

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**DELITEV PRISTOJNOSTI MED EVROPSKO  
UNIJO IN DRŽAVAMI ČLANICAMI  
EVROPSKE UNIJE**

Tadej Perko

**Ljubljana, marec 2012**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**DELITEV PRISTOJNOSTI MED EVROPSKO UNIJO IN  
DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE**

Kandidat: Tadej Perko  
Vpisna številka: 04037564  
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentorica: doc. dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, marec 2012



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisani Tadej Perko, študent Univerzitetnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04037564, sem avtor diplomskega dela z naslovom: Delitev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami Evropske unije.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- 1.) je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- 2.) sem poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- 3.) sem poskrbel, 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,
- 4.) sem pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal v predloženem delu,
- 5.) 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), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- 6.) se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- 7.) je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Ivana Krajnik

Ljubljana, 14.3.2012

Podpis avtorja: \_\_\_\_\_



## **POVZETEK**

Pristojnost je z zakonodajnim aktom dana pravica in dolžnost, da nek organ opravlja neko dejanje ali da odloči. Do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe je bila pravna ureditev pristojnosti EU nesistematična, nepregledna in nejasna. Z Lizbonsko pogodbo je bila razmejitev pristojnosti med EU in državami članicami EU dosti bolj jasno in pregledno določena. Odpravljena je bila tristebna struktura, pri čemer je bila ohranjena posebna narava skupne zunanje in varnostne politike in uvedena je bila enotna pravna oseba s tremi vrstami pristojnosti glede na področje politike: izključne pristojnosti EU, deljene pristojnosti med EU in državami članicami in podporne pristojnosti EU. Ostale pristojnosti so obdržale države članice.

Pravni osnovi delitve pristojnosti sta PEU in PDEU. Temeljna načela za ureditev pristojnosti so načelo subsidiarnosti, sorazmernosti in načelo prenosa pristojnosti. Nadzor nad izvrševanjem subsidiarnosti in sorazmernosti izvajajo Sodišče EU in nacionalni parlamenti.

Ključne besede: pristojnost, subsidiarnost, sorazmernost, Evropska unija, Lizbonska pogodba, ničnostna tožba, Odbor regij

# **SUMMARY**

## **THE DIVISION OF COMPETENCES BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES**

Competence is with a legislative act granted the right or duty to perform a certain authority to act or decide. Until the entry into force of the Treaty of Lisbon the legislative regulation of EU competence was unsystematic, opaque and confusing. With the Treaty of Lisbon the delimitation of competences between the EU and Its Member States was much more clearly and transparently defined. The Treaty of Lisbon abolished the existing three-pillar structure, the special nature of the common foreign and security policy was retained and a single legal personality with three types of competence was introduced in relation to policy area: exclusive competences of the EU, shared competences between the Union and the Member States and supporting competences. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.

The legal basis of the division of competences are the Treaty on EU and the Treaty on the Functioning of the EU. Basic principles for the regulation of competences are the principle of subsidiarity, proportionality and the principle of conferral. The EU Court of justice and national parliaments monitor compliance with the principles of subsidiarity and proportionality.

Key words: competence, subsidiarity, proportionality, European Union, Treaty of Lisbon, action for annulment, Committee of the Regions



# KAZALO VSEBINE

<b>IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA .....</b>	<b>iii</b>
<b>POVZETEK.....</b>	<b>v</b>
<b>SUMMARY.....</b>	<b>vi</b>
<b>KAZALO VSEBINE.....</b>	<b>vii</b>
<b>KAZALO PONAZORITEV .....</b>	<b>ix</b>
KAZALO GRAFIKONOV .....	ix
KAZALO SLIK .....	ix
KAZALO TABEL.....	ix
<b>SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....</b>	<b>x</b>
<b>SLOVAR SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV .....</b>	<b>xi</b>
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2 PRISTOJNOST .....</b>	<b>4</b>
<b>3 INTERNACIONALIZACIJA IN LOKALIZACIJA .....</b>	<b>5</b>
<b>4 NAČELA DELITVE PRISTOJNOSTI MED EVROPSKO UNIJO IN DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>7</b>
4.1 Načelo prenosa pristojnosti .....	7
4.2 Načelo subsidiarnosti .....	7
4.2.1 Zgodovina načela subsidiarnosti .....	8
4.2.2 Opredelitev načela subsidiarnosti.....	8
4.2.3 Področje uporabe.....	9
4.3 Načelo sorazmernosti (proporcionalnosti) .....	9
4.4 Načelo primarnosti .....	11
4.4.1 Načelo primarnosti v praksi držav članic.....	12
4.5 Načelo upoštevanja nacionalne identitete držav članic oz. njihove državne ureditve .....	12
4.6 Načelo »nacionalnega izvajanja (implementacije)« .....	13
4.7 Načelo sodelovanja v dobri veri .....	14
<b>5 TRISTEBRНА ZGRADBA EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>15</b>
<b>6 BISTVENE NOVOSTI LIZBONSKE POGODBE .....</b>	<b>19</b>
<b>7 UREDITEV PRISTOJNOSTI EVROPSKE UNIJE.....</b>	<b>21</b>

7.1	Ureditev pristojnosti evropske unije pred lizbonsko pogodbo .....	23
7.2	Razmejitev pristojnosti po lizbonski pogodbi .....	26
7.2.1	Klasifikacija pristojnosti.....	27
7.2.2	Tri glavne vrste pristojnosti .....	28
7.2.2.1	Izključne pristojnosti Evropske unije.....	28
7.2.2.2	Deljene pristojnosti Evropske unije in držav članic .....	29
7.2.2.3	Podporne, koordinacijske ali komplementarne pristojnosti Evropske unije ...	38
7.2.3	Posebne pristojnosti .....	40
7.2.4	Izključne pristojnosti držav članic.....	40
<b>8</b>	<b>PРАВNA OSNOVA DELITVE PRISTOJNOSTI.....</b>	<b>41</b>
<b>9</b>	<b>NADZOR NAD IZVAJANJEM SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI.....</b>	<b>44</b>
9.1	Sodni nadzor.....	44
9.1.1	Presoja zakonitosti aktov eu z neposredno tožbo (ničnostna tožba) .....	44
9.2	Politični nadzor.....	46
9.2.1	Nadzor subsidiarnosti s strani nacionalnih parlamentov.....	47
9.3	Odbor regij – varuh subsidiarnosti.....	48
9.3.1	Mreža za nadzor subsidiarnosti (mns).....	49
<b>10</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>51</b>
	<b>VIRI IN LITERATURA.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	LITERATURA .....	54
	SPLETNI VIRI.....	54

## **KAZALO PONAŽORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Poraba proračunskih sredstev EU.....	33
--	----

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Tristebna struktura Evropske unije .....	15
---	----

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Delitev pristojnosti Evropske unije.....	27
--	----

## **SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV**

ECB	Evropska centralna banka
ES	Evropska skupnost
ESCB	Evropski sistem centralnih bank
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
MNS	Mreža za nadzor subsidiarnosti
OR	Odbor regij
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika

# **SLOVAR SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV**

Prevodi iz angleškega jezika:

Agency for Fundamental Rights

DG Agriculture

Supremacy of European Law

Agencija EU za temeljne pravice

Generalni direktorat za kmetijstvo

Načelo primarnosti v pravu EU



# 1 UVOD

Francoski zunanji minister Robert Schuman je 9. maja 1950, v Parizu, za mednarodni tisk prebral deklaracijo, s katero je pozval Francijo, Nemčijo in tudi druge evropske države, da združijo svojo proizvodnjo premoga in jekla. Predlagal je ustanovitev nadsionalne evropske institucije, ki bi bila pristojna za upravljanje premoga in jekla. Vse se je začelo takrat in zato so se voditelji EU leta 1985 med milanskim vrhom odločili, da se 9. maj praznuje kot dan Evrope. Leto dni kasneje, aprila leta 1951, so v Parizu Italija, Nemčija, Francija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska podpisali Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in tako se je začel kompleksen proces gospodarskega združevanja, ki je temeljil na prosti trgovini in skupni carinski politiki. Sodelovanje so nadaljevali leta 1975, z Rimsko pogodbo, s katero so ustanovili Evropsko gospodarsko skupnost, ki je kasneje prerasla v Evropsko skupnost.

Sodelovanje se je okrepilo leta 1985 z enotnim evropskim trgom, leta 1992 pa se je še dodatno razširilo s podpisom Maastrichtske pogodbe in je dobilo ime Evropska unija. Evropska unija je temeljila na treh stebrih. Prvi steber je temeljil na gospodarski povezanosti držav, drugi na sodelovanju pri skupni zunanji in varnostni politiki, tretji pa na policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah.

Evropsko unijo trenutno sestavlja 27 držav članic, med njimi je tudi Slovenija. Temelji na mednarodnih pogodbah in ima tudi svojo zakonodajo. Do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe pravna ureditev EU ni vsebovala sistematične razmejitev med pristojnosti Unije in pristojnostmi držav članic. Pristojnosti so bile v pogodbah določene nepregledno in netransparentno. Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, 1. decembra 2009 je bila tristrana struktura odpravljena in uvedena je bila enotna pravna oseba s tremi vrstami pristojnosti glede na področje politike: izključna pristojnost EU, deljena pristojnost EU in držav članic EU in podporne pristojnosti EU. Ostale pristojnosti obdržijo države članice. Za razmejitev pristojnosti velja načelo prenosa pristojnosti, za izvajanje pristojnosti EU pa veljati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Sodni nadzor nad izvrševanjem obeh načel izvaja Sodišče EU, politični nadzor pa izvajajo nacionalni parlamenti.

Namen diplomskega dela je podrobneje predstaviti delitev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami. Predstavil bom, kaj sploh pomeni pojem pristojnost, kako so bile pristojnosti med EU in državami članicami deljene do uveljavitve Lizbonske pogodbe, kako z začetkom njene veljavnosti in kdo izvaja nadzor. Preden se bom osredotočil na delitev pristojnosti med EU in državami članicami, bom predstavil načela delitve pristojnosti med EU in državami članicami, tristrano strukturo EU, ki je veljala do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe in tudi bistvene novosti Lizbonske pogodbe.

Cilj diplomskega dela je preučiti pravno podlago za delitev pristojnosti med EU in državami članicami.

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabil:

- a) metodo deskripcije ali opisovanja, s katero bom predstavil delitev pristojnosti med EU in državami članicami Evropske unije
- b) primerjalno metodo, s katero bom primerjal ureditev delitve pristojnosti pred in po Lizbonski pogodbi

Vse potrebne informacije sem črpal predvsem iz strokovne literature, publikacij v elektronski obliki in s spletnih strani.

V prvem delu diplomskega dela je predstavljen pojem pristojnost, kako Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) in Oxfordov slovar opredeljujeta pristojnost.

V naslednjem poglavju sta opisana dva nasprotna trenda, ki sta prisotna v zahodni v Evropi, internacionalizacija in lokalizacija. Predstavljen je pojem internacionalizacija, kateri so razlogi, da se podjetje internacionalizira, iz katerih faz je sestavljen proces internacionalizacije in kaj vse je potrebno pri tem upoštevati. Dotaknil se bom tudi vprašanja, ali internacionalizacija deluje pozitivno na gospodarstvo. Na kratko je predstavljen tudi pojem lokalizacija.

V četrtem poglavju so natančno predstavljena načela delitve pristojnosti med EU in državami članicami, in sicer načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti, načelo sorazmernosti (proporcionalnosti), načelo primarnosti, načelo upoštevanja nacionalne identitete držav članic oz. njihove državne ureditve, načelo nacionalnega izvajanja (implementacije) in načelo sodelovanja v dobri veri.

V petem poglavju je predstavljena tritebrna zgradba EU, na kateri je EU temeljila do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe.

V šestem poglavju so navedene bistvene novosti Lizbonske pogodbe, glede na prej obstoječe pogodbe. Z Lizbonsko pogodbo ima EU enotno pravno osebnost, odpravljena tritebrna struktura, pri čemer je bila ohranjena posebna narava skupne zunanje in varnostne politike.

Nato je sedmo poglavje posvečeno ureditvi pristojnosti EU, kako so bile pristojnosti urejene pred Lizbonsko pogodbo in kakšna je razmejitev pristojnosti po Lizbonski pogodbi. Podrobno so opisane tri glavne vrste pristojnosti, ki so opredeljene v Lizbonski pogodbi: izključne pristojnosti EU, deljene pristojnosti EU in držav članic EU in podporne pristojnosti EU.



V osmem poglavju je predstavljena pravna osnova za delitev pristojnosti. Pravni osnovi delitve pristojnosti sta PEU in PDEU. Zadnje poglavje je namenjeno opisu nadzora nad izvajanjem subsidiarnosti in sorazmernosti. Ločimo sodni nadzor, ki ga izvaja Sodišče EU in politični nadzor, ki ga izvajajo nacionalni parlamenti. Predstavljen je tudi Odbor regij, ki je z Lizbonsko pogodbo postal varuh subsidiarnosti.

## 2 PRISTOJNOST

Pristojnost je zaokrožena celota pooblastil in dolžnosti, ki jih za postopanje posameznih organov predpisujejo zakoni. Izhaja iz predpisov in daje organom pravico in dolžnost, da odločajo o določeni zadevi. Pomen pristojnosti se kaže v tem, da se za vsako zadevo določi organ, ki je pooblaščen, da odloči v konkretni zadevi, na določenem področju. Določena je z zakonom ali pa s predpisom, ki temelji na zakonu. V primeru, da odloči nepristojen organ, to pomeni, da je organ v postopku ravnal nezakonito. S pristojnostjo se določi delovno področje organa in območje, v katerem deluje organ. Pojem pristojnost označuje hkrati pooblastilo in obveznost.

Grafenauer loči stvarno in krajevno pristojnost (Grafenauer, 2001, str. 51). Stvarna pristojnost določa v katerih zadevah, po vsebini določenih, ima organ pooblastilo, da ravna oz. da odloči na nekem področju. Krajevna pristojnost pa pove, na katerem območju ima organ pooblastilo, da ravna oz. odloči (Grafenauer in Breznik, 2005, str. 127).

V praksi je možno, da želi več organov istočasno izpolnjevati svojo pristojnost v isti zadevi. V tem primeru govorimo o sporu o pristojnosti in o tem ponavadi odloči nadrejeni organ.

Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) opredeljuje, da je pristojnost z zakonom dana pravica in dolžnost opravljati kako dejanje, o čem odločati. Pristojnost označuje tudi prenos pristojnosti od enega organa na drug organ. Nanašajoč se na pravo loči krajevno, sodno, stvarno in upravno pristojnost. Krajevna pristojnost sodišča, upravnega organa, je po zakonu omejena na določeno območje; sodna pristojnost pomeni dejstvo, da o določeni zadevi odloča sodišče; stvarna pristojnost je pooblastilo nanašajoč se na predmet, zadevo; upravna pristojnost izraža dejstvo, da o določeni zadevi odloča upravni organ.

Oxfordov slovar navaja pristojnost kot zmožnost narediti nekaj uspešno in učinkovito; kot zakonsko pooblastilo sodišču ali drugemu organu, da obravnava posamezno zadevo.

### **3 INTERNACIONALIZACIJA IN LOKALIZACIJA**

V Zahodni Evropi sta prisotna dva nasprotna trenda in sicer internacionalizacija in lokalizacija poslovanja.

Internationalizacija širše označuje vse oblike mednarodnega ekonomskega sodelovanja. Ekonomska dejavnost se širi v številne države.

Ožje pa internacionalizacija pomeni rast podjetja in delovanje podjetja v tujini. Gre za neposredne naložbe v tujino, s katerimi si podjetje ustvari podružnice. Z naraščanjem prodaje pa lahko v tujini vzpostavi tudi proizvodnjo (Trtnik, 1999, str. 7).

Kenneth trdi da se podjetje internacionalizira iz sledečih razlogov: boljšega razmerja med tveganjem in donosnostjo, tržnih nepopolnosti, poveča raznovrstnost (razpršenost) poslovanja, komparativnih prednosti, ekonomij obsega in prednosti iz vrednosti podjetja (Kenneth, 2002, str. 14).

Proces internacionalizacije sestoji iz več faz. Sprva je treba narediti strategijo izbire trgov, na katere trge v tujini naj podjetje vstopi. Nato mora razviti strategijo vstopa in strategijo proizvodov, opredeliti na kakšen način bo vstopilo na trg in s kakšnimi proizvodi. Pri vsem tem je potrebno upoštevati finančni vidik, razpoložljivost delovne sile, organizacijsko strukturo podjetja in tehnološki vidik (Trtnik, 1999, str. 10).

Obstajati dve vrsti internacionalizacije, vhodna in izhodna internacionalizacija. Vhodna internacionalizacija je povezana z vplivom tujih konkurentov na domačem trgu. Podjetja na domačem trgu sodelujejo s tujimi podjetji z izvozom, skupaj s tujimi podjetji vlagajo v panoge v domači državi, kupujejo licence. Podobno tudi domača podjetja širijo svojo dejavnost na tuje trge in ta proces imenujemo izhodna internacionalizacija. V praksi se bolj poudarja izhodna internacionalizacija. Razlogi za razvoj izhodne internacionalizacije so predvsem nižji stroški dela, transporta, komunikacij, povečana mednarodna specializacija in mobilnejše delovne sile.

Nekatere države podpirajo vključevanje tujih podjetij in primer takega ravnanja so skupne naložbe. Ostale države pa vodijo restriktivno politiko glede vključevanja tujih podjetij. Primer restriktivne politike je omejitev uvoza določenih izdelkov in storitev. Najbolj pogosto podjetja vstopijo na najbližje trge, na trge, ki jih bolj poznajo, nato pa kasneje razširijo poslovanje na trge, ki so bolj oddaljeni. Internationalizacija poslovanja naj bi bila proces geografske raznolikosti in razpršenosti.

Proces internacionalizacije deluje pozitivno na gospodarstvo, saj gospodarstvo na ta način razvije konkurenčne prednosti. Manjša nagnjenost podjetij k internacionalizaciji povečuje možnost, da podjetje propade.

Trtnik opisuje, da so empirične študije pokazale, da so neposredne naložbe v tujino postajajo vedno bolj pomemben način internacionalizacije (Trtnik, 1999, str. 12).

Ne le multinacionalke iz razvitih držav, ampak tudi majhna in srednja podjetja se zavedajo, da sta njihova rast in razvoj vedno bolj odvisna od nagnjenosti k internacionalizaciji (Jaklič, 2006, str. 6). Tudi v ne tako razvitih državah so nastale multinacionalke, vendar te zadovoljujejo le ožje niše ali pa so usmerjene le v posamezne regije.

V zahodnem svetu je uveljavljeno povezovanje majhnih in srednje velikih podjetij v podjetniške grozde oz. tehnološke mreže (Rataj, 2007, str. 47). Takšno povezovanje je moč zaslediti tudi v srednji in jugovzhodni Evropi, predvsem na ozemlju držav bivše Jugoslavije.

Stopnjo internacionalizacije lahko merimo z različnimi kazalniki, primer je delež prodaje v tujini v primerjavi s celotno prodajo, primerjamo sredstva »doma« in v tujini, primerjamo prihodke, število zaposlenih v tujini. Z internacionalizacijo poslovanja obstaja določeno tveganje izgube deleža podjetja, zato je potrebno sproti analizirati poslovanje in morebitne napake tudi sproti odpravljati (Hejazi et al., 2005, str. 1).

Mona Baker v svojem delu *Routledge Encyclopedia of Translation Studies* navaja, da je v splošnem pomenu lokalizacija proces izdelave ali prilagoditve določenega izdelka točno določenemu okolju, pri čemer pa je potrebno upoštevati jezik, kulturo in pogoje delovanja na ciljnim trgu. Z lokalizacijo lahko ciljni uporabniki uporabljajo izdelek brez težav in brez znanja tujih jezikov. Sem spadajo tudi navodila za uporabo in dokumentacija o izdelkih. V ožjem pomenu pa gre za postopek s katerim se prevede »izviren jezik« izdelka v jezik v ciljni državi.

Podjetja vedno več vlagajo v lokalizacijo, predvsem so to podjetja, ki se ukvarjajo s strojno in programsko opremo.

## **4 NAČELA DELITVE PRISTOJNOSTI MED EVROPSKO UNIJO IN DRŽAVAMI ČLANICAMI EVROPSKE UNIJE**

### **4.1 NAČELO PRENOSA PRISTOJNOSTI**

Evropska unija lahko sprejema pravne akte samo v okviru tistih pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice. Pomembno vlogo pri opredeljevanju pristojnosti ima sodna praksa Sodišča Evropske unije.

Člen 352 PDEU vsebuje splošno zakonodajno pooblastilo, ki določa, da če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe. Na podlagi tega člena lahko Unija sprejema pravne akte vsakokrat, kadar na določenem področju nima izrecne zakonodajne pristojnosti. Gre za t. i. klavzulo o fleksibilnosti.

Člen 5 PEU pravi, da za razmejitev pristojnosti EU velja načelo prenosa pristojnosti. V skladu s tem načelom EU deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice s PEU in PDEU.

### **4.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI**

Načelo subsidiarnosti je del Pogodbe o Evropski uniji in opredeljuje kdaj ima Evropska unija prednost pri ukrepanju pred državami članicami pri izvajanju deljenih pristojnosti.

Pravna podlaga je člen 5 PEU, ki pravi da za izvajanje pristojnosti Unije veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

To načelo je izvzeto iz področij, na katerih ima pristojnost izključno EU. Cilj načela je zavarovati možnost ukrepanja in odločanja držav članic, po drugi strani pa da Evropski uniji pooblastilo, da ukrepa v primerih, kadar države članice niso zadovoljivo realizirale ciljev zaradi preobsežnosti ali slabih učinkov ukrepanja. Namen tega načela je čimbolj približati odločanje državljanom Evropske unije.

Načelo subsidiarnosti se uporablja v vseh institucijah Evropske unije. V praksi ima pomen še posebej v Evropskem parlamentu, Svetu Evropske unije in Evropski komisiji. Lizbonska pogodba povečuje moč nacionalnih parlamentov in Sodišča Evropske unije pri nadzoru izvrševanja načela subsidiarnosti.

Načelo ne izhaja iz sodne prakse Sodišča EU, ampak je rezultat dolgotrajnih pogajanj pred podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1993.

#### **4.2.1 ZGODOVINA NAČELA SUBSIDIARNOSTI**

Načelo subsidiarnosti je bilo prvič uradno zapisano v zakonodaji Evropske unije z Maastrichtsko pogodbo, ki je bila podpisana februarja 1992 v nizozemskem Maastrichtu in je stopila v veljavo novembra 1993. Maastrichtska pogodba je pravno in politično združila države članice. Ta pogodba je to načelo vključila v drugi pododstavek PES. Začetki tega načela pa segajo v leto 1951. Člen 5 Pogodbe o ustanovitvi ESPJ zagotavlja, da ima Evropska skupnost neposreden vpliv na proizvodnjo in trg le, če to zahtevajo okoliščine. Leta 1987 je Enotni evropski akt uvedel načelo subsidiarnosti na področju varovanja okolja.

Amsterdamska pogodba, podpisana leta 1997 in je začela veljati leta 1999, je v evropske pogodbe vključila protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Pravila o uporabi načela niso navedena v pogodbah, ampak so jih uskladili s celostnim pristopom leta 1992 v Edinburgu. Ta pravila so postala pravno zavezujoča in tudi sodno preverljiva.

Lizbonska pogodba spreminja PEU in PDEU. Člen 5 PES je Lizbonska pogodba razveljavila in načelo subsidiarnosti navedla v členu 5 PEU. Dodatno opredeljuje regionalno in lokalno rabo načela. V Lizbonsko pogodbo je vključen tudi Protokol o uveljavljanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Novost Lizbonske pogodbe pri tem protokolu je opredeljena vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru nad spoštovanjem načela subsidiarnosti.

#### **4.2.2 OPREDELITEV NAČELA SUBSIDIARNOSTI**

Namen načela subsidiarnosti je jamstvo neodvisnosti nižjih organov v odnosu do višjih organov. Zajema delitev oblasti na različnih ravneh in je institucionalna podlaga za zvezne države.

Predstavlja merilo, kako si EU in države članice delijo pristojnosti. Izključuje posredovanje EU v primerih kadar se države članice lahko učinkovito dogovorijo. Določa tudi, da sme Evropska unija izvajati svoje pristojnosti v primerih ko države članice niso zmožne učinkovito uresničiti ciljev, navedenih s pogodbami.

Za ukrepe unije po načelu subsidiarnosti morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji:

- 1.) Področje ni v izključni pristojnosti Evropske unije

2.) Države članice niso dovolj učinkovito dosegale predlaganih ukrepov

3.) Ukrep lahko uspešneje izvede Evropska unija

#### **4.2.3 PODROČJE UPORABE**

Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe ni bilo jasne meje glede uporabe načela subsidiarnosti, saj v pogodbah pristojnosti niso bile določene po področjih, ampak so bile opisane le funkcije Evropske unije.

Lizbonska pogodba opredeljuje področja, ki so v izključni pristojnosti EU in tista, kjer si EU in države članice EU delijo pristojnost. Poenostavila je tudi področja uporabe tega načela.

Načelo subsidiarnosti se uporablja v vseh institucijah Unije.

#### **4.3 NAČELO SORAZMERNOSTI (PROPORCIONALNOSTI)**

Z vidika ustavnega prava imajo splošna pravna načela v večini držav članic ustavni položaj. Najbolj znana so zlasti načelo avtonomnosti, načelo subsidiarnosti, načelo primarnosti in načelo neposredne učinkovitosti. Sodišče lahko prek svojih odločb dopolni seznam splošnih pravnih načel. V teoriji se je ustvaril seznam splošnih pravnih načel, ki jih Sodišče uporablja pri uporabi in interpretaciji temeljnih aktov EU (Grad, 2007, str. 99).

Med splošna pravna načela spadajo naslednja načela:

- načelo varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin
- načelo sorazmernosti
- načelo pravne varnosti in načelo legitimnih pričakovanj (načelo varstva zaupanja v pravo)
- načelo nediskriminacije
- načelo preglednosti delovanja (načelo transparentnosti)

Načelo sorazmernosti izvira iz nemškega pravnega reda. V začetku se je pojavilo kot varovalka pri odločanju, kjer se primernost ukrepa določa v povezavi s ciljem, ki ga ukrep prinaša. Pomeni zagotavljanje ravnotežja med ciljem in sredstvi, ki so potrebna za doseg cilja.

Zapisano je v temeljnih aktih EU. V členu 5 PEU je zapisano, da ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb, kar pomeni, da noben ukrep EU ne sme preseči okvirov, ki so potrebni za uresničitev ciljev navedenih v PEU in PDEU.

Načelo veže tako institucije Evropske unije kot tudi državne organe, ki izvršujejo pravo EU. Dolžne so ga upoštevati tudi države članice. Za najodmevnejši primer, v katerem je Sodišče EU presojalo o doslednosti spoštovanja načela sorazmernosti s strani države članice je zadeva Cassis de Dijon, ko je odločilo, da je bil nemški predpis, s katerim je Nemčija prepovedala prodajo alkoholne pijače, ki ni presegala določene stopnje vsebnosti alkohola, nesorazmeren in je omejeval prost pretok blaga. Mnenje sodišča je bilo, da bi bilo možno ukrep nadomestiti z milejšim, ki bi manj posegel v prost pretok blaga (Grilc, 2001, str. 143).

Zanimiva je tudi zadeva 40/82 Commission vs. United Kingdom, ko je Sodišče odločilo, da ukrep britanske vlade ni bil v skladu s PES, ko je prepovedala uvoz perutnine iz vseh držav članic razen Irske in Danske. Sodišče je svojo odločitev utemeljilo tudi z dejstvom, da je bil ta ukrep sprejet tik pred božičem, ko je uvoz puranov in druge perutnine v Veliko Britanijo največji, predvsem iz Francije.

Poudarjen pomen ima to načelo zlasti na področju ekonomskih politik, torej tam, kjer ima EU največje pristojnosti. To je vidno pri nalaganju davkov, taksah, trošarinah in pri nekaterih ekonomskih dejavnostih, da se dosežejo ekonomski cilji. Pri presoji upravičenosti takih obremenitev, Sodišče presoja sorazmernosti tega ukrepa glede na cilje, ki jih zasleduje.

Kadar Sodišče presoja sorazmernost mora odločiti o treh vprašanjih:

- 1.) ali je sredstvo primerno za dosego cilja
- 2.) ali je sredstvo sploh potrebno za dosego cilja
- 3.) ali sredstvo pomeni za posameznika preveliko breme glede naj cilj

Sodišče ne presoja vseh vprašanj pod enakimi pogoji, saj se glede na konkretno zadevo oz. primer opredeli, kako strogo bo presojalo. Najstrožje bo presojalo takrat, kadar posameznik trdi, da se bo z ukrepom poseglo v njegove pravice. Srednje strogo bo presojalo, kadar bo posameznik trdil prekomernost sankcije, ne pa tudi da je ukrep napačen. Najmanj strogo bo Sodišče presojalo v tistih zadevah, »ko posameznik napada izbiro določene politike oziroma pristopa k reševanju zadev« (Grad, 2007, str. 103). Rezultat presoje sorazmernosti je odvisen predvsem od odločitve, kako strogo bo Sodišče presojalo. Sodišče vedno presoja najstrožje pri presoji sorazmernosti glede posegov v človekove pravice in temeljne svoboščine.

Sodišče uporablja načelo sorazmernosti tudi pri presoji aktov držav članic. Zelo strogo presoja akte in ukrepe držav članic, s katerimi se omejujejo pravice iz temeljnih aktov EU (Grad, 2007, str. 104).



## **NAČELO PRIMARNOSTI**

Načelo primarnosti, poimenovano tudi načelo supremacije («Supremacy of European Union Law») je leta 1964 razvilo Sodišče v zadevi Costa/ENEL. To načelo pomeni, da pravna pravila, ki jih je sprejela Unija, prevladajo nad pravili pravnega reda držav članic.

To načelo razrešuje vprašanje, katero pravo naj se uporabi v konkretnem primeru, v primeru kadar si pravo EU in nacionalno nasprotujeta. Da se pojavi vprašanje, katero pravo naj se uporabi morata biti izpolnjena dva pogoja:

- 1.) pravno razmerje mora urejati pravo EU
- 2.) predpis EU in državni predpis morata biti v konfliktu.

Stališče Sodišča EU je, da ima pravo EU vedno prednost pred nacionalnim pravom, od zadeve Internationale Handelsgesellschaft ima prednost tudi pred državnim ustavnim pravom, vključno s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami. Država se ne more sklicevati na svojo ustavo, da bi s tem upravičila kršitev prava EU. Za razmerje med pravom EU in nacionalnim pravom je značilno, da vsak pravni akt EU prevlada nad ustavo držav članic. Pri tem tudi ni pomembno kateri akt je bil prej sprejet, evropski ali državni.

Med pravom EU in nacionalnim pravom ne velja splošno interpretativno načelo *lex posterior derogat legi priori*, predpis prava EU ima prednost pred nacionalnim, četudi je bilo nacionalno pravo sprejeto kasneje.

Po drugi strani pa imajo države članice dolžnost, da ne sprejemajo predpisov, ki ne bi bili v skladu s prej sprejetimi predpisi EU. Če bi država članica sprejela predpis, ki bi nasprotoval predpisu Unije, bi to pomenilo kršitev prava Unije in zoper to državo se lahko začne postopek pred Sodiščem. Predpise, ki pa že obstajajo in nasprotujejo predpisom Unije, pa morajo države članice čimprej uskladiti s predpisom Unije. Za nacionalna sodišča in za druge državne organe velja dolžnost, da ne smejo uporabiti državnega prava, v primeru da to pravo nasprotuje predpisom Unije. Načelo primarnosti ne pomeni, da je nacionalni predpis razveljavljen, temveč da se ga ne sme uporabljati v pravnih razmerjih, ki spadajo pod pravo Unije. Za pravna razmerja, v katerih Unija ni vključena, velja nacionalni predpis in se ga tudi lahko uporablja.

Po stališču Sodišča načelo primarnosti prava Unije pomeni, »da je razmerje med določbami pogodbe in neposredno uporabljivimi ukrepi organov Skupnosti na eni strani ter notranjim pravom na drugi strani tako, da so določbe notranjega prava avtomatično neuporabljive«, v primeru da nasprotujejo pravu Unije (Grad, 2007, str. 80).

Sodišče je v sodbi Simmenthal iz leta 1978 zapisalo, da:

»mora vsako nacionalno sodišče, v primerih v okviru njegove pristojnosti, v celoti uporabljati pravo Skupnosti in varovati pravice, ki jih to daje posameznikom ter mora spregledati vsako predhodno ali naknadno določbo domačega prava, ki je z njim v nasprotju« (Grad, 2007, str. 80).

Ta dolžnost se nanaša na sodišča in pa tudi na vsak oblastni organ, ki odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov. Državni organi so tako dolžni zagotavljati učinkovitost evropskega prava na svojem ozemlju, to izhaja iz načela lojalnega delovanja (načelo ravnanja v dobri veri), ki določa dolžnost držav, da zagotovijo izpolnjevanje svojih obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb in aktov institucij EU.

Če državni organi ne uporabljajo predpisov Unije, kot to zahteva načelo lojalnega delovanja, to pomeni kršitev prava Unije, poseže pa lahko tudi v pravice posameznikov. Izjemnega pomena je sodba v zadevi Francovich iz leta 1990. Takrat je Sodišče uvedlo načelo odškodninske odgovornosti države zaradi kršitev prava Unije. Zapisalo je, da bi »polna učinkovitost pravil skupnosti bila ogrožena in varstvo pravic po teh pravilih oslABLJENO, če posamezniki ne bi mogli dobiti odškodnine za kršitve prava Skupnosti, za katere je odgovorna država« (Grad, 2007, str. 80). Škoda lahko nastane z storitvijo ali opustitvijo ravnanja in ni pomembno kateri državni organ je odgovoren. Primer opustitve ravnanja je, kadar zakonodajni organ ne prenese obveznosti iz kake direktive v notranji pravni sistem ali pa kadar Vrhovno sodišče ni uporabilo pravnih pravil Unije.

#### **4.3.1 NAČELO PRIMARNOSTI V PRAKSI DRŽAV ČLANIC**

Z izhodišča kriterija za presojanje pristojnosti ustavnih sodišč se je pojavljalo vprašanje prednosti evropskega prava. To vprašanje se je pojavljalo tudi pred nacionalnim ustavnim redom oz. kako naj pri tem ravna ustavno sodišče, če pravo Unije nasprotuje nacionalnemu ustavnemu pravu. Odnos nacionalnih sodišč ni bil vedno enak, glede na čas. V šestdesetih letih prejšnjega stoletja je prevladovala naklonjenost primarnosti evropskega prava, v sedemdesetih letih je prišlo do zaostrovanja dialoga med ustavnimi sodišči držav članic in Sodiščem, osemdeseta so bila obdobje otoplitve odnosov, v začetku devetdesetih pa je prišlo do ponovne zaostritve odnosov in do poudarjanja primarnosti nacionalnega ustavnega prava. Od prvih šestih članic Unije so imele samo tri ustavno sodstvo, to so bile Nemčija, Italija, Francija in prav v teh državah je prišlo do največjih zapletov.

#### **4.4 NAČELO UPOŠTEVANJA NACIONALNE IDENTITETE DRŽAV ČLANIC OZ. NJIHOVE DRŽAVNE UREDITVE**

Že v členu 4 PEU je zapisano, da Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi

političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo. Spoštuje njihove temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti. Zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice.

To načelo naj bi preprečevalo Uniji, da bi posegala v pristojnosti, ki so še vedno v domeni držav članic.

#### **4.5 NAČELO »NACIONALNEGA IZVAJANJA (IMPLEMENTACIJE)«**

V skladu s tem načelom predpise Unije uresničujejo organi držav članic, v skladu s predpisi, določenimi v njihovih ustavah.

Uredba je pravni akt Unije, ki v državah članicah »velja v skladu z načeloma primarnosti in neposredne uporabnosti« (Služba vlade RS za zakonodajo, 2011).

Direktive, ki jih sprejema Unija, morajo države članice prenesti v svoj pravni red. So pravni akti, ki so praviloma namenjeni vsem državam članicam. Države članice zavezuje glede cilja, vendar imajo članice izbiro glede oblike in sredstev za uresničitev ciljev Unije v njihovem pravnem redu. Članice morajo upoštevati predpisan rok za implementacijo direktive v svoj pravni red.

Država lahko prenese direktivo v svoj pravni red na tri načine:

- 1) Temeljni pristop: zagotavlja popoln vsebinski prenos direktive v pravni red države članice
- 2) Dobeseden prenos delov besedila direktive v pravne akte držav članic
- 3) S sklicevanjem na posamezne določbe direktive: praviloma gre za sklicevaje na tehnične priloge direktiv.

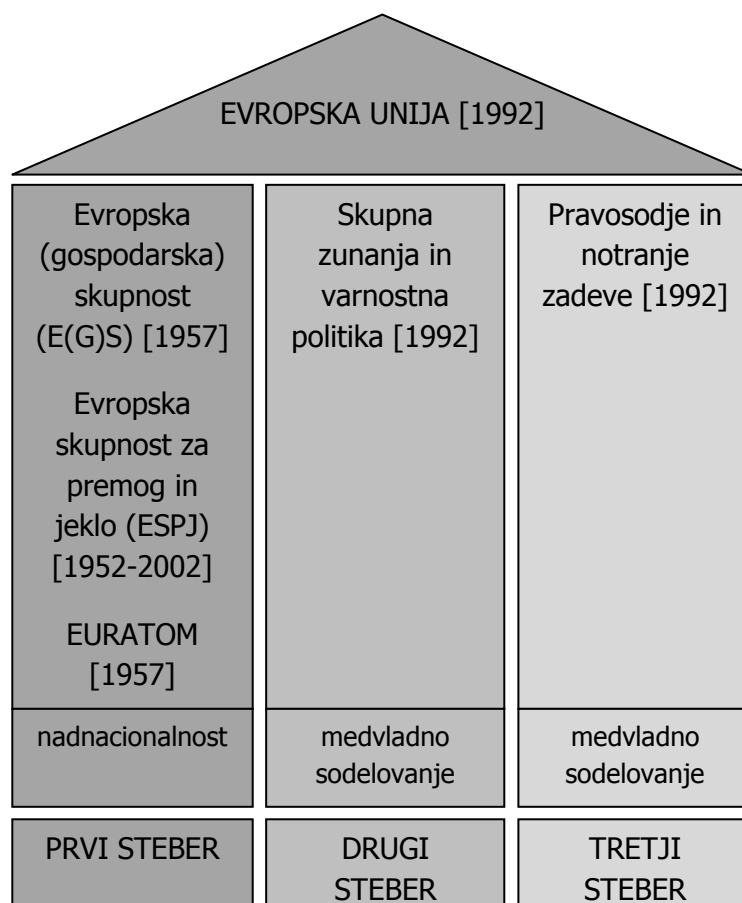
»Glede odločb in sklepov veljajo enaka pravila kot glede uredb – po temeljitem pregledu njihove vsebine je treba ugotoviti, kaj (če sploh) je treba ukreniti na nacionalni ravni, in temu primerno pripraviti ustrezen pravni akt, s katerim naj se omogoči popolna neposredna uporaba tega pravnega akta v nacionalnem pravnem redu« (Služba vlade RS za zakonodajo, 2011).

## **4.6 NAČELO SODELOVANJA V DOBRI VERI**

V tretjem odstavku člena 4 PEU je zapisano, da se EU in države članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb. To načelo izraža vzajemno solidarnost med Evropsko unijo in državami članicami, povzeto po federativnih ureditvah. Iz načela izhaja pozitivna in negativna obveznost. Pozitivna obveznost pomeni, da države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije. Negativna obveznost pa pomeni, da se države članice vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Unije. Da pride v poštev načelo lojalnega sodelovanja, mora iti za izvrševanje pristojnosti EU. Cilj tega načela je večja učinkovitost evropskega prava.

## 5 TRISTEBRNA ZGRADBA EVROPSKE UNIJE

Slika 1: Tristeburna struktura Evropske unije



Vir: Prirejeno po Bohinc (2007, str. 16).

Evropska unija je bila ustanovljena s Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba) leta 1993. PEU je združila obstoječe Evropske skupnosti in dodala nove pristojnosti s katerimi se institucije Skupnosti do tedaj še niso ukvarjale. Nove pristojnosti so se nanašale predvsem na skupno zunanjo in varnostno politiko in na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. EU je tedaj vključevala Evropsko skupnost in nova področja, na katerih države članice tesneje medsebojno sodelujejo. Člen 1 Pogodbe o Evropski uniji je označeval EU kot novo stopnjo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope ter, da Unija temelji na tej pogodbi in na PEDU.

Sodelovanje držav članic ni bilo na vseh področjih enako povezano in enako tesno. Bistvena razlika je obstajala med področji, ki so spadala v okvir pristojnosti Evropske unije in področji, ki jih je PEU uvedla na novo. »Temeljno razlikovanje med skupnostnim in

neskupnostnim delom EU je v tem, kolikšno stopnjo integracije so države dosegle na določenem področju« (Grad, 2007, str. 42).

Zgradba EU je temeljila na treh stebrih. V prvi steber sta spadala Evropska skupnost, ki je temeljila na PES in Evropska skupnost za jedrsko energijo. V prvi steber pa je spadala tudi ESPJ, ki je prenehala obstajati leta 2002. V drugi steber so spadale določbe PEU o SZVP, v tretji steber pa določbe Pogodbe o Evropski uniji o policijskem in pravosodnem sodelovanju o kazenskih zadevah. Prvi steber je bil »jedro Unije«, ki se je po stopnji integracije bistveno razlikoval od drugega in tretjega stebra. V drugem stebru je bilo sodelovanje držav članic najmanj tesno, v primerjavi s prvim in tretjim stebrom.

V vseh treh stebrih so delovali isti organi, ki pa so imeli v različnih stebrih različne pristojnosti, delovali so na različnih pravnih podlagah in so tudi sprejemali različne pravne akte. Vpliv držav članic je bil od stebra do stebra različen. Za ES je bil značilen trend večinskega odločanja, pri čemer se je vloga posameznih držav zmanjševala, odločanje v drugem in tretjem stebru pa je večinoma potekalo po mednarodnem principu soglasja vseh držav udeleženk.

PEU je poleg tristebrne strukture uvedla tudi novosti, ki so bile skupne vsem trem stebrom. Grad navaja, da »gre za določbe, ki pomenijo pravno vez med posameznimi stebri in predstavljajo pravno nadstavbo, ki pokriva vsa področja delovanja Unije« (Grad, 2007, str. 43). Primer novosti je, da je PEU določila postopek spreminjanja pogodb na katerem temelji Unija (ustavnorevizijski postopek), bil je določen tudi postopek sprejema novih držav v Unijo. PEU je določila tudi temeljna pravna načela na katerih temelji Unija. Določeno je bilo, da Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države. EU se je tudi zavezala, da bo spoštovala temeljne pravice, kot jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950.

Za razmerje med stebri je bilo značilno, da institucije EU niso smele delovati na podlagi določb drugega in tretjega stebra, če so bili izpolnjeni vsi pogoji po določbah iz prvega stebra, kar pomeni da države niso smele obiti strožjih pravil in uporabiti pravila drugega iz tretjega stebra. Evropsko sodišče je avtoritativno odločalo, kje so bile meje med posameznimi stebri.

V prvi steber je formalno spadalo vse delovanje EU, ki je imelo pravno podlago v PES in v pogodbi o Evropski skupnosti za jedrsko energijo. Delovanje Skupnosti je bilo po vsebini opredeljeno v členu 2 PES. Skupnost je spodbujala uravnotežen, skladen in trajnosten razvoj gospodarstva, enakost med spoloma, visoko stopnjo zaposlenosti in socialne zaščite, trajnostno rast, visoko stopnjo konkurenčnosti, izboljšanje kakovosti okolja, zvišanje kakovosti življenja, ekonomsko in socialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami. Cilji Skupnosti so bili le interpretativno vodilo, ki je pomagalo institucijam,

predvsem Sodišču, pri razmejevanju konkretnih pristojnosti Skupnosti v razmerju do držav članic.

Delovanje skupnosti je podrobneje določal člen 3 PES. Znotraj prvega stebra so bila pravila glede konkurence ter vzpostavitvi in ohranjanju notranjega trga, kjer so zagotovljene štiri temeljne svoboščine in sicer prosto gibanje oseb, blaga, storitev in kapitala. V prvi steber so spadale še pristojnosti iz področja kmetijstva, ribištva, okolja, prometne politike, raziskav in razvoja, varstva potrošnikov, industrije, energetike, turizma, zaposlovanja, socialne politike, varovanja zdravlja, izobraževanja, poklicnega usposabljanja in kulture.

Amsterdamska pogodba je v prvi stebel vključila tudi področje vizumov, priseljevanja, azila in drugih ukrepov, ki se nanašajo na prosto gibanje oseb, ki je bilo pred tem v tretjem stebru. Zaradi politične občutljivosti se je kljub prestavitvi v prvi steber to področje razlikovalo od drugih področij delovanja Skupnosti. Razlika je bila v postopku sprejemanja odločitev, kjer je zakonodajne akte sprejemal Svet soglasno, po predhodnem posvetovanju z Evropskim parlamentom. Prehodno obdobje je trajalo pet let, nato so se tam odločitve sprejemale po postopku soodločanja Sveta in Evropskega parlamenta, z večino. Manjša je bila tudi vloga Sodišča, saj za nekatere ukrepe na tem področju ni bilo pristojno. Z Lizbonsko pogodbo je to področje obravnavano enako kot druge pristojnosti Unije, odločitve se sprejemajo po postopku soodločanja in popolnim nadzorom Sodišča, ki ima to pristojnost.

Pomemben del prvega stebra je predstavljala skupna ekonomska in monetarna politika. Ekonomska politika je temeljila na tesni usklajenosti ekonomskih politik držav članic, ki so se izvajala v skladu z načeli odprtega tržnega gospodarstva s svobodno konkurenco (člen 98 Pogodbe o Evropski skupnosti). Pri monetarni politiki je šlo predvsem za določitev fiksnih deviznih tečajev in uvedbo enotne evropske valute in s tem za denarno politiko, ki bo skrbela za stabilnost cen. Temeljna načela monetarne politike so bile stabilnost cen, zdravi monetarni pogoji, zdravje javnih financ in uravnoteženost plačilne bilance. Ustanovljen je bil ESCB, ki vključuje ECB in nacionalne centralne banke držav članic. Pomemben ukrep monetarne politike je bil uvedba skupne denarne valute evro. Slovenija je evro uvedla 1.1.2007.

V prvi steber je bilo vključeno tudi državljanstvo EU. Državljanstvo EU ne nadomešča nacionalnega državljanstva, ampak ga dopolnjuje. »Državljeni EU so vse osebe z državljanstvom ene izmed držav članic« (Grad, 2007, str. 45). Državljeni EU imajo politične pravice, pomembne so predvsem pravica voliti in biti voljen v Evropski parlament, v državi prebivališča sodelovati na lokalnih volitvah, nasloviti peticijo na Evropski parlament, pravica pritožiti se evropskem varuhu za človekove pravice (to pravico imajo tudi nedežavljeni EU). Vsak državljan ima v tretjih državah tudi pravico do diplomatske in konzultarne zaščite pri organih katere koli izmed držav članic pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane tiste države članice.

V drugi steber je bila vključena SZVP. Cilji SVZP so krepitev varnosti Unije, ohranjanje miru, krepitev mednarodne varnosti, spodbujanje mednarodnega sodelovanja, utrjevanje in razvijanje demokracije, pravne države, spoštovanje človekovih pravic in zaščita skupnih vrednot, neodvisnosti in celovitosti Unije. PEU zavezuje države, da brez pridržkov podpirajo zunanjo in varnostno politiko EU z upoštevanjem načel lojalnosti in medsebojne solidarnosti. Glavno vlogo pri sprejemanju odločitev je imel Evropski svet, ki je določal načela in smernice SZVP, oblikoval je skupne strategije. Pristojnost konkretnega odločanja je imel Svet, saj je sprejemal odločitve, ki jih je v smernicah določil Evropski svet. Pomen ostalih institucij je bil v drugem stebru močno zmanjšan, saj komisija ni imela izključne iniciativne pristojnosti, Evropski parlament je bil »zmanjšan« na posvetovalno telo, sodna oblast Sodišča pa je bila popolnoma izključena. Na področjih, ki so spadala v drugi steber ni bilo sodnega nadzora. V tem stebru je Svet odločitve praviloma sprejemal s soglasjem.

V tretji steber je spadalo policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah. Cilj Unije v okviru tretjega stebra je bil zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva, svobode, pravice in boj proti ksenofobiji in rasizmu. Cilj je bil tudi preprečevati organizirani in neorganizirani kriminal, boj proti terorizmu, kaznivim dejanjem proti otrokom, trgovini z ljudmi, boj proti korupcijam in goljufijam in proti nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in orožjem. Te cilji so se dosegali na podlagi tesnega sodelovanja med policijskimi, carinskimi, sodnimi in drugimi pristojnimi organi. PEU tudi natančno določala ukrepe na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja. Leta 1995 je bil s konvencijo ustanovljen Evropski policijski urad Europol.

Glavni organ odločanja v tretjem stebru je bil Svet, ki je sprejemal odločitve soglasno. Za uresničevanje ciljev je Svet sprejemal okvirne sklepe, skupna stališča, sklepe in pripravljali je konvencije, ki so jih nato sprejele države članice. Pravni akti, ki so bili sprejeti v okviru tretjega stebra niso imeli neposrednega učinka, v primerjavi s prvim stebrom kjer so pravni akti imeli neposredni učinek. Primerjalno z drugim stebrom, v tretjem stebru ni bila v celoti izključena pristojnost Sodišča. Sodišče je bilo pristojno le v nekaterih zadevah in le za tiste države, ki so to pristojnost sodišča priznale s posebno izjavo.

Izjemnega pomena za tretji steber, je bila določba, ki je pravno omogočala, da so se ukrepi preselili iz tretjega v prvi steber in s tem postali skupnostno pravo. Z Lizbonsko pogodbo je bila tristebna struktura odpravljena, izginilo je tudi razlikovanje med skupnostnim in unijskim delom, saj je sedaj celotno delovanje Evropske unije podvrženo enakemu, z nekaterimi izjemami, pravnemu režimu.



## 6 BISTVENE NOVOSTI LIZBONSKE POGODBE

Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. Decembra 2007 na Evropskem vrhu v Lizboni. Pred sprejemom Lizbonske pogodbe so pravni red EU vsebinsko določale PEU (Maastrichtska pogodba) in PES (Rimska pogodba, ki je vključevala spremembe in dopolnitve). Po ratifikaciji v državah članicah evropski pravni red vsebinsko določa Lizbonska pogodba kot sprememba PEU in PES.

Ustavna reforma je bila po neuspešnih referendumih v Franciji in na Nizozemskem zavržena. Nato je Evropski svet junija 2007 na zasedanju sprejel mandat za medvladno konferenco za pripravo Pogodbe o reformi, ki je bila kasneje poimenovana v Lizbonsko pogodbo. Namen medvladne konference v Lizboni je bil Evropski uniji omogočiti večjo integracijo, večjo učinkovitost delovanja, učinkovitejše spopadanje z izzivi globalizacije, omogočiti nadaljno širitev Unije in bolj približati Evropsko unijo državljanom. Delo medvladne konference je nadaljevala skupina pravnih strokovnjakov, ki je bila odgovorna, da je dogovor iz mandata za medvladno konferenco oblikovala v pravni dokument, ki je dopolnjeval obstoječe pogodbe Unije. Skupina je svoje delo končala oktobra 2007 in pogodba je bila dokončno pravno-jezikovno usklajena novembra 2007. Proces poglobljanja in širitve Evropske unije se je začel s padcem Berlinskega zidu in se nadaljeval s širitvijo leta 2004 in Lizbonska pogodba predstavlja uspešen zaključek tega procesa. S sprejemom Lizbonske pogodbe se je zaključila negotovost, ki je nastala z zavrnitvijo dveh referendumom leta 2005. Lizbonska pogodba naj bi omogočala večjo integracijo EU, povečala naj bi učinkovitost Unije, zmanjšala demokratični deficit in približala Unijo državljanom držav članic.

Bistvene novosti Lizbonske pogodbe glede na prej obstoječe pogodbe:

- EU ima enotno pravno osebnost
- Odpravljena je bila tristebna struktura, pri čemer je bila ohranjena posebna narava skupne zunanje in varnostne politike
- Izrecno sta bili odstranjeni omembi ustavnosti in evropski simboli (himna, zastava in slogan)
- Vzpostavljena je bila funkcija stalnega predsednika Evropskega sveta z mandatom dveh let in pol, ki se lahko enkrat ponovi
- Vzpostavljena je bila funkcija visokega predstavnika EU za SVZP, ki opravlja delo prejšnjega visokega zunanjepolitičnega predstavnika Unije in komisarja za zunanje odnose
- Uvedena je bila možnost izstopa države članice iz EU
- Glasovanje z dvojno večino v Svetu je bilo preloženo na leto 2012, do leta 2017 pa velja prehodno obdobje

- Glede pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah so bile vgrajene nekatere varovalke za Veliko Britanijo in deloma Irsko
- Vključeno je bilo sklicevanje na Listino o temeljnih pravicah, ki je bila objavljena v Uradnem listu EU
- Dodano je sklicevanje na solidarnost med članicami glede energije in boja proti podnebnim spremembam
- Večja je vloga nacionalnih parlamentov v evropskem zakonodajnem procesu
- V merilih in postopkih za pristop novih držav članic je predvideno sklicevanje na vrednote EU in navedena so merila za pristop, o katerih se dogovori Evropski svet

Lizbonsko pogodbo so podpisali predsedniki vlad ali držav decembra 2007. Dan pred podpisom Lizbonske pogodbe so sprejeli in podpisali Listino o temeljnih pravicah v Strasbourgu predsednik Sveta Evropske unije Jose Socrates, predsednik Evropske komisije Jose Manuel Barroso in predsednik Evropskega parlamenta Hans-Gert Pöttering. Lizbonska pogodba se na to listino sklicuje v členu 6 PEU.

Lizbonska pogodba je začela veljati 1. decembra 2009. Z veljavnostjo Lizbonske pogodbe je tudi Listina o temeljnih pravicah postala pravno zavezujoča in del primarnega prava Unije.

## **7 UREDITEV PRISTOJNOSTI EVROPSKE UNIJE**

V vsaki skupnosti, ki je razdeljena na manjše skupnosti, se za razmerje med skupnostjo in njenimi deli pojavlja ključno vprašanje, katera raven o čem odloča (ali skupnost ali njeni deli), pojavlja se vprašanje razmejitve pristojnosti med ravnema. To vprašanje je najbolj aktualno in ureditev tega vprašanja je najbolj razvita v zveznih državah in predstavlja enega najpomembnejših delov zvezne ustave.

EU izvaja oblast, ki je nadrejena oblasti držav članic. Vprašanje razmejitve pristojnosti predstavlja najpomembnejše vprašanje, kadar govorimo o organiziranosti in delovanju EU. Institucije Evropske unije lahko odločajo samo o zadevah in to v takem obsegu, v okviru pristojnosti, kot je to določeno s pogodbami. Izkušnje so pokazale, da je to zelo občutljivo vprašanje, da obstaja stalna nevarnost širjenja pristojnosti Unije na račun držav članic. Podobno je v federacijah, kjer se to stalno dogaja, zato je ena najpomembnejših nalog zvezne ustave čimbolj natančno določiti pristojnosti zveze, čimbolj natančno razmejiti pristojnosti zveze in zveznih enot.

Kljub temu, da EU ni zvezna država, je določitev in razmejitev pristojnosti enako pomembna kot v federativni ureditvi. V federaciji državno oblast izvajajo zveza in zvezne enote. Razmejitev pristojnosti med zvezo in zveznimi enotami predstavlja enega najpomembnejših elementov zvezne ureditve.

Razmejitev pristojnosti se lahko opredeli na več načinov. V klasičnih federacijah, kot sta ZDA in Švica, zvezna ustava določa katere pristojnosti izvajajo zvezni organi in katere pristojnosti pripadajo zvezni enotam po načelu domneve pristojnosti v korist zveznih enot. V zvezni ustavi ZDA je določeno, da vse pristojnosti, ki niso bile z ustavo prenesene na ZDA, pripadajo državam. Zvezna ustava ne opredeljuje pristojnosti držav, ampak le prepoveduje državam odločanje o nekaterih zadevah, kar pomeni, da je v pristojnosti držav vse, kar ni v izrecni pristojnosti zveze. V drugih federacijah, primer sta Kanada in Sovjetska zveza, zvezna ustava poleg federativnih pristojnosti, določa tudi pristojnosti federalnih enot.

Izključne zvezne pristojnosti so v zvezni ustavi določene izčrpno, uporabljene morajo biti t. i. enumerativne metode brez rezervne klavzule, ki bi omogočala širitev pristojnosti zveze, kar pomeni, da federacija lahko deluje le na tistih področjih, ki so določena kot izključne pristojnosti federacije. Po drugi strani pa to pomeni, da morajo zvezni organi v celoti izvajati svoje dejavnosti na področjih izključne pristojnosti. Izključne zvezne pristojnosti zahtevajo, da zvezni zakon področje, ki je v izključni pristojnosti zveze, uredi v celoti (Grad, 2007).

V ZDA so sčasoma na podlagi zvezne ustavne ureditve poleg izrecnih pristojnosti razvili še dopolnilne pristojnosti.

Nekatere sodobne zveze imajo poleg izključnih pristojnosti v zvezni ustavi opredeljene tudi skupne pristojnosti, ki se lahko kažejo tudi kot konkurirajoče ali pa kot »mešane« pristojnosti. Pri konkurirajočih pristojnostih gre za pristojnosti, ki jih lahko izvajajo zvezni organi ali pa zvezne enote, amapak pravica zvezne enote, da sama uredi razmerje, se konča, ko določeno pravno razmerje uredi zvezna država. Pri mešanih pristojnostih pa gre za to, da zveza s svojimi akti ureja zadeve, vendar tako, da »imajo zvezne države enote dovolj maneverskega prostora, da ureditev s svojimi predpisi prilagodijo svojim posebnostim« (Grad, 2007, str. 54). Primer takih zveznih zakonov predstavlja zvezna ureditev v Nemčiji. Zvezna ustava v Nemčiji pozna tri vrste zveznih pristojnosti in sicer so to izključna zakonodaja, konkurirajoča zakonodaja in okvirna zakonodaja. Podobne zvezne zakone je poznala tudi Jugoslavija.

V zvezni državi zvezni pravni red in pravni red zvezne enote skupaj urejate družbene odnose v državi in da se lahko oba pravna reda učinkovito izvajata, morata biti usklajena. Načelo primarnosti pravi, da mora biti pravni akt zvezne enote usklajen z zveznim pravnim redom. Neusklajenost se rešuje na dva načina. Če pride do neusklajenosti se avtomatično uporabi zvezni zakon. Po drugem načinu to velja le do odločitve pristojnega organa, ki je ponavadi zvezno ustavno sodišče (Grad, 2007, str. 53).

## **7.1 UREDITEV PRISTOJNOSTI EVROPSKE UNIJE PRED LIZBONSKO POGODBO**

Do veljavnosti Lizbonske pogodbe pravna ureditev EU ni vsebovala sistematične razmejitve med pristojnostmi EU in pristojnostmi držav članic, pristojnosti organov EU niso bile sistematično določene. Zaradi tega je bila pravna ureditev pristojnosti nesistematična, nejasna in nepregledna, kar je omogočalo organom EU »težko nadzorovane posege v suverenost držav članic« (Grad, 2007, str. 155).

Pristojnosti EU so bile določene le na nekaterih področjih, v obliki t. i. omejenega posamičnega pooblastila.

Pristojnosti so bile določene v pogodbah, vendar nepregledno in netransparentno. Pomemben je bil člen 5 PES, ki je določal, da je Skupnost delovala v mejah pristojnosti in ciljev, ki jih je določala pogodba.

Skupnost je imela le tiste pristojnosti, ki so bile določene s pogodbo in jih je izvrševala zaradi doseganja ciljev, ki so bili navedeni v pogodbi. Vse druge pristojnosti na ozemlju EU so bile v domeni oblasti držav članic in so jih tudi izvrševali organi držav članic. Pogodbe pa niso natančno določile področij pristojnosti in so vsebovale različne klavzule, ki so omogočale širitev pristojnosti. Ureditev pristojnosti je bila bistveno šibkejša kot v sodobnih federacijah, ki v svojih ustavah v celoti določajo zvezne pristojnosti, po obsegu in do katere meje seže pristojnost.

Primer rezervne klavzule so bile določbe člena 94, 95 in 308. Na podlagi člena 94 in 95 so se lahko soglasno izdale direktive za prebliževanje zakonov in drugih predpisov držav članic, ki so neposredno vplivale na vzpostavitev in delovanje skupnega trga. Po določbi člena 308 (klavzula fleksibilnosti) pa so se lahko s soglasno odločitvijo Sveta sprejeli ukrepi, ki so bili potrebni za doseganje ciljev Skupnosti, ki so bili opredeljeni v pogodbi, pogodba pa ni predvidela pooblastil, ki so bili potrebni za doseganje teh ciljev.

Fleksibilna določitev pristojnosti je imela prednosti, ni pa zagotavljala varstva pred širitvijo pristojnosti v korist držav. Pomankljivosti so se pokazale, ko je Unija začela pridobivati nove pristojnosti in s širitvijo večinskega odločanja in zato se je začelo določati področja pristojnosti Unije.

Pristojnosti institucij EU so bile določene v ustanovitvenih pogodbah kot izrecne pristojnosti. Sodišče Evropskih skupnosti je ustvarilo teorijo izvedenih oz. domnevanih pristojnosti, ki niso bile izrecno določene v pogodbah, ampak so izhajale iz izrecnih pristojnosti EU, kar je pomenilo širitev pristojnosti EU. Glede na izvor so se pristojnosti

delile na izrecne in domnevane. Pri tej delitvi je bilo pomembno razlikovati znotraj tega pojma vsebino pristojnosti in ukrepe za izvrševanje teh pristojnosti in to je bilo v slovenskem jeziku težko ločiti, v drugih evropskih jezikih pa je bilo to jasno ločeno. Primer za to je »competence« (se nanaša na vsebino) v angleščini in francoščini, »powers« (ukrep za izvedbo) v angleščini in »pouvoirs« v francoščini. Glede na razmejitve pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami pa so se pristojnosti delile na izključne in deljene pristojnosti, širše pa tudi na dodatne oz. komplementarne pristojnosti (Grilc, 2001, str. 127-131).

Pri izključnih pristojnostih je šlo za zadeve, ki so jih urejali samo organi EU (primer je bila carinska unija, skupna trgovinska politika in monetarna politika) in so jih uredili v celoti. Na teh področjih države članice niso imele nobenih pristojnosti za urejanje, ampak samo izvrševale ukrepe organov Unije. Izključne pristojnosti pa so omejevali tudi samo Unijo, saj njenih organi niso mogli teh pristojnosti prenesti nazaj na države članice.

Pri deljenih pristojnostih je šlo za zadeve, ki so jih urejali organi EU kot tudi organi držav članic (primer je bilo kmetijsko, ribištvo, varstvo potrošnikov, okolje) in na teh področjih so države članice lahko urejale samo tiste zadeve, ki jih ni uredila EU.

Za dodatne pristojnosti je šlo, ko je bila EU pristojna samo za izvajanje ukrepov, s katerimi je le podpirala ali dopolnjevala ukrepe držav članic (primer je bilo izobraževanje, kultura, usposabljanje pri delu).

Nepravilna uporaba pristojnosti oz. ukrepov je pomenila kršitev pogodb. Kršitev se je kazala pri izdajanju ukrepov, ki niso bili v pristojnosti Unije. Če je prišlo do spora o pristojnosti, je o tem odločalo Sodišče ES.

Ker je bil prisoten strah, da bi Skupnost preveč posegala v pristojnost držav je bilo dodano načelo subsidiarnosti. Maastrchtska pogodba je uvedla načelo subsidiarnosti kot splošno merilo za izvajanje pristojnosti EU. Drugi odstavek člena 5 PES je določal, da je Skupnost na področjih, ki niso bile v njeni izključni pristojnosti, ukrepala v skladu z načelom subsidiarnosti, ampak le če države članice niso mogle doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih je zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseгла Skupnost. »Podrobneje je izvajanje tega načela uredil Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti« (Grad, 2007, str. 157).

Načelo subsidiarnosti je predstavljalo temeljno merilo glede uporabe pristojnosti Unije, ki so omejevali ukrepe, ki so izhajali iz njenih pristojnosti. Postalo je podlaga za odločanje o tem, katere pristojnosti so pripadale EU in katere pristojnosti so morale ostati v domeni držav članic, za odločanje o razmejitvi pristojnosti.

Drugo načelo, ki je omejevalo izvajanje pristojnosti Unije, je bilo načelo sorazmernosti in to načelo je bilo urejeno v členu 5 PES. Načelo sorazmernosti je širše veljalo tudi za

presojo izključnih pristojnosti EU. To načelo je prepovedovalo čezmerno ukrepanje. Veljalo je za ukrepe držav članic in za ukrepe Unije, skladnost pa je presojalo Sodišče. Sodišče je presojalo ukrepe Unije tudi z vidika skladnosti ukrepa z načelom subsidiarnosti.

Za izvajanje pristojnosti Unije je bilo pomembno tudi načelo sodelovanja držav, ki je bilo določeno v členu 10 PES. To je določalo, da so bile države članice dolžne sprejeti vse ukrepe, da so zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki so bile opredeljene v pogodbi. Po drugi strani pa so se bile dolžne vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničitev ciljev, navedenih v pogodbi. Pri tem je veljalo, da je vsaka država izvajala svoje obveznosti v skladu s svojo ustavo, kar je pomenilo, da je bilo v domeni države članice, s katerimi pravnimi akti bo izvajala ukrepe Unije.

Po eni strani je šlo za obveznost držav, da so izvajale cilje pogodbe, ki so jo sklenile, za pogodbeno obveznost, po drugi strani pa za njihovo obveznost, da so izvajale ukrepe Unije. Ta dvojnost obveznosti je bila posledica dvojne narave prava EU (mednarodne in naddržavne) in je vsebinsko podobna obveznosti, ki jih imajo federalne enote v federaciji.

## 7.2 RAZMEJITEV PRISTOJNOSTI PO LIZBONSKI POGODBI

Razmejitev pristojnosti med EU in državami članicami je dosti bolj jasno in pregledno določena v Lizbonski pogodbi, vendar tudi ta ureditev ostaja na enakih temeljnih izhodiščih kot je bila pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Pristojnosti Evropske unije urejajo PEU (zlasti člen 1, 3/6, 4, 5, 6, 13/2, 20, 24, 40, 48/2 in 6), PEDU (zlasti člen 1/1, 2-6, 7, 14, 19, 77/4, 88/3, 114, 147, 191/4, 207/6, 209/2, 211, 212/3, 214/4, 219/4, 263, 274, 276, 288, 314/10, 327, 329) in Protokol. št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Pravna ureditev pristojnosti temelji na načelih, ki so veljala že do Lizbonske pogodbe in jih je razvilo Evropsko sodišče, vendar so v Lizbonski pogodbi določena jasno, sistematično in pregledno. Temeljna načela za ureditev pristojnosti so načelo subsidiarnosti, sorazmernosti in načelo prenosa pristojnosti. Ta načela so določena v členu 5 PEU.

Tudi po Lizbonski pogodbi ima EU le tiste pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice. Unija nima izvirnih, ampak le izvedene pristojnosti, s čimer je poudarjeno temeljno načelo razmerja med EU in državami članicami, pristojnost o pristojnosti ostaja v domeni držav članic, saj Unija nima instrumentov, s katerimi bi lahko sama določala pristojnosti. Lahko deluje le v mejah pristojnosti, določenih z Lizbonsko pogodbo. Izrecno je določeno, da vse druge pristojnosti obdržijo države članice.

Načeli subsidiarnosti in načelo sorazmernosti tudi po Lizbonski pogodbi ostajata temeljni načeli za izvajanje pristojnosti. Načelo subsidiarnosti je tudi po Lizbonski pogodbi temeljno vodilo za uporabo ukrepov Unije, ki niso v njeni izključni pristojnosti. Velja pravilo, da lahko Unija uporabi take ukrepe le, če postavljene cilje lažje doseže Unija kot države članice. To načelo je po Lizbonski pogodbi prišlo še bolj do izraza, zaradi opiranja na delitev pristojnosti na izključne in deljene pristojnosti. Še širše je uporabno načelo sorazmernosti, ki omejuje vse ukrepe Unije na vsebino in obliko, ki sta potrebni za uresničevanje ciljev, navedenih v pogodbi.

Lizbonska pogodba zagotavlja oblike nadzora nad upoštevanjem načela nacionalne identitete držav članic oz. njihove državne ureditve. Že člen 6 PEU določa, da Unija upošteva nacionalno identiteto držav članic, vendar je to načelo v Lizbonski pogodbi jasneje opredeljeno v členu 4 PEU, ki poudarja, da »Unija spoštuje enakost držav članic pred Pogodbama kot tudi njihovo nacionalno identiteto, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo. Spoštuje njihove temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti«.



Pri tem pa sta izredno pomembni tudi načeli, ki sta bili že do Lizbonske pogodbe središče razmerja med evropskim pravnim redom in pravnim redom držav članic, načelo primarnosti evropskega prava nad pravi držav članic in načelo nacionalnega izvajanja (implementacije), po katerem predpise Unije uresničuje organi držav članic, v skladu s predpisi, določenimi v njihovih ustavah.

Izvajanje pristojnosti organov Unije je dosti bolj omejeno glede na primerjavo v sodobnih zveznih ustavah.

V Lizbonski pogodbi je dosti bolj jasno določena razmejitev med različnimi vrstami pristojnostmi, ki jih je opredelilo že Sodišče.

### 7.2.1 KLASIFIKACIJA PRISTOJNOSTI

Sodišče je proučevalo sistem pristojnosti in je ugotovilo, da pristojnosti Unije delimo glede na njihov izvor in glede na njihovo naravo. Glede izvora Sodišče meni, da so lahko pristojnosti izrecne (eksplicitne) in domnevane (implicitne), glede na naravo pa jih delimo na izključne, deljene in podporne.

**Tabela 1: Delitev pristojnosti Evropske unije**

Glede na izvor	Glede na naravo
a) Izrecne b) Domnevane	c) Izključne d) Deljene e) Podporne

Vir: lasten

#### **Izrecne in domnevane pristojnosti**

Izrecne pristojnosti so tiste pristojnosti so tiste, ki jih Pogodbe eksplicitno navajajo v svojih določbah. Te pristojnosti so zapisane v treh večjih sklopih in sicer pri sklepanju mednarodnih sporazumov, pri pospeševanju sodelovanja na mednarodni ravni in pri sodelovanju z mednarodnimi organizacijami.

Domnevane (implicitne) pristojnosti pa se nanašajo na notranjepravno pristojnost, na obstoj notranje zakonodajne pristojnosti.

## **7.2.2 TRI GLAVNE VRSTE PRISTOJNOSTI**

PDEU razlikuje tri glavne vrste pristojnosti in sicer izključne, deljene in podporne pristojnosti.

### **7.2.2.1 Izključne pristojnosti Evropske unije**

Izključne pristojnosti Evropske unije so določene v členu 3 PDEU. EU ima šest izključnih pristojnosti. Na področjih, na katerih ima EU izključno pristojnost EU, sama sprejema zakonodajo in odločitve. Države članice na teh področjih ne sprejemajo odločitev in ne posegajo v pristojnosti, ki so jih prenesle na EU. Ta področja so:

a) carinska unija

Carinska unija je enotno območje proste trgovine med državami članicami, ki uporabljajo enake carinske dajatve (davke) za blago, ki prihaja na območje EU.

b) določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje trga

Na tem področju gre za zagotovitev enakih konkurenčnih pogojev za evropska podjetja, nadzor državnih pomoči s strani nacionalnih vlad in dejavnosti podjetij, ki dajejo nepoštene konkurenčne prednosti z združitvami ali prevzemi. Evropska komisija in Generalni direktorat za politiko konkurence imata glavno pristojnost za izvrševanje konkurenčnega prava EU.

c) monetarna politika držav članic, katerih valuta je euro

Gre za ekonomske in monetarne politike EU, vključno z uporabo skupne valute, eura, ki ga nadzoruje ECB. V okviru Pakta stabilnosti in rasti 17 držav članic EU (države Evroobmočja) upravlja skupne ekonomske politike. Države so se tudi zavezale, da bodo spoštovale, da njihov letni proračunski primankljaj ne bo presegal 3% BDP (to vključuje vsoto vseh javnih proračunov, vključno z občinami, regijami, itd) in da bo njihov nacionalni dolg manjši od 60% BDP.

d) ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike

e) skupna trgovinska politika

Gre za skupno stališče v mednarodnih trgovinskih pogajanjih, kot del skupne mednarodne trgovinske politike.

V členu 3 PEDU je tudi zapisano, da ima Unija izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.

### **7.2.2.2 Deljene pristojnosti Evropske unije in držav članic**

Deljene pristojnosti so določene v členu 4 PEDU. Zapisano je, da deljena pristojnost velja za naslednja glavna področja:

- a) notranji trg,
- b) socialno politiko glede vidikov, ki so opredeljeni v PEDU,
- c) ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo,
- d) kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov,
- e) okolje,
- f) varstvo potrošnikov,
- g) promet,
- h) vseevropska omrežja,
- i) energijo,
- j) območje svobode, varnosti in pravice,
- k) skupno skrb za varnost na področju javnega zdravja glede vidikov, opredeljenih v PEDU

EU in države članice imajo pooblastilo, da sprejemajo zavezujoče akte na teh področjih, vendar pa lahko države članice izvajajo svojo pristojnost le, če je ne izvaja EU ali če se je odločila, da ne bo izvajala svojih pristojnosti. Vsaka država članica pa lahko vedno preseže minimalne standarde, ki jih je določila EU, na primer z določitvijo bolj ambicioznih ciljev razvojne pomoči, ali veljavnost strožjih predpisov na področju oglaševanja, ki je namenjeno otrokom.

Člen 4/3 PDEU določa, da ima Unija na področjih raziskav, tehnološkega razvoja, vesolja, razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči pristojnost ukrepanja, predvsem za opredelitev in izvajanje programov.

Deljene pristojnost pokrivajo vsa področja, od hrane, varnosti, virov, pravic potnikov, filma in televizije, pomoči Afriki, okolja ali človekovih pravic.

- a) Notranji trg

V členu 26/1 PDEU je zapisano, da Unija sprejme ukrepe za vzpostavitev ali zagotavljanje delovanja notranjega trga v skladu z ustreznimi določbami Pogodb.

Ljudje, blago, storitve in kapital se na enotnem evropskem trgu prosto gibljejo po celotnem ozemlju Evropske unije. Enotni trg lahko pomaga EU prebroditi trenutno gospodarsko krizo. Države članice so se odrekle protekcionistični politiki in so se dogovorile o skupnem načrtu za oživitev gospodarstva. »Načrt predvideva spodbujanje povpraševanja z javnimi naložbami, boljšo regulacijo finančnega sektorja in zagotovitev trajnih delovnih mest« (Europa – Portal Evropske unije, 2011).

Ena izmed največjih pomankljivosti enotnega trga je čezmejni kriminal. Unija se je tega problema lotila z vzpostavitvijo policijskega in pravosodnega sodelovanja na območju, kjer ni mej. Nastala sta Europol in schengenski informacijski sistem, preko katerega si nacionalne policije izmenjujejo informacije o osumljencih. Države članice v okviru projekta Eurojust napotijo policiste, višje državne tožilce in pravnike v centralno enoto, kjer sodelujejo v boju proti organiziranemu kriminalu.

#### b) Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

V členu 174 PDEU je zapisano, da Unija »razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi. Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja podežlju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijam«.

Razlike v blaginji se pojavljajo med državami in znotraj samih držav. Ena izmed prednostnih nalog regionalne politike EU je približati povprečni življenjski standard držav članic, članicam, ki so se Uniji pridružile po letu 2004.

V obdobju 2007-2013 bo 36% proračuna EU namenjeno za pomoč regionalnemu razvoju.

Regionalna politika naj bi upoštevala Lizbonsko pogodbo v zvezi s pospeševanjem gospodarske rasti in ustvarjanjem novih delovnih mest, z večjo dostopnostjo, kakovostnejšimi storitvam, ohranjenim okoljem, razvija informacijske in komunikacijske tehnologije, povečuje zaposlenost, izboljšuje prilagodljivost delavcev in investira v človeški kapital.

#### c) Zaposlovanje

V členu 145 PDEU je zapisano, da si Unija in države članice prizadevajo za razvoj usklajene strategije zaposlovanja in zlasti za spodbujanje kvalificiranih, usposobljenih in

prilagodljivih delavcev in trgov dela, hitro prilagodljivih gospodarskim spremembam, da bi dosegle cilje, opredeljene v členu 3 PEU. Nato je še v členu 146 navedeno, da države članice s svojimi politikami zaposlovanja prispevajo k doseganju ciljev.

EU spodbuja inovativnost v podjetjih, naložbe v ljudi in s tem ustvarja družbo, ki temelji na znanju (družba znanja). Poudarjen je pomen vseživljenskega učenja in razvojno raziskovalnih dejavnosti. Njen cilj je povečanje zaposlenosti, podaljšanje delovne dobe glede na daljšo pričakovano življensko dobo, povečanje prožnosti delavcev in podjetij, skrb za boljše izobraževanje in usposabljanje in prilagoditev sistemov socialne varnosti izzivom, ki jih prinašajo inovacije, mobilnost in globalizacija. Nov pristop, imenovan prožna varnost združuje prožnost, mobilnost na trgih dela s socialno varnostjo zaposlenih.

EU nadaljuje svojo dolgo tradicijo dostojnega delovnega okolja in zaščite pravic delavcev. Skupni standardi obsegajo predpise glede delovnih pogojev, zdravja in varnosti pri delu, kolektivnega dopusta, porodniškega in starševskega dopusta, zaščite pred spolnim nadlegovanjem in enakega plačila za enako delo.

»Socialni dialog med predstavniki delavcev in delodajalcev je temelj politike EU« (Evropa – Portal Evropske unije, 2011).

EU poudarja pomen družbene odgovornosti podjetij, da je pri poslovnih odločitvah potrebno upoštevati tudi socialne in okoljske vidike.

Do začetka krize leta 2009 se je število brezposelnih v EU manjšalo, nato pa se je brezposelnost povečevala.

Osnovno načelo politike EU so enake možnosti za vse. Pravni red EU prepoveduje diskriminacijo na podlagi spola, rase, etičnosti, invalidnosti, spolne usmerjenosti, starosti, vere in prepričanja. Evropska komisija si prizadeva odpraviti deskriminacijo, ksenofobijo in spodbuditi socialno vključenost ljudi.

Ključnega pomena za strategijo rasti in zaposlovanja so naložbe v ljudi. Glavno vlogo ima Evropski socialni sklad, ki bo med leti 2007 in 2013 namenil 77 milijard evrov za zaposlovanje, prilagoditev zaposlenih in podjetij in razvoj institucionalnih zmogljivosti v manj razvitih območjih. Poleg Evropskega socialnega sklada v obdobju 2007-2013 poteka tudi program Progress, ki je namenjen podpori državam članicam pri doseganju lizbonskih ciljev.

EU spodbuja mobilnost zaposlenih. Z namenom, da bi se olajšala mobilnost, »javni zavodi za zaposlovanje iz vseh držav članic EU objavljajo prosta delovna mesta na spletni strani EURES, ki na enem mesu združuje razpise za več kot milijon delovnih mest« (Evropa – Portal Evropske unije).

Uskladitev predpisov med državami članicami EU omogoča, da so izobrazba in poklicne kvalifikacije priznane tudi v drugih državah. Razvit je bil Europass življenjepis, tako da če državljani zaprosijo za zaposlitev v tujini, lahko sledijo skupnemu obrazcu.

#### d) Socialna politika

Unija in države članice si prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.

Unija in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo različnost prakse posameznih držav članic.

Unija dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

- f) izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev;
- g) delovni pogoji;
- h) socialna varnost in socialna zaščita delavcev;
- i) varstvo delavcev v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi;
- j) obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi;
- k) zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem;
- l) pogoji za zaposlitev državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju Unije;
- m) vključevanje oseb, ki so izključene s trga dela;
- n) enakost moških in žensk glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu;
- o) boj proti socialni izključenosti;
- p) posodobitev sistemov socialne zaščite, brez poseganja v socialno varnost in socialno zaščito delavcev.

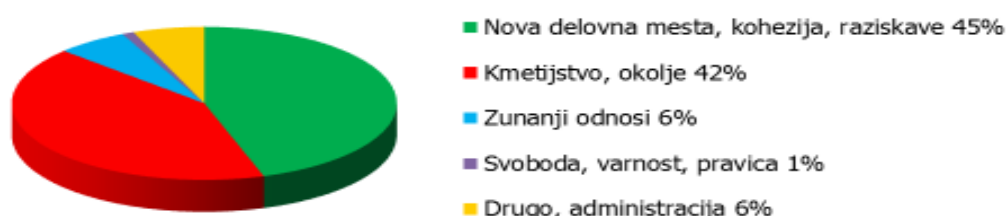
Evropski parlament in Svet lahko sprejmeta ukrepe ki so namenjeni spodbujanju sodelovanja med državami članicami s pobudami, katerih cilj je izboljšanje znanja, razvijanje izmenjave informacij in najboljše prakse, pospeševanje inovativnih pristopov in vrednotenje izkušenj. Sprejmeta lahko tudi minimalne zahteve za postopno izvajanje v obliki direktiv, pri čemer se upoštevajo pogoji in predpisi, ki veljajo v posameznih članicah.

#### e) Kmetijstvo in ribištvo

V členu 38/1 PDEU je zapisano, da Unija opredeli in izvaja skupno kmetijsko in ribiško politiko.

Politike na področju kmetijstva vključujejo urejanje predpisov, ki so povezani s hrano s kmetij, morskno hrano, spodbujanjem pridelave ekološke hrane, dobrim počutjem živali, zagotavljanjem hrane, ki je varna za uživanje za ljudi. Hrana, ki jo s predpisi ureja EU, zajema stvari, ki jih družine v trgovini kupujejo tedensko – mleko, žira, riž, krompir, vino, med, govedina, piščanec, jajca, jagnjetina, sladkor, sadje, zelenjava, grah, olivno olje, tobak, pivo, rože, ribe, itd. »Evropske« skupne kmetijske politike, znane tudi kot CAP (Common agricultural policy), so bile vzpostavljene že leta 1960 in zavzemajo velik delež letnega proračuna EU.

**Grafikon 1: Poraba proračunskih sredstev EU**



**Skupni proračun EU v letu 2009: 133,8 milijarde EUR**

Vir: Evropska komisija

Kmetijstvo je eden izmed glavnih porabnikov proračunskih sredstev EU, je drugi največji porabnik. Leta 2009 mu je proračun namenil nekaj manj kot 43 milijard evrov. »Dodatnih 11 % je šlo za razvoj podeželja, 10 % pa za varstvo okolja« (Europa - Portal evropske unije, 2011).

EU hoče prepričati kmete, da preidejo na nizko intenzivno ekološko kmetijstvo in da prodajajo pridelke pod ekološko oznako EU. Veliko prednost se daje standardom zdravstvenega varstva živali in varnosti živil za prehrano ljudi, še posebej po nedavnih boleznih, kot so BSE, slikanavka, parkljevka in ptičja gripa. Evropski zdravstveni in veterinarski uradniki, ki delujejo v Evropski agenciji za varnost hrane na Irskem, redno kontrolirajo kmetije in klavnice, da zagotovijo zdravje in varnost hrane, ki vstopa na evropski trg in o tem poroča oddelku Evropske komisije za kmetijstvo, znanemu kot Generalni direktorat za kmetijstvo ("DG Agriculture").

Prekomeren ribolov in zmanjšanje števila rib sta glavna razloga za obstoj ribiške politike EU. Ribiška politika EU »si zlati prizadeva za ravnovesje med konkurenčno ribiško

industrijo ter trajnostnimi staleži rib in morskim ekosistemom« (Europa – Portal Evropske unije, 2011).

Cilj skupne ribiške politike je omejitve prekomernega ribolova v vodah EU, ki določi zgornje meje o tem, kakšne vrste in velikost rib je dovoljeno ujeti in v katerih ribolovnih področjih EU. Dovoljenja za ribiška plovila so nadzorovana s strani EU, čeprav je na vsaki posamezni državi članici, da opazuje, pregleduje svoje vode.

Ribiška politika EU tudi določa minimalne cene rib, pomaga ublažiti tržna nihanja v povpraševanju in razpoložljivosti rib.

Evropska komisija poudarja pomen tega področja, 20. maj je določila za evropski dan pomorstva.

#### f) Okolje

Dvig standardov pri onesnaževanju zraka, zmanjšanje CFC (Kloro-fluoro-ogljikovodikov), da zaščitijo ozonsko plast, izboljšanje postopkov čiščenja odpadnih voda za čistejšo vodo ob obalah, boj proti podnebnim spremembam, ohranjanje biotske raznovrstnosti, prepoved nezakonitega odlaganja odpadkov, spodbujanje recikliranja, nadzor nad uporabo kemikalij, ki so škodljive za okolje, omejevanje gnojil na kmetijah in zmanjšanje hrupa vozil so le nekatere od številnih politik Evropske unije o okoljskih vprašanjih.

Člen 192/1 PDEU določa, da se Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij odločita, katere ukrepe naj Unija sprejme za doseganje ciljev okoljske politike Unije. V členu 192/4 je zapisano, da države članice financirajo in izvajajo okoljsko politiko, ne da bi pri tem posegale v nekatere ukrepe, ki jih je sprejela Unija.

Vlade držav članic določajo količine CO<sub>2</sub>, ki ga smejo v ozračje spustiti energijsko intenzivne panoge. Če podjetja prekoračijo dovoljeno kvoto izpustov, morajo kupiti emisijske kupone pri podjetjih, ki so količino izpustov zmanjšala.

EU je v okoljski zakonodaji izoblikovala predpise, ki določajo zdravstvene standarde za onesnaževalce in po teh predpisih morajo države članice nadzorovati onesnaževalce in ustrezno ukrepati, v primeru da stopnja onesnaženosti pomeni nevarnost za zdravje.

Tudi trajnostni razvoj je eden najpomembnejših ciljev Evropske unije.

#### g) Varstvo potrošnikov

EU si močno prizadeva zaščititi pravice potrošnikov. Za učinkovito delovanje notranjega trga je nujno varstvo potrošnikov na ravni Evropske unije. Dobro delovanje notranjega



trga krepí zaupanje potrošnikov v čezmejno poslovanje. Ustrezno zaščito državljanov zagotavljajo skupna pravila.

V členu 169/1 PDEU je zapisano, da »Unija prispeva k varovanju zdravja, varnosti in ekonomskih interesov potrošnikov, pa tudi k spodbujanju njihove pravice do obveščenosti, izobraževanja in samoorganiziranja za zaščito njihovih interesov«. Unija prispeva z »ukrepi, sprejetimi v skladu s členom 114 v okviru uresničevanja notranjega trga« in z »ukrepi za podporo, dopolnitev in nadzor politike držav članic«. Ukrepe sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom.

Decembra 2006 je EU sprejela nov program varstva potrošnikov za obdobje 2007-2013. »Evropska Komisija se pri izvajanju tega programa osredotoča zlasti na izboljšanje obstoječe zakonodaje« (Europa – Portal Evropske unije, 2011).

#### h) Promet

Člen 91 PDEU določa da, Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij določita:

- (a) skupna pravila, ki se uporabljajo za mednarodni prevoz na ozemlje ali z ozemlja države članice ali za prevoz prek ozemlja ene ali več držav članic;
- (b) pogoje, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevoz v državi članici, v kateri nimajo sedeža;
- (c) ukrepe za izboljšanje varnosti prometa;
- (d) vse druge ustrezne predpise.

Evropski parlament in Svet lahko po rednem zakonodajnem postopku določita tudi predpise za pomorski in zračni promet, po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Transportna politika EU spodbuja države članice, da premaknejo tovorni promet na železniško omrežje ali vodni promet.

#### i) Vseevropska omrežja

To področje je urejeno v členih 170-172 PDEU.

Namen povezovanja nacionalnih cestnih omrežij je olajšati pretok blaga in oseb med državami članicami. V členu 170 je zapisano, da Unija prispeva k vzpostavitvi in razvoju

vseevropskih omrežij na področju prometne, telekomunikacijske in energetske infrastrukture. Ukrepi so namenjeni pospeševanju medsebojnega povezovanja in medobratovalnosti nacionalnih omrežij ter dostopu do teh omrežij. Da bi Unija dosegla te cilje pripravlja smernice na področju vseevropskih omrežij, izvaja ukrepe za zagotovitev medobratovalnosti omrežij, lahko podpira projekte skupnega interesa, predvsem s študijami izvedljivosti, kreditnimi garancijami, subvencioniranjem obrestnih mer, preko Kohezijskega sklada pomaga financirati projekte v državah članicah na področju prometne infrastrukture.

Večino cestnih omrežij v EU so zgradile države članice same.

EU preverja varnost cest že pri načrtih za ceste in opravlja redni inšpekcijski nadzor nad omrežjem.

#### j) Energija

Leta 2008 so voditelji držav članic sprejeli reformo energetske politike. Sprejeli so ukrepe za zmanjšanje globalnega segrevanja in zagotavljanja zanesljive in zadostne dobave energije. Glavni cilj politike je bilo zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov za 20% do leta 2020, predvsem s spodbujanjem uporabe obnovljive energije in z zmanjševanjem porabe energije.

»EU si prizadeva okrepiti energetska omrežja – električne daljnovode, plinovode in naftovode, po katerih dobivajo elektriko, plin in nafto gospodinjstva in podjetja, ter jih usposobiti tudi za energijo iz obnovljivih virov, denimo vetra« (Evropa – Portal Evropske unije, 2011).

Eden izmed strateških ukrepov evropske unije je tudi povečanje energetske učinkovitosti, na primer z obnovo stanovanjskih zgradb.

Unija ima pristojnost regulacije na področju enotnega trga in konkurence in okoljevarstvene politike. To omogoča Evropski komisiji, Parlamentu in Sodišču, da neposredno vplivajo na razvoj energetske politike na ravni EU.

Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe, ki so potrebni za doseganje energetske politike. Ukrepi se sprejmejo po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in z Odborom regij.

#### k) Območje svobode, pravice in varnosti

V členu 67/1 PDEU je zapisano, da Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic.

To območje vključuje vprašanja, kot so državljanstvo EU, azil, osebna mobilnost, vizumska politika, priseljevanje in upravljanje zunanjih mej Unije. Na tem območju se zakonodaja izvaja enotno po celotni Uniji.

»Evropska unija temelji na spoštovanju človekovih pravic, demokratičnih institucij in pravne države« (Europa – Portal Evropske unije, 2011). V Listini o temeljnih pravicah so zapisane vse osebne, državljanske, politične, gospodarske in socialne pravice. Pri oblikovanju zakonodaje in ozaveščanju ljudi pomaga Agencija EU za temeljne pravice (Agency for Fundamental Rights – FRA), ustanovljena z uredbo Sveta 2007.

EU želi z okrepljenim sodelovanjem med nacionalnimi pravosodnimi sistemi zagotoviti priznanje in izvajanje pravnih odločb ene države v drugih državah. To je pomembno predvsem v civilnih postopkih, ki se nanašajo na ločitve, skrbništvo otrok, zahtevke za preživnino, stečaje, neplačane račune, kadar posamezniki v postopku živijo v različnih državah.

Vlade držav članic oblikujejo skupne rešitve pri problemih priseljevanja. Vlade oblikujejo minimalne standarde in postopke s katerimi določijo, kje in kako morajo biti obravnavane prošnje za azil, status ljudi, ki imajo azil in vlogo nacionalnih pri izvajanju teh nalog.

EU si prizadeva ustvariti partnerstva z državami iz katerih se ljudje želijo izseliti, z namenom, da bi izboljšala življenske razmere v teh državah.

Ena izmed prednostnih nalog Unije je tudi zagotavljanje varnosti svojih državljanov. Uporablja praktična in pravna sredstva, zato da bi preprečila, da bi organizirani storilci kaznivih dejanj izkoriščali svoboščine EU. Pri praktičnem vidiku gre za sodelovanje nacionalne policije, predvsem v okviru Europol (organ kazenskega pregona EU), katerega cilj je zagotoviti varnejšo Evropo.

#### l) Javno zdravje

Člen 126/1 PDEU določa, da se pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije »zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi«. Naprej je zapisano, da je dejavnost Unije, ki dopolnjuje nacionalne politike »usmerjena k izboljševanju javnega zdravja, preprečevanju telesnih in duševnih obolenj in bolezni ter odpravljanju vzrokov, ki ogrožajo zdravje ljudi. Ta dejavnost zajema obvladovanje močno razširjenih težkih bolezni s spodbujanjem raziskovanja njihovih vzrokov, prenosa in preprečevanja, pa tudi obveščanja o zdravju in zdravstvene vzgoje, hkrati zajema tudi nadzor nad veliko čezmejno ogroženostjo zdravja, zgodnje obveščanje o taki ogroženosti in boj proti njej. Unija dopolnjuje ukrepe držav članic za zmanjševanje škode za zdravje zaradi uživanja drog, vključno z obveščanjem in preprečevanjem«. Države članice s Komisijo usklajujejo svoje politike in programe na teh področjih.

### **7.2.2.3 Podporne, koordinacijske ali komplementarne pristojnosti Evropske unije**

Podporne pristojnosti so določene v členu 6 PDEU. Ukrepi se nanašajo na naslednja področja:

#### a) Varovanje in izboljšanje človekovega zdravja

V členu 35 Listine EU o temeljnih pravicah je zapisano, da ima vsakdo »pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji. Pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije se zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi«.

Člen 168/5 PDEU določa, da lahko Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku, po posvetovanju z Odborom regij in Ekonomsko-socialnim odborom »sprejmeta tudi spodbujevalne ukrepe za varovanje in izboljšanje zdravja ljudi in zlasti za boj proti hudim čezmejnimi grožnjami za zdravje, ukrepe v zvezi z nadzorom nad veliko čezmejno ogroženostjo zdravja, zgodnjim obveščanjem o taki ogroženosti in bojem proti njej, kakor tudi ukrepe, katerih neposredni cilj je varovanje javnega zdravja glede tobaka in zlorabe alkohola, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic«.

#### b) Industrija

Ukrepi Unije in držav članic so namenjeni pospeševanju prilagajanja industrije strukturnim spremembam, spodbujanju okolja, ki je naklonjeno pobudam in razvoju podjetij v celotni Uniji, zlasti malih in srednjih podjetij, spodbujanju okolja, ki je naklonjeno sodelovanju med podjetji, podpiranju boljšega izkoriščanja industrijskega potenciala politike inovacij, raziskav in tehnološkega razvoja. Unija prispeva s politikami, dejavnostmi in s posebnimi ukrepi v podporo držav članic, ki jih sprejmeta Evropski parlament in Evropski svet, po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom.

#### c) Kultura

V členu 167 PDEU je zapisano, da »Unija prispeva k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino«. Unija na tem področju spodbuja sodelovanje med državami članicami. Da bi uresničila cilje prispeva s spodbujevalnimi ukrepi, ki jih po sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku, po posvetovanjem z Odborom regij in s priporočili, ki jih sprejme Svet na predlog Komisije.

#### d) Turizem

To področje ureja člen 195 PDEU. Unija spodbuja konkurenčnost podjetij Unije na tem področju. Cilj Unije je spodbuditi ustvarjanje »okolja, ki je naklonjeno razvoju podjetij na tem področju« in spodbuditi sodelovanje med članicami, predvsem z izmenjavo dobre prakse. Posebne ukrepe za dopolnitev ukrepov držav članic na tem področju določita Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku.

e) izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladino in šport

Člen 165/1 PDEU določa, da Unija prispeva k razvoju kakovostnega izobraževanja s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami ter po potrebi s podpiranjem in dopolnjevanjem njihovih dejavnosti, pri čemer v celoti upošteva odgovornost držav članic za vsebino poučevanja in organizacijo izobraževalnih sistemov, pa tudi njihovo kulturno in jezikovno raznolikost, prispeva k spodbujanju evropske razsežnosti v športu. Na tem področju tudi izvaja politiko poklicnega usposabljanja, ki podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic. Unija prispeva z ukrepi, ki jih sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku, po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

f) civilna zaščita

Člen 196 PDEU določa, da Unija spodbuja sodelovanje med državami članicami, da bi izboljšala učinkovitost sistemov preprečevanja naravnih nesreč ali nesreč, ki jih povzroči človek, in varstva pred njimi. V ta namen Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku določita ukrepe.

g) upravno sodelovanje

V členu 197/1 PDEU je zapisano, da lahko Unija podpira prizadevanja držav članic za izboljšanje zmogljivosti njihovih uprav za izvajanje prava Unije. Ta dejavnost lahko vključuje olajševanje izmenjave informacij in javnih uslužbencev, kakor tudi podporo izobraževalnih programov. V ta namen Evropski parlament in Svet, po rednem zakonodajnem postopku sprejmeta ukrepe, ki so potrebni za doseganje ciljev.

EU lahko poseže samo s podporo, z uskladitvijo in dopolnitvijo ukrepov držav članic. Na teh področjih Unija nima nobene zakonodajne moči in ne sme posegati v pristojnosti, ki so »rezervirane« za države članice.

Primer je učenje jezikov EU na Irskem. Učenje jezikov EU je na Irskem v veliki meri v domeni Irske vlade, vendar vlada ni oblikovala nacionalne politike glede učenja tujih jezikov. Evropska unija finančno podpira številne programe, ki spodbujajo učenje tujih jezikov in jezikovno raznolikost, vendar je Unija zelo omejena pri vplivanju tem področju.

Vsebina izobraževalnih sistemov ostaja v pristojnosti posameznih držav članic. Nekatere pobude Unije vključujejo programe mednarodnih izmenjav, kot je Erasmus v tretji stopnji izobraževanja, Comenius in Lingua program, ki zagotavljata sredstva za učenje tujih jezikov v osnovnih in srednjih šolah. Uporaba informacijsko-komunikacijske tehnologije v izobraževanju je promovirana v okviru programa Evropske unije Minerva.

### **7.2.3 POSEBNE PRISTOJNOSTI**

EU ima posebne pristojnosti na naslednjih področjih:

- 1) usklajevanju ekonomskih politik in politik zaposlovanja (člen 5 PDEU): EU je odgovorna za zagotavljanje koordinacije teh politik. Za to je potrebna opredelitev smernic, da jim države članice lahko sledijo;
- 2) Skupni zunanji in varnosti politiki (člen 24 PEU): EU ima pristojnosti na vseh področjih, ki so povezana s skupno zunanjo in varnostno politiko. Ta določa in izvaja to politiko med drugim tudi preko predsednika Evropskega sveta in visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, katerih vlogo in status je priznala Lizbonska pogodba. EU ne sme sprejemati zakonodajnih aktov na tem področju. Poleg tega Sodišče nima pristojnosti za odločanje na tem področju;
- 3) Klavzula fleksibilnosti (člen 352 PEDU): ta klavzula omogoča Evropski uniji, da deluje zunaj pristojnosti, če cilji opredeljeni v pogodbah tako zahtevajo. Določen je postopek in omejitve glede njene uporabe.

### **7.2.4 IZKLJUČNE PRISTOJNOSTI DRŽAV ČLANIC**

V členu 4 PEU je zapisano, da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso bile dodeljene uniji, kar pomeni, da EU nima pristojnosti na področjih, ki jih pogodbe ne urejajo. Med področji, ki ostajajo v izključni pristojnosti držav članic so učni načrti v šolah, nacionalno državljanstvo, stanovanja, financiranje javne televizije, socialna država, bolnišnice in zdravstvene storitve, davčne stopnje, družinsko, dedno in kazensko pravo - razen v čezmejnih situacijah in vse politike, ki zahtevajo veliko porabo javnih sredstev.

## 8 PRAVNA OSNOVA DELITVE PRISTOJNOSTI

Pravni osnovi delitve pristojnosti sta PEU in PDEU. Omenjeni pogodbi imata trojni pomen:

### 1) Pogodbi sta dokaz prenosa pristojnosti na EU

V prvem odstavku člena 1 PEU je zapisano, da so s to pogodbo države članice ustanovljajo Evropsko unijo in da nanjo prenašajo pristojnosti za uresničevanje svojih skupnih ciljev. Nato je v členu 3 navedeno, da Unija uresničuje svoje cilje z ustreznimi sredstvi na podlagi pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama.

V prvem odstavku člena 1 PDEU je določeno, da PDEU ureja delovanje Unije in da določa področja, razmejitve in način izvajanja njenih pristojnosti.

### 2) PDEU določa zakonodajni postopek

Pred Lizbonsko pogodbo, do 1. decembra 2010 so institucije Unije zakonodajo sprejemale po petih različnih postopkih:

- Postopek soodločanja

Uvedla ga je Maastrichtska pogodba (1993), razširjen je bil z Amsterdamsko (1999) in Niško pogodbo (2001). Zakonodajni postopek soodločanja postavlja Evropski parlament in Svet v enakopraven položaj pri sprejemanju zakonodaje. Ob morebitnem nesoglasju morapravni odbor oblikovati dokument, ki ga bosta sprejeli obe instituciji. Postal je najpomembnejši postopek v zakonodajni praksi.

- Postopek sodelovanja

Uvedel ga je Enotni evropski akt. Parlament lahko spremeni stališče Sveta, vendar končno odločitev sprejme Svet sam.

- Postopek posvetovanja

Podlago za ta postopek sta uvedli že Rimski pogodbi leta 1957. Značilna je razdelitev nalog med Komisijo in Svetom: Komisija predlaga, Svet odloči. Pred sprejetjem odločitve mora Svet pridobiti mnenje Parlamenta.

- Postopek privolitve

Ta postopek je uvedel Enotni evropski akt, razširila ga je Maastrichtska pogodba. Svet mora pred sprejetjem odločitve pridobiti soglasje Evropskega parlamenta. Evropski parlament ne more spremeniti predloga akta, ga le sprejme ali pa zavrne.

- Samostojno delovanje Evropske komisije in Sveta Evropske unije

Evropski parlament v postopku ni udeležen.

Eden izmed ciljev Lizbonske pogodbe je bil poenostavitev metod dela, pravil glasovanja, racionalizacija in posodobitev institucij EU in izboljšanje usposobljenosti za ukrepanje pri prednostnih vprašanjih sedanje EU.

Po Lizbonski pogodbi Unija oblikuje in sprejema zakonodajo po rednem in posebnem zakonodajnem postopku. Redni zakonodajni postopek je sedaj določen v členu 294 PDEU.

Po obeh omenjenih postopkih Evropski parlament in Svet skupaj sprejemata uredbe, direktive ali sklepe na predlog Komisije, v posebnih primerih tudi na pobudo več držav članic ali Evropskega parlamenta, na priporočilo ECB ali na zahtevo Sodišča ali Evropske investicijske banke (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, 2011).

Svet večinoma sprejema odločitve s kvalificirano večino, izjema so predlogi področnih aktov, pri katerih Svet sprejema odločitve s soglasjem (pri uresničevanju pravic prostega gibanja in prebivanja na ozemlju Evropske unije, ukrepih s področja socialne varnosti delavcev migrantov, direktivah za vzajemno priznavanje formalnih kvalifikacij, spodbujanju ukrepov na področju kulture).

Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe so bili postopek posvetovanja, postopek privolitve in postopek sodelovanja združeni v posebni zakonodajni postopek. Uporablja se ga pri sklepanju sporazumov z drugimi članicami, sporazumih o pristopu novih držav k Evropski uniji, sprejemanju letnega proračuna Unije, ukrepih za boj proti diskriminaciji in zakonodaji s področja kmetijstva, socialnega varstva, konkurence in davčne politike.

### 3) PDEU določa oblike zakonodajnega akta

V členu 288 PDEU je navedeno, da institucije Unije za izvajanje pristojnosti sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja.

Uredba je splošno uporabna, v celoti zavezujoča in neposredno uporabna v vseh državah članicah. Uredbe, direktive in sklepe sprejemata Evropski parlament in Svet skupaj po rednem zakonodajnem postopku, določenim v členu 294. V posebnih primerih, ki so predvideni v Pogodbah, pa Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa Svet s



sodelovanjem Evropskega parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku sprejemata uredbe, direktive ali sklepe (člen 289 PDEU).

Sklep je v celoti zavezujoč. Kadar ima naslovnika, je zavezujoč samo zanj. Priporočila in mnenja pa niso zavezujoča.

## **9 NADZOR NAD IZVAJANJEM SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI**

### **9.1 SODNI NADZOR**

Sodni nadzor nad izvajanjem subsidiarnosti in sorazmernosti izvaja Sodišče EU. Nadzor poteka v okviru postopka za presojo zakonitosti aktov.

Za kontrolo aktov EU ima Sodišče EU na voljo dve možnosti: presojo zakonitosti pravnih aktov (ničnostna tožba – člen 264 PDEU) in presojo nedelovanja (tožbo zaradi opustitve ukrepanja – člen 265 PDEU).

#### **9.1.1 PRESOJA ZAKONITOSTI AKTOV EU Z NEPOSREDNO TOŽBO (NIČNOSTNA TOŽBA)**

Ničnostna tožba je mehanizem za presojo procesne in materialne zakonitosti aktov Unije. Za uspešno izpodbijanje veljavnosti aktov EU morajo biti izpolnjeni štiri pogoji:

- akt je tak, da ga je možno izpodbijati
- obstaja procesna ali materialna nezakonitost
- zahteva mora biti podana v predpisanem časovnem roku
- tožnik mora biti stranka v postopku

Cilj ničnostne tožbe je razglasiti izpodbijani pravni akt za ničnega.

Člen 263 PDEU pooblašča Sodišče EU, da nadzira zakonitost aktov, ki jih skupaj sprejmeta Evropski parlament in Svet, aktov Sveta, Komisije, ECB, razen priporočil in mnenj, ter tudi zakonitost aktov Evropskega parlamenta in Evropskega sveta s pravnim učinkom do tretjih oseb. Sodišče je pristojno za odločanje o tožbah, ki jih vloži država članica, Evropski parlament, Svet ali Komisija zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodb ali zaradi zlorabe pooblastil. Pristojno je tudi za tožbe, ki jih zaradi varovanja svojih pravic vložijo Računsko sodišče, Evropska centralna banka in Odbor regij. Fizične ali pravne osebe lahko vložijo tožbe zoper naslovljene akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, ter predpise, ki jih zadevajo neposredno in ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

Postopki se sprožijo v dveh mesecih od objave akta ali njegovega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanj izvedel.

Izpodbijati je mogoče uredbe, direktive, sklepe in druge akte, pod pogojem, da imajo zavezujočo naravo ali povzročajo pravne učinke (resolucija, akti teles, ki jim institucije delegirajo svojo pristojnost za sprejemanje aktov).

Razlogi za izpodbijanje akta so:

- nepristojnost,
- bistvena kršitev postopka,
- kršitev Pogodb ali pravnega pravila, ki se nanaša na uporabo Pogodb, zloraba pooblastil.

Časovni okvir za izpodbijanje akta sta dva meseca: od objave akta, od njegovega uradnega obvestila tožniku, od dneva, ko je izvedel za akt. Izpodbijanje je mogoče tudi kasneje, če gre za akt, ki velja za neobstoječega. Po preteku roka za vložitev tožbe postane akt pravnomočen in ničnostna tožba ni več dopustna. Sodišče bi tožbo zavrglo zaradi zamude roka.

Sposobnost biti stranka v postopku imajo tri skupine tožnikov: privilegirani, pol-privilegirani in nepriviligirani tožniki.

Privilegirani tožniki so države članice, Svet, Komisija ter Evropski parlament in lahko vedno vložijo tožbo, tudi če je odločitev naslovljena na koga drugega.

Pol-privilegirani tožniki so Računsko sodišče, ECB in Odbor regij in lahko vlagajo tožbe za varovanje svojih pravic.

Neprivilegirani tožniki so fizične in pravne osebe in imajo zelo omejeno možnost za vložitev ničnostne tožbe.

Če Sodišče ugotovi, da tožba ni utemeljena, zahtevo zavrne. Člen 264 PDEU določa, da če je tožba utemeljena, Sodišče EU zadevni akt razglasi za ničnega. Če Sodišče razglasi akt za ničnega, določi, kadar meni, da je to potrebno, tiste njegove učinke, ki jih je treba šteti za dokončne.

Člen 266 PDEU določa, da mora institucija, organ, urad ali agencija, katere akt je bil razglašen za ničnega ali ki je z opustitvijo ukrepanja kršila Pogodbi, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišče EU.

Prvi odstavek člena 8 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti določa, da je Sodišče Evropske unije pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom, ki jih po členu 263 PDEU država članica vložijo ali v skladu s svojim pravnim redom posreduje v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali katerega od njegovih domov.

Sodišče EU je odklonilno do te presoje.

Slabost ničnostne tožbe je zlasti vezanost na relativno kratke roke po sprejemu akta.

## **9.2 POLITIČNI NADZOR**

Člen 2 Protokola št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v EU pravi, da se osnutki zakonodajnih aktov posredujejo nacionalnim parlamentom. Nato je navedeno, da lahko nacionalni parlamenti pošljejo predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije obrazloženo mnenje o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti. Rok, da nacionalni parlamenti pošljejo obrazloženo mnenje je osem tednov.

V skladu s členom 5 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti se osnutki zakonodajnih aktov utemeljijo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.

Vsak nacionalni parlament ali dom lahko v osmih tednih pošlje obrazloženo, ki vključuje razloge, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Institucije upoštevajo obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov. Vsak nacionalni parlament ima dva glasova, v dvodomnem parlamentu pa ima vsak dom en glas.

V členu 9 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti je določeno, da Komisija Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom vsako leto predloži poročilo o uporabi člena 5 PEU. To letno poročilo se pošlje tudi Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij.

### **9.2.1 NADZOR SUBSIDIARNOSTI S STRANI NACIONALNIH PARLAMENTOV**

Lizbonska pogodba je vključila nacionalne parlamente v proces odločanja in s tem občutno okrepila načelo subsidiarnosti. Protokol št. 1 o vlogi nacionalnih parlamentov v EU zagotavlja parlamentom stalno obveščeno o novih zakonodajnih predlogih.

Nacionalni parlament lahko v osmih tednih pošlje obrazloženo mnenje o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti v skladu s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji in Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Če tretjina nacionalnih parlamentov (četrtnina, če gre za predlagani ukrep na področju svobode, pravice in varnosti) meni, da predlog zakonodajnega akta ni skladen z načelom subsidiarnosti, mora Komisija znova preučiti predlog (rumeni karton). V primeru, da Komisija vztraja pri tem predlogu, mora zakonodajalcu Unije (Svet in Parlament) predložiti obrazloženo mnenje o tem, zakaj meni, da je ukrep skladen z načelom subsidiarnosti.

Če osnutku zakonodajnega akta nasprotuje navadna večina parlamentov držav članic, je potrebno predlog znova preučiti (oranžni karton). Če se Komisija odloči, da bo ohranila osnutek, mora svoje mnenje in mnenja nacionalnih parlamentov predložiti zakonodajalcu Unije. Zakonodajalec se lahko odloči, da s 55-odstotno večino članov Sveta ali večino oddanih glasov v Evropskem parlamentu, da se predloga ne bo več obravnavalo.

### 9.3 ODBOR REGIJ – VARUH SUBSIDIARNOSTI

Odbor regij je posvetovalno telo EU, ki je sestavljeno iz predstavnikov evropskih regionalnih in lokalnih organov. Evropska komisija, Svet EU in Evropski parlament so se dolžni posvetovati z OR o zadevah, ki se nanašajo na lokalne in regionalne zadeve (npr. o zaposlovanju, okolju, izobraževanju ali javnem zdravju).

Odbor trenutno šteje 344 članov in ima enako število nadomestnih članov. Člane in nadomestne člane imenuje Svet EU na predlog držav članic, pri čemer pa vsaka država članica sama izbere način izbire za njihovo imenovanje.

OR ima letno pet planarnih zasedanj in takrat določi splošne politične smernice in sprejema mnenja.

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe se je okrepila vloga OR v zvezi z nadzorom načela subsidiarnosti. Dodeljene so mu bile nove pristojnosti. Lizbonska pogodba vsebuje navedbo, ki nalaga EU spoštovanje regionalne in lokalne samouprave v državah članicah<sup>1</sup>. Nova opredelitev načela subsidiarnosti vsebuje sklicevanje na lokalno in regionalno razsežnost<sup>2</sup> in to pomeni, da mora EU spoštovati pristojnosti, ki jih imajo regionalne in lokalne oblasti, kadar predlaga in sprejema novo zakonodajo na podlagi deljenih pristojnosti. Evropska komisija mora preden vloži predloge zakonodajnih aktov, opraviti posvetovanja, ki upoštevajo regionalne in lokalne razsežnosti predlaganih ukrepov, nato pa mora še vsak osnutek zakonodajnega akta vsebovati oceno učinkov, upoštevajoč lokalno in regionalno raven (Letno poročilo o subsidiarnosti za leto 2010, Odbor regij).

Lizbonska pogodba je vzpostavila tudi nov institucionalni okvir OR v zvezi s subsidiarnostjo. Člen 8 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, daje OR pravico, da vloži tožbo pred Sodiščem EU zaradi kršitve subsidiarnosti. Predmet tožbe je razveljavitev zakonodajnega akta (člen 289 PDEU) zaradi kršitve načela subsidiarnosti. Tožba mora biti vložena zoper zakonodajni akt, ki je bil sprejet v okviru področja, za katerega je v Pogodbi predvideno, da se je treba posvetovati z OR. Vložena mora biti v dveh mesecih po objavi akta. S to pravico se je okrepil položaj OR v procesu odločanja EU.

Januarja 2010 je začel veljati nov poslovnik OR. Člen 51 poslovnika predvideva, da mnenja Odbora neposredno vsebujejo izrecno sklicevanje na uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

---

<sup>1</sup> Člen 4(2) PEU.

<sup>2</sup> Člen 5(3) PEU.

V Letnem poročilu Odbora regij o subsidiarnosti za leto 2010 je OR podalo analizo mnenj, ki so bila sprejeta od septembra 2009 do 31. decembra 2010. Ugotovljeno je bilo, da je 45 od 64 sprejetih mnenj vsebovalo izrecno sklicevanje na uporabo načela subsidiarnosti v skladu s členom 51 poslovnika OR. Nobeno mnenje ni odkrilo neposredne kršitve načela subsidiarnosti.

### **9.3.1 MREŽA ZA NADZOR SUBSIDIARNOSTI (MNS)**

Aprila 2007 je v okviru OR začela delovati Mreža za nadzor subsidiarnosti (MNS). MNS je tehnični pripomoček za posvetovanje in je v podporo političnim dejavnostim OR. Mreža združuje partnerje: parlamente, vlade in izvršilne oblasti z zakonodajnimi pristojnostmi, ki zastopajo regije, lokalne in regionalne oblasti brez zakonodajnih pristojnosti in združenja lokalnih/regionalnih oblasti.

Dejavnosti MNS so:

- ciljno usmerjena posvetovanja

Poročevalci OR prek MNS izvedejo ciljno usmerjena posvetovanja o subsidiarnosti in sorazmernosti. »Ciljno usmerjena posvetovanja so odlično sredstvo, ki poročevalcem OR daje neposreden dostop do kvantitativnih in kvalitativnih podatkov mrežnih partnerjev, in možnost, da ocenijo skladnost določene pobude EU z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti« (Letno poročilo o subsidiarnosti za leto 2010, Odbor regij).

- odprti prispevki (odprta posvetovanja)

Mrežni partnerji svoja mnenja o subsidiarnosti in sorazmernosti podajo tudi z odprtimi prispevki.

### **Odnosi z regionalnimi parlamenti**

Lizbonska pogodba je vzpostavila sistem zgodnjega opozarjanja in s tem je prvič v zgodovini EU vključila nacionalne parlamente v zakonodajni proces EU, pod pogojem, da predložijo utemeljeno mnenje o neskladnosti osnutka zakonodajnega akta EU z načelom subsidiarnosti.

Predstavniki več regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pristojnostmi, ki so člani MSN, se v zvezi z načini prilagoditve svojih struktur, da bi lahko v celoti izkoriščali svoje pravice in odgovornosti glede subsidiarnosti, obračajo na MNS za smernice in nasvete, kako bi prilagodili svojo notranjo strukturo in pravočasno pripravili analizo subsidiarnosti.

## **Odnosi z nacionalnimi parlamenti**

Sistem zgodnjega opozarjanja postavlja nacionalne parlamente v opredje procesa pri ugotavljanju skladnosti osnutkov zakonodajnih aktov EU z načelom subsidiarnosti. »Določitev postopkov posvetovanja nacionalnih parlamentov z regionalnimi parlamenti v okviru sistema zgornjega opozarjanja je prednostna naloga za MNS« (Letno poročilo o subsidiarnosti za leto 2010, Odbor regij).

## **Odnosi z institucijami EU**

V skladu s sporazumom o sodelovanju, OR (konkretnije MNS) sodeluje s Komisijo pri naznanjanju javnih posvetovanj in pri preusmerjanju teh posvetovanj na lokalne in regionalne oblasti.

Evropski parlament je po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe prilagodil svoj poslovnik, da bi omogočil upoštevanje mnenj OR, ki nasprotujejo osnutkom zakonodajnim aktov EU, ki kršijo načelo subsidiarnosti. V mnenjih OR se upošteva dejstvo, da bo ta mnenja pregledal in dodatno proučil Evropski parlament. OR spremlja in preverja nadzor subsidiarnosti, ki ga izvaja Evropski parlament. Govorniki iz Evropskega parlamenta so tudi redno povabljeni na dogodke, ki so povezani s subsidiarnostjo, ki jih organizirata OR in MNS.



## 10 ZAKLJUČEK

Pristojnost je celota pooblastil in dolžnosti, ki so predpisani z zakoni. Organom daje pravico in dolžnost za postopanje oz. odločanje o določeni zadevi. Pomeni hkrati pooblastilo in obveznost. Ločimo stvarno in krajevno pristojnost. Pri stvarni pristojnosti ima organ pooblastilo, da v zadevah, ki so po vsebini določena, ravna oz. odloči na nekem področju. Krajevna pristojnost pa pove, na katerem območju ima organ pooblastilo, da ravna oz. odloči. Pojem pristojnost označuje tudi prenos pristojnosti iz enega organa na drug organ. SSKJ loči krajevno, sodno, stvarno in upravno pristojnost.

V Zahodni Evropi smo priča internacionalizaciji in lokalizaciji poslovanja. Pojem internacionalizacija širše predstavlja vse oblike mednarodnega ekonomskega sodelovanja. Ožje pa internacionalizacija pomeni, da podjetje deluje v tujini. Internacionalizacija poslovanja deluje pozitivno na gospodarstvo, saj s tem gospodarstvo razvije konkurenčne prednosti, manjša je pa tudi možnost, da podjetje propade. Lokalizacija je proces prilagoditve izdelka točno določenemu okolju, pri čemer se upošteva jezik, kulturo in pogoje delovanja na ciljnim trgu.

Načela delitve pristojnosti med EU in državami članicami so načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti, sorazmernosti, primarnosti, upoštevanja nacionalne identitete držav članic, nacionalnega izvajanja (implementacije) in načelo sodelovanja v dobri veri. Za razmejitev pristojnosti velja načelo prenosa pristojnosti, za izvajanje pristojnosti EU pa veljati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. V skladu z načelom prenosa pristojnosti lahko EU sprejema pravne akte samo v okviru tistih pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice. Načelo subsidiarnosti opredeljuje kdaj ima EU prednost pri ukrepanju pred državami članicami pri izvajanju deljenih pristojnosti in izključuje posredovanje EU v primerih kadar se države članice lahko učinkovito dogovorijo. V skladu z načelom sorazmernosti pa ukrepi EU vsebinsko in formalno ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev pogodb.

EU je do uveljavitve Lizbonske pogodbe temeljila na treh stebrih. V prvi steber so spadale Evropska skupnost, Evropska skupnost za jedrsko energijo in tudi ESPJ, ki je prenehala obstajati leta 2002. Drugi steber je temeljil na določbah PEU o SZVP, tretji steber pa na določbah PEU o policijskem in pravosodnem sodelovanju o kazenskih zadevah. V vseh stebrih so delovali isti organi, ki pa so imeli v vsakem stebru različne pristojnosti. Tudi vpliv držav članic je bil od stebra do stebra različen. Za ES je bilo značilno večinsko odločanje, zmanjševanje vloge držav, odločanje v drugem in tretjem stebru pa je potekalo s soglasjem vseh držav članic.

Do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe v pravnem redu EU ni bilo sistematične razmejitve med pristojnostmi EU in pristojnostmi držav članic. Pristojnosti so bile določene nepregledno. Z Lizbonsko pogodbo je bila razmejitev pristojnosti dosti bolj jasno in pregledno določena. Sodišče EU meni, da lahko glede izvora delimo pristojnosti na izrecne in domnevane, glede na naravo pa na izključne, deljene in podporne pristojnosti.

PDEU razlikuje izključne, deljene in podporne pristojnosti.

Izključne pristojnosti (člen 3 PDEU) ima EU pri carinski uniji, določitvi pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje trga, monetarni politiki držav članic, katerih valuta je evro, ohranjanju morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in skupni trgovinski politiki.

Deljene pristojnosti (člen 4 PDEU) veljajo za naslednja področja: notranji trg, socialno politiko glede vidikov, ki so opredeljeni v PEDU, ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov, okolje, varstvo potrošnikov, promet, vseevropska omrežja, energijo, območje svobode, varnosti in pravice, skupno skrb za varnost na področju javnega zdravja glede vidikov, opredeljenih v PDEU.

Podporne, koordinacijske ali komplementarne pristojnosti Evropske unije (člen 6 PDEU) veljajo za področje varovanja in izboljšanja človekovega zdravja, industrije, kulture, turizma, izobraževanja, poklicnega usposabljanja, mladine in športa, civilne zaščite, upravnega sodelovanja.

Člen 4 PEU določa, da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso bile dodeljene Uniji.

Pravni osnovi delitve pristojnosti sta PEU in PDEU. Pogodbi sta dokaz prenosa pristojnosti na EU, PDEU določa tudi zakonodajni postopek in oblike zakonodajnega akta.

Nadzor nad izvrševanjem subsidiarnosti in sorazmernosti izvajajo Sodišče EU (sodni nadzor) in nacionalni parlamenti (politični nadzor). Sodni nadzor poteka v okviru postopka za presojo zakonitosti aktov. Politični nadzor je določen s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v EU in Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Nacionalni parlament lahko v osmih tednih pošlje obrazloženo mnenje o skladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti.

Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe se je okrepila vloga OR v zvezi z nadzorom načela subsidiarnosti. OR je bila dana pravica, da vloži tožbo pred Sodiščem EU zaradi kršitve subsidiarnosti. Tožba mora biti vložena zoper zakonodajni akt, ki je bil sprejet v okviru področja, za katerega je v Pogodbi predvideno, da se je treba posvetovati z OR. S to pravico se je okrepil položaj OR v procesu odločanja EU.

# VIRI IN LITERATURA

## LITERATURA

- BAKER, Mona, SALDANHA, Gabriela (2009). *Routledge Encyclopedia of Translation Studies*. Routledge, London.
- BOGDANDY, Armin, BAST, Jürgen (2009). *Principles of European Constitutional Law*. Hart Publishing Ltd., Oxford.
- BOHINC, Rado (2007). *Pravo Evropske unije: temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- CVIKL, Milan M. (2008). *Prenovljeno pravo Evropske unije; z uvodno besedo Marka Pavlihe; novosti iz Lizbonske pogodbe v prečiščenem besedilu temeljnih pogodb Evropske unije in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah pripravili Simona Drenik in Neža Grasselli*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor, NERAD, Sebastian, RIBIČIČ, Ciril, ZAGORC, Saša (2007). *Ustavno pravo Evropske unije*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- GRAFENAUER, Božo (2001). *Osnove upravnega postopka in upravnega spora*. GV založba, Ljubljana.
- GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2005). *Upravni postopek in upravni spor*. GV založba, Ljubljana.
- GRILC, Peter, ILEŠIČ, Tomaž (2001). *Pravo Evropske unije*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
- HEJAZI, Walid, SANTOR, Eric (2005). *Degree of Internationalization and Performance: An Analysis of Canadian Banks*. Working Paper 2005-32. Toronto : University of Toronto at Scarborough, 33 str.
- JAKLIČ, Andreja (2006). *Upočasnjen ritem izhodnih naložb. Prednost izgubljam!*. Manager m+, Ljubljana, april 2006, str. 6-9.
- KENNETH A., SUK H., Seung H. (2002): *Global Corporate Finance: Text And Cases*. 5. izdaja. Malden : Blackwell Publishers Ltd, 582 str.
- LAVRAČ, Vladimir (2009). *Ekonomska in monetarna unija*. V: *EVROPSKA UNIJA OD A DO Ž*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- NAHTIGAL, Matjaž (2009). *Delitev pristojnosti v Evropski uniji*. V: *EVROPSKA UNIJA OD A DO Ž*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- POTOČNIK, Janez, BOHINC, Rado, ILEŠIČ, Tomaž, KNEZ, Rajko, MALGAJ, Matjaž (2004). *Evropsko pravo: zbirka gradiv Šole evropskega prava*. Primath, Ljubljana.
- RAJGELJ, Barbara (2009). *Sekundarni pravni viri*. V: *EVROPSKA UNIJA OD A DO Ž*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- RATAJ, Simona (2007). *Za skupne razvojne projekte*. *Glas gospodarstva*, Ljubljana, junij 2007, str. 47.

- TRTNIK, A. (1999). *Internacionalizacija slovenskih podjetij z neposrednimi naložbami v tujino*. Magistrsko delo. Ljubljana, Ekonomska fakulteta, 113 str.

## SPLETNI VIRI

- Citizens Information. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.citizensinformation.ie/en/>.
- Državni zbor Republike Slovenije. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.dz-rs.si/>.
- Evropska komisija. Dostopno 11.11.2011 na: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm).
- Evropski parlament. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.europarl.europa.eu/sl/headlines/>.
- KOCJANČIČ, Rudi (2005). *Vloga nacionalnih parlamentov v Evropski uniji*. Fakulteta za upravo, Ljubljana. Dostopno 11.11.2011 na: [http://www.fu.uni-lj.si/zalozba/gradiva/Vloga\\_nacionalnih\\_parlamentov\\_v\\_Evropski\\_uniji.pdf](http://www.fu.uni-lj.si/zalozba/gradiva/Vloga_nacionalnih_parlamentov_v_Evropski_uniji.pdf).
- Ministrstvo za zunanje zadeve. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.mzz.gov.si/>.
- Odbor regij. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>
- Official Journal of the European Union. *C83/30.3.2010*. Dostopno 11.11.2011 na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>.
- Oxford Dictionaries. Dostopno 11.11.2011 na: <http://oxforddictionaries.com/>.
- Politike in dejavnosti Evropske unije. Dostopno 11.11.2011 na: [http://europa.eu/policies-activities/index\\_sl.htm](http://europa.eu/policies-activities/index_sl.htm).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika (SSKJ). Dostopno 11.11.2011 na: <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>.
- Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.svrez.gov.si/si/>.
- Služba vlade Republike Slovenije za zakonodajo (2006). *Navodila za pripravo nacionalnih predpisov, s katerimi se izvajajo uredbe, odločbe in sklepi Evropske unije ter prenašajo določbe direktiv Evropske unije v pravni red Republike Slovenije*. Dostopno 11.11.2011 na: [http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodilakoncn\\_a\\_DECEMBER2006.doc](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodilakoncn_a_DECEMBER2006.doc).
- Sodišče Evropske unije. Dostopno 11.11.2011 na: <http://curia.europa.eu/>.
- Vlada Republike Slovenije. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.vlada.si/si/>
- Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji. Dostopno 11.11.2011 na: <http://www.evropa.gov.si/>.