za uslužbence pa je specializirano za področje sporov med EU in njenimi uslužbenci.

2.4.6 EVROPSKA CENTRALNA BANKA

Evropska centralna banka (ECB) vodi monetarno politiko v državah območja eura¹⁴ ter je odgovorna za upravljanje in centralni nadzor nad stanjem enotne evropske valute, torej eura. Ustanovljena je bila z Amsterdamsko pogodbo in ima sedež v Frankfurtu, z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je postala ena izmed institucij EU.

Evropsko centralno banko sestavljata Svet guvernerjev in izvršilni odbor. Svet guvernerjev je najvišji organ odločanja, ki ga sestavljajo člani izvršilnega odbora ECB in guvernerji nacionalnih centralnih bank na območju eura. Izvršilni odbor je odgovoren za vodenje ECB in sestoji iz predsednika, podpredsednika in štirih članov, ki jih soglasno imenujejo države članice. Njihov mandat traja osem let in ni obnovljiv.

Naloga ECB je ohranjanje stabilnosti eura in vzdrževanje njegove kupne moči, skupaj s centralnimi bankami držav članic vodi monetarno politiko EU. V okviru posvetovalne in zakonodajne funkcije se z njo pri opravljanju svojih zakonodajnih nalog glede zadev v njeni pristojnosti posvetujejo evropske institucije ali države članice. ECB ima pravico do zakonodajne pobude na področju monetarne politike.

2.4.7 RAČUNSKO SODIŠČE

Računsko sodišče je samostojna revizijska institucija, ki preverja zakonitost, pravilnost in smotrnost rabe sredstev EU. Kot zunanji organ za revizijo financ Evropskih skupnosti je bilo ustanovljeno leta 1975, z Maastrichtsko pogodbo je pridobilo pravni status. Ob tem so se mu povečale pristojnosti, sčasoma je pridobil polno moč za revizijo financ celotne EU. Svoje naloge opravlja neodvisno od drugih institucij, njegov sedež je v Luksemburgu.

Sestavlja ga 27 članov, torej po eden iz vsake države članice, ki so imenovani za šestletni mandat z možnostjo podaljšanja. Člani iz svojih vrst izvolijo predsednika za mandat treh let z možnostjo podaljšanja. Razporejeni so v pet senatov, v vsakem izvolijo doajena za dve leti z možnostjo podaljšanja mandata. Upravni odbor sestavljajo doajeni senatov, vodi ga predsednik Sodišča. Pripravlja odločitve o pomembnih zadevah in ureja upravne zadeve, pri katerih je potrebna odločitev Sodišča.

¹⁴ Po tem, ko so voditelji EU za enotno ime skupne evropske valute izbrali euro, so se dogovorili tudi o uporabi enotnega zapisa »euro« v vseh državah članicah. V skladu s kompromisom iz leta 2004 glede zapisa skupne evropske valute, se v Sloveniji zapis »euro« uporablja v pravno-formalnih besedilih EU, pri vsakršni drugi rabi je dovoljena tudi uporaba zapisa »evro«.

Računsko sodišče kljub imenu nima sodnih funkcij, temveč je strokovna zunanje preiskovalna revizijska agencija. Skrbi za kakovost finančnega poslovanja EU, preverja upravljanje njenega proračuna ter pripravlja poročila o uporabi javnih sredstev. Njegovemu nadzoru so podvržene institucije, države članice in vsi organi, ki upravljajo s prihodki ali izdatki v imenu EU ter fizične ali pravne osebe, ki so prejele plačila iz njenega proračuna. V okviru posvetovalne funkcije ga lahko druge institucije prosijo za mnenje, v nekaterih primerih to morajo storiti.

3 PRAVNA UREDITEV SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

Za vzdržnost vsakega sistema je pomemben nadzor nad upoštevanjem njegovih pravil s strani neodvisnega organa, katerega položaj v okviru Unije pripada Sodišču EU. Ker zajema sodelovanje držav članic z različnimi pravnimi sistemi in uradnimi jeziki, je pomembno, da zagotavlja enak dostop vseh državljanov EU do sodnega varstva. To med drugim omogoča večjezičnost institucije, ki je pomembna predvsem pri komunikaciji s strankami in širjenju sodne prakse Sodišča EU v vse države članice.

Po mnogih preoblikovanjih Evropskih skupnosti in Unije, sta danes ohranjeni le Evropska unija in Evropska skupnost za atomsko energijo (Euratom) – ker so pristojnosti Sodišča EU na področjih obeh enake, zajema vsako sklicevanje na pravo EU tudi pravo Euratom.

3.1 RAZVOJ SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

S Pogodbo o ustanovitvi ESPJ so leta 1951 države članice ustanovile tudi sodni organ, ki bo zagotavljal pravo Skupnosti in njegovo enotno uporabo v državah članicah. Novoustanovljeno **Sodišče ESPJ** je bilo pristojno tudi za reševanje sporov, nastalih zaradi (ne)uporabe prava Skupnosti. Prvo evropsko sodišče je bilo sestavljeno iz sedmih sodnikov in dveh generalnih pravobranilcev, prvi sodbi¹⁵ je izdalo 21. decembra 1954.

Ob podpisu Pogodb o ustanovitvi EGS in Euratom je bil leta 1957 s Konvencijo o združitvi nekaterih institucij Evropskih skupnosti ustanovljen skupen sodni organ, imenovan **Sodišče Evropskih skupnosti** (Sodišče ES).

Z Lizbonsko pogodbo se je celotni sodni sistem Unije preimenoval v **Sodišče Evropske unije**, ki ga sestavljajo Sodišče (prej Sodišče ES), Splošno sodišče (prej Sodišče prve stopnje ES) in specializirana sodišča (Sodišče za uslužbenke). Ker je ob začetku njene veljavnosti EU pridobila pravno subjektiviteto in nadomestila Evropsko skupnost, je Unija prevzela tudi njene pristojnosti. Kot rezultat odprave strukture stebrov je pristojnost Sodišča EU razširjena na pravo EU, pri čemer Pogodbi razen opredeljenih izjem izvzemata področje SZVP. Sodišče med drugim odloča tudi na področju Listine o temeljnih pravicah, ki je pridobila enako pravno veljavo kot Pogodbi.

Zaradi nenehnega povečevanja števila zadev, predloženih Sodišču¹⁶, je to kmalu občutilo preobremenitev. Na podlagi določil EEA je na Svet naslovilo zahtevo po ustanovitvi dodatnega prvostopenjskega sodišča – kot »pomožno« sodišče je bilo leta 1988 ustanovljeno **Sodišče prve stopnje ES** z 12 sodniki. Po prenosu delitev pristojnosti s

¹⁵ Zadevi 1/54, Francija proti Visoki oblasti, ZOdl. 1954, str. 1 in 2/54 Italija proti Visoki oblasti, ZOdl. 1954, str. 37.

¹⁶ V obdobju 1954 – 1959 je Sodišče sedmih sodnikov sprejelo 37, v obdobju 1965 – 1969 pa že 157 odločb.

Pogodbo iz Nice je postalo neodvisna sodna institucija z lastnimi pristojnostmi, z Lizbonsko pogodbo je bilo preimenovano v **Splošno sodišče**.

Zaradi naraščajoče delovne obremenitve sodišč je bilo na podlagi določil Pogodbe iz Nice, ki je opredelila možnost ustanovitve dodatnih sodnih oddelkov, leta 2004 ustanovljeno novo, specializirano sodišče. Za razbremenitev prvostopenjskega sodišča mu je bilo dodano **Sodišče za uslužbence EU** v obliki sodnega oddelka, pristojno za odločanje na področju sporov med institucijami Unije in njihovimi uslužbenci. Novoustanovljeno sodišče je sestavljalo sedem sodnikov.

3.2 ORGANIZACIJA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

Sodišče EU je institucija oziroma sodni organ Unije in Euratom, ki zagotavlja enotno uporabo in razlago ter integracijo prava EU. V sodelovanju z nacionalnimi sodišči tvori Sodišče EU sodno oblast Unije. Sestavljajo ga Sodišče, Splošno sodišče in Sodišče za uslužbence, ki z institucionalnega vidika skupaj tvorijo Sodišče EU, z organizacijskega pa predstavljajo ločene celote. Sedež institucije je v Luksemburgu.

3.2.1 SODNIKI IN GENERALNI PRAVOBRANILCI

Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake države članice. Pomaga mu osem generalnih pravobranilcev, katerih število se lahko na zahtevo Sodišča poveča¹⁷. Za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja so sodniki in generalni pravobranilci imenovani v medsebojnem soglasju vlad držav članic po posvetovanju z odborom, ki poda mnenje o ustreznosti predlaganih kandidatov. Kandidati za opravljanje nalog sodnika in generalnega pravobranilca morajo biti priznani pravni strokovnjaki oziroma ustrezno usposobljeni za imenovanje na najvišje sodniške položaje v svoji državi, njihova neodvisnost mora biti nedvomna. Za zagotavljanje kontinuitete dela Sodišča poteka delna menjava sodnikov in generalnih pravobranilcev vsaka tri leta, ob tem se vsakokrat zamenja trinajst ali štirinajst sodnikov in štirje generalni pravobranilci.

Splošno sodišče sestavlja najmanj po en sodnik iz vsake države članice. Generalnih pravobranilcev pred tem sodiščem ni, naloga je lahko izjemoma zaupana članom sodišča, ki so k opravljanju nalog generalnega pravobranilca pozvani. Sodniki so izbrani in imenovani na enak način in za enako obdobje kot sodniki Sodišča.

Sodišče za uslužbence sestavlja sedem sodnikov, ki jih za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja imenuje Svet. Pogoji kandidatom za opravljanje nalog sodnika so enaki kot pri drugih evropskih sodiščih, vendar tu Svet pri njihovem imenovanju zagotavlja uravnoteženo sestavo z izbiro sodnikov iz čim širšega geografskega območja.

¹⁷ 38. Izjava (priložena Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo) o členu 252 PDEU o številu generalnih pravobranilcev Sodišča, Ur. list EU, C 83, str. 350. V izjavi je zapisano, da bo v primeru zahteve Sodišča po povišanju števila generalnih pravobranilcev za tri (iz sedanjih osem na enajst), Svet na to pristal.

Generalni pravobranilci pomagajo Sodišču s pripravo nepristranskih in neodvisnih pravnih mnenj, imenovanih »sklepni predlogi«. Prvi generalni pravobranilec je imenovan za obdobje enega leta. Sklepni predlogi niso obvezujoči in pravobranilec ne daje možnosti sprejemanja odločitev glede zadev, na presojo sodnikov lahko torej vplivajo le prek moči argumentov, podanih v sklepnih predlogih. Tvorijo sestavni del ustnih postopkov, po končanem postopku so skupaj s sodbami objavljeni v Zbirki odločb Sodišča.

3.2.2 PREDSEDNIK SODIŠČA IN SODNI TAJNIK

Predsednik Sodišča je izmed članov izvoljen za triletni mandat z možnostjo ponovne izvolitve. Vodi delo in službe Sodišča, predseduje obravnavam, vodi posvetovanja na nejavnih sejah in določi sodnika poročevalca v zadevi. Na enak način, za enako obdobje in z večinoma enakimi nalogami sta izbrana tudi predsednika Splošnega in Sodišča za uslužbenca.

Sodišče za obdobje šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja imenuje sodnega tajnika, ki je generalni sekretar institucije. Predsedniku pomaga pri opravljanju nalog in pod njegovim nadzorom vodi službe Sodišča. Skrbi za objave Sodišča in vodenje arhiva, prisoten je na obravnavah senatov in Sodišča. Na enak način in za enako obdobje sodnega tajnika imenujeta tudi Splošno in Sodišče za uslužbenca.

3.2.3 ZASEDANJA SODIŠČA

Zasedanja Sodišča potekajo v senatih treh ali petih sodnikov, velikem senatu, ki ga sestavlja trinajst sodnikov, ali na občni seji pred vsemi sodniki. Večina zadev je obravnavanih v senatih treh ali petih sodnikov; sodniki izberejo predsednike senatov treh sodnikov za obdobje enega in predsednike senatov petih sodnikov za obdobje treh let. V velikem senatu Sodišče odloča na zahtevo države članice ali institucije, ki je stranka v postopku in kadar presodi, da je predložena zadeva posebej pomembna in zapletena. Na občni seji odloča v posebnih primerih, ki jih določa Pogodba in kadar meni, da je zadeva izjemno pomembna.

Splošno sodišče zaseda v senatih treh ali petih sodnikov, v nekaterih primerih lahko odloča sodnik posameznik. Kadar to opravičujeta pomembnost in pravna zapletenost zadeve, lahko sodišče zaseda v velikem senatu s trinajstimi sodniki ali na občni seji, na kateri so prisotni vsi sodniki.

Sodišče za uslužbenca v večini primerov zaseda v senatih treh sodnikov, pri odločanju o bolj zahtevnih ali pomembnih pravnih vprašanjih lahko odloča na občni seji z vsemi sodniki. V nekaterih primerih, določenih v njegovem poslovníku, lahko odloča v senatu petih sodnikov; včasih tu lahko odloča le sodnik posameznik.

3.2.4 SPLOŠNO SODIŠČE

Na zahtevo Sodišča je bilo v skladu z določili EEA leta 1988 ustanovljeno »pomožno« Sodišče prve stopnje. Sestavljalo ga je 12 sodnikov, katerih število se je večalo ob širitvah EU – Splošno sodišče sestavlja najmanj po en sodnik iz vsake države članice. S Pogodbo iz Nice je sodišče postalo neodvisna sodna institucija z lastnimi pristojnostmi in kot tako skupaj s Sodiščem tvorilo sodno institucijo EU.

Poleg razbremenitve Sodišča, ki mu bo omogočila osredotočanje na njegovo temeljno nalogo zagotavljanja enotne razlage prava, je bilo novo sodišče ustanovljeno tudi z namenom uvedbe dvostopenjskega sodnega sistema EU, ki bo omogočalo boljše varstvo zadevnih oseb.

Za razliko od začetkov njunega razvoja imata danes Sodišče in Splošno sodišče jasno razdeljene in določene sodne pristojnosti¹⁸. Sodišče preverja zakonitost aktov EU ter zagotavlja enotno razlago in uporabo prava EU, Splošno sodišče pa je v večini primerov pristojno za obravnavo in odločanje o neposrednih tožbah, ki jih vložijo posamezniki ali države članice, razen zadev v pristojnosti Sodišča. Splošnemu sodišču predložene tožbe se v veliki meri nanašajo na področja konkurence, državnih pomoči in znamk Skupnosti.

Zaradi stalnega naraščanja števila tako novih kot tudi nerešenih sporov pred sodišči EU, se povečuje potreba po reformi Splošnega sodišča¹⁹. Ob praznovanju dvajsete obletnice ustanovitve Sodišča prve stopnje je njegov predsednik izrazil skrb o zmožnosti nadaljnega učinkovitega delovanja sodišča²⁰. Ob tem je navedel dve možnosti, ki bi prvostopenjskemu sodišču lahko pomagali pri nadaljnjem izpolnjevanju vseh nalog. Prva predlagana rešitev navaja ponovno opredelitev načina pojmovanja sodnih odločb, druga možnost je opredelitev reforme sodne strukture EU. Slednja zajema možnost povečanja števila sodnikov in potrebnega osebja sodišča ali ustanovitev novega specializiranega sodišča.

3.2.5 SPECIALIZIRANA SODIŠČA

Po tem, ko je Pogodba iz Nice opredelila možnost ustanovitve sodnih oddelkov, je bilo leta 2004 ustanovljeno Sodišče za uslužbence EU. S tem je prvostopenjsko sodišče pridobilo pomoč v dodatnem sodišču, ki je bilo specializirano za področje sporov med institucijami EU in njihovimi javnimi uslužbenci. Sodni oddelki so bili z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe preimenovani v specializirana sodišča, postopek njihove ustanovitve odslej poteka po rednem zakonodajnem postopku.

¹⁸ Več o delitvi pristojnosti v podpoglavju 3.3.1.

¹⁹ Pred Sodiščem prve stopnje je bilo leta 1998 vloženi 238, leta 2003 – 466, leta 2008 – 629 in leta 2010 že 636 zadev. V 12 letih se je torej število vloženi tožb povečalo za več kot 160 %.

²⁰ Predsednik Sodišča prve stopnje, Marc Jaeger, je leta 2009 v članku »Ali je čas za reformo? Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti praznuje dvajseto obletnico« opredelil težave sodišča pri izpolnjevanju njegovih nalog in potrebnost reform zaradi naraščanja števila sporov. Dostopno od 25. 9. 2009 na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_52392/.

Specializirana sodišča so ustanovljena za obravnavo in odločanje na prvi stopnji o nekaterih vrstah tožb ali postopkov, ki so sproženi na posebnih področjih. Pred njihovo ustanovitvijo mora Sodišče presoditi skladnost osnutka dokumenta o ustanovitvi novega sodišča s pravom EU in v primeru neskladij z določbami Unije nastanek takšnega sodišča prepovedati. Pritožbo zoper odločbe sodišča je, kadar je omejena le na pravna vprašanja, mogoče vložiti pri Splošnem sodišču.

Na podlagi zahteve po presoji je Svet EU Sodišče zaprosil za mnenje o skladnosti osnutka sporazuma o ustanovitvi Sodišča za evropske patente in patente Skupnosti s pravom EU. To je pri presoji osnutka o ustanovitvi novega sodišča s pravom EU ugotovilo, da predvideni sporazum z določbami prava Unije ni skladen²¹.

Sodišče odgovori, da daje osnutek sodišču izključno pristojnost za veliko število tožb, kar močno omeji pristojnosti sodišč držav članic; slednjim bi bila z njegovo uveljavitvijo odvzeta tudi možnost, v nekaterih primerih celo obveznost, predložiti predhodnega vprašanja Sodišču. V odgovoru zapiše, da mora predlagano sodišče pri izvrševanju sodne funkcije poleg predvidenega mednarodnega sporazuma razlagati in uporabljati tudi pravo EU. Ob njegovi kršitvi z odločitvijo predlaganega Sodišča za evropske patente in patente Skupnosti odločba oziroma sodba ne bi mogla biti predmet postopka zaradi neizpolnitve obveznosti in ne bi mogla povzročiti nikakršne odškodninske odgovornosti držav članic. Posledično Sodišče v mnenju ugotavlja, da predvideni sporazum ni združljiv z določbami prava Unije.

3.3 NALOGE IN PRISTOJNOSTI SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

Sodišče EU skupaj z nacionalnimi sodišči držav članic tvori sodno oblast Unije in Euratom. Od ustanovitve se njegove temeljne naloge niso bistveno spremenile. Že Sodišče ESPJ je bilo kot sodni organ ustanovljeno z namenom zagotavljanja spoštovanja prava Skupnosti, njegove enotne uporabe s strani vseh držav članic in reševanja sporov, nastalih kot rezultat njegove uporabe.

Temeljni nalogi Sodišča EU sta nadzor zakonitosti aktov Unije ter zagotavljanje enotne razlage in uporabe prava Unije v vseh državah članicah. Slednjo zagotavlja predvsem s sprejemanjem predhodnih odločb. Pristojnosti Sodišča so se z odpravo tristebne strukture Skupnosti razširile na pravo EU, Sodišče pa jih uresničuje prek različnih postopkov, ki potekajo pred njim.

Pogodba o EU kot prvo skupino nalog Sodišča opredeljuje odločanje o tožbah, vloženih s strani države članice, institucije, fizične ali pravne osebe. Tu gre za neposredni postopek, pri katerem se tožba vloži neposredno pred Sodiščem EU. Institucije Unije so lahko tožene s strani držav članic, drugih institucij ali posameznikov, najpogosteje zaradi izdaje

²¹ Sodišče Evropske unije. Sporočilo za medije št. 17/11. Osnutek sporazuma o ustanovitvi Sodišča za evropske patente in patente Skupnosti ni združljiv s pravom Evropske unije. Luksemburg, 8. 3. 2011.

nezakonitega akta (ničnostna tožba) ali njihovega nedelovanja. Proti državi članici lahko zaradi neizpolnitve določene obveznosti tožbo pred Sodiščem EU vložita Komisija ali druga država članica.

Oblika posrednega postopka je pred Sodiščem predhodno odločanje o vprašanjih, ki se nanašajo na razlago prava EU ali veljavnost aktov, sprejetih s strani institucij. Ta postopek se začne pred nacionalnim sodiščem; če se med njim pojavi vprašanje glede razlage pravnega pravila s področja EU, lahko sodišče postopek prekine in poda predhodno vprašanje pred Sodišče EU.

Na zahtevo Parlamenta lahko Sodišče razreši varuha človekovih pravic, če je ta zagrešil hujšo kršitev ali ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje svojih nalog. Na predlog Sveta ali Komisije lahko razreši tudi člana Komisije, če ta ne izpolnjuje več svojih dolžnosti ali je zagrešil hujšo kršitev.

3.3.1 DELITEV PRISTOJNOSTI

Glavna naloga Sodišča EU, določena že ob njegovi ustanovitvi v okviru ESPJ, je zagotavljanje spoštovanja prava pri razlagi in uporabi pogodb, ki izvirajo iz prava EU. V okviru te naloge Sodišče nadzira zakonitost aktov institucij Unije, v okviru predhodnega odločanja razlaga pravo EU in skrbi, da subjekti EU izpolnjujejo pogodbeno obveznosti. Pristojno je za postopanje proti kršiteljicam zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti in proti institucijam oziroma organom EU zaradi njihovega nezakonitega ravnanja oziroma nedelovanja, vodi tudi odškodninske postopke in postopke predhodnega vprašanja.

Čeprav naj bi se z odpravo tristebrne strukture Unije pristojnosti Sodišča EU razširile na področja vseh treh stebrov, ima na področjih nekdanjega drugega in tretjega stebra te še vedno omejene²². Z vključitvijo Listine EU o temeljnih pravicah lahko Sodišče formalno odloča tudi o tej; zaradi izvetosti Združenega kraljestva in Poljske (ter v prihodnosti tudi Češke republike) Listina ne širi pristojnosti Sodišča ali sodišč izvzetih držav za presojanje združljivosti zakonov oziroma drugih predpisov s temeljnimi pravicami iz Listine. Posamezniki nimajo pravice neposrednega uveljavljanja pravic, vsebovanih v Listini.

Na podlagi svojih pristojnosti pomeni Sodišče pravno avtoriteto Unije, ki pri uresničevanju enotne uporabe in interpretacije prava Unije prek predhodnih vprašanj sodeluje z nacionalnimi sodišči. Pristojnosti Sodišča EU se razlikujejo glede na organizacijsko enoto institucije, osnovi za njihovo delitev določata člen 256 PDEU in Statut Sodišča EU²³.

Sodišče svoje sodne pristojnosti uresničuje v okviru postopkov predhodnih vprašanj in direktnih tožb. Pristojno je za odločanje o:

²² Več o pristojnostih Sodišča EU na področjih maastrichtskega drugega in tretjega stebra v podpoglavju 4.4.

²³ Protokol (št. 3) o statutu Sodišča Evropske unije, Ur. list EU, C 83, 30. 3. 2010, str. 210–229.

- tožbah zaradi kršitve prava EU – neizpolnitev obveznosti s strani države članice (člena 258 in 259 PDEU)
- tožbah zaradi neizvršitve sodb Sodišča (člen 260 PDEU)
- ničnostnih tožbah – le v nekaterih primerih, sicer v pristojnosti Splošnega sodišča
- tožbah zaradi nedelovanja – le v nekaterih primerih, sicer v pristojnosti Splošnega sodišča
- postopkih predhodnega odločanja (člen 267 PDEU)
- pritožbah zoper odločitve Splošnega sodišča (člen 256(1) PDEU)
- skladnosti mednarodnih sporazumov s pravom EU (člen 218(11) PDEU)

Splošno sodišče odloča predvsem o tožbah držav članic proti Komisiji in zoper nekatere akte Sveta. Tu se tožbe v veliki meri nanašajo na področja konkurence, državnih pomoči in znamk Skupnosti. Na podlagi omiljenih pogojev za dopustnost tožb iz Lizbonske pogodbe je Splošno sodišče pristojno za obravnavo tožb, ki jih vložijo fizične ali pravne osebe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, ter zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

Člen 256 PDEU navaja pristojnosti Splošnega sodišča z izjemo postopkov, ki jih Statut pridržuje za Sodišče oziroma so dodeljeni specializiranemu sodišču. V skladu s členom je Splošno sodišče pristojno za odločanje o:

- ničnostnih tožbah (člen 263 PDEU)
- tožbah zaradi nedelovanja (člen 265 PDEU)
- odškodninskih tožbah (člen 268 v povezavi z 2. in 3. odstavkom člena 340 PDEU)
- pritožbah zoper sodbe o sporih med uslužbenci EU, ki jih na prvi stopnji izda Sodišče za uslužbenca (270 PDEU v povezavi z 9. členom priloge k Statutu o Sodišču za uslužbenca EU)
- postopkih na podlagi arbitražnih klavzul v pogodbah, ki jih sklene EU ali so sklenjene v njenem imenu (člen 272 PDEU)
- tožbah ali postopkih, sproženih proti odločitvam specializiranih sodišč (člen 256(2) PDEU)
- (postopkih predhodnega odločanja – člen 267 PDEU²⁴)

Sodišče za uslužbenca EU je pristojno za odločanje na prvi stopnji v sporih med EU in njenimi uslužbenci v skladu s členom 270 PDEU, vključno s spori med organi, uradi ali agencijami in njihovimi zaposlenimi²⁵. Sodišče ne odloča o sporih na nacionalni ravni, torej med nacionalnimi upravami in njihovimi zaposlenimi.

²⁴ V skladu s tem členom je Splošno sodišče pristojno za predhodno odločanje na področjih, določenih s Statutom Sodišča EU. Ker ta posebnih področij še ni opredelil, ostaja postopek v izključni pristojnosti Sodišča. To možnost prenosa pristojnosti za predhodno odločanje je predvidela že Pogodba iz Nice.

²⁵ Pristojnost Sodišča za uslužbenca določa člen 1 priloge 1 Statutu Sodišča EU: Sodišče za uslužbenca EU.

4 POSTOPKI PRED SODIŠČEM EVROPSKE UNIJE

Za učinkovito opravljanje nalog so Sodišču EU določene sodne pristojnosti, ki jih izvaja v okviru postopka predhodnega odločanja kot posrednega postopka in različnih vrst neposrednih tožb. Zaradi razlikovanja pravnih sistemov držav članic je pogosta različna interpretacija pravnega reda EU, pri čemer Sodišče pomaga pri zagotavljanju njegove enotne rabe v vseh državah članicah. Z zagotavljanjem spoštovanja prava Unije pri razlagi in uporabi Pogodb Sodišče EU uresničuje tudi eno temeljnih načel Unije, to je načelo vladavine prava.

Pogodba opredeljuje več vrst postopkov in razmejitev pristojnosti Sodišča EU med Sodiščem, Splošnim sodiščem in Sodiščem za uslužbence. Najbolj pomembni oziroma najbolj pogosti postopki pred Sodiščem EU, za katere je v večini pristojno Sodišče in v nekaterih primerih tudi Splošno sodišče, so navedeni v nadaljevanju.

4.1 POSTOPEK PREDHODNEGA ODLOČANJA

Pri postopku za sprejem predhodne odločbe gre za vmesni, torej postopek znotraj drugega postopka in ne pomeni oblike pravnega sredstva pred Sodiščem proti odločitvi nacionalnega sodišča. Predhodno vprašanje oziroma predlog za sprejem predhodne odločbe lahko Sodišču predloži katerokoli sodišče v državi članici. Tu gre za razlago in veljavnost prava Unije ter sodelovanje in delitev pristojnosti med Sodiščem EU in nacionalnimi sodišči kot rednimi sodišči prava Unije. Sodišče EU ne more rešiti spora na nacionalni ravni, poda lahko le splošen in abstrakten odgovor na zastavljeno predhodno vprašanje; končna odločitev ostane v domeni nacionalnega sodišča. Razlaga prava Unije, ki jo kot odgovor na predhodno vprašanje poda Sodišče, velja *erga omnes*²⁶. Zavezujoča je torej tako za nacionalno sodišče, ki je vprašanje zastavilo, kot tudi za druga sodišča, ki bi se v prihodnjih primerih soočila z enakim problemom. S tem postopkom Sodišče zagotavlja, da se zakonodaja Unije v vseh državah članicah razlaga in uporablja na enak način.

Pri postopku je Sodišče, ki ima na osnovi trenutno veljavnega Statuta izključno pristojnost, pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage Pogodb ter veljavnosti in razlage sekundarnih predpisov Unije. Nacionalno sodišče lahko v primeru dvoma glede razlage ali veljavnosti oziroma zakonitosti aktov EU na Sodišče naslovi prošnjo za pomoč v obliki predhodnega vprašanja. Ob tem prekine postopek, v katerem odloča, in počaka na odgovor Sodišča v obliki sodbe ali obrazloženega sklepa. Čeprav lahko postopek sproži le nacionalno sodišče, lahko v njem sodelujejo vse stranke pred tem sodiščem, države članice in institucije EU. Tu je pomembna predvsem delitev pristojnosti – Sodišče je omejeno na odločitev o razlagi oziroma veljavnosti prava Unije, nacionalni sodniki pa odločitev nadnacionalne ravni uporabijo v sodbah.

²⁶ Iz lat., učinkuje proti vsem.

Nacionalna sodišča so glede odločitev o postavitvi predhodnih vprašanj v večini primerov samostojna, vprašanje lahko zastavijo tudi kadar stranka v postopku temu nasprotuje oziroma ga kljub želji stranke ne zastavijo. V nekaterih primerih je postavitve vprašanja Sodišču obvezna. To je praviloma v primeru, kadar se dvom glede razlage ali veljavnosti predpisa EU pojavi pri sodišču, ki spor rešuje na višji instanci torej, če zoper odločitev tega sodišča po določenih pravnega reda države članice ni več pravnih sredstev.

Lizbonska pogodba je razširila pristojnosti Sodišča EU na področju območja svobode, varnosti in pravice – tu je pridobilo splošno pristojnost predhodnega odločanja; predlog za predhodno odločanje lahko odslej vložijo vsa nacionalna sodišča. Na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ostanejo pristojnosti Sodišča EU v petletnem prehodnem obdobju enake kot doslej. Po preteku obdobja bo pristojnost Sodišča EU za predhodno odločanje na področju prejšnjega tretjega stebra postala obvezna.

V nekaterih primerih predložitev predhodnega vprašanja ni obvezna. V sklopu doktrine *acte éclairé*, pri čemer je Sodišče EU predhodno vprašanje že rešilo na podlagi enakega predhodnega vprašanja in torej nacionalno sodišče ni dolžno postaviti enakega vprašanja; Sodišče odgovori na osnovi odgovora, ki ga je podalo v prejšnji (precedenčni) zadevi. Začetek vmesnega postopka prek predhodnega vprašanja Sodišču ni potreben niti kadar o razlagi pravila EU ni nobenega dvoma (*acte claire*).

Predlog za sprejem predhodne odločbe je lahko poleg razlage namenjen tudi nadzoru veljavnosti pravnih aktov EU. V primeru sklicevanja na neveljavnost nekega sekundarnega predpisa Unije pred nacionalnim sodiščem, to o njegovi (ne)veljavnosti ne more odločiti samostojno. Če sta stranka in sodišče glede veljavnosti predpisa v dvomu, je nacionalno sodišče o tem dolžno postaviti predhodno vprašanje Sodišču EU. Če to odloči, da predpis ni veljaven, ga nacionalno sodišče ne sme uporabiti; institucija, ki je neveljaven predpis izdala, mora tega razveljaviti. Odločitev Sodišča velja za vsa sodišča v vseh državah članicah.

Postopek obsega pisni in ustni del, vendar lahko Sodišče v določenih primerih po vložitvi vlog ali predložitvi stališč na podlagi poročila sodnika poročevalca, po opredelitvi generalnega pravobranilca in po obvestitvi udeležencev, odloči drugače. Po opredelitvi generalnega pravobranilca lahko Sodišče od predložitvenega sodišča zahteva dodatna pojasnila.

Poslovník Sodišča v nekaterih primerih dopušča posebne postopke predhodnega odločanja, to so poenostavljeni, hitri in nujni postopek predhodnega odločanja.

4.1.1 POENOSTAVLJENI POSTOPEK

V primeru postavitve predhodnega vprašanja, kakršno je bilo Sodišču že predloženo oziroma je iz obstoječe sodne prakse mogoče sklepati o odgovoru nanj, lahko Sodišče uporabi poenostavljeni postopek. V tem primeru lahko po obvestilu predložitvenega sodišča, zaslišanju udeležencev glede njihovih pripomb in opredelitvi generalnega pravobranilca Sodišče odloči z obrazloženim sklepom, v katerem se sklicuje na že izdano sodbo o tem vprašanju ali na upoštevano sodno prakso.

4.1.2 HITRI POSTOPEK

Hitri postopek omogoča posebno obravnavo zadeve, kadar je zaradi njene nujnosti odločitev Sodišča potrebna v najkrajšem možnem času. Tu se skrajšajo roki, zadeve se obravnavajo absolutno prednostno. Predlog za izvedbo tega postopka mora vložiti nacionalno oziroma predložitveno sodišče, vsebovati pa mora razloge, ki opravičujejo izjemno nujnost odločanja o predhodnem vprašanju. Po vložitvi predloga predsednik Sodišča na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca odloči o upravičenosti uporabe hitrega postopka.

Po hitrem postopku se lahko obravnava tudi direktne tožbe. Kadar je potrebno zadevo zaradi njene posebne narave obravnavati v čim krajšem času, lahko predsednik Sodišča na predlog tožeče ali tožene stranke ter po opredelitvi slednje, sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se zadeva obravnava po hitrem postopku.

4.1.3 NUJNI POSTOPEK PREDHODNEGA ODLOČANJA

Relativno nov postopek, ki je začel veljati 1. marca 2008, poenostavlja razne stopnje postopka pred Sodiščem. Predlog za sprejem predhodne odločbe se lahko po nujnem postopku obravnava glede najobčutljivejših vprašanj v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice. Poda ga nacionalno sodišče, izjemoma se zadeva po nujnem postopku obravnava po uradni dolžnosti. Predložitveno sodišče mora tu navesti razloge za upravičenost posebnega postopka v zadevi ter, kadar je to mogoče, predlagati odgovor na vprašanja za predhodno odločanje.

Če predložitveno sodišče predloga za začetek nujnega postopka ni podalo, lahko predsednik, kadar je jasno, da je ta postopek potrebno opraviti, naloži preučitev o potrebi obravnave predloga po nujnem postopku senatu. Senat, določen posebej za obravnavo zadeve, lahko v izjemno nujnih primerih odloči, da se pisni del postopka ne opravi in odloči po opredelitvi generalnega pravobranilca.

Za zagotavljanje želene hitrosti tega postopka, se ta v praksi odvija predvsem po elektronski poti. Na ta način, kadar je to mogoče, potekajo vse izmenjave Sodišča z nacionalnimi sodišči, strankami in drugimi udeleženci v postopku. Z namenom izboljšanja

varnosti tovrstnega posredovanja dokumentov, je Sodišče EU uvedlo aplikacijo »e-Curia«, ki omogoča vlaganje in prejemanje procesnih aktov po elektronski poti²⁷.

4.2 TOŽBA ZARADI NEIZPOLNITVE OBVEZNOSTI

Postopek zaradi neizpolnitve obveznosti države članice omogoča nadzor Sodišča nad spoštovanjem obveznosti držav članic, ki so jim določene na podlagi pravnih virov EU. Postopek lahko sprožita država članica ali Komisija na podlagi členov 258 in 259 PDEU, slednja ima pri odločanju o začetku uradnih postopkov proti kršiteljicam široko diskrecijo.

Zadeva se Sodišču predloži s tožbo, naslovljeno na sodnega tajnika. Postopek je sestavljen iz pisnega in ustnega dela; če zadeva ne odpira novih pravnih vprašanj, lahko Sodišče po nastopu generalnega pravobranilca sklene, da bo odločilo brez njegovega sklepnega predloga. Obravnave in sodbe so javne, posvetovanje Sodišča ostane tajno.

Če Komisija utemeljeno verjame, da država članica ni izpolnila neke pogodbeno določene obveznosti, jo v prvi fazi pisno opozori o kršitvi prava EU in ji v predhodnem postopku omogoči odgovor in predložitev stališč oziroma pripomb. Če odgovor države ni zadovoljiv, Komisija o zadevi pripravi obrazloženo mnenje, na katero se država v določenem roku mora ustrezno odzvati. Če tega ne stori, lahko Komisija vloži tožbo pred Sodiščem. To v primeru ugotovljene kršitve izda deklaratorno odločbo, po tem mora država skladno s členom 260 PDEU kršitev odpraviti.

Komisija lahko proti državi članici, kadar je ta ni obvestila o sprejetih nacionalnih ukrepih v okviru prenosa direktive v nacionalni pravni red, že v prvi tožbi zahteva naložitev denarne sankcije, ki se ji zdi v danih okoliščinah ustrezna.

Tožbo pred Sodiščem lahko sproži tudi država članica, ki meni, da druga država članica ni izpolnila neke obveznosti. Pred vložitvijo tožbe mora država tožnica zadevo predložiti Komisiji. Po tem, ko je bila obema udeleženima državam podana možnost, da se izrečeta pisno in ustno, Komisija poda obrazloženo mnenje. Zadeva je lahko Sodišču predložena tudi kadar Komisija svojega mnenja ne poda v roku. Če Sodišče ugotovi, da obveznost ni bila izpolnjena, jo mora država članica izpolniti brez odlašanja. Kršiteljici lahko naloži plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni.

V praksi države članice redko vložijo tožbo proti drugi državi članici – to nalogo v večini primerov prepustijo Komisiji, ki ima boljši pregled nad stanjem prava Unije. Poleg tega se država članica s prijavo kršitve Komisiji izogne izpostavljanju proti drugi državi in hkrati na Komisijo prenese stroške tožbe pred Sodiščem. Pritožbo Komisiji lahko sicer predloži vsakdo, ki meni, da je država članica kršila pravo EU.

²⁷ Sodišče Evropske unije. Sporočilo za medije št. 125/11. Sodišče Evropske unije uvaja aplikacijo, imenovano »e-Curia«, prek katere je mogoče vlagati in prejemati procesne akte izključno po elektronski poti. Luksemburg, 23. 11. 2011.

4.3 TOŽBA ZARADI NEIZVRŠITVE SODBE

Če država članica ne ravna v skladu z zavezujočo sodbo Sodišča, lahko proti njej Komisija na podlagi člena 260 PDEU vloži tožbo zaradi neizvršitve sodbe. Ta postopek je bil pred Lizbonsko pogodbo postopkovno enak tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, v novih pogodbenih določilih faza z obrazloženim mnenjem ni več predvidena. Namesto te je Komisiji omogočena takojšnja vložitev tožbe, če predhodno predložena stališča države članice niso bila zadovoljiva.

V tožbi Komisija določi višino pavšalnega zneska in/ali denarne kazni, ki se ji zdi ustrezna glede na okoliščine in jo mora zadevna država plačati. Če Sodišče v postopku ugotovi, da država njegove sodbe ni izvršila, ji lahko naloži plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni, ki pa ne sme biti višja od zneska, ki ga je določila Komisija. Postopek za denarno kaznovanje držav kršiteljic je bil poenostavljen z Lizbonsko pogodbo.

4.4 NIČNOSTNA TOŽBA

Sodišče skladno z določili člena 263 PDEU nadzira zakonitost zakonodajnih aktov in aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke, razen priporočil in mnenj, ter aktov Evropskega sveta in Parlamenta s pravnim učinkom za tretje osebe. Ničnostno tožbo je pred Sodiščem mogoče vložiti tudi proti aktom organov, uradov ali agencij Unije s pravnim učinkom za tretje osebe. Za uresničevanje nadzora zakonitosti aktov je torej Sodišče pristojno za odločanje v postopkih ničnostnih tožb kot pravnih sredstev za preprečevanje domnevno nezakonitega ravnanja institucij EU.

Tožbo lahko vložijo država članica, Komisija, Parlament ali Svet kot privilegirani tožniki zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve pogodb ali drugega pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil. Država članica lahko tožbo za razglasitev ničnosti akta vloži tudi v okviru nadzora nad spoštovanjem načela subsidiarnosti zaradi kršitve le-tega, na tovrstno kršitev se lahko sklicuje tudi Odbor regij glede aktov, pri katerih je njegovo mnenje obvezno. Z namenom varovanja svojih prerogativ lahko ničnostno tožbo v vlogi pogojno privilegiranih vlagateljev vložita Evropska centralna banka in Računsko sodišče ter kot novi pogojno privilegirani vlagatelj tudi Odbor regij. Lizbonska pogodba je omilila pogoje za vložitev ničnostne tožbe s strani posameznikov oziroma fizičnih in pravnih oseb. Ti lahko postopke sprožijo kadar so akti nanje naslovljeni, se nanje neposredno in posamično nanašajo ter kadar se predpisi nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov. Pogoji za vložitev ničnostne tožbe s strani posameznikov so bili z Lizbonsko pogodbo omiljeni.

Z odpravo strukture maastrichtskih stebrov naj bi se pristojnosti Sodišča EU iz prejšnjega prava ES razširile na celotno pravo EU. Kljub temu so njegove pristojnosti predvsem na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), ki ostaja urejano s posebnimi pravili in postopki, pa tudi policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, ostale omejene. Skladno s členom 275 PDEU Sodišče EU nima pristojnosti zoper določbe na področju SZVP ter glede aktov, ki so sprejeti na njihovi podlagi. V povezavi s tem

področjem je pristojno le za nadzor nad razmejitvijo med splošnimi pristojnostmi Unije in SZVP ter nadzor zakonitosti nekaterih sklepov Sveta, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam.

Glede področja policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah je predvidena izključena pristojnost Sodišča EU v členu 276 PDEU, ki pravi, da Sodišče ni pristojno niti za preverjanje veljavnosti oziroma sorazmernosti ukrepov policije ali drugih organov kazenskega pregona niti za odločanje o (ne)izpolnjevanju obveznosti držav članic na področju vzdrževanja javnega reda in miru ter varovanja notranje varnosti (Ferčič et al., 2011, str. 99).

Če država članica, Komisija, Parlament ali Svet EU meni, da je nek predpis kot del prava Unije nezakonit, lahko od Sodišča zahteva njegovo razveljavitev. Ničnostna tožba je lahko vložena v roku dveh mesecev od objave akta oziroma njegovega uradnega obvestila tožniku. Če tega ni bilo, teče rok od dneva, ko je tožnik za akt izvedel. Po preteku roka lahko stranka v sporu pred Sodiščem glede splošno uporabnega pravnega akta uveljavlja, da se ta akt ne uporablja zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodb ali drugega pravnega pravila, ki se nanaša na njihovo uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil.

Sodišče je pristojno za tožbe ene institucije proti drugi in države članice proti Parlamentu ali Svetu, razen proti aktom Sveta s področja državnih pomoči, ukrepov trgovinske zaščite in izvršilnih pooblastil. Splošno sodišče na prvi stopnji obravnava druge tovrstne tožbe, predvsem tiste, ki jih vložijo posamezniki ter tožbe držav članic EU zoper akte Komisije. Postopek je postopkovno enak kot pri tožbi zaradi neizpolnitve obveznosti, drugi so le subjekti v postopku in tožbeni zahtevki, v katerem se zahteva razveljavitev izpodbijanega akta.

Sodišče ali Splošno sodišče lahko akt razglasi za nič in neveljaven, če presodi, da ni bil pravilno sprejet ali ne temelji na Pogodbah. Institucija, ki je razveljavljeni akt sprejela, mora sprejeti potrebne ukrepe za izvršitev njegove sodbe.

4.5 TOŽBA ZARADI NEDELOVANJA

Tožba zaradi nedelovanja oziroma opustitve ukrepanja v okviru določil člena 265 PDEU omogoča nadzor zakonitosti delovanja organov EU, ki jim Pogodbi nalagata sprejem nekkih odločitev v določenih okoliščinah. Če tega ne izpolnjujejo oziroma opustijo določeno ukrepanje, lahko države članice in institucije EU vložijo tožbo pred Sodiščem za ugotovitev kršitve proti Evropskemu svetu, Evropski centralni banki, Komisiji, Parlamentu in Svetu ter drugim organom, uradom ali agencijam Unije.

Po tem, ko je bila zadevna institucija oziroma drug, organ, urad ali agencija Unije pozvana k delovanju, mora v določenem roku oblikovati svoje stališče; če tega ne stori, se lahko v dveh mesecih proti njej vložijo tožba pred sodiščem. Sodišče je pristojno za tožbe ene institucije proti drugi ter države članice proti Parlamentu ali Svetu, Splošno

sodišče pa obravnava druge tovrstne tožbe na prvi stopnji, predvsem tiste, ki jih vložijo posamezniki in države članice zaradi nedelovanja Komisije. Fizične in pravne osebe se lahko pred Sodiščem pritožijo, kadar določena institucija nanje razen priporočila ali mnenja ni naslovila nobenega drugega akta. Na ta način lahko posameznik institucijo prisili k sprejetju pravno zavezujočega akta.

Tožba zaradi nedelovanja predstavlja obliko nadzora nad delovanjem institucij Unije in nudi varstvo v primeru, ko določena institucija neke odločitve noče sprejeti. Če je ugotovljena nezakonitost opustitve delovanja, mora zadevna institucija sprejeti potrebne ukrepe za prenehanje nedelovanja.

4.6 ODŠKODNINSKA TOŽBA

V sporih glede nadomestila škode je Sodišče na podlagi člena 268 PDEU v povezavi s členom 340 PDEU pristojno v primeru nepogodbene odgovornosti. Tu EU na osnovi splošnih načel, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti. Škodo, ki jo povzroči Evropska centralna banka ali njeni uslužbenci, ta nadomesti sama.

Tožba omogoča zahtevo po povrnitvi škode s strani države članice ali posameznika, ki je nastala zaradi nezakonitega ravnanja institucij Unije, kadar je ta neposredna posledica kršitve. Postopek je potrebno sprožiti v roku petih let od spornega ravnanja, tudi tu morajo tožniki posamezniki postopek najprej sprožiti pred Splošnim sodiščem.

Kadar je na osnovi akta mogoče vložiti ničnostno tožbo, za vložitev katere ta izpolnjuje pogoje, ali odškodninsko tožbo, mora tožnik izkoristiti prvi pravni institut. Z ničnostno tožbo, s katero bi bil sporni akt odpravljen, namreč pogoji za odškodninsko tožbo ne bi nastali.

Odškodnino za škodo, ki je bila povzročena zaradi ravnanja matične države, je možno zahtevati pred nacionalnim sodiščem, na podlagi notranjega prava države članice. Na enak način se presoja zahtevke posameznikov na podlagi pogodb, sklenjenih z EU.

4.7 POTEK POSTOPKOV

Ne glede na naravo zadeve zajema postopek pred Sodiščem navadno pisni in ustni del, vsaki predloženi zadevi sta z namenom spremljanja poteka zadeve dodeljena sodnik poročevalec in generalni pravobranilec. Potek in značilnosti postopka pred Sodiščem EU opredeljujeta Statut in Poslovnik Sodišča EU; postopek pred Splošnim sodiščem poteka enako, vendar ne vključuje mnenja generalnega pravobranilca.

4.7.1 PREDLOŽITEV SODIŠČU IN PISNI POSTOPEK

Pisni postopek zajema posredovanje pisnih izjav, torej tožb in navedb o zadevi ter odgovorov na tožbo, morebitnih replik in raznih dokazil ter dokumentov. Za posredovanja je pooblaščen sodni tajnik. Po tem, ko so posredovane vse pisne izjave, sodnik, ki je dodeljen zadevi, sestavi poročilo s povzetki izjav in pripravi pravno ozadje zadeve.

Nacionalno sodišče predloži predlog za predhodno odločanje s sodno odločbo. Ko je predlog preveden v vse uradne jezike EU, ga sodni tajnik posreduje strankam postopka v glavni stvari, državam članicam in institucijam Unije ter poskrbi za objavo obvestila v Uradnem listu EU²⁸. Po tem jim Sodišče določi rok, navadno dvomesečni, za predložitev morebitnih pisnih stališč.

Pri direktnih tožbah mora biti zadeva predložena s pisno vlogo, sodni tajnik ob prejemu objavi obvestilo o tožbi v Uradnem listu EU. Tožba se istočasno vroči nasprotni stranki, ki ima za odgovor nanjo mesec dni časa.

Kot posebna vrsta postopka²⁹ se lahko poenostavljeni in nujni postopek uporabita pri predhodnem odločanju, hitri postopek je lahko uporabljen pri odločanju o predhodnih vprašanjih ali pri direktnih tožbah.

4.7.2 USTNI POSTOPEK

Ob zaključku pisnega postopka so stranke pozvane k podaji predlogov in razlogov za izvedbo ustne obravnave. Po prejetju poročila sodnika poročevalca in opredelitvi generalnega pravobranilca Sodišče odloči o morebitnih potrebnih pripravljalnih ukrepih, o njegovi sestavi pri obravnavi zadeve ter o potrebnosti izvedbe ustne obravnave. Sodnik v poročilu za obravnavo povzame zatrjevana dejstva in trditve strank ter intervenientov. Poročilo je v jeziku postopka objavljeno na obravnavi.

Zadeva je obravnavana na javni obravnavi pred dodeljeno sestavo Sodišča³⁰ in generalnim pravobranilcem ter zajema branje poročila sodnika poročevalca, predstavitev zastopnikov, svetovalcev ali odvetnikov ter predstavitev sklepnih predlogov generalnega pravobranilca. Sodniki in generalni pravobranilec lahko pooblaščenec strank postavljajo vprašanja; stranka lahko poda ustne navedbe Sodišču le prek njih. Kadar je to potrebno, se opravijo tudi zaslišanja prič in izvedencev.

Na naslednji javni obravnavi generalni pravobranilec predstavi obrazložene sklepne predloge, v katerih razčleni predvsem pravne vidike spora in Sodišču predlaga rešitev, ki jo je po njegovem mnenju potrebno sprejeti. S tem je ustni postopek zaključen. Če po

²⁸ Ang. Official Journal of the European Union. Izhaja vsak delovni dan v vseh uradnih jezikih EU in vsebuje seriji L (zakonodaja) in C (informacije in obvestila). Dostopen je na spletni strani EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/>.

²⁹ Več o posebnih postopkih v podpoglavjih 4.1.1 do 4.1.3.

³⁰ Več o zasedanjih Sodišča v podpoglavju 3.2.3.

mnenju Sodišča zadeva ne odpira novega pravnega vprašanja lahko po opredelitvi generalnega pravobranilca odloči, da bo razsodilo brez sklepnih predlogov.

Razen kadar Sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog strank odloči drugače, so obravnave Sodišča javne. O vsaki obravnavi se sestavi zapisnik, ki ga podpišeta predsednik in sodni tajnik. Posvetovanja Sodišča so in ostanejo tajna.

4.7.3 SODBA

Osnutek sodbe, ki ga sestavi sodnik poročevalec, služi kot podlaga za posvetovanje sodnikov. Vsak sodnik v zadevi lahko predlaga spremembe, odločitve Sodišča se sprejemajo z večino glasov. Sodbo podpišejo sodni tajnik, predsednik in sodniki, ki so pri odločanju sodelovali, njihov izrek se razglasi na javni obravnavi.

Sodbe in sklepnih predlogi generalnih pravobranilcev so objavljeni na dan njihove razglasitve oziroma predstavitve sklepnih predlogov v Zbirki odločb Sodišča na njegovi spletni strani. Sodba postane pravnomočna z dnem razglasitve.

5 PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima lastni sodni sistem in svoje lastno pravo, to je pravo EU. Njegova temeljna pravila in načela so določena v primarnih virih, ki jih dopolnjujejo sekundarni. Pravo EU je zavezujoče za vse države članice in javno dostopno.

Pravni akti so dejanja oziroma oblike s pravnimi posledicami, torej dejanja, ki spremenijo pravni položaj posameznika oziroma pravne osebe. Kot nacionalni, zajema tudi evropski pravni sistem splošne in posamične pravne akte. Splošni pravni akt označuje naslovljenca po nekih bistvenih značilnostih, pri posamičnem je ta določen poimensko. Abstraktni pravni akt ureja situacije z določenimi bistvenimi znaki, konkretni pa le neko določeno, konkretno situacijo. Večina splošnih aktov je hkrati abstraktnih, večina posamičnih pa je tudi konkretnih.

Ob podpisu pristopnih pogodb se države članice med drugim odpovejo delu avtonomnosti svojega prava in zavežejo k urejanju nekaterih družbenih razmerij na podlagi pravnih virov EU. Nacionalni pravni redi držav članic morajo biti prilagojeni oziroma formirani v skladu s pravnim sistemom Unije.

Pred vstopom v EU je morala svojo zakonodajo prilagoditi tudi Slovenija. Prvotno je bila potrebna sprememba ustave, v katero je bilo med drugim potrebno vključiti določilo o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na EU. Tako je bil pred pristopom Slovenije sprejet ustavni zakon³¹, ki je Ustavi RS dodal člen 3.a, ki določa ustavnopravno podlago za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na EU. »Evropski« člen med drugim določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti na ravni EU, uporabljajo skladno z njihovo pravno ureditvijo. Spremembi Ustave RS so sledile številne druge zakonske prilagoditve na različnih področjih.

5.1 PRIMARNI VIRI

Primarni oziroma materialni pravni viri EU so podlaga za sprejem sekundarnih, torej izvedenih pravnih virov. Kot izvorni akti ne temeljijo na hierarhično višjih – sprejeti so prek neposrednih pogajanj med vladami držav članic in predmet ratifikacije nacionalnih parlamentov.

V sklop primarne zakonodaje EU sodijo ustanovitvene pogodbe z njihovimi spremembami in dopolnitvami, nekateri avtorji sem uvrščajo tudi splošna pravna načela ter pogodbe med EU in tretjimi državami. Pogodbe določajo temeljne elemente Unije, pristojnosti akterjev njenega sistema in pooblastila, ki so jim dodeljena. Kot primarna zakonodaja so

³¹ Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3a,47,68), Ur. list RS, št. 24/2003.

primerljive z ustavnim pravom na nacionalni ravni. Temeljni primarni viri EU so danes Pogodba o EU (PEU) in Pogodba o delovanju EU (PDEU), vključno s prilogami in Protokoli, ter Listina EU o temeljnih pravicah³², ki ima skladno z določili Lizbonske pogodbe enako pravno naravo kot Pogodbi in je torej postala del primarnega prava Unije.

5.1.1 USTANOVITVENE POGODBE, NJIHOVE DOPOLNITVE IN SPREMEMBE

Ustanovitvene pogodbe so mednarodne pogodbe, nastale kot rezultat pogajanj med državami članicami. Opredelijo namen in cilje novoustanovljene skupnosti ter način, ki naj bo uporabljen za njihovo uresničevanje; zajemajo opredelitev želene strukture, skupnih politik in institucij, ustanovljenih z njihovim sprejetjem. Zaradi spreminjanja aktualnih potreb sprejetih politik in nastajanja vedno novih problemov, izzivov, morajo biti temeljne pogodbe »prilagojene času«, saj njihove dopolnitve oziroma spremembe omogočajo bolj učinkovito doseganje opredeljenih ciljev.

Prvotna ustanovitvena pogodba je bila Pogodba o ustanovitvi ESPJ, ki sta ji sledili Pogodba o ustanovitvi EGS in Pogodba o ustanovitvi Euratom. Ustanovna pogodba ES je bila večkrat preoblikovana, kot prvi jo je dopolnil Enotni evropski akt. Naslednji sveženj sprememb je vpeljala Maastrichtska oziroma PEU, ki so ji sledile pogodbe iz Amsterdama, Nice in Lizbone³³.

Poleg ustanovitvenih so kot pravni viri EU pomembne tudi pristopne pogodbe držav članic. Te vsebujejo spremembe pogodb Unije, potrebne za njeno nadaljnje delovanje po širitvi in pogoje za pristop novih držav ter urejajo odnose med podpisnicami in njihovo sodelovanje na nadnacionalni ravni. Po podpisu pristopne pogodbe morajo to ratificirati nacionalni parlamenti vseh držav podpisnic v skladu z načinom, določenim v njihovih ustavnih sistemih. Spremembe pogodb EU ob njenih širitvah so večinoma formalne in sodijo med primarno pravo EU.

5.1.2 SPLOŠNA PRAVNA NAČELA

Splošna pravna načela so primarni pravni vir³⁴, ki ga Sodišče pogosto uporablja v obrazložitvah sodb. Veljajo enako za vse države članice in se uporabljajo predvsem za zapolnjevanje pravnih praznin na področjih, ki jih drugi pravni viri niso definirali v celoti. Tvorijo osnovo pravnim pravilom, nanje se v nekaterih določilih sklicujejo pogodbe in drugi viri. Pomenijo temelj za presojo aktov EU in nacionalnih ukrepov, pri katerih države članice ravnajo v okviru prava EU.

³² Listina EU o temeljnih pravicah enotno ureja temeljne pravice na ravni EU. Lizbonska pogodba se nanjo sklicuje v členu 6(1) PEU, ki pravi: »Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine o temeljnih pravicah Evropske unije ... ki imajo enako pravno veljavnost kot Pogodbi.«

³³ Več o pogodbah v podpoglavjih 2.1 in 2.2.

³⁴ Uvrstitev splošnih pravnih načel v pravni red EU med avtorji ni poenotena.

Ob tem, ko je Listina EU o temeljnih pravicah postala zavezujoča, velja enako tudi za v njej vsebovana načela. Pogodba v istem členu določa pristop EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), ob tem bodo tudi v njej zagotovljene temeljne pravice postale del prava EU kot splošna načela.

5.1.3 MEDNARODNI SPORAZUMI

Mednarodni sporazumi oziroma pogodbe, ki jih sklene EU (sama ali skupaj z državami članicami) s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kot vir prava Unije omogočajo razvoj odnosov z drugimi državami na različnih področjih. Ker so sklenjene na podlagi pooblastil, vsebovanih v Pogodbah, tehnično niso izvirni pravni akti; njihovo uvrstitev v pravni red Unije je v zadevi *Haegeman proti Belgiji* (181/73)³⁵ potrdilo Sodišče. V sodbi je zapisalo, da določbe mednarodnega sporazuma od začetka njihove veljavnosti tvorijo integralni del prava Skupnosti.

Sem sodijo mednarodni sporazumi s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami in sporazumi med državami članicami. Cilj sklepanja tovrstnih pogodb je vzpostavitev sodelovanja na mednarodni ravni, pogosti so predvsem sporazumi na področju zunanje trgovine.

5.2 SEKUNDARNI VIRI

Sekundarno oziroma formalno pravo je izvedeno iz primarnega in mora biti oblikovano skladno z njim. Sekundarne akte sprejemajo institucije EU na podlagi pooblastil in po postopkih, določenih v Pogodbah ter so pogosto opredeljeni kot skupek normativnih aktov, ki so nižji in bolj natančni. Pomagajo pri oblikovanju pravnega sistema EU.

Sem sodijo zavezujoči, nezavezujoči in drugi pravni akti, predvideni v Pogodbah. V primeru neskladja znotraj prava EU med primarnim in sekundarnim aktom ne velja načelo *lex specialis derogat legi generali*³⁶, tu namreč velja nadrejeni in ne novejši akt. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je vsaka ustanovitvena pogodba opredeljevala svoje sekundarne akte, pri čemer so se razlikovale predvsem pristojnosti organov, ki so jih izdajali. Po Pogodbi o ustanovitvi ESPJ je bil zakonodajalec Komisija, ki je izdajala odločbe in priporočila, po Pogodbi o ustanovitvi EGS in Pogodbi o ustanovitvi Euratom pa je akte praviloma sprejemal Svet, lahko pa tudi Komisija. Po uvedbi procesa soodločanja s PEU so se nekateri akti sprejemali skupno s Parlamentom (Grilc, 2001, 84–85).

Lizbonska pogodba je v zakonodajnem postopku okrepila vlogo Parlamenta in s tem povečala demokratičnost postopkov. Po rednem zakonodajnem postopku uredbe, direktive in sklepe, torej zavezujoče pravne akte, sprejemata Parlament in Svet na predlog Komisije.

³⁵ Zadeva 181/73, R. & V. Haegeman proti Belgiji, ZOdl. 1974, str. 449.

³⁶ Iz lat., specialen predpis razveljavi splošnega.

Pogodba je zmanjšala število pravnih aktov Unije ter uvedla enoten sistem pravnih aktov za celotno EU. V njenem pravu sedaj veljajo sekundarni akti maastrichtskega prvega stebra, to je prava Skupnosti, ki jih navaja člen 288 PDEU – uredba, direktiva, sklep, priporočilo in mnenje. Čeprav jih ta člen ne navaja, se kot sekundarno pravo štejejo tudi drugi akti, ki niso zavezujoči. To so sporočila, obvestila, bele in zelene knjige idr.

5.2.1 UREDBE

Uredbe so zaradi neposredne uporabnosti najpomembnejši sekundarni vir prava EU in se kot splošni pravni akti praviloma nanašajo na abstraktno dejansko stanje. So splošno uporabne, v celoti zavezujoče in se uporabljajo neposredno v vseh državah članicah. Zaradi svoje neposredne uporabnosti, torej začetka njihove veljavnosti brez potrditve držav članic oziroma njihovega prenosa v nacionalni pravni red, pomenijo uredbe sredstvo unifikacije oziroma poenotenja določenega pravnega področja.

Uredbe veljajo enako v vseh državah članicah, večinoma pa se sprejemajo na področjih, ki so v izključni pristojnosti Unije. *Vacatio legis*³⁷ je lahko datumsko določen, sicer pa uredba začne veljati 20. Dan po objavi v Uradnem listu EU. Po tem avtomatično velja v vsaki državi članici.

5.2.2 DIREKTIVE

Direktive niso nujno splošno uporabne v vseh državah Unije, lahko so naslovljene le na eno ali nekatere države članice. Ker zavezujejo le glede končnega rezultata, ki ga je potrebno doseči, niso neposredno uporabne. Tu način prenosa minimalnih določenih standardov v svoj pravni red izbere država sama, po obvestilu Komisiji pa lahko uvede tudi strožje standarde od določenih v direktivi. Najpogosteje se uporabljajo na področjih, na katerih si EU in države članice pristojnosti delijo.

S sprejetjem in objavo direktive ne postanejo avtomatično del pravnega reda države članice, njihovo vsebino mora država prenesti oziroma implementirati v svoj pravni red. Potreben je torej sprejem zakonskega ali podzakonskega predpisa, ki bo pripeljal do postavljenih ciljev. Nacionalni ukrepi za prenos, torej predpisi, ki jih je država sprejela za zagotovitev prenosa direktive v svoj pravni red, morajo biti v določenem roku posredovani Komisiji, sicer lahko Komisija proti državi sproži postopek za ugotavljanje kršitev zaradi opustitve obveščanja.

Direktiva je sredstvo harmonizacije oziroma prilagajanja evropske zakonodaje, saj je razlikovanje pravnih redov v Uniji na nekaterih področjih lažje urejati s prilagoditvijo nacionalne zakonodaje kot njeno nadomestitvijo v celoti. Direktive omogočajo spoštovanje raznolikosti nacionalnih tradicij in so najpomembnejši instrument približevanja predpisov držav članic. Direktive, naslovljene na vse države članice, morajo

³⁷ Iz lat., čas, ki mora preteči od objave akta do začetka njegove veljave, namenjen seznanitvi naslovnikov z novimi določbami.

biti objavljene v Uradnem listu EU, o direktivah z določenim naslovnikom pa se tega uradno obvesti. Implementacija mora biti izvršena v predpisanem roku.

5.2.3 SKLEPI

Sklep je pravni akt, naslovljen na enega ali več subjektov. Kadar ima določene naslovnike, je zavezujoč le zanje, sicer je zavezujoč v celoti. S sklepi je Lizbonska pogodba nadomestila odločbe, ki so bile opredeljene kot zavezujoči posamični akti z določenimi naslovniki.

Sklep, v katerem naslovnik ni določen, se enako kot uredba in direktiva objavi v Uradnem listu EU in začne veljati z dnem, ki je v njem naveden, oziroma 20. Dan po objavi. O sklepu, v katerem je naslovnik določen, se tega uradno obvesti in s tem akt začne učinkovati.

5.2.4 PRIPOROČILA IN MNENJA

Priporočila in mnenja niso pravno zavezujoča in ne morejo imeti pravnih posledic, niti proti njim ni mogoče vložiti pravnih sredstev ali se nanje sklicevati pred Sodiščem. Kljub njihovi neobvezni naravi imajo velik pomen in lahko pomagajo pri razlagi drugih pravil prava Unije.

S priporočili institucije EU ocenijo trenutni položaj ali predlagajo usmeritev, z mnenjem pa izrazijo pravno nezavezujoče mnenje glede trenutnega položaja Unije, določenih vprašanj ali napovedi smernic razvoja v prihodnosti. Z njimi torej institucije sprejmejo stališča brez pravnih obveznosti za države članice oziroma državljanke.

5.3 DRUGI VIRI

Poleg primarnih in sekundarnih, pozna pravni sistem EU tudi nekatere druge vire prava. Med izoblikovane dopolnilne pravne vire sodi v prvi vrsti sodna praksa Sodišča EU, ki je kot dopolnilni pravni vir pomemben instrument gradnje pravnega reda Unije. Zajema pravila in načela, ki so bila razvita v sodbah in mnenjih Sodišča. Čeprav sodbe formalno nimajo lastnosti precedensa, je njihova vloga pri razlaganju prava pomembna; v kasnejših odločbah Sodišče pogosto povzema oziroma prepisuje dele svojih že objavljenih sodb, citirajo jih lahko tudi druga sodišča ali organi EU. Sodna praksa kot pravni vir zavezuje institucije in države članice EU, pomaga pri zagotavljanju enotnega razumevanja in uporabe prava Unije ter predstavlja neposredni pravni vir pravic posameznikov v EU.

Pravni sistem EU zajema tudi vire, ki formalno ne zavezujejo, vendar imajo kljub temu precejšnjo pomembnost. Ti se štejejo med sekundarne pravne vire in so pogosto imenovani mehko pravo (*soft law*) oziroma akti *sui generis*. Izdajajo jih institucije EU, njihov učinek pa je vezan predvsem na prepričljivost akta. Tu so med drugim opredeljene bele in zelene knjige, poslovniki, ki urejajo delovanje posameznih institucij, ter, predvsem v okviru pristopa novih držav članic na področju prilagajanja zakonodaje, redna poročila ali *sui generis* akti, npr. partnerstvo za pristop. V kategorijo aktov, ki niso zavezujoči,

sodijo tudi resolucije, deklaracije, akcijski načrti, memorandumi, okviri, obvestila, navodila, sporočila idr.

5.4 ACQUIS COMMUNAUTAIRE

*Acquis communautaire*³⁸ je francoski izraz, ki v praksi pogosto ostaja nepreveden. Predstavlja skupek vseh pravil, pogodb, celotne zakonodaje, pravnih aktov in sodnih odločitev, ki sestavljajo pravo EU. Kot primer definicije pojma navajam Tothovo, ki je zapisal, da je *acquis communautaire* »... celotno telo pravil, pogodb, deklaracij, resolucij, stališč, mnenj, ciljev in ravnanj, ki se nanašajo na Evropske skupnosti, bodisi da pravno vežejo ali ne, ki je nastajalo vse od ustanovitve Skupnosti in so ga institucije Skupnosti in države članice priznale kot zavezujoče pri njihovih aktivnostih, torej je koncept *acquis communautaire* bistveno širši od koncepta prava ES, ki je na splošno opredeljeno kot korpus zavezujočih pravil v pogodbah Skupnosti in aktih institucij ter zavezujočih načel, ki jih kot taka priznava Sodišče ES.« (Toth v: Grilc, 2001, str. 92–93).

To je torej celotno telo vseh pravil, ki se nanašajo na EU. Pojem je vsebinsko dinamičen in se skupaj z Unijo časovno spreminja. Določa trenutno stanje vseh njenih pravil in pomeni pravice in obveznosti, skupne vsem državam članicam. Izraz se pogosto uporablja na področju priprav držav kandidatki za vstop v EU, ki morajo sprejeti, uveljaviti in izvajati celoten pravni red oziroma *acquis*, ki je za te namene razdeljen na področja.

5.5 ZAKONODAJNI POSTOPEK

V okviru pravnega reda Unije se akti delijo na zakonodajne in nezakonodajne, pri katerih se poleg načina njihovega sprejema razlikuje tudi zakonodajna pobuda za njihov sprejem. Postopka odločanja oziroma načina ustvarjanja in sprejemanja zakonodaje sta redni in posebni zakonodajni postopek.

5.5.1 REDNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Lizbonska pogodba je prejšnji postopek soodločanja razširila na nova področja³⁹ in preimenovala v redni zakonodajni postopek, prek katerega so sprejeti zakonodajni akti. Ob tem je EP pridobil pravico veta, ki pomeni, da ob njegovem nestrinjanju ne more biti sprejeta nobena odločitev; EP in Svet sta v vlogi zakonodajalcev enakopravna, zakonodajno pobudo oziroma iniciativo lahko poda Komisija. K pripravi predloga jo lahko pozoveta EP in Svet, kot novost Lizbonske pogodbe pa v okviru državljanske pobude tudi en milijon državljanov iz večjega števila držav članic⁴⁰. Redni zakonodajni postopek sestoji iz največ treh branj in pravnega postopka ter poteka po korakih, opredeljenih v členu 294 PDEU.

³⁸ Iz fra., pravni red EU.

³⁹ Postopek se uporablja za sprejem približno 85 % zakonodaje.

⁴⁰ Člen 11(4) PEU. V skladu z Uredbo (EU) št. 211/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o državljanski pobudi, Ur. list EU, L 65, 13. 3. 2011, str. 1–22, bo prve državljanske pobude mogoče predložiti 1. aprila 2012.

Ko Komisija poda predlog Svetu in Parlamentu, slednji v prvi obravnavi sprejme stališče in ga pošlje Svetu. Če ta prejeta stališče odobri, je akt sprejet v besedilu, ki mu ustreza. Če Svet stališča Parlamenta ne odobri, v prvi obravnavi sprejme svoje stališče in ga pošlje Parlamentu ter ga ob tem obvesti o razlogih za drugačno stališče. O svojem stališču EP izčrpno obvesti tudi Komisija.

Če EP tekom drugega branja v roku treh mesecev po obvestilu odobri stališče Sveta ali se ne izreče, se šteje, da je bil akt sprejet. Če stališče zavrne z večino svojih članov, predlagani akt ni sprejet. Po tem EP z večino članov predlaga spremembo stališča Sveta in spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji, ki poda svoje mnenje o spremembah. Če Svet v treh mesecih po prejemu novega stališča spremembe odobri s kvalificirano večino, je akt sprejet; če sprememb ne odobri, njegov predsednik v dogovoru s predsednikom Parlamenta v roku šestih tednov skliče sestanek Spravnega odbora.

V spravnem postopku mora odbor na podlagi stališč EP in Sveta v prejšnji obravnavi v šestih tednih po sklicu, s kvalificirano večino članov Sveta in absolutno večino članov EP, doseči soglasje o skupnem predlogu. Pri njegovem delu sodeluje Komisija, ki daje potrebne pobude za približevanje njunih stališč. Če skupni predlog v roku ni odobren, se šteje, da predlagani akt ni sprejet. Če je Spravni odbor v roku odobril skupni predlog, lahko EP in Svet v šestih tednih od odobritve tega predloga sprejmeta akt, ki je v skladu z njim. Če tega ne storita, akt ni sprejet.

Če je zakonodajni akt predložen na pobudo skupine držav članic, po priporočilu Evropske centralne banke ali na zahtevo Sodišča, se nekaterih odstavkov v postopku ne uporabi.

5.5.2 POSEBNI ZAKONODAJNI POSTOPEK

Vse oblike zakonodajnih postopkov, ki so različne od rednega zakonodajnega postopka, so v skladu z Lizbonsko pogodbo imenovane posebni zakonodajni postopki. Sem sodijo prejšnji postopki posvetovanja, privolitve, sodelovanja in drugi.

Posebni zakonodajni postopki se v praksi ne uporabljajo pogosto. Najpogosteje se uporabljajo pri sklepanju sporazumov z drugimi državami, vključno s sporazumi o pristopu novih držav k EU, pri sprejemu letnega proračuna Unije, ukrepov za boj proti diskriminaciji, ter pri zakonodaji s področja socialnega varstva, kmetijstva, davčne politike in konkurence.

6 NARAVA PRAVA EVROPSKE UNIJE

Ker je Evropska unija naddržavna oziroma supranacionalna tvorba in *sui generis* mednarodna organizacija, se kot naddržavna razume tudi njena zakonodaja. To pomeni, da ima pravni red EU v državah članicah prednost pred nacionalnim pravom, pravo EU pa je skupno državam članicam in njihovim subjektom. Nanj ne more vplivati zakonodaja nobene države članice, niti ovirati njegove veljavnosti.

Poseben pravni red opredeljujejo osnovna načela prava Unije, to so načelo avtonomnosti, primarnosti in neposredne uporabnosti. Sodišče EU, je s sodno prakso opredelilo tudi ta načela in tako poudarilo njihovo pomembnost. Posebnosti predpisov EU sta njihova samostojnost, neposredna izvršljivost pred sodišči držav članic in primarnost oziroma prevlada, v okviru katere se lahko predpisi držav članic, ki so v nasprotju s pravom EU, štejejo za neveljavne.

Sledijo načela prava Unije in kratka opredelitev nekaterih temeljnih zgodovinskih sodb, ki so pomagale pri njihovi opredelitvi. Pri citatih oziroma povzemanju sodb so uporabljeni izrazi, kot jih je ob sprejemu odločitev oziroma sodb uporabilo Sodišče. Pravo EU je torej na nekaterih delih označeno kot pravo Skupnosti ali pravo ES, namesto poimenovanja EU so omenjene Evropske skupnosti (ES) ali Skupnosti.

6.1 NAČELO AVTONOMNOSTI

Načelo avtonomnosti oziroma samostojnosti pomeni nastajanje, razlago, veljavnost in uporabo prava EU neodvisno od nacionalnih ali mednarodnih pravnih sistemov. Pomeni neodvisnost pravil Unije od drugih pravnih redov in je posledica prenosa izvrševanja nekaterih suverenih pravic na organe EU. Veljavnost predpisa Unije se samodejno razširi na ozemlje vseh držav članic.

Pravo EU se na področju nacionalnih zadev uporablja na določen način, na njegovo rabo nimajo vpliva niti hierarhično najvišji pravni akti držav članic; ko neko pravilo EU začne veljati, ga je potrebno uporabljati ne glede na druge določbe. Tu se specifično pravo Unije razlikuje tudi od mednarodnega, saj je pri slednjem raba mogoča le, kadar to dopušča ustava države.

Sodišče je v odločbi *Van Gend en Loos* (26/62)⁴¹ potrdilo avtonomnost in neposredni učinek prava Unije ter zapisalo, da je pravni red Skupnosti ustvarjen samostojno, se

⁴¹ Zadeva 26/62, N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nederlandse Administratie der Belastingen, ZOdl. 1963, str. 1. Predhodno vprašanje – ali lahko državljani držav članic na podlagi 12. člena Pogodbe EGS (prepoved uvajanja novih in večanja obstoječih carin ali drugih dajatev z enakim učinkom) uveljavljajo pravice, ki jih morajo nacionalna

uporablja primarno in ima torej prednost pred nacionalnimi pravnimi redi. Skupnost tvori nov pravni red mednarodnega prava, katerega subjekti so države članice in njihovi državljani. Sodba velja za temeljno, ki je zaznamovala razvoj evropske integracije in povečala obseg ter učinkovitost prava EU in v okviru katere je bil definiran nov pravni red.

Načelo avtonomnosti predstavlja temelj načeloma primarnosti in neposredne uporabnosti. Da je lahko nek pravni sistem avtonomen, morajo njegova pravila prevladati nad vsemi drugimi v okviru načela primarnosti in kot neposredno uporabna sama ustvarjati neposredne pravice in obveznosti za državljane držav članic. Brez samostojnosti prava uresničevanje drugih načel ni mogoče.

6.2 NAČELO PRIMARNOSTI

Pri načelu primarnosti gre za supremacijo oziroma nadvlado pravil, sprejetih na ravni EU, nad nacionalnimi pravili. Država članica z lastnim aktom ne sme razveljaviti nadnacionalne odločitve. Pri razmerju med pravom držav članic proti EU ne velja *lex posterior derogat legi priori*⁴², torej primarnost ne velja le nad starejšimi nacionalnimi predpisi, temveč tudi pri določilih, ki so bili sprejeti po uveljavitvi nekega pravnega pravila na ravni Unije.

Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, je dodana Izjava o primarnosti⁴³, v kateri konferenca poudari, da so pogodbe in pravo, ki jih sprejme EU na podlagi Pogodb, nad pravom držav članic. Listini je priloženo mnenje pravne službe Sveta⁴⁴, ki na podlagi sodne prakse Sodišča primarnost prava opredeljuje kot temeljno načelo zakonodaje EU.

Pri primarnosti prava Unije status nacionalnega predpisa ni pomemben – v konfliktu z najvišjimi pravnimi akti držav članic namreč prevlada vsak, še tako nepomemben akt EU. Sodišče je načelo primarnosti prava Unije prvič omenilo v sodbi *Costa proti E. N. E. L.* (6/64)⁴⁵. Zapisalo je, da so države članice z ustanovitvijo ES na nekaterih področjih svojo avtonomnost omejile in tako ustvarile nov pravni red, ki zavezuje njih in njihove državljane. Zato ne smejo priznavati prednosti novejšim nacionalnim aktom pred pravnim

sodišča upoštevati? Sodišče odgovori, da se člen 12 razlaga kot neposredno učinkovito določbo, ki ustvarja individualne pravice, ki jih morajo nacionalna sodišča varovati.

⁴² Iz lat., kasnejši predpis razveljavi prejšnjega.

⁴³ 17. Izjava o primarnosti (priložena Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo), Ur. list ES, C 83, str. 344. »Konferenca opozarja, da imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU pogodbe in pravo, ki jih EU sprejme na podlagi Pogodb, prednost pred pravom držav članic, in sicer pod pogoji, določenimi v navedeni sodni praksi.«

⁴⁴ Mnenje pravne službe Sveta z dne 22. junija 2007, Ur. list ES, C 83, str. 344. »Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je primarnost prava ES temeljno načelo zakonodaje Skupnosti ... Dejstvo, da načelo primarnosti ne bo vključeno v prihodnjo pogodbo, nikakor ne spreminja obstoja tega načela in sedanje sodne prakse Sodišča.«

⁴⁵ Zadeva 6/64, Flaminio Costa proti E. N. E. L., ZOdl. 1964, str. 585. Predhodno vprašanje – presoja skladnosti nacionalnega zakona (o nacionalizaciji elektro podjetja, ki je bil sprejet kasneje kot Pogodba) s Pogodbo EGS.

redom Skupnosti, ki naj se kot nov, poseben in neodvisen pravni red uporablja enotno v vseh državah članicah. Sodišče določi avtonomnost in primarnost pogodb nad nacionalnimi pravnimi pravili katere koli oblike, saj morebitna enaka hierarhija pravil ES in držav članic nebi zadostovala za doseg skupnih ciljev, če bi lahko država s kasnejšimi predpisi izničila določila Pogodbe.

Uveljavljanje nacionalnega pravila, ki ni skladno s pravom EU, pomeni neupoštevanje pogodbeno določenih obveznosti države članice. Nacionalno sodišče, ki je pozvano k rabi prava EU, mora temu priznati polno učinkovitost ter največjo pomembnost in primarnost. V zadevi *Simmenthal* (106/77)⁴⁶ je Sodišče zapisalo, da mora vsako nacionalno sodišče uporabljati pravo ES v celoti in zagotoviti učinkovanje njegovih določb. Kadar nacionalni predpis ni skladen s pravom EU, ga sodišče ne sme uporabiti – ne glede na čas začetka njegove veljavnosti in njegov hierarhični položaj med pravnimi akti. Pri tem ni potrebno čakati njegove predhodne razveljavitve – ker ni skladen s pravom EU, ga je potrebno takoj prenehati uporabljati.

6.3 NAČELI NEPOSREDNE UPORABNOSTI IN NEPOSREDNEGA UČINKA

Ti načeli sta medsebojno povezani in torej pogosto težko ločeni. Glede razlikovanja med neposredno uporabnostjo in neposrednim učinkom pravnih pravil je Grilc ob zaključku opredelitve razlik med njima zapisal, da »... vsaka neposredna uporabna norma ne bo vselej imela neposrednega učinka, neposredno pa bo, nasprotno, učinkovala le norma, ki je neposredno uporabna.« (2001, str. 125).

6.3.1 NAČELO NEPOSREDNE UPORABNOSTI

Načelo neposredne uporabnosti pomeni, da postanejo viri prava EU neposredno del nacionalnega prava. V državah članicah se, kadar so po svoji vsebini sposobni povzročati neposredne učinke na pravna razmerja med državami članicami in njihovimi pripadniki oziroma ustvarjati individualne pravice, primerne za sodno varstvo, uporabljajo neposredno od začetka njihove veljavnosti.

Ker se velik del pravil ne nanaša na posameznike, vsako pravilo EU ni neposredno uporabno. Načelo neposredne uporabnosti namreč velja le glede aktov, ki določenim subjektom določajo neke pravice ali obveznosti. Pravila prava EU morajo biti zato jasna, popolna in dovolj konkretna. Neposredna uporabnost akta je odvisna tudi od njegove vrste; ustanovitvene pogodbe se uporabljajo neposredno po ratifikaciji v državah članicah, uredbe po izteku *vacatio legis*, direktive pa se, razen kadar v predpisanem roku niso (pravilno) implementirane, ne uporabljajo neposredno.

⁴⁶ Zadeva 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato proti Simmenthal SpA, ZOdl. 1978, str. 629. Predhodno vprašanje – načelo neposredne uporabe prava ES v primeru kolizije med pravilom prava Skupnosti in novejšim nacionalnim zakonom.

6.3.2 NAČELO NEPOSREDNEGA UČINKA

Pravico posameznika do neposrednega sklicevanja na pravo EU omogoča njegov neposredni učinek, pri čemer morajo to priznati tudi nacionalna sodišča in upravni organi. Glede tega načela je Sodišče v zadevi *Van Gend en Loos* (26/62) zapisalo, da pravo ES neodvisno od nacionalnih pravnih sistemov posameznikom določa pravice in obveznosti, ki jih ti lahko uveljavljajo samostojno. Tu je Sodišče opredelilo tudi pogoje za neposredno učinkovitost določb, ki morajo biti vsebovane v neposredno uporabnem aktu, nepogojne, jasne, glede izvrševanja v njih določenih obveznosti državi članici ne smejo pustiti nikakršne diskrecije, obstajati ne sme nikakršna potreba po nadaljnji normativni dejavnosti organa EU ali države članice.

Neposredni učinek je lahko vertikalni ali horizontalni. Pri vertikalnem gre za sklicevanje posameznika na neko pravico proti javni oblasti, horizontalni neposredni učinek pa dovoljuje uporabo pravnega pravila v razmerju med dvema posameznikoma. Ker je neposredni učinek lastnost posameznih določb neposredno uporabnih aktov, ki morajo posameznikom jasno določati pravice in obveznosti, imajo lahko tak učinek le nekatere določbe oziroma pravna pravila.

6.3.2.1 Primarni viri

V večini zadev, predvsem na področju pridružitvenih sporazumov, je Sodišče določbe z izpolnjenimi splošnimi kriteriji za neposredno učinkovitost določilo kot pravne vire, na katere se posamezniki lahko sklicujejo. Pri tem morajo sodišča varovati pravice, ki iz njih izvirajo. Četudi je pravno pravilo naslovljeno na države članice velja neposredni učinek glede določil, ki državam jasno nalagajo obveznosti oziroma prepovedi.

V dolgoletni praksi je Sodišče EU večkrat presojalo o neposredni uporabnosti določb mednarodnih pogodb med EU in tretjimi državami, torej o možnosti sklicevanja državljanov držav podpisnic na pravice, predvidene v mednarodni pogodbi. Presoja in opredelitev učinkov primarnih pravnih aktov, zaradi pomanjkanja določil o pravicah in načinu njihovega podeljevanja posameznikom, ostaneta v pristojnosti Sodišča, ki je uveljavilo stališče, da tovrstnih določil zaradi razlikovanja njihovih ciljev ni mogoče enako razlagati.

Po tem, ko je Sodišče v zadevi *Van Gend en Loos* tedanjemu členu 12 PES določilo vertikalni neposredni učinek in s tem podjetju v zadevi omogočilo sklicevanje nanj v sporu z državo, je v zadevi *Defrenne* (43/75)⁴⁷ odločilo, da imajo nekatera določila Pogodb horizontalni neposredni učinek. V odločitvi je zapisalo, da ima načelo enakega plačila za moške in ženske za enako delo neposredni učinek in se je torej pred nacionalnimi sodišči nanj mogoče sklicevati.

⁴⁷ Zadeva 43/75, Gabrielle Defrenne proti Societe anonyme belge de navigation aeriene Sabena, ZOdl. 1976, str. 455. Predhodno vprašanje – uvedba načela enakega plačila za moške in ženske za enako delo v pravo države članice ter sklicevanje zaposlenih na to načelo.

6.3.2.2 Sekundarni viri

Uredbe

V skladu z določili PDEU so uredbe neposredno uporabne v vseh državah članicah. Njihov prenos v nacionalni pravni red ni potreben, izjemoma uredba državo izrecno pooblasti za sprejem izvedbenih predpisov. Lahko so vertikalno ali horizontalno neposredno učinkovite; kadar njihove določbe niso dovolj jasne in nepogojne, uredbe izjemoma nimajo neposrednega učinka.

Sodišče je v zadevi *Leonesio* (93/71)⁴⁸ zapisalo, da uredba ob pričetku veljavnosti postane del pravnega reda države članice. Ob tem ustvarja neposredne učinke in posameznikom podeljuje pravice, katerih pravno varstvo morajo zagotavljati nacionalna sodišča. Sodba potrjuje načeli primarnosti in neposredne uporabnosti prava EU.

Direktive

Direktive so naslovljene na države članice in se praviloma ne uporabljajo neposredno – neposredno se uporabljajo nacionalni ukrepi, sprejeti za prenos direktive v pravni red države članice. Zaradi pogostosti nedoslednega ali nepravočasnega prenašanja direktiv v pravne rede držav članic, je tem pravnim aktom Sodišče za povečanje njihove učinkovitosti priznalo neposredno uporabnost. V osnovi so direktive neposredno uporabne oziroma zavezujoče le za državne organe, ki jih morajo implementirati, ob poteku roka za implementacijo pa postanejo neposredno uporabne tudi za posamezne subjekte in nacionalna sodišča.

Sodišče je v zadevi *Ratti* (148/78)⁴⁹ odločilo, da je neposredna učinkovitost direktiv nujno potrebna in se država, ki ni izvedla z direktivo naloženih ukrepov, ne more sklicevati na opustitev izvršitve svoje obveznosti. Če država članica direktive ne implementira v roku, ne more uvesti nobenih (niti kazenskih) sankcij proti posamezniku, ki deluje v skladu z njo. Dopustilo je možnost neposredne uporabnosti direktiv, kadar je ta potrebna za varovanje učinkov skupnih aktivnosti in dodalo, da se posameznik na direktivo ne more sklicevati pred iztekom roka za implementacijo.

Posameznik se lahko na direktivo, ki ni bila pravočasno ali pravilno implementirana v nacionalni pravni red, sklicuje, kadar bi njene določbe zanj pomenile ugodnejšo rešitev od zakonodaje države članice. Tu je Sodišče pritrnilo tožnici v zadevi *Becker* (8/81)⁵⁰ in zapisalo, da se lahko posameznik, na katerega DDV ni bil prenesen, sklicuje na določbo o

⁴⁸ Zadeva 93/71, Orsolina Leonesio proti Ministero dell'agricoltura e foreste, ZOdl. 1972, str. 287. Predhodno vprašanje – neposredna uporabnost določb uredbe (glede subvencije za zakol živine) in njihovo ustvarjanje individualnih pravic za posameznike.

⁴⁹ Zadeva 148/78, Ministère public proti Tulliu Rattiju, ZOdl. 1979, str. 1629. Predhodno vprašanje – neposredna učinkovitost direktiv (razvrščanje, pakiranje in označevanje topil ter barv in lakov).

⁵⁰ Zadeva 8/81, Ursula Becker proti Finanzamt Münster-Innenstadt, ZOdl. 1982, str. 53. Predhodno vprašanje – neposredna učinkovitost direktive (skupni sistem DDV: enotna osnova za odmero).

oprostitvi davka. Ob tem je ponovno opozorilo, da se država v razmerju do posameznika ne sme sklicevati na lastno opustitev prenosa direktive v svoj pravni red.

Kot pogodbe, imajo tudi direktive neposredni učinek le, kadar imajo jasno opredeljene obveznosti. Sodišče je posameznikom podelilo pravico, da se v razmerju do države sklicujejo na določbe nekaterih direktiv – vertikalni neposredni učinek je v skladu s sodbo v zadevi *Kolpinghuis Nijmegen* (80/83)⁵¹ mogoč le v eno smer, torej od posameznika (v njegovo korist) proti državi (v njeno škodo). Nacionalni organ se v razmerju do posameznika ne more sklicevati na določila direktive, če rok za njen prenos v nacionalni pravni red še ni potekel, ali, če vanj ni bila prenesena pravočasno.

Sodišču so generalni pravobranilci v zadnjih letih predložili številne sklepne predloge, prek katerih so skušali razširiti učinek direktiv na posameznike, vendar jih to ni upoštevalo. Zaradi mnenja, da na države članice naslovljene direktive ne morejo nalagati obveznosti posameznikom, je Sodišče horizontalni neposredni učinek direktiv priznalo šele nedavno. Pred tem je v zadevi *Marshall* (152/84)⁵² zapisalo, da horizontalni neposredni učinek direktiv ni mogoč, se je pa možno na direktivo neposredno sklicevati pred državnim organom – zavezujoča narava direktive namreč obstaja le v razmerju do države članice, na katero je ta naslovljena. Sama po sebi direktiva ne more nalagati obveznosti posameznikom, ti se na njena določila ne morejo sklicevati proti drugemu posamezniku. Sodišče kot izjemo dopušča sklicevanje na direktive v sporih med posamezniki in pravnimi osebami, ki so delno v javni lasti in opravljajo javne službe.

V zadevi *Kücükdeveci* (C-555/07)⁵³ je Sodišče presodilo uporabnost direktive, ki konkretizira splošno načelo prava EU. Odgovorilo je, da imajo direktive, ki izvajajo splošna pravna načela, **horizontalni neposredni učinek**. Določbe prava EU glede načela prepovedi diskriminacije je potrebno razlagati kot nasprotujoče nacionalni zakonodaji, ki ni skladna s splošnimi načeli, ki jih vsebuje direktiva. Sodišče je v zadevi torej določilo, da imajo tudi splošna načela prava EU lahko horizontalni neposredni učinek.

⁵¹ Zadeva 80/86, Kazenski postopek proti *Kolpinghuis Nijmegen BV*, ZOdl. 1987, str. 3969.

⁵² Zadeva 152/84, *M. H. Marshall* proti *Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, ZOdl. 1986, str. 723. Predhodno vprašanje – enako obravnavanje moških in žensk (pogoji za odpuščanje). Sodišče pri razlagi direktive ugotovi diskriminacijo na podlagi spola, ki je v nasprotju z direktivo. Odpuščanje ob doseženi starosti za upravičenost do pokojnine je problematično zaradi razlikovanja predvidene starosti moških in žensk ob tem.

⁵³ Zadeva C-555/07, *Seda Küçükdeveci* proti *Swedex GmbH & Co. KG*, ZOdl. 2010, str. 4. Predhodno vprašanje – izračun odpovednega roka pri prenehanju delovnega razmerja (na osnovi krajše delovne dobe, kot je bila dejansko opravljena) narejen v skladu z nacionalno zakonodajo, ne pa z direktivo.

7 PRAKSA SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

S sodbami je Sodišče sprejelo nekaj odločitev, ki so celo pomembnejše od pogodbenih določil oziroma drugih zakonodajnih aktov Unije. Zaradi njihove pomembnosti je sodna praksa Sodišča postala najpomembnejši dopolnilni pravni vir EU z daljnosežnimi učinki. Ker ima večina podanih odločitev pomembne posledice za vsakdanje življenje državljanov EU, je Sodišče tekom svojega delovanja razvilo tudi temeljna načela evropskega prava.

V nadaljevanju dela je predstavljeno področje temeljnih ekonomskih svoboščin, ki pomagajo pri zagotavljanju notranjega trga ter opredelitev nekaterih sodb, ki so področje s pravnega vidika dodatno opredelile. Že Pogodba o ustanovitvi EGS je določila cilj vzpostavitve notranjega trga, ki je bil takrat poimenovan skupni trg. Z Enotnim evropskim aktom je bil Pogodbi dodan člen, ki je zahteval sprejem ukrepov Skupnosti, s katerimi naj bo do 31. Decembra 1992 vzpostavljen notranji trg. Vzpostavitev notranjega trga je določena kot ena temeljnih nalog Unije; danes je notranji trg opredeljen kot področje brez notranjih meja, na katerem so zagotovljeni prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala.

Temeljni cilj notranjega trga je čim bolj svobodna menjava blaga in storitev med državami članicami, ustvarjena kot rezultat postopnega zniževanja carin in drugih omejitev pri trgovini med temi državami. Na področju notranjega trga si EU deli pristojnost z državami članicami, saj je področje preveč široko, da bi bilo popolnoma izključeno iz njihove pristojnosti. Ekonomske svoboščine pomenijo pravice, na katere se lahko sklicujejo fizične in pravne osebe proti nacionalnim institucijam in organom Unije; ker gre za neposredno izvršljiva določila, se lahko posameznik sklicuje na kršitev temeljnih svoboščin.

Osrednji del pravnih pravil o temeljnih svoboščinah je prepoved diskriminacije na osnovi državljanstva ali izvora, ki prispeva k vzpostavitvi enakih tržnih razmer za proizvodne dejavnike po celotni EU – prepovedani sta neposredna in posredna diskriminacija. Pri neposredni gre za različno obravnavanje enakih položajev s strani države članice, posredna diskriminacija pa pomeni enako obravnavanje različnih položajev.

Štiri svoboščine so instrumenti za zagotavljanje notranjega trga in ekonomski temelj EU:

- prosti pretok blaga (členi 28–37 PDEU),
- prosto gibanje delavcev (členi 45–48 PDEU),
- prosti pretok storitev in svoboda ustanavljanja (členi 49–62 PDEU) in
- prosti pretok kapitala in plačil (členi 63–66 PDEU).

7.1 PROSTI PRETOK BLAGA

Določbe o prostem pretoku blaga so v Pogodbi razčlenjene na področje carinske unije in sodelovanja ter prepoved količinskih omejitev med državami članicami. Slednje so namenjene preprečevanju dajatev in količinskih omejitev na tem področju znotraj EU. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe, ki so potrebni za okrepitev carinskega sodelovanja tako med državami članicami kot tudi med njimi in Komisijo.

Oblikovanje notranjega trga je ob razvoju potekalo skozi več faz oziroma integracij, ki sledijo. Z odpravo carin je bilo vzpostavljeno območje proste trgovine, katerega namen je bila sprostitev blaga, proizvedenega v državah članicah. Tu so carinske ugodnosti veljale samo za blago z izvorom v državah članicah. Naslednja stopnja integracije je bila carinska unija, ki postavlja enotne carine za uvoz iz držav nečlanic, to je skupno carinsko tarifo. Sledilo je oblikovanje skupne zunanjetrgovinske politike do tretjih držav ter pogojev za prost pretok delovne sile in kapitala – z oblikovanjem teh lahko govorimo o notranjem trgu. Zadnja stopnja integracije je ekonomska in monetarna unija, ki predvideva enotno politiko tudi na notranje-gospodarskem, socialnem in monetarnem področju.

Za realizacijo prostega pretoka blaga na nekem območju je pomembno, da je na njegovih zunanjih mejah uveljavljen enoten režim, torej skupna carinska tarifa⁵⁴. Ta omogoča prost pretok blaga, proizvedenega v državah članicah EU ter blaga, ki je bil izdelan v državah nečlanicah in uvožen v katero koli državo članico ter je tu v prostem prometu.

7.1.1 PREPOVED CARIN IN DAJATEV Z ENAKIM UČINKOM

Carinska unija zajema vso blagovno menjavo in na območju Unije prepoveduje carine pri uvozu in izvozu ter dajatve z enakim učinkom. Z njeno vzpostavitvijo Unija prispeva k razvoju svetovne trgovine, odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini ter zmanjševanju carinskih in drugih ovir. Po uvedbi skupne carinske tarife leta 1968 so danes dejansko odpravljene vse notranje carine med državami članicami.

Sodišče je v zadevi *Italian Arts (7/68)*⁵⁵ definiralo pojem »blaga«. Zapisalo je, da so to izdelki, ki se lahko denarno ovrednotijo in so kot taki sposobni biti predmet poslovnih transakcij. Ne glede na višino določeno dajatve ima ta omejevalni učinek in dodaja breme k vrednosti blaga.

Med državami članicami EU so prepovedane količinske omejitve pri uvozu in izvozu ter vsi ukrepi z enakim učinkom. Dajatve z enakim učinkom stalna praksa Sodišča opredeljuje kot finančne obremenitve, ki jih država članica enostransko naloži ob prehodu meje. Ne glede na njihov namen, naravo, strukturo ali poimenovanje, so to dajatve z učinkom, ki je

⁵⁴ Skupno carinsko tarifo določi Svet na predlog Komisije.

⁵⁵ Zadeva 7/68, Komisija proti Italiji, ZOdl. 1968, str. 617. Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti – člen 16 Pogodbe EGS. Italijanski davek (na izvoz umetniških, zgodovinskih, arheoloških in etnografskih predmetov) je v nasprotju s prepovedjo carin in dajatev z enakim učinkom.

enak carinam. Te dajatve so problematične predvsem pri obremenitvi uvoženega blaga kot neke vrste protekcionistični ukrep, sredstvo zaščite domačega blaga. Prepovedane so tudi dajatve, ki bremenijo izvoz in s tem omejujejo trgovino med državami članicami – te so prepovedane ne glede na morebiten diskriminacijski učinek.

7.1.2 DAJATVE, KI NISO DAJATVE Z ENAKIM UČINKOM

Tri vrste dajatev so dajatvam z enakim učinkom, kot ga imajo carine, sicer podobne, vendar dovoljene in jih trgovci morajo plačati:

- plačilo nadomestil, ki pomenijo povračilo stroškov za opravljene storitve ob prehodu blaga čez mejo,
- plačilo stroškov pregledov, ki jih je naložila EU, in
- plačilo davkov, s katerimi je obremenjeno tudi domače blago, to je plačilo notranjih davščin.

Plačilo nadomestil in stroškov pregleda kot dajatvi je dovolilo Sodišče, ki glede njihove dopustnosti ostaja zelo strogo. Utemeljenost povračila stroškov je prvič priznalo leta 1982 v zadevi *Komisija proti Belgiji (32/82)*⁵⁶ glede povračila stroškov, ki so ga zaračunavali belgijski obmejni organi za uporabo obmejnih skladišč in prostorov, v katerih je bilo blago carinjeno.

Plačila stroškov obveznih pregledov, predpisanih s strani organov Unije, lajšajo trgovino med državami članicami, saj zaradi njih ni več dvakratnih pregledov v državi uvoznici in izvoznici, odpravili so tudi čakanje na meji za pregled. Sodišče je v zadevi *Komisija proti Nemčiji (18/87)*⁵⁷ določilo pogoje, pod katerimi je stroške pregledov dovoljeno zaračunavati. Tu višina dajatve ne sme presežati stroškov pregledov, pregledi morajo biti obvezni in enotni za vse izdelke v EU ter določeni v predpisih Unije v njeno splošno korist. Poleg tega morajo pregledi pospeševati prost pretok blaga.

7.1.3 PREPOVED DISKRIMINATORNIH DAVKOV

Blago, ki je uvoženo iz drugih držav članic, ne sme biti bolj obdavčeno kot doma izdelano blago. Notranje davčno breme, zlasti davek na dodano vrednost in trošarine, mora biti enako. Prepovedana je posredna diskriminacija v smislu višje obdavčitve uvoženih izdelkov, ki sicer niso enake vrste, a so vseeno konkurenčni domačim izdelkom.

Zaradi višje obdavčitve žganih pijač, izdelanih iz žit od tistih, izdelanih iz sadja ali vina je vložila tožbo. Sodišče je v zadevi *Komisija proti Franciji (168/78)*⁵⁸ odločilo, da je francoska obdavčitev alkoholnih pijač glede na vsebovane sestavine, s praktičnim učinkom višje obdavčitve uvožene pijače kot domače, diskriminatorna. Člen 110 PDEU

⁵⁶ Zadeva 32/82, Komisija proti Belgiji, ZOdl. 1983, str. 1649.

⁵⁷ Zadeva 18/87, Komisija proti Nemčiji, ZOdl. 1988, str. 5427.

⁵⁸ Zadeva 168/78, Komisija proti Franciji, ZOdl. 1980, str. 347. Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti – člen 95 Pogodbe EGS (110 PDEU) in višja obdavčitev žganih pijač glede na vsebovane sestavine.

zagotavlja nevtralnost notranjih davkov in enako obdavčitev enakovrstnih domačih in proizvodov iz drugih držav članic. Funkcija drugega odstavka tega člena je na področju posredne davčne zaščite bistvena pri proizvodih, ki si niso podobni, so pa na nek način konkurenčni uvoženim.

Če se v neki državi članici izdelek ne izdeluje, to ne pomeni, da je ta lahko svobodno obdavčen. Davki morajo biti enaki tistim, ki se zaračunavajo za domači izdelek, ki je konkurenčen tujemu. Če država članica ne izdeluje niti enakovrstnih niti konkurenčnih izdelkov, prepoved davčne diskriminacije ne more temeljiti na primerjavi z domačim izdelkom. Sodišče je v zadevi *Komisija proti Dansk* (47/88)⁵⁹ odločilo, da so zelo visoke davščine, ki se na Danskem zaračunavajo ob registraciji novih (uvoženih) avtomobilov dopustne, ker v državi ne izdelujejo avtomobilov in torej enak ali konkurenčen domači izdelek ne obstaja.

7.1.4 PREPOVED KOLIČINSKIH OMEJITEV IN UKREPOV Z ENAKIM UČINKOM

Poleg omejitev finančne narave oziroma tarifnih omejitev, torej carin in diskriminatornih davkov, so prepovedane tudi omejitve, ki niso tarifne. Pri uvozu in izvozu blaga so prepovedane količinske omejitve oziroma kvote izvoza in ukrepi z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve. Pogodbena določila vsebujejo nekatere izjeme, za katere prepovedi ali omejitve pri uvozu, izvozu ali tranzitu blaga niso izključene. Gre za področja, ki so opredeljena z javno moralo, javnim redom, javno varnostjo in drugimi, določenimi v členu 36 PDEU. Izjeme so podane tudi na podlagi 'rule of reason'⁶⁰, vendar gre tu za predpise, ki so potrebni za zadovoljevanje nujnih potreb na določenih področjih in pod določenimi pogoji.

Namen količinske omejitve je navadno zaščita domačih proizvajalcev enakih ali primerljivih proizvodov. Tu gre za ukrep, s katerim država določi številčno omejitev uvoza nekega blaga iz tuje države. Pri prepovedi količinskih omejitev gre za pravila, ki so namenjena vzpostavitvi notranjega trga in se nanašajo na količinske kvote in ukrepe z enakovrednim učinkom. Prepovedane so delne ali popolne omejitve izvoza ali uvoza. Sodišče je na to področje vplivalo predvsem s široko sodno razlago ukrepov z enakovrednim učinkom, pravilo pa je razširilo na primere, ko se isto pravilo države članice uporablja tako za domače kot tuje blago in vpliva na prost pretok blaga. Pri ukrepih, ki se nanašajo na tuje blago, gre za diskriminacijske oziroma razlikovalne ukrepe, nediskriminatorni ali ukrepi brez razlikovanja pa so tisti, ki se nanašajo na domače in tuje blago, vendar dajejo prednost domačim proizvodom.

Bolj pogosti kot prepovedi količinskih omejitev so ukrepi z enakim učinkom, glede katerih je Sodišče oblikovalo »Dassonville-formulo«, v kateri je opredelilo ukrepe z enakim

⁵⁹ Zadeva 47/88, Komisija proti Dansk, ZOdl. 1990, str I-4509.

⁶⁰ Iz ang., pravilo utemeljenosti.

učinkom in državne ukrepe. V zadevi *Dassonville* (8/74)⁶¹ je Sodišče zapisalo, da se vsa trgovinska pravila držav članic, ki bi lahko kakor koli ovirala trgovino med državami članicami, obravnavajo kot ukrepi z enakim učinkom kot količinske omejitve (člen 34 PDEU).

7.2 PROSTO GIBANJE OSEB

Področje prostega gibanja oseb je od njegove prve opredelitve precej napredovalo, saj so se določila glede tega sprva nanašala le na ekonomsko aktivne osebe ter se postopoma razširjala na njihove družinske člane in v končni fazi na vse državljane držav članic EU, ki izpolnjujejo nekatere finančne kriterije. Danes mora biti na območju Evropske unije zagotovljeno prosto gibanje tako fizičnim osebam kot tudi podjetjem. Zagotovljena pravica jim omogoča izbiro kraja, kjer bodo opravljali neko ekonomsko dejavnost, pri čemer lahko ta kraj svobodno izbirajo in premikajo po celotni Uniji. Že od začetnih opredelitev sestoji prosto gibanje oseb iz pravice do vstopa v drugo državo članico ter pravice do bivanja v njej.

Vzpostavitev prostega gibanja oseb je na območju Unije zahtevalo vzpostavitev območja brez kontrol na notranjih mejah, kar je privedlo do podpisov Schengenskega sporazuma 14. Junija 1985 in Izvedbene konvencije 19. Junija 1990. Za prve države članice sta začela veljati 26. Marca 1995 z ukinitvijo notranjih mejnih kontrol ter istočasno poostritvijo nadzora na zunanjih mejah območja.

7.2.1 PROSTO GIBANJE DELAVCEV

Delavec iz države članice se lahko odloči preseliti v drugo državo članico in si tam poiskati delo, ga sprejeti ter opravljati pod enakimi pogoji in za enako plačilo kot delavci iz te države. Pri tem je Sodišče odločilo, da enake socialne pravice kot delavcu pripadajo tudi članom njegove družine, četudi so to državljani držav nečlanic EU. Pravice, ki za delavce iz tujih držav veljajo enako kot za domače, torej veljajo tudi za nekatere njihove družinske člane. Na ozemlju druge države lahko delavci ostanejo tudi po upokojitvi, če izpolnjujejo pogoje glede bivanja in trajanja zaposlitve v tej državi članici ter določeni družinski člani tam upokojenega delavca.

Določeni vidiki pravic delavcev glede prostega gibanja so podrobneje razčlenjeni v sekundarnih pravnih virih. Na podlagi členov 45 in 48 PDEU Parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku izdajata uredbe in direktive, v katerih so navedeni ukrepi, ki so potrebni za vzpostavitev prostega gibanja delavcev; instituciji po enakem postopku sprejmeta tudi ukrepe, potrebne za zagotavljanje prostega gibanja delavcev, na področju socialne varnosti.

⁶¹ Zadeva 8/74, Procureur de Roi proti Benoit and Gustave Dassonville, ZOdl. 1974, str. 837. Predhodno vprašanje – prepoved uvoza proizvodov (z označbo porekla, brez zahtevanega uradnega dokumenta države izvoznice) proti ukrepom z enakim učinkom kot količinske omejitve.

Prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva je splošna in torej velja tudi glede prostega gibanja delavcev; nanaša se na vsa področja, ki so povezana z opravljanjem dela. V primeru neposredne diskriminacije določen predpis razlikuje med domačimi in državljani drugih držav članic, pri posredni diskriminaciji pa gre za določitev nekega pogoja, ki sicer ni državljanstvo te države, ga pa državljani domače države članice navadno izpolnjujejo, tisti iz drugih držav članic pa težje ali sploh ne. Izjeme od prepovedi diskriminacije določata dve kategoriji, in sicer javni red, javna varnost in javno zdravje ter zaposleni v javnih službah.

Sodišče je v zadevi *Walrave and Koch* (36/74)⁶² odločilo, da se prepoved diskriminacije poleg delovanja javnih organov razteza na druge predpise, namenjene regulaciji kolektivnega dela in opravljanja storitev. Odprava ovir za prost pretok oseb in svobodo opravljanja storitev med državami članicami bi bila ogrožena, če bi jo bilo mogoče nevtralizirati s strani združenj ali organizacij, ki ne sodijo v področje javnega prava.

Dodalo je, da je ob upoštevanju ciljev Skupnosti šport del prava Skupnosti le kolikor predstavlja gospodarsko dejavnost v sklopu pogodbe. Prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva ne vpliva na sestavo športnih, predvsem nacionalnih ekip, z izključno športnim interesom, ki ni v nobeni povezavi z gospodarsko dejavnostjo.

7.3 SVOBODA USTANAVLJANJA SEDEŽA IN PROST PRETOK STORITEV

Določila o prostem gibanju oseb se poleg delavcev nanašajo tudi na ponudnike storitev, torej samostojne podjetnike in gospodarske družbe. Ustanovitev sedeža pomeni začetek opravljanja dejavnosti v drugi državi članici iz neke stalne lokacije za nedoločen čas, pri začasnih prestavitvi opravljanja dejavnosti v drugo državo članico pa gre za opravljanje storitev. Ponudnik tu središče aktivnosti ohrani v svoji državi članici, storitve v drugi državi članici ponuja občasno.

7.3.1 SVOBODA USTANAVLJANJA SEDEŽA

Svoboda ustanavljanja sedeža zajema ustanovitev sedeža ter pravice, povezane s področjem. V EU mora biti fizičnim in pravnim osebam zagotovljena pravica do svobodne izbire kraja, kjer bodo ustanovili sedež, ter njegove spremembe. Vse omejitve glede pravice do ustanavljanja so za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovedane. Določbe o pravici do ustanavljanja razlikujejo med fizičnimi osebami, ki v okviru nekega gospodarskega subjekta še niso dejavne in torej ustanovijo nov gospodarski subjekt ter tistimi, ki so že in torej ustanovijo podružnico.

⁶² Zadeva 36/74, B. N. O. Walrave and L. J. N. Koch proti Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie and Federacion Espanola Ciclismo, ZOdl. 1974, str. 1405. Predhodno vprašanje – prosto gibanje delavcev. Sodišče razširi domet členov o državljanstvu (člen 12 oziroma 18 PDEU) in prostem pretoku delavcev (člen 39 Pogodbe EGS oziroma 45 PDEU) na pasivno legitimirane osebe, ki niso nujno subjekti javnega prava.

Tudi na tem področju sta neposredna in posredna diskriminacija prepovedani, sodeč po odločitvah Sodišča pa je zlasti pogosta diskriminacija s strani držav članic.

Pravica do ustanavljanja pomeni pravico do začetka opravljanja dejavnosti kot samozaposlena oseba in pravico do ustanovitve ter vodenja podjetij. Uresničevanje te svobode je konkretnije opredeljeno z direktivami, pomembnejše so zlasti direktive za vzajemno priznavanje dokazil o formalni izobrazbi in uskladitev predpisov glede začetka ustanavljanja in opravljanja dejavnosti samozaposlenih oseb. Določbe glede področja se ne uporabljajo pri dejavnostih, povezanih z izvajanjem javne oblasti. Svoboda ustanavljanja sedeža ne velja pri prenosu sedeža v drugo državo članico.

7.3.2 PROST PRETOK STORITEV

Storitve so v PDEU opredeljene kot dejavnosti, ki se praviloma opravljajo za plačilo in jih ne urejajo določbe, ki se nanašajo na prosti pretok blaga, oseb in kapitala. Prost pretok storitev je sekundarna svoboščina, ki ima pomen le, kadar neka gospodarska dejavnost ne sodi v okvir ostalih treh, primarnih svoboščin. Pri morebitnem prekrivanju prostega pretoka storitev s prostim pretokom blaga, kapitala ali prostim gibanjem oseb, se ne sklicuje na prost pretok storitev, temveč na ostale.

Prost pretok storitev, ki je bil kot pravica primarno določen le za ponudnike, je Sodišče razširilo in sedaj velja tudi za prejemnike storitev. Splošna prepoved diskriminacije je pomembna tudi pri svobodi opravljanja storitev – prepovedani sta neposredna in posredna diskriminacija, prepoved pa se nanaša tudi na delavce, uporabljane za izvajanje storitev v drugi državi članici. Omejitev prostega pretoka storitev je pod določenimi pogoji dovoljena le pri dejavnostih, povezanih z izvajanjem javne oblasti in na področju posebne obravnave tujcev zaradi varstva javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.

Omejitev temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo, je dovoljena pod pogoji, ki jih je Sodišče opredelilo v zadevi *Gebhard* (C-55/94)⁶³. Tu je zapisalo, da je državljan države članice, ki poklicno dejavnost v drugi državi članici opravlja stalno in neprekinjeno, podvržen ukrepom na področju pravice do ustanavljanja in ne prostega opravljanja storitev. Možnosti in pogoje za izvrševanje pravice do ustanavljanja je potrebno opredeliti ob upoštevanju dejavnosti, ki jo namerava tu opravljati. Opredelilo je štiri pogoje nacionalnim ukrepom, ki bi lahko ovirali izvajanje temeljnih svobod: omejitev mora biti nediskriminatorna, opravičljiva z vidika javnega interesa, primerna za dosego zasledovanega cilja ter ne sme omejevati bolj, kot je to za dosego cilja potrebno.

⁶³ Zadeva C-55/94, Reinhard Gebhard proti Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, ZOdl. 1995, str. I-4165. Predhodno vprašanje – disciplinski postopek zaradi kršitve obveznosti z opravljanjem poklicne dejavnosti v drugi državi (odvetnik iz druge države članice se kljub prepovedi v Italiji predstavlja z imenom »avvocato«).

7.4 PROST PRETOK KAPITALA IN PLAČIL

Elementa notranjega trga sta tudi prost pretok kapitala in plačil, pri čemer pomeni pretok kapitala enostransko transakcijo sredstev med državama članicama s primarnim namenom naložbe, plačilo pa je prenos plačilnih sredstev med državama, za katerega je bila opravljena neka usluga. Do prostega pretoka kapitala je upravičen vsakdo s kapitalom v eni izmed držav članic, pri čemer ni pomembno njegovo državljanstvo, prebivališče ali sedež.

Vse omejitve pretoka kapitala in plačil so med državami članicami ter državami članicami in tretjimi državami prepovedane; prepovedani sta tudi obe obliki diskriminacije, torej neposredna in posredna. Izjeme od teh omejitev se nanašajo na nacionalne predpise davčnega prava in dovoljujejo sprejem potrebnih ukrepov za preprečevanje kršitev nacionalnih zakonov in drugih predpisov ali ukrepov, opravičenih zaradi javnega reda ali javne varnosti. Ukrepi, tako kot pri drugih svoboščinah, ne smejo biti sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikritega omejevanja prostega pretoka kapitala in plačil.

Sodišče je v odločitvi v zadevah *Luisi in Carbone* (286/82 in 26/83)⁶⁴ kombiniralo določbe o prostem pretoku kapitala s svobodo opravljanja storitev. Zaradi nakupa tujih valut z namenom izvoza v vrednosti, ki je bila večja od dovoljene z italijanskimi predpisi, sta oglobljena. Izvoz denarja utemeljita: gospa Luisi – turistične storitve in plačilo zdravljenja, gospod Carbone – turistične zadeve. Trdita, da so bile omejitve glede izvoza plačilnih sredstev v tuji valuti za namen zdravljenja in turistične namene v nasprotju z določbami Pogodbe.

Sodišče je odgovorilo, da je člen 106 Pogodbe o ustanovitvi EGS potrebno razlagati na način, da prenosi v povezavi s turizmom ali potovanje s poslovnim, izobraževalnim ali namenom zdravljenja predstavljajo plačila in ne pretok kapitala, četudi je izveden fizičen prenos bankovcev. Tu države članice obdržijo moč za preverjanje, da se prenosi ne uporabljajo v zvezi z nepooblaščenim pretokom kapitala.

⁶⁴ Združeni zadevi 286/82 in 26/83, Graziana Luisi in Giuseppe Carbone proti Ministero del Tesoro, ZOdl. 1984, str. 377. Predhodno vprašanje – interpretacija člena 106 Pogodbe EGS in njeno skladnost z italijansko zakonodajo o prenosu tujih valut.

8 ZAKLJUČEK

Po mnogih idejah o povezovanju držav Evrope se je kot prva z dejanskim rezultatom izkazala ideja, ki jo je Robert Schumann predstavil v svoji deklaraciji leta 1950; že leto kasneje ji je namreč sledil podpis Pogodbe o ustanovitvi ESPJ kot prve izmed ustanovitvenih pogodb, z namenom organizacije prostega pretoka premoga in jekla ter dostopa do virov proizvodnje. Že pred njeno ustanovitvijo je bilo jasno, da organizacija, v kakršno naj bi se ESPJ razvila, potrebuje tudi skupen sodni organ. V tej vlogi je bilo ustanovljeno Sodišče ESPJ, ki se je skupaj z Evropskimi skupnostmi oziroma kasneje Evropsko unijo sčasoma razvijalo in nadgrajevalo.

V Rimskih pogodbah se je prosti pretok premoga in jekla razširil na cilj ustanovitve skupnega trga, v okviru katerega so bile omenjene štiri ekonomske svoboščine. Kot prva sprememba ustanovitvenih pogodb je Enotni evropski akt opredelil začetek vzpostavitve skupnega oziroma notranjega trga v določenem roku, z namenom njegove ustanovitve so se postopoma začeli uveljavljati prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala.

Opazovanje razvoja Unije in pred tem Evropskih skupnosti, iz katerih je nastala, lahko prikažemo na primeru razvoja otroka. Ta se po rojstvu premika zelo omejeno, po preteku določenega časa se začne oprijemati stvari, temu sledijo vedno večji in agresivnejši premiki. Po tem se končno postavi na noge in zakoraka novim izzivom naproti. Tudi prvotno povezovanje držav članic je potekalo prek pomembnih mejnikov; začelo se je s povezovanjem na področju le dveh surovin, ki mu sledita prilagajanje politik držav članic in vzpostavitev skupnega trga – cilji povezovanja držav članic se s časom večajo. Kot otrok ne ve, kako zelo se bodo njegove motorične sposobnosti okrepile s časom, si tudi začetne ustanoviteljice Skupnosti niso predstavljale tako široke in močne razsežnosti povezovanja, kot je dosežena danes.

Sodišče EU se je z zadnjo, Lizbonsko pogodbo, preimenovalo iz Sodišča Evropskih skupnosti, hkrati je tudi pravo Skupnosti postalo pravo Unije. Sodišče EU je sodni organ Unije in Euratom z osnovno nalogo zagotavljanja spoštovanja prava EU pri njegovi razlagi in uporabi ter skrbi za razumevanje njegovih določil in aktov institucij Unije. Je torej pravna avtoriteta, ki skupaj z nacionalnimi sodišči tvori sodno oblast Unije in skrbi za upoštevanje prava v skladu z njegovim namenom.

Sestavljeno je iz Sodišča, Splošnega sodišča (prej Sodišče prve stopnje) in Sodišča za uslužbenke EU. Ti trije deli so organizacijsko in funkcionalno gledano ločene celote, ki pa v institucionalnem smislu skupaj tvorijo Sodišče EU s sedežem v Luksemburgu.

V okviru opredeljenih vrst postopkov Sodišče uresničuje svoje sodne pristojnosti. Izmed postopkov, ki potekajo pred njim, je najbolj pogost institut predhodnega vprašanja oziroma odločanja. Tu gre za posredovanje vprašanja glede določila oziroma razlage aktov prava Unije, ki ga Sodišču za lažje odločanje o sporu na nacionalni ravni, ki se na nek način nanaša na določbe prava EU, posreduje nacionalno sodišče. V okviru postopka

za predhodno odločanje je dostop do Sodišča posredno omogočen tudi državljanom Unije, odgovor Sodišča na predhodno vprašanje pa zavezuje tako nacionalno kot tudi druga sodišča, ki bi se v prihodnosti znašla pred enakim vprašanjem.

Ničnostna tožba je pravno sredstvo z namenom preprečevanja sprejetja nezakonitih predpisov s strani institucij EU. Če država članica ali institucija Unije meni, da je nek predpis kot del prava Unije nezakonit, lahko Sodišču predlaga razglasitev njegove ničnosti. Institut lahko, zahvaljujoč lizbonskim spremembam sedaj prek omiljenih pogojev, zoper nekatere akte uporabijo tudi fizične ali pravne osebe. Tu gre za omogočen neposreden dostop državljanov Unije do Sodišča.

Pri sumu Komisije ali države članice o neizpolnitvi pogodbene obveznosti druge države članice, je to potrebno opozoriti. Če po tem kršitve ne odpravi, je dovoljeno proti njej vložiti tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti. V tem primeru je pobudnica takega postopka navadno Komisija, ki ima med drugim boljši dostop do podatkov, iz katerih je kršitev mogoče razbrati. Kadar bi institucija EU neko odločitev morala sprejeti vendar tega ne stori, je pred Sodiščem EU zoper njo dopustna tožba zaradi nedelovanja.

Pravni viri EU se v osnovi delijo na primarne in sekundarne, pri čemer primarni viri EU zajemajo ustanovitvene pogodbe z vsemi njihovimi spremembami in dopolnitvami, pristopne pogodbe držav članic ter pogodbe, sklenjene med EU in tretjimi državami. Sekundarni pravni viri morajo biti sprejeti v skladu s primarnimi, sprejemajo jih v ta namen pooblaščenice institucije Unije. Število teh aktov in postopkov za njihov sprejem se je z Lizbonsko pogodbo skrčilo, po rednem zakonodajnem postopku jih sprejemata Svet in Parlament na predlog Komisije. Med sekundarne akte EU sodijo uredbe, direktive, sklepi, priporočila in mnenja, ter nekateri drugi; zaradi njihove neposredne uporabnosti so najpomembnejši sekundarni pravni viri EU direktive. Na področju pravnih virov poznamo tudi *acquis communautaire*, ki zajema celoten pravni red EU, vključno z akti, ki niso zavezujoči. Pomeni torej celotno zbirko pravil v določenem trenutku stanja Evropske unije.

Pogodbe, direktive in uredbe skupaj s sodno prakso tvorijo pravo EU, opredeljeno z načeli, ki so opredelila razmerje med evropskim in pravnimi redi držav članic. To so načelo avtonomnosti oziroma samostojnosti, načelo primarnosti ali nadvlade, ter načelo neposredne uporabnosti.

Praksa Sodišča EU je v diplomskem delu prikazana na področju temeljnih ekonomskih svoboščin, to so prosti pretok blaga, oseb, storitev in ustanavljanja sedeža ter prost pretok kapitala in plačil, katerih opredelitev je pomembna.

Določbe, ki opredeljujejo prosti pretok blaga, zajemajo carinsko unijo, prepoved carin in dajatev z enakim učinkom, prepoved količinskih omejitev in ukrepov z enakim učinkom, ter prepoved diskriminatornih davkov.

Področje prostega gibanja oseb je v Uniji zahtevalo vzpostavitev območja brez kontrol na notranjih mejah, kar je vodilo do razvoja Schengenskega območja. V okviru tega načela je opredeljeno tudi prosto gibanje delavcev.

Svoboda ustanavljanja sedeža pomeni ustanovitev sedeža in pravice do svobodne izbire kraja, kjer bo ta ustanovljen, medtem ko prost pretok storitev zajema dejavnosti, ki so opravljene za plačilo in pomeni sekundarno svoboščino.

Prost pretok kapitala in plačil zajema kapital v obliki enostranskih transakcij sredstev med državama članicama z namenom naložbe ter plačila, ki so opredeljena kot prenos plačilnih sredstev med državama, pri čemer je bila zanj opravljena neka usluga.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. ACCETTO, Matej, AVBELJ, Matej, HOJNIK, Janja, SMRKOLJ, Maja, VATOVEC, Katarina (2010). *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*. GV založba, Ljubljana.
2. ACCETTO, Matej (2007). *Sodni federalizem Evropske unije: primerjava z ameriškim in jugoslovanskim modelom*. Uradni list RS, Ljubljana.
3. AVBELJ, Matej (2009). *Izbrane sodbe Sodišča Evropskih skupnosti: s komentarjem*. GV založba, Ljubljana.
4. AVBELJ, Matej (2011). *Sodno pravo Evropske unije*. GV založba, Ljubljana.
5. BAPULY, Bedana, KNEZ, Rajko, KMECL, Andrej (2005). *Pravo EU pred slovenskimi sodišči*. GV založba, Ljubljana.
6. CRAIG, Paul P., DE BÚRCA, Gráinne (2008). *EU law: Text, Cases, and Materials*, 4th ed. Oxford University Press, New York.
7. GRILC, Peter, ILEŠIČ, Tomaž (2001). *Pravo Evropske unije*, 1. knjiga. Cankarjeva založba, Ljubljana.
8. GRILC, Peter (2001). *Pravo Evropske unije*, 2. knjiga. Cankarjeva založba, Ljubljana.
9. FERČIČ, Aleš, HOJNIK, Janja, TRATNIK, Matjaž (2011). *Uvod v pravo Evropske unije*. GV založba, Ljubljana.
10. LAMPE, Rok, DRENIK, Simona, GRASSELLI, Neža (2008). *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. Doba Epis, Maribor.
11. POTOČNIK, Janez, BOHINC, Rado, ILEŠIČ, Tomaž, KNEZ, Rajko, MALGAJ, Matjaž, TRSTENJAK, Verica, KMECL, Andrej, JENULL, Hinko, VESEL, Tomaž, CORONNA, Marjana, REPAS, Martina, GRILC, Peter, ERŽEN, Tina, PODOBNIK, Klemen, PLAGUTNIK, Andrej, KOCBEK, Marijan, PRELIČ, Saša, SAMEC, Nataša, BUGARIČ, Bojan, TRPIN, Gorazd, PIRNAT, Rajko, PLIČANIČ, Senko, MUŽINA, Aleksij, KUMAR, Andrej, MRAK, Mojmir, STANOVNIK, Tine, STRLE, Marjan, STRMŠNIK, Igor, PIRY, Ivo, JERINA, Andreja, MAHER, Neva (2004). *Evropsko pravo: zbirka gradiv šole Evropskega prava*. Primath, Ljubljana.
12. STAAB, Andreas (2011). *The European Union explained: institutions, actors, global impact*. Indiana University Press, Bloomington.

Članki

1. ACCETTO, Matej (2006). *Double-headed Trojan horse*. European Advocate, jesen 2006. Dostopno 11. 9. 2011 na: <http://www.pf.uni-lj.si/media/acchetto-.double-headed.trojan.horse.pdf>.
2. FARRELL, David (2007). *The EP is now one of the most powerful legislatures in the world*. Dostopno od 18. 6. 2007 na:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20070615IPR07837>.

3. GROS, Daniel, MICOSSO, Stefano (2007). *The new deal, a good deal?* The Centre for European Policy Studies (CEPS). Dostopno od 25. 6. 2007 na: <http://www.ceps.be/book/new-deal-good-deal>.
4. GROS, Daniel, MICOSSO, Stefano (2007). *Two for the price of one?* The Centre for European Policy Studies (CEPS). Dostopno od 22. 10. 2007 na: <http://www.ceps.be/book/two-price-one>.
5. HOJNIK, Janja (2010). Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi, *Pravna praksa*. Leto 29, št. 26, pril. str. II-VIII.
6. JAEGER, Marc (2009). *Ali je čas za reformo? Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti praznuje dvajseto obletnico*. Dostopno od 25. 9. 2009 na: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_52392/.
7. STUBB, Alexander (2007). *The United States of Europe?* Blue Wings. Dostopno 5. 9. 2011 na: <http://www.alexstubb.com/artikkelit/may.pdf>.

Publikacije

1. BORCHARDT, Klaus – Dieter (2010). *The ABC of European Union law*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. Dostopno 12. 10. 2011 na: http://europa.eu/documentation/legislation/pdf/oa8107147_en.pdf.
2. Evropska komisija (2011). Kotiček za lahko branje. Dostopno 20. 9. 2011 na: http://ec.europa.eu/publications/index_sl.htm.
3. Fondation Robert Schumann (2007). *Lizbonska pogodba. 10 razumljivih povzetkov*. Prevod in objava v slovenskem jeziku: Inštitut za trajnostni razvoj (2008), Ljubljana. Dostopno 23. 9. 2011 na: http://www.itr.si/uploads/kF/W-/kFW-ltcVwAhpku79YcptKA/Lizbonska_Pogodba_10_povzetkov_ITR.pdf.
4. Sodišče Evropske unije (2011). Letno poročilo 2010 – Pregled dela Sodišča, Splošnega sodišča in Sodišča za uslužbenice Evropske unije. Dostopno 3. 6. 2011 na: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-05/ra2010_version_integrale_final_sl.pdf.
5. Spletna knjigarna EU Bookshop (2011). Publikacije EU. Dostopno od 10. 3. 2011 na: <http://bookshop.europa.eu/>.

VIRI

Spletni viri

1. Evropska centralna banka (2011). Dostopno na: <http://www.ecb.int/>.
2. Evropska komisija (2011). Dostopno na: <http://ec.europa.eu/>.
3. Evropski parlament (2011). Dostopno na: <http://www.europarl.europa.eu/>.
4. Evropski svet (2011). Dostopno na: <http://www.european-council.europa.eu/>.
5. Evropsko računsko sodišče (2011). Dostopno na: <http://eca.europa.eu/>.
6. Sodišče Evropske unije (2011). Dostopno na: <http://curia.europa.eu/>.
7. Svet Evropske unije (2011). Dostopno na: <http://www.consilium.europa.eu/>.

8. Portal Evropske unije (2011). Dostopno na: <http://europa.eu/>.
9. Državni zbor RS (2011). Pravni red Evropske unije. Dostopno 2. 9. 2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=98>.
10. EUR-Lex (2011). Dostop do zakonodaje Evropske unije. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/>.
11. Evropa (2011). Povzetki zakonodaje EU. Dostopno na: http://europa.eu/legislation_summaries/index.htm.
12. Evropska komisija (2011). Evropski portal e-pravosodje. Dostopno 15. 10. 2011 na: <https://e-justice.europa.eu/home.do?plang=sl&action=home>.
13. HOJNIK, Janja (2010). Viri prava EU. Dostopno od 23. 11. 2010 na: www.pf.uni-mb.si/jmc/datoteke/pravo_eu/pravni_viri.ppt.
14. Portal Evropske unije (2011). Simboli Evropske unije. Dostopno 5. 5. 2011 na: http://europa.eu/abc/symbols/index_sl.htm.
15. Služba vlade RS za zakonodajo (2011). Zgodovinska sodna praksa v slovenščini. Dostopno 29. 10. 2011 na: http://www.svz.gov.si/si/delovna_podrocja/projekt_prevajanje_in_redakcija_sodb_sodisca_evropskih_skupnosti_in_sodisca_prve_stopnje/zgodovinska_sodna_praksa_v_slovenscini/.
16. Sodišče Evropske unije (2011). Sporočilo za medije št. 125/11. Sodišče Evropske unije uvaja aplikacijo, imenovano »e-Curia«, prek katere je mogoče vlagati in prejemanje procesne akte izključno po elektronski poti. Dostopno od 23. 11. 2011 na: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-11/cp110125sl.pdf>.
17. Sodišče Evropske unije (2011). Sporočilo za medije št. 12/08. Nov postopek za območje svobode, varnosti in pravice: nujni postopek predhodnega odločanja. Dostopno od 3. 3. 2008 na: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/cp080012sl.pdf>.
18. Sodišče Evropskih skupnosti (2009). Sporočilo za medije št. 104/09. Lizbonska pogodba in Sodišče Evropske unije. Dostopno od 30. 11. 2009 na: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-12/cp090104sl.pdf>.
19. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji (2011). Dostopno na: <http://www.evropa.gov.si/>.
20. Wikipedia (2011). Book: European Union. Dostopno 10. 10. 2011 na: en.wikipedia.org/wiki/Book:European_Union.

Pravni viri

1. Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006.
2. Enotni evropski akt, Ur. list ES, L 169, 29. 6. 1987.
3. Pogodba o Evropski uniji, Ur. list ES, C 191, 29. 7. 1992.
4. Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, Ur. list ES, C 340, 10. 11. 1997.

5. Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, Ur. list ES, C 80, 10. 3. 2001.
6. Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije ter Protokoli, priloge, Izjave, priložene Sklepni listini Medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, preglednica preštevilčenja in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, Ur. list EU, C 83, 30. 3. 2010.
7. Prečiščena različica Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (Euratom), Ur. list EU, C 84, 30. 3. 2010.
8. Prečiščene različice Poslovnikov Sodišča z dne 19. junija 1991, Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991 in Sodišča za uslužbence EU z dne 25. julija 2007, Ur. list EU, C 177, 2. 7. 2010.