

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

DIREKTIVE EVROPSKE UNIJE

Andreja Pivk

Ljubljana, marec 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

DIREKTIVE EVROPSKE UNIJE

Kandidatka: Andreja Pivk
Številka indeksa: 04031265

Mentorica: doc. dr. Alenka Kuhelj

Ljubljana, marec 2009

POVZETEK

Direktive EU so sekundarni pravni viri EU in so namenjene večinoma vsem, lahko pa tudi posameznim državam članicam. Glavni cilj direktiv pa je približevanje zakonodaj. Države članice morajo direktive, ki jih sprejema EU prenesti v svojo domačo zakonodajo. Direktiva zavezuje države članice glede rezultata, ki ga je potrebno doseči, vendar jim pušča izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev Skupnosti v okviru njihovega notranjega pravnega reda.

Da bi dosegli skladnost, zakonitost in izvršljivost predpisov pri izvajanju in prenosu pravnih aktov EU v nacionalni pravni red, je treba upoštevati določena pravila. Pogosto se države članice srečujejo s težavami pri prenosu direktive v svojo zakonodajo. Težavnost sprejema je tudi odvisna od področja, ki ga direktiva ureja. Države članice morajo spoštovati rok za implementacijo. Na področju poštnih storitev, ki sem jih uporabila za praktični primer, se trenutno sprejema zakonodaja v skladu z novo direktivo. V praksi se članice najpogosteje srečujejo s problemom, kako podrobno naj bodo določila direktive prenesena v zakonodajo članice.

Ključne besede: pravo Evropske Unije, pravni viri Evropske Unije, direktive Evropske Unije, postopek notifikacije, implementacija-prenos direktive, nacionalna zakonodaja Republike Slovenije.

SUMMARY

European Union directives are secondary legal source of European Union. They are aimed mostly at every, and in certain cases at only particular member state. Their main purpose is the assimilation of legal systems. Member states have to implement the directives of European Union into their legal system. A directive bounds member states about the results they obtain by implementing it. However it leaves them a choice of sources and methods used in the frame of their internal legal system. To achieve harmony, legality and executivity of regulations one has to consider certain rules.

Member states often face problems with implementing a directive into their own legislation. The level of difficulty in implementing also depends on the area of regulation. Member states have to respect implementation deadlines. In the area of post services that I used as a practical example, the laws are being made in accordance with the new directive. The problem they often face in practice is whether to go in detail with implementing a directive into legislation.

Keywords: The European Union law, legal sources of European Union, European Union directives, the process of notification, implementation-transmission of directive, national legislation of the Republic of Slovenia.

KAZALO

POVZETEK -----	II
SUMMARY -----	III
KAZALO -----	IV
1 UVOD -----	1
2 PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE -----	3
2.1 Pojem pravnih virov -----	3
2.2 Obvezne sestavine pravnih aktov -----	3
2.3 Temeljna načela pravnega reda eu -----	4
2.3.1 Načelo avtonomnosti -----	4
2.3.2 Načelo primarnosti -----	4
2.3.3.1 Načelo neposredne uporabnosti/neposrednega učinka glede na vrsto pravnega akta -----	6
2.4 Delitev pravnih virov -----	7
2.4.1 Nepisani pravni viri -----	7
2.4.2 Pisani pravni viri -----	8
2.4.2.1 Primarni pravni viri -----	8
2.4.2.2 Sekundarni pravni viri -----	9
3 DIREKTIVE EVROPSKE UNIJE -----	15
3.1 Pojem direktiva in značilnosti direktiv -----	15
3.2 Namen direktiv -----	16
3.3 Direktive in nacionalno pravo -----	16
4 POSTOPEK NOTIFIKACIJE -----	17
4.1 Postopek notifikacije -----	17
4.2 Postopek prednotifikacije -----	18
4.3 Izvedba postopka notifikacije na nacionalni ravni -----	19
4.3.1 Imenovanje koordinatorjev postopka notifikacije -----	19
4.3.2 Direktive, ki so predmet postopka notifikacije -----	19
4.3.3 Priprava izjave o prenosu določb direktive v pravni red RS -----	19
4.3.4 Posredovanje izjave o prenosu Službi Vlade RS za zakonodajo -----	20
4.3.5 Korelacijska tabela -----	22
5 IZVAJANJE/IMPLEMENTACIJA IN PRENOS PRAVNIH AKTOV EU V NACIONALNI PRAVNI RED -----	24
5.1 Prenos določb direktiv v nacionalni pravni red -----	25
5.2 Načini prenosa direktiv -----	26
5.3 Vpliv pravne narave sprememb in dopolnitev (novel) na prenos direktive -----	27
5.3.1 Direktiva, spremenjena z direktivo -----	27
5.3.2 Direktiva, spremenjena z uredbo, odločbo ali sklepom -----	27
5.3.3 Direktiva, spremenjena z aktom o pristopu -----	28
5.4 Prenos določb direktive, ki napotujejo na druge pravne akte EU -----	28
5.5 Rok za implementacijo -----	30

5.5.1 Postopek ugotavljanja kršitev pravnega reda Evropske Unije-----	31
5.5.2 Odškodninska odgovornost države članice -----	32
5.5.3 Posledica implementacije direktiv-----	33
5.6 Težave pri izvajanju, implementaciji direktiv -----	33
5.6.1 Rešitve za boljši prenos direktiv-----	35
5.6.2 Sklepne ugotovitve za izboljšanje prenosa direktiv -----	35
6 PRAKTIČNI PRIMER: IMPLEMENTACIJA DIREKTIVE 2008/6/ES Z DNE 20 FEBRUAR 2008 O SPREMEMBI DIREKTIVE 97/67/ES GLEDE POPOLNEGA OBLIKOVANJA NOTRANJEGA TRGA POŠTNIH STORITEV V SKUPNOSTI NA PRIMERU ZAKONA O POŠTNIH STORITVAH -----	37
6.1 Vsebina zakona Zpsto-1 -----	37
6.2 Direktiva 2008/6/ES -----	38
7 ZAKLJUČEK-----	41
LITERATURA-----	46
VIRI -----	47
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC -----	48
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA-----	49

1 UVOD

Za temo svoje diplomske naloge sem si izbrala Direktive EU. Direktive EU so pomembno področje prava EU, ker jih morajo vse države članice prenesti v svoj pravni red. Države članice si lahko same izberejo, kako jih bodo sprejele v svoj pravni red. Izbira načina je prepuščena posamezni državi članici. Posledica tega je, da je konkretna izvedba direktive od države do države članice lahko zelo različna. Odvisna je predvsem od interesov posamezne države. Pri prenosu morajo države članice vključiti celotno pravno vsebino direktive v nacionalno pravo in razveljaviti ali spremeniti vse nacionalne predpise, ki ne bi bili v skladu z direktivo. Pomembno področje moje diplomske naloge se mi zdi tudi, katere so najpogostejše težave pri prenosu direktive, s katerimi se države članice srečujejo.

Direktive EU spadajo v sekundarno pravo EU. Sekundarno pravo so tiste pravne norme, ki so jih sprejele institucije oz. organi EU v okviru svojih pristojnosti, ki so določene v primarnem pravu. Sekundarne pravne akte sprejemajo institucije EU, kot so Evropski parlament skupaj s Svetom EU, Svet EU in Evropska Komisija. Najpomembnejši Sekundarni pravni akti so direktive, uredbe, odločbe, priporočila in mnenja.

Direktive torej spadajo med sekundarne pravne vire. Direktiva je pravni akt, namenjen večinoma vsem (lahko pa tudi posameznim) državam članicam, njen glavni cilj je približevanje zakonodaj. Direktiva zavezuje države članice glede rezultata, ki ga je potrebno doseči, vendar jim pušča izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev Skupnosti v okviru njihovega notranjega pravnega reda.

V moji diplomski nalogi sem na začetku definirala pravne vire EU, opredelila sem njihov pojem, sestavine pravnih aktov in opisala temeljna načela pravnega reda EU. Temeljna načela so načelo avtonomnosti, načelo primarnosti, načelo neposredne uporabnosti in neposredni učinek. Nadaljevala sem z delitvijo pravnih virov. Pravni viri se delijo na pisane in nepisane. Nepisani pravni viri so dopolnilni pravni viri, ki služijo predvsem poenotenju pogledov različnih pravnih sistemov. Pisani pravni viri se delijo na primarne in sekundarne pravne vire. Primarni viri so ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve ter pogodbe med skupnostmi in tretjimi državami, najpomembnejši sekundarni viri pa so direktive, uredbe, odločbe, priporočila in mnenja.

V tretjem poglavju sem opredelila značilnosti direktiv EU, njihov temeljni namen ter razmerje med direktivami in nacionalnim pravom. Zanimalo me je, kakšne so novosti na področju direktiv. V nadaljevanju sem opredelila postopek notifikacije, znotraj tega sem opredelila postopek prednotifikacije ter razložila izvedbo postopka notifikacije na nacionalni ravni. Zanj je značilno, da se imenuje koordinatorja postopka notifikacije in direktive ki sta predmet postopka notifikacije. Kako se pripravi in posreduje Službi Vlade RS za zakonodajo izjavo o prenosu določb direktive v pravni red Republike Slovenije in kako se pravilno pripravi korelacijske tabele.

V četrtem poglavju sem obdelala izvajanje implementacije in prenos pravnih aktov EU v nacionalni pravni red. Kako poteka prenos določb direktiv v nacionalni

pravni red in kateri trije načini so v uporabi pri prenosu direktiv. Besedilo direktive je lahko spremenjeno z različnimi pravnimi akti, zato sem opredelila, kako se lahko spremeni. V besedilu direktive pogosto naletimo na določbe, ki napotujejo na uporabo drugih pravnih aktov EU, zato sem v svojem diplomskem delu raziskovala prenos določb direktiv, ki napotujejo na druge pravne akte EU.

Pomembno je tudi, kakšni so roki za implementacijo direktive, ki jih morajo države članice spoštovati ter kakšen je postopek ugotavljanja kršitve pravnega reda EU. Zanimalo me je, koliko pisem je Evropska komisija naslovila na Republiko Slovenijo zaradi možnih kršitev prava ES ter koliko tožb je Evropska Komisija naslovila na Republiko Slovenijo zaradi nepravčasnega prenosa direktive.

Zanimalo me je tudi odškodninska odgovornost države članice, če država članica v predpisanem roku ne implementira direktive, ali je ne implementira pravilno. Ta opustitev lahko pripelje do odškodninske odgovornosti države proti posamezniku.

Pomembno je tudi, kakšna je posledica implementacije direktive. Ko je direktiva implementirana znotraj države članice ta v skladu z načelom primarnosti izgubi pristojnost za sprejemanje nadaljnjih predpisov na določenem področju. Tako predpisa, ki je bil sprejet na podlagi direktive, članice ne morejo več spremeniti.

Področje raziskovanja moje diplomske naloge je bilo tudi, kakšne težave se najpogosteje pojavljajo pri implementaciji direktiv in kakšne rešitve obstajajo za njihov boljši prenos.

V zaključku svojega diplomskega dela sem pokazala kako je mogoče implementirati direktivo EU v slovenski pravni red. Ko splošni primer implementiranja direktive sem izbrala Zakon o poštnih storitvah, ker je bila februarja 2008 sprejeta nova direktiva 2008/6/ES, z dne 20 februar 2008 o spremembi direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v skupnosti. Namreč ravnokar poteka na Ministrstvu za gospodarstvo priprava novega zakona o poštnih storitvah, ki bo usklajen z novo direktivo.

2 PRAVNI VIRI EVROPSKE UNIJE

2.1 POJEM PRAVNIH VIROV

Pravo ES ali pravo skupnosti obsega pravne norme, ki jih vsebujejo ustanovne in pristopne pogodbe ES za atomsko energijo in ES za premog in jeklo. Sodišče evropskih skupnosti je že leta 1964 uveljavilo sodno prakso, da je Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (zdaj Evropske Skupnosti) oblikovala svoj lastni pravni red, ki je del pravnega reda držav članic in ga morajo sodišča držav članic spoštovati pri svojih odločitvah.

Pravo EU ni mednarodno pogodbeno pravo držav članic, temveč predstavlja samostojen pravni red Skupnosti kot naddržavne tvorbe. Viri prava ES so torej avtonomni in niso odvisni od držav članic. Oblikujejo in ustvarjajo jih organi ES. Gre torej za samostojen, od mednarodnega prava različen pravni red. (Bohinc, str.: 37)

2.2 OBVEZNE SESTAVINE PRAVNIH AKTOV

- **Formalna obrazložitev akta**

Najosnovnejša zahteva za legalnost obvezujočega pravnega akta (uredba, direktiva, odločba) je njegova pravna podlaga. Vsak akt mora namreč temeljiti na ustrezni določbi ustanovitvene pogodbe oziroma ustanovitvenih pogodb, kakor določa 253. člen PES:

- Uredbe, direktive in določbe, ki jih skupaj sprejemata Svet ali Komisija, morajo navajati razloge, na katerih temeljijo in se morajo sklicevati na vse predloge in mnenja, za katere se v skladu s to pogodbo zahteva, da morajo biti pridobljena.

Zanimivo je, da določa določba PES obvezne sestavine za vse tri vrste obvezujočih pravnih aktov, ki jih sprejemajo institucije EU ne glede na to, ali so nekateri akti po svoji naravi individualne, drugi pa splošne narave. Pravilen izbor pravne podlage je v pravu EU precej pomemben, saj je namreč od te določbe odvisen postopek sprejemanja pravnega akta, od postopka pa vloga posameznih institucij in zahtevana večina glasov za sprejem. (Grilc in Ilešič, str. 96)

- **Vsebinska obrazložitev akta**

Kakor smo videli, Pogodba ES v svojem 253. členu določa, da morajo akti z obvezno veljavo (t.j. uredbe, direktive in odločbe) navajati razloge, na katerih temeljijo, pri čemer pravni red EU ne dela nobene razlike med splošnimi in individualnimi akti slednje privede -po Ilešičevem mnenju- do za nas neobičajne rešitve, da so razlogi, zaradi katerih je bil akt sprejet, tudi pri povsem zakonodajnih aktih obvezen sestavni del. Ilešič tudi opozarja, da 253. člen PES v bistvu zahteva dve vrsti

obrazložitve: formalno in vsebinsko. Naloga pravega formalnega dela obrazložitve vsakega pravno obvezujočega akta je, da navede svojo pravno podlago ter predloge in mnenja, ki so v postopku za sprejem obvezni. Drugi vsebinski del obrazložitve navaja razloge, zaradi katerih je bil akt sprejet predvsem pa tudi cilje, ki jih želi doseči. (Grilc in Ilešič, str. 97-98)

2.3 TEMELJNA NAČELA PRAVNEGA REDA EU

2.3.1 Načelo avtonomnosti

Načelo avtonomnosti pomeni, da pravo ES nastaja, velja, se razlaga in uporablja izključno v skladu s pravili samega prava Skupnosti, neodvisno od kateregakoli sistema nacionalnega ali mednarodnega prava. Lahko bi torej govorili tudi o načelu neodvisnosti od (zlasti) prava držav članic in mednarodnega prava. Kakor hitro prične veljati pravilo primarnega ali sekundarnega prava Skupnosti, se mora to pravilo uporabljati, ne glede na to, kaj določajo ustavni predpisi držav članic ali mednarodno pravo.

Posledica specifične narave prava ES je tudi, da med državami članicami ne velja več zgolj mednarodno pravo. Tako se na primer v primeru medsebojnih sporov glede vprašanj, urejenih s pravom Skupnosti, ne morejo uporabljati mehanizmi, ki jih nudi mednarodno pravo, temveč se mora uporabiti pravni instrument, ki ga predvideva pravo ES. (Tratnik et al., str. 28)

2.3.2 Načelo primarnosti

Načelo primarnosti pa daje odgovor na vprašanje, katero pravno pravilo moramo uporabiti, če pride do neskladja med pravilom prava ES in pravilom nacionalnega prava. Načelo primarnosti ne velja zgolj za starejše nacionalne predpise, temveč tudi za tiste, ki so sprejeti po uveljavitvi pravila prava Skupnosti. S prenosom dela svoje suverenosti na skupnosti, so države članice namreč dokončno omejile svoje suverene pravice, tako da poznejši nacionalni predpisi, ki niso v skladu s pravom Skupnosti nimajo nobenega učinka.

Načelo primarnosti velja tako za določila ustanovnih pogodb, kakor tudi za sekundarne predpise. Tu mislimo na splošne sekundarne akte, torej uredbe in direktive.

Prav tako ni pomemben rang nacionalnega predpisa. Pravila prava Skupnosti imajo torej prednost tudi pred določili nacionalnih ustav, celo pred tistimi določili, ki zagotavljajo temeljne človekove pravice in svoboščine. To je bilo dolgo časa sporno za tiste države članice, ki poznajo ustavno sodstvo (Nemčija, Italija, Francija). Vendar pa načelo prednosti prava Skupnosti ne pomeni, da bi se preko prava ES lahko kršile temeljne človekove pravice, ki jih zagotavljajo nacionalne ustave. V skladu s členom 6 PEU in stalno prakso Sodišča ES, so tako na ravni nacionalnega prava zagotovljene temeljne pravice, kot tudi tiste, ki jih zagotavlja Evropska konvencija o človekovih

pravica in svoboščinah (EKČP), in so sestavni del prava Skupnosti. To pomeni, da nad njihovim spoštovanjem bdi Sodišče ES.

Upoštevanje tega načela ima vpliv na več nacionalnih organov:

- ZAKONODAJALCU prepoveduje sprejem zakonov, ki bi bili v nasprotju s pravom EU;
- SODNIKU narekuje, da ne uporabi norme domačega prava, če je ta v nasprotju s pravili EU – to ne pomeni, da notranji predpis postane nič, ampak vzpostavlja obveznost, da se tak predpis NE UPORABI (duty to disapply). (Tratnik et al., str. 28-29)

2.3.3 Načelo neposredne uporabnosti in neposrednega učinka

Načelo neposredne uporabnosti pomeni, da se pravila prava Skupnosti neposredno, to je brez posredovanja zakonodajnih ali kakšnih drugih organov, uporabljajo v državah članicah. V tej fazi se prav tako uporablja pojem neposredni učinek, pri čemer nekateri med obema pojmomoma razlikujejo, drugi pa ju uporabljajo kot sinonima.

Sodišče ES je prvič priznalo načelo neposredne uporabnosti v svoji znameniti odločbi v zadevi 26/62 Van Gend en Loos. V skladu s to odločbo:

"(...) predstavlja ES nov pravni red mednarodnega prava, v korist katerega so države članice, čeprav na omejenem področju, omejile svoje suverene pravice in znotraj katerega niso upravičene le države članice, temveč tudi njihovi državljani. Pravo Skupnosti, ne le neodvisno od pravnih redov pravice, ki jih posamezniki lahko samostojno uveljavljajo (poudaril MT)"

Zadnji, poudarjeni del, pomeni bistvo načela neposredne uporabnosti. Posameznik se lahko pred sodišče v državi članici (tako v svoji domači državi kot tudi v ostalih državah) neposredno sklicuje na pravna pravila prava Skupnosti, ne glede na to, kaj v konkretnem primeru predpisuje pravo dotične države članice.

Razlikovati je potrebno med vertikalnim in horizontalnim neposrednim učinkom. O vertikalnem neposrednem učinku govorimo, ko se posameznik sklicuje na svojo pravico proti javni oblasti (državi, občini, zvezni državi, departmaju, provinci in tako dalje). Horizontalni neposredni učinek pa se nanaša na učinkovanje pravil prava ES v razmerju med dvema posameznikoma (na primer med zasebnim delodajalcem in delavcem). Obstoj horizontalnega neposrednega učinka pomeni, da pravo ES posameznikom ne podeljuje samo pravice, temveč tudi obveznosti.

Čeprav je neposredna uporabnost načeloma splošno obeležje prava Skupnosti, mora biti že takoj jasno, da ne morejo vsa pravna pravila prava ES biti neposredno uporabna. Tako obstaja vrsta pravil, ki se sploh ne nanašajo na posameznike, na primer določila PES o sestavi in delovanju institucij, o postopkih odločanja institucij in tako dalje. Prav tako so lahko neposredno uporabna le tista pravila, ki dajejo

posameznikom dovolj jasno določene pravice ali obveznosti. Drugače rečeno, pravila ne smejo biti preveč splošna. Dalje so pravila o neposredni uporabnosti v bistveni meri odvisna od vrste akta, v katerem se pravilo, ki naj (ne) bi bilo neposredno uporabno, nahaja. Zato je koristno, da se pravila o neposredni uporabnosti obravnavajo glede vsake vrste akta posebej. (Tratnik et al., str. 29-30)

2.3.3.1 Načelo neposredne uporabnosti/neposrednega učinka glede na vrsto pravnega akta

DIREKTIVE

- Naslovljenci: ena ali več držav članic (iz opredelitve direktive izhaja, da zavezuje vsako državo članico, na katero je naslovljena, iz česar sledi, da je lahko naslovljena na eno, več ali vse države članice; tu se razlikuje od uredbe, ki se vedno nanaša na vse države članice);
- Osnovni instrument harmonizacije;
- Potrebujemo akte, s katerimi se prenesejo v nacionalni pravni red;
- Izjemoma neposredni vertikalni učinek – neposredni učinek določb direktiv je izključno posledica neizpolnitve obveznosti države članice, da primerno prenese direktivo z nacionalnimi predpisi. V tem primeru nacionalno sodišče določbi direktive prizna kvaliteto neposredne učinkovitosti (če je določba take narave, da je to mogoče), kar pa ne spremeni dejstva, da je država članica kršila svojo obveznost, ker ni sprejela ustreznih predpisov za prenos direktive. Direktive imajo samo vertikalni, ne pa tudi horizontalni neposredni učinek. Neposredni učinek direktive je sam po sebi posledica neizpolnitve obveznosti prenosa v pravni red države članice, zaradi česar neposredni učinek velja samo proti državi, ne pa tudi proti posamezniku, ki ne more biti odgovoren, da država na podlagi direktive ni sprejela ustreznih predpisov, čeprav bi jih morala;
- *Doktrina lojalne razlage* – kadar se direktiva ne more neposredno uporabiti in se posledično uporabi norma notranjega prava, se mora ta norma interpretirati v »duhu direktive«;
- Pomožno sredstvo za sankcioniranje nespoštovanja obveznosti države, da izpolni obveznosti iz direktive, je ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST (zadeva *Frankovich*) – pogoji, ki morajo biti izpolnjeni:
 1. da direktiva predpisuje določene pravice v korist posameznikov,
 2. da je mogoče vsebino (obseg) teh pravic ugotoviti že na podlagi direktive ter
 3. da obstaja vzročna zveza med obveznostjo, ki je država ni izpolnila, ter škodo, ki so jo posamezniki utrpeli.

UREDBE

- Naslovljenci: države članice in posamezniki;

- Osnovni instrument unifikacije;
- Neposredno uporabljive;
- Izjemoma (v zelo omejenem obsegu) so dovoljene oziroma celo nujne nadaljnje zakonodajne (izvršilne) aktivnosti: ko uredba izrecno pooblašča državo članico, da sprejme izvedbene (izvršilne) predpise; tudi v odsotnosti takih predpisov Sodišče Evropskih skupnosti posameznikom prisodi pravice, ki jim grede iz uredbe;
- Neposredni učinek – vertikalni (posameznik v razmerju do države) + horizontalni (posameznik v razmerju do posameznika); izjemoma uredbe nimajo neposrednega učinka, kadar njihove določbe niso dovolj jasne in nepogojne.

ODLOČBE

- Naslovljenci: konkretni subjekti (država članica oziroma države članice ter pravne in fizične osebe);
- Neposredno uporabljive;
- Nanje se lahko sklicujejo tudi posamezniki, ki niso njeni naslovniki, ker je treba po mnenju Sodišča Evropskih skupnosti varovati tudi interese posameznikov (v razmerju do države – *vertikalna neposredna uporabnost*), ki jih odločba osebno zadeva;
- Neposredni učinek – vertikalni + horizontalni; izjemoma odločbe nimajo neposrednega učinka, kadar njihove določbe niso dovolj jasne in nepogojne.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

2.4 DELITEV PRAVNIH VIROV

V pravnem sistemu Evropske skupnosti najdemo tako pisane kakor tudi nepisane pravne vire. Navkljub dejstvu, da gre pri Evropski uniji za sorazmerno mlado tvorbo, lahko ugotovimo, da tudi tak sistem poleg sicer prevladujočih pisanih pravnih virov potrebuje in uporablja tudi druge nepisane pravne vire. (Grilc in Ilešič, str. 79)

2.4.1 Nepisani pravni viri

To so dopolnilni pravni viri, ki služijo predvsem poenotenju pogledov različnih pravnih sistemov. Uporabljamo lahko le tiste pravne vire, ko so skupni vsem državam članicam in ne tistih, na katere se naslanjajo le posamezne države članice.

Sem sodijo:

- Sodna praksa sodišča v Luksemburgu: sodbe tega sodišča nimajo lastnosti precedensa, vendar pa so kljub temu zelo pomembne, saj sodišče v svojih kasnejših odločbah velikokrat povzemajo ali celo dobesedno predpisujejo dele iz že objavljenih sodb.
- Splošna pravila mednarodnega prava

- Splošna pravna načela, ko so enaka za vse pravne rede držav članic (kot so na primer načelo pravne varnosti, načelo zakonitosti, načelo dobre vere ter načela, ki se nanašajo na človekove pravice in svoboščine)
- Običaji

([http://www.pravna.net/zapiski/4.%20letnik/Pravo%20Evropske%20unije/zapiski/EU_01%20\(iz%20knjige\).doc](http://www.pravna.net/zapiski/4.%20letnik/Pravo%20Evropske%20unije/zapiski/EU_01%20(iz%20knjige).doc))

V pravnem sistemu ES najdemo tako pisane kakor tudi nepisane pravne vire. Navkljub dejstvu, da gre pri Evropski uniji za sorazmerno mlado tvorbo, lahko ugotovimo, da tudi tak sistem poleg sicer prevladujočih pisanih pravnih virov potrebuje in uporablja tudi druge nepisane pravne vire. Ker pravna teorija poudarja, da z normiranjem ni mogoče povsem do popolnosti urediti prav vseh možnih situacij v dejanskem življenju, se tudi v nadsacionalnem pravnem sistemu uporabljajo nepisani pravni viri. Tako se tudi v evropskem pravu razvijajo in uveljavljajo dopolnilni pravni viri, ki nemalokrat služijo poenotenju različnih pogledov v ES združenih pravnih sistemov. Prav zaradi različnosti nacionalnih pravnih tradicij ne moremo uporabiti tistih nepisanih pravnih virov, na katere se naslanjajo posamezne države. Uporabni so le tisti, ki so skupni vsem državam članicam.

2.4.2 Pisani pravni viri

Glede na avtonomnost pravnega reda Evropske Unije lahko pravne vire, ki tvorijo ta pravni sistem delimo na primarne in sekundarne. Kot materialne ali primarne pravne vire pojmuje izvirne vire, in sicer izvirne v tem smislu, da se ne opirajo na hierarhično višje, temveč so sami podlaga za sprejem nižjih, tako imenovanih formalnih ali sekundarnih pravnih virov. Pri tem opozarjamo, da pojma sekundaren ne smemo razumeti kot slabši ali drugorazreden, temveč prej kot nižji in s tem bolj natančen in operativen pravni vir. Nekateri avtorji pri razdelitvi pravnih virov v Evropski Skupnosti omenjajo tudi terciarne pravne vire s katerimi naj bi razumeli tiste predpise in akte, ki ne temelje neposredno na ustanovitveni pogodbi ali kakem drugem primarnem pravnem viru, temveč so izdani na podlagi sekundarnega vira. (Grilc in Ilešič, str. 81)

2.4.2.1 Primarni pravni viri

Za izvirni pravni vir neke države navadno štejemo ustavo. Ustavo kot tisti najbolj tipičen primarni pravni akt v pravnem redu Evropske Skupnosti nadomeščajo ustanovitvene pogodbe in njihove kasnejše dopolnitve, kar je nekako logično glede na dejstvo, da gre pri Skupnostih za mednarodne organizacije, ki jih ustanovijo posamezne države, in torej ne morejo nastati z lastnimi primarnimi pravnimi akti. Posledica tega je verjetno tudi ne ravno dosledno prištevanje drugih mednarodnih pogodb, ki jih sklepajo skupnosti, med primarne pravne vire. Navedene mednarodne pogodbe namreč Skupnosti sklepajo na podlagi določil, zapisanih v ustanovitvenih pogodbah in bi torej bolj sodile med sekundarno zakonodajo.

Primeri primarnih pravnih virov so:

1) Ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve

Te pogodbe so nekakšna ustava Evropskih skupnosti, ki določajo teritorialni in časovni okvir pravnega sistema EU, glavne organe ter akte, ki jih ti organi sprejemajo. Vsaka skupnosti ima svojo ustanovitveno pogodbo:

- Pogodba o Evropski skupnosti,
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951/1952, poimenovana tudi Pariška pogodba,
- Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, iz leta 1957/1958, poimenovana tudi Rimska pogodba,
- Pogodba o ustanovitvi Evropske Unije iz leta 1993 oziroma Pogodba o Evropski skupnosti
- Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti za jedrsko energijo iz leta 1957/1958

2) Pogodbe med Skupnostmi in tretjimi državami

Uvrstitev med primarne pravne vire ni dosledna, saj ne gre za izvirni vir prava, ker gre za pogodbe, ki so sklenjene na podlagi pooblastila ustanovitvenih pogodb. O tem, da pa so te pogodbe integralni del prava Skupnosti pa se je izrecno izjavilo tudi Sodišče ES. (Grilc in Ilešič, str. 81-84)

2.4.2.2 Sekundarni pravni viri

Ko govorimo o avtonomnosti pravnega sistema in njegovi zmožnosti samoizgradnje, imamo v mislih predvsem sekundarne vire. Pravni sistem Evropske Unije se torej razvija s pomočjo sekundarnih aktov, ki jih sprejemajo institucije Skupnosti. To je tudi pomembna razlika med primarno in sekundarno zakonodajo, saj namreč pri prvi države članice sodelujejo precej bolj in tudi z večjo mero suverenosti, medtem ko pri slednjih države članice sodelujejo le še prek svojih predstavnikov v institucijah Skupnosti. (Grilc in Ilešič, str. 84)

Sekundarno pravo so tiste pravne norme, ki so jih sprejele institucije oz. organi EU v okviru svojih pristojnosti, ki so določene v primarnem pravu. Člen 249(1) PES določa, da za izpolnjevanje svojih nalog v skladu z določbami te pogodbe Evropski parlament skupaj s Svetom Evropske Unije ter Svet Evropske Unije in Komisija sprejemajo uredbe in direktive, sprejemajo odločbe, pripravljajo priporočila ali dajejo mnenja. Evropska centralna banka lahko sprejme še dva akta sekundarnega prava in sicer smernico in navodilo. Poleg teh aktov pozna pravo Skupnosti še različne druge akte, kot so sklep, medinstitucionalni sporazum, sklep Sveta, resolucija in obvestilo Komisije.

Sekundarna zakonodaja je torej zakonodaja, ki temelji na ustanovnih in pristopnih pogodbah. Sekundarne pravne akte po členu 249 PES sprejemajo naslednje institucije EU:

- Evropski parlament skupaj s Svetom EU,
- Svet EU,
- Evropska Komisija

Sekundarno pravo ustvarjajo institucije ES (Evropska Komisija, Svet EU, Evropski parlament) v različnih postopkih, in sicer v zakonodajnem postopku (legislation procedure), ki je v predpisanem postopku v eni izmed naslednjih oblik:

- posvetovalnem postopku (consultation procedure),
- postopku sodelovanja (cooperation procedure),
- postopku obveznega soglasja (assent procedure),
- postopku soodločanja (co-decision procedure)

(Bohinc, str. 42-43)

Najpomembnejši sekundarni akti

Sekundarni pravni akti po členu 249 PES so direktive, uredbe, odločbe, priporočila in mnenja.

- **Direktive**

Direktiva je pravni akt, namenjen večinoma vsem (lahko pa tudi posameznim) državam članicam, njen glavni cilj je približevanje zakonodaj. Direktiva zavezuje države članice glede rezultata, ki ga je potrebno doseči, vendar jim pušča izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev Skupnosti v okviru njihovega notranjega pravnega reda. Podrobno opredelitev direktiv sem opredelila v tretjem poglavju.

- **Uredba**

V skladu z določilom člena 249 PES so uredbe splošni pravni akti, ki so v celoti zavezujoči in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah. Glede na navedene lastnosti, bi jih lahko primerjali z zakoni v nacionalnih pravnih redih. Poenostavljeno lahko rečemo, da so uredbe zakoni, ki jih izdaja skupnostni zakonodajalec.

Ključni obeležji uredb sta:

- splošna narava in
- neposredna uporabnost

Uredbe se označujejo s številkami, ki jih sestavljata zaporedna številka in leto izdaje. V podatkovnih bazah (na primer Eur-lex) je vsako uredbo moč najti že na podlagi njene številke. Popolna navedba uredbe pa se glasi na primer takole:

- Uredba Sveta (ES) št. 1346/2000 z dne 29. maja 2000 o insolvenčnih postopkih, O.J.L 160,30.06.2000 str. 1-18.

Najprej je navedeno, kateri organ je uredbo sprejel (največkrat Svet ali Svet in Evropski parlament), v oklepaju je navedba skupnosti v okviru katere je bila uredba izdana (ES ali ESJE), sledi zaporedna številka, ki je s poševno črto ločena od leta izdaje. Do leta 2000 se je to označevalo z dvomestnim številom, odlej pa s štirimestnim. O.J. je angelška okrajšava za Uradni list EU (Official Journal) Črka L, pomeni, da gre za zakonodajni akt (legislation), nakar sledi številka Uradnega lista, datum objave in navedba strani, na katerih je bila uredba objavljena.

Uredbe so splošni pravni akti in se v tem bistveno razlikujejo od odločb, ki so posamični pravni akti. Uredbe se kot splošni pravni akti nanašajo na abstraktno dejansko stanje. To pomeni, da se uredba načeloma nanaša na nedoločeno skupino situacij ali oseb. Pravkar povedano pa ne izključuje možnosti, da je v določenih primerih po določenih lastnostih ali količini mogoče določiti krog oseb ali situacij, na katere se neka uredba nanaša.

Uredbe so v skladu s členom 249 PES zavezujoče in se neposredno uporabljajo v državah članicah, ne da bi bilo potrebno kakršno koli normativno dejanje s strani nacionalnih organov. Transformacija uredbe v nacionalne predpise ni le nepotrebna, ampak je načeloma celo prepovedana. V nasprotnem primeru bi uredba izgubila svojo enotno naravo in bi lahko prišlo do razlik pri njeni uporabi, kar lahko pripelje do diskriminacije in nečiste konkurence. Uredba brezpogojno zavezuje tako institucije kot države članice, razen če iz nje izhaja kaj drugega. Ravno tako kot določila PES, imajo tudi uredbe prednost pred nacionalnimi predpisi, ne glede na to, ali so starejšega ali novejšega datuma kot uredba.

Uredba ima pravno naravo zakona, kar pomeni, da iz uredbe neposredno izhajajo pravice (na primer subvencije) in/ali dolžnosti (na primer določene dajatve) za posameznike. Z uredbo se tako lahko vzpostavi pravno razmerje med posamezniki in institucijami Skupnosti. Vendar pa skupnost skorajda nima lastnih upravnih organov, tako da se izvrševanje uredb najpogosteje prenese na države članice. To posledično pomeni, da na podlagi uredbe nastane pravno razmerje med posameznikom in državo članico in da lahko uredba na primer naloži državam članicam, da morajo posameznikom izplačati določene sredstva.

Posamezniki se lahko pred svojimi nacionalnimi sodišči neposredno sklicujejo na pravice, katere jim dajejo uredbe, in sicer tako proti organom oblasti (vertikalna smer) kot tudi proti drugim posameznikom (horizontalna smer), katerim uredba naloži določene obveznosti. (Tratnik et al., str. 49-51)

• **Odločba**

Odločba je odločitev institucije ES, ki je sprejeta na podlagi primarne ali sekundarne zakonodaje in ki se nanaša na določen primer. Odločba je v skladu s členom 249 PES zavezujoča za tistega, na katerega je naslovljena. To je lahko bodisi država članica,

bodisi posameznik. Odločbe lahko delimo na tiste, s katerimi se prizna določena ugodnost in na tiste, s katerimi se naloži neka obveznost.

Odločbo se označuje s številkami, ki jih sestavljata leto izdaje in zaporedna številka. V podatkovnih bazah (na primer eur-lex) je vsako odločbo moč najti že na podlagi njene številke. Popolna navedba odločbe pa se glasi na primer takole:

- **Odločba št. 646/2000/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28 februarja 2000 glede večletnega programa za pospeševanje obnovljivih nosilcev energije v Skupnosti (Altener) (1998-2000), O.J.L79,30.03.2000 str. 1.**

Najprej je navedena zaporedna številka odločbe, ki je s poševno črto ločena od navedbe leta izdaje in skupnosti, v okviru katere je bila odločba izdana (ES ali ESE). Do leta 2000 se je leto izdaje označevalo z dvomestnim številom, odtlej pa s štirimestnim. Zatem je navedba organa, ki je odločbo sprejel (največkrat Svet ali Svet in Evropski parlament). Sledi datum izdaje odločbe ter podatki o objavi v Uradnem listu EU (Official Journal). Črka L, pomeni, da gre za zakonodajni akt (legislation), nakar sledi številka Uradnega lista, datum objave in navedba strani, na katerih je bila odločba objavljena.

Na odločbo se lahko sklicuje tisti, na katerega je naslovljena. Če je odločba naslovljena na državo članico, se lahko posamezniki sklicujejo nanjo pred nacionalnimi sodišči, če to izhaja iz vsebine in namena odločbe. Če na primer Komisija z odločbo prepove državi članici podelitev državne pomoči, slednja pa prepoved prekrši, se lahko konkurenti prejemnika pomoči pred nacionalnim sodiščem sklicujejo na odločbo. (Tratnik et al., str. 53-54)

- **Priporočila in mnenja**

Priporočila in mnenja v skladu s členom 249 PES niso zavezujoča in zato ne morejo imeti pravnih posledic. Zato proti njim tudi ni mogoče vlagati pravnih sredstev (člen 230 PES). Kljub temu tvorijo tovrstni akti del prava Evropske Skupnosti in lahko pomagajo pri razlagi drugih pravil prava Skupnosti. Kljub njihovi neobvezni naravi jih ne smemo podcenjevati. Priporočila se uporabljajo razmeroma pogosto, zlasti v primerih, pri katerih Svet ne sprejema zavezujočih odločitev, ker so mnenja v njih preveč različna. Neredko pa predstavlja priporočilo začetek dolgotrajnega procesa, ki se konča s sprejemom uredbe ali direktive. (Tratnik et al., str. 54)

- **Drugi akti**

Zmotno bi bilo misliti, da so z 249. členom PES zajeti vsi akti, ki jih izdajajo institucije Evropske Skupnosti. V praksi zasledimo številna sporočila (communications), bele knjige (white papers), zelene knjige (green papers). V času priprav držav kandidatk

za članstvo v EU pa institucije EU precej pogosto izdajajo tudi dokumente s področja prilagajanja zakonodaje v državah kandidatkah, kakor na primer redna poročila (regular reports) ali pa povsem sui generis akte, kakor so partnerstvo za pristop in road maps (mape poti).

Politično gotovo precej pomembnim in strateškim dokumentom navkljub pa moramo poudariti, da ti dokumenti pravno ne zavezujejo, zato se morajo za zagotovitev takšnih učinkov zateči k uporabi enega izmed aktov, navedenih zgoraj.

Morda so med drugimi akti pravno še najbolj zanimivi poslovnik (rules of procedure), ki urejajo delovanje posameznih institucij. Na spoštovanje določb poslovnika, ki navadno med drugim ureja oziroma obdeluje tudi način, kako se sprejemajo pravni akti, pazi tudi Sodišče Evropske Skupnosti. (Tratnik et al., str. 89)

Tabela 1: Pregled sekundarnih pravnih aktov

	<u>Naslovnik</u>	<u>Stopnja obveze</u>	<u>Objava</u>	<u>Uveljavitev</u>
Direktiva	Države članice	Obvezujejo glede na cilj	Obvezna objava direktiv, sprejetih na podlagi 251 člena PES in tistih, ki so naslovljene na vse države članice.	Na dan, ki ga določi uredba, ali 20. dan po objavi. Po prenosu vsebinsko preide v notranji pravni red DČ z uveljavitvijo implementacijskega akta.
Uredba	Države članice in državljani	Obvezuje v celoti	Obvezna objava vseh uredb.	Na dan, ki ga določi uredba, ali 20. dan po objavi.
Odločba	Posamezne države članice ali osebe	Obvezuje v celoti	Obvezna objava odločb, sprejetih na podlagi 251 člena PES obvezno je sporočilo naslovniku	Po prejemu ali objavi.
Priporočila	Institucije ES, države članice ali osebe.	Ne obvezuje		
Mnenja	Institucije ES ali države članice	Ne obvezuje		

Vir: Grilc in Ilešič (2001, str. 98)

3 DIREKTIVE EVROPSKE UNIJE

3.1 POJEM DIREKTIVA IN ZNAČILNOSTI DIREKTIV

Direktiva je pravni akt, namenjen večinoma vsem (lahko pa tudi posameznim) državam članicam, njen glavni cilj je približevanje zakonodaj. Direktiva zavezuje države članice glede rezultata, ki ga je potrebno doseči, vendar jim pušča izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev Skupnosti v okviru njihovega notranjega pravnega reda.

Direktive zavezujejo države članice glede končnega rezultata, ki ga opredeljujejo, vendar pa imajo države proste roke glede metod in inštrumentov, kako bodo direktive vključile v domačo zakonodajo do roka, ki ga direktiva predvideva.

Če države članice direktive ne prenesejo v nacionalno zakonodajo ali jo prenesejo v nepopolni obliki ali z zamudo, se lahko tisti, ki so predmet sodne obravnave, nanjo neposredno sklicujejo pred nacionalnimi sodišči.

Direktive se označujejo s številkami, ki jih sestavljata leto izdaje in zaporedna številka. V podatkovnih bazah (na primer Eur-lex) je vsako direktivo moč najti že na podlagi njene številke. Polna navedba direktive pa se glasi na primer takole:

- **Direktiva 96/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 1996 glede skupnih pravil za notranji trg električne energije, O.J.L 27, 30.01.1997 str. 20-29**

Najprej je navedeno leto, v katerem je bila direktiva izdana, ki je s poševno črto ločeno od zaporedne številke in navedba skupnosti, v okviru katere je bila direktiva izdana (ES ali ESJE). Do leta 2000 se je leto izdaje označevalo z dvomestnim številom, odtlej pa s štirimestnim. Za tem je naveden organ, ki je direktivo sprejel. Največkrat je to Svet EU ali Svet in Evropski parlament. Sledi datum izdaje direktive in podatki o objavi v Uradnem listu EU (Official Journal). Črka L pomeni, da gre za zakonodajni akt (legislation), nakar sledi številka Uradnega lista, datum objave in navedba strani, na katerih je bila direktiva objavljena.

Direktiva je instrument evropske zakonodaje, naslovljen na države članice. Takoj ko je direktiva sprejeta na evropski ravni, mora vsaka država članica poskrbeti za učinkovit prenos določb direktive v svoj pravni sistem. Direktiva predpisuje samo končni rezultat. Odločitev o obliki in načinih uporabe njenih določb je prepuščena posamezni državi članici. Načeloma začne direktiva učinkovati prek nacionalnih izvedbenih ukrepov (nacionalne zakonodaje). Vendar je v nekaterih primerih mogoče, da imajo nekatere določbe direktive neposreden učinek, četudi država članica še ni začela izvajati direktive. Kadar direktiva podeljuje posameznikom neposredne pravice, se torej lahko ti pred sodiščem sklicujejo nanjo in jim ni treba čakati, da začnejo veljati nacionalni predpisi, s katerimi bo začela veljati v okviru nacionalne

zakonodaje. Poleg tega lahko posamezniki terjajo odškodnino, če menijo, da so bili oškodovani, ker nacionalni organi niso pravilno izvajali direktive. Tako odškodnino je mogoče iztožiti le na nacionalnih sodiščih. (Tratnik et al., str. 51-52)

3.2 NAMEN DIREKTIV

Temeljni namen direktiv je drugačen kot pri uredbah- ni poenotenje, temveč uskladitev zakonodaj držav članic na nekem področju. Avtorji PES so določili direktivo, kot najpomembnejši instrument za približevanje nacionalnih predpisov držav članic. Realizacija skupnega trga ne bi bila mogoča, če bi bili nacionalni predpisi držav članic preveč različni.

Direktive so naslovljene na države članice, ki so tiste, ki morajo izpolniti obveznosti, ki jih direktiva nalaga. Drugače kot uredbe, direktive torej ne zavezujejo vsakogar, na kogar se nanašajo. Države članice morajo direktive implementirati v svojo nacionalno zakonodajo v roku in v skladu z normativi, ki jih določajo direktive. (Tratnik et al., str. 52)

3.3 DIREKTIVE IN NACIONALNO PRAVO

Razmerje med direktivami in nacionalnim pravom je bistveno drugačno kot razmerje med uredbami in nacionalnim pravom. V slednjem primeru velja načelo primarnosti, v skladu s katerim mora nacionalno sodišče uporabiti uredbo in ne sme uporabiti nacionalnega predpisa, ki ni v skladu z uredbo. V primeru, da obstaja nacionalno pravo, ki ni v skladu z direktivo, pa je potrebno nacionalni predpis uskladiti z direktivo. Posameznika direktiva načeloma ne zadeva. Njegove pravice in obveznosti izhajajo iz nacionalnega predpisa, ki mora biti usklajen z direktivo in ne iz same direktive. Šele v primeru, ko nacionalni predpisi niso pravočasno ali pa so nepravilno usklajeni z direktivo, se lahko posameznik, pod določenimi pogoji, sklicuje na direktivo. (Tratnik et al., str. 52)

4 POSTOPEK NOTIFIKACIJE

Republika Slovenija je morala do pristopa k Evropski uniji, uskladiti svoj pravni red s pravnim redom EU, s čimer naj bi se po 1. maju 2004 zagotovile enake pravice in dolžnosti vsem državljanom razširjene EU. Uskladitev pravnega reda RS s pravnim redom EU je bila ena najpomembnejših predpristopnih nalog države, ki pa s polnopravnim članstvom nikakor ni zaključena, temveč se je zgolj prilagodila novemu položaju Republike Slovenije kot države članice. Za dejansko uveljavitev direktiv v pravnem redu RS je treba namreč tudi po pristopu v rokih, določenih v posameznih direktivah, sprejeti nacionalne predpise oziroma druge ukrepe za uresničevanje njihovih zahtev. V primerjavi z uredbami, sklepi in odločbami, ki so neposredno zavezujoči in uporabni za tiste, na katere so naslovljeni, so direktive zavezujoče zgolj glede rezultatov oziroma ciljev, ki jih je treba doseči, nacionalnim zakonodajnim organom pa je prepuščena izbira načina in oblike prenosa vsebine direktive v nacionalni pravni red. Določbe direktiv, ki niso naslovljene zgolj na državne organe oziroma druge upravne organe posameznih držav članic, temveč določajo pravice in dolžnosti posameznikov, morajo države članice uveljaviti s splošnimi pravnimi akti. Pravni sistem posamezne države članice določa, kateri splošni pravni akti (zakonski ali podzakonski) se sprejemajo za uveljavitev posameznih določb direktive.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

4.1 POSTOPEK NOTIFIKACIJE

Ena izmed nalog držav članic, povezanih s prenosom določb direktiv v nacionalni pravni red, je redno obveščanje Evropske komisije o predpisih, sprejetih za zagotovitev prenosa direktiv v nacionalni pravni red. Evropska komisija je na ravni Evropske Unije tudi pristojna za izvajanje nadzora nad pravočasnim in ustreznim izvajanjem direktiv v nacionalnem pravnem redu posameznih držav članic.

Prvi korak v postopku notifikacije je obvestilo države članice Generalnemu sekretariatu Evropske komisije o nacionalnih ukrepih, ki jih je država sprejela za izvajanje posamezne direktive. To obvestilo obsega pisno izjavo posamezne države članice, izjavi pa so priložena besedila posameznih nacionalnih predpisov, s katerimi je bil izveden prenos vsebine direktive v nacionalni pravni red. V ta namen države članice imenujejo enega predstavnika ali več, ki je pooblaščen za dajanje takšnih izjav in deluje kot uradna kontaktna oseba v tem postopku.

Po prejemu obvestila države članice, Generalni sekretariat Evropske komisije opravi formalni pregled in preveri, ali je obvestilo uradno (podano s strani pooblaščenega predstavnika) in popolno (ali gre za uradno sprejete in zakonsko uveljavljene ukrepe, ki pokrivajo vse določbe direktive). Če ugotovi, da obvestilo izpolnjuje navedena merila, ga obravnava kot veljavno obvestilo o notifikaciji. Takšno obvestilo o notifikaciji se nato dodeli pristojnim službam Evropske komisije, ki opravljajo

vsebinski pregled sporočenih ukrepov. Šele po vsebinskem pregledu postane takšno obvestilo tudi potrjena in tudi vsebinsko ustrezna notifikacija.

Za nadzor nad navedenim postopkom je Evropska komisija vzpostavila podatkovno bazo ASMODEE (*Automated System for Monitoring Directive's Execution*). Ta baza Generalnemu sekretariatu Evropske komisije omogoča, da - poleg nadzora nad postopkom notifikacije - praviloma vsaka dva meseca avtomatično sproži postopke ugotavljanja kršitev pravnega reda Evropske Unije v primerih, ko posamezne države članice niso v roku obvestile Evropske komisije o ukrepih, potrebnih za prenos direktive v nacionalni pravni red.

V začetni fazi je postopek notifikacije potekal »na papirju«, kar pomeni, da so države članice Generalnemu sekretariatu Evropske komisije nacionalne pravne akte, s katerimi so izvedle prenos posameznih direktiv, posredovale v papirni obliki. Z namenom povečanja učinkovitosti tega postopka ter z namenom prilagoditve elektronskemu poslovanju in novim okoliščinam po širitvi EU leta 2004, je Evropska komisija razvila novo (pred)notifikacijsko podatkovno in dokumentno bazo, ki državam članicam omogoča elektronsko notifikacijo nacionalnih izvedbenih ukrepov. (http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

4.2 POSTOPEK PREDNOTIFIKACIJE

Države pristopnice so imele dolžnost, da do 1. maja 2004 uskladijo svoje nacionalne pravne rede s pravnim redom EU ter, da od 1. maja 2004 izvajajo pravni red EU v celoti in s tem zagotovijo enake pravice in dolžnosti vsem državljanom razširjene EU. Do 1. maja 2004 so morale nove države članice izvesti tudi formalni postopek notifikacije vseh direktiv, ki jih je bilo v takratnem obdobju po podatkih Evropske komisije 1700. Da bi olajšali izvedbo postopka notifikacije že pred dejanskim pristopom 10. držav, je Evropska komisija vzpostavila posebno prednotifikacijsko podatkovno in dokumentno bazo (t.i. *Pre-notification database*), ki je omogočala izvedbo elektronske prednotifikacije že pred 1. majem 2004.

Prednotifikacijska baza je bila začasna baza. Po 1. maju 2004 so se podatki in polna besedila nacionalnih izvedbenih ukrepov iz nje prenesli v novo podatkovno in dokumentno bazo ASMODEE. Baza služi izključno namenom nadzora nad zagotavljanjem prenosa direktiv, ki ga izvaja Evropska komisija. Podatki se iz baze ne posredujejo tretjim osebam, države članice pa imajo dostop samo do lastnih podatkov. V bazo se vnašajo podatki v zvezi z posamezno direktivo in ukrepi, s katerimi je direktiva prenesena v pravni red države članice, ter polno besedilo pravnega akta, s katerim je bil prenos tudi dejansko izveden. (http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

4.3 IZVEDBA POSTOPKA NOTIFIKACIJE NA NACIONALNI RAVNI

4.3.1 Imenovanje koordinatorjev postopka notifikacije

Služba Vlade RS za zakonodajo je že pred pristopom, torej za potrebe postopka prednotifikacije, pozvala ministrstva in vladne službe, da imenujejo pristojne koordinatorje. Glede na pomembnost in zahtevnost navedenega postopka in glede na to, da je v določenem delu prednotifikacija dejansko pomenila že tudi izvedbo notifikacije, je Služba Vlade RS za zakonodajo predlagala, da se za koordinatorje tega postopka imenujejo vodje pravnih služb oziroma oddelkov v posameznih resornih organih. Resorni organi so imeli možnost, da imenujejo tudi več koordinatorjev, zlasti glede na raznolikost pravnih področij, ki jih pokrivajo. Imena koordinatorjev so ministrstva in vladne službe posredovale Službi Vlade RS za zakonodajo, ki seznam redno osvežuje.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

4.3.2 Direktive, ki so predmet postopka notifikacije

Seznam direktiv, ki so predmet notifikacije, pripravlja Evropska komisija v okviru baze ASMDEE. Pri tem velja opozoriti, da se lahko na seznamu pojavi tudi direktiva, katere vsebina za RS ni relevantna oziroma je vsebinsko ni mogoče prenesti v pravni red. V takih primerih postopka notifikacije ni treba izvesti. Kljub temu pa morajo pristojni organi o razlogu za opustitev notifikacije pisno obvestiti Službo Vlade RS za zakonodajo, ki poda na podlagi vsebinskega pregleda direktive in podatkov iz elektronske notifikacijske baze Evropske komisije končno oceno, ali je postopek treba izvesti. O tem obvesti pristojni organ. O morebitni nerelevantnosti direktive za prenos in posledično opustitvi postopka notifikacije obvesti pristojne na Generalnem sekretariatu Evropske komisije.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

4.3.3 Priprava izjave o prenosu določb direktive v pravni red RS

Posamezna direktiva je ustrezno prenesena v pravni red RS, če so bili v RS sprejeti vsi predpisi, ki prenašajo na pravno-sistemsko ustrezen način vsebino vseh določb direktive v notranji pravni red.

Pristojni resorni organi izkažejo način prenosa direktive v pravni red RS z izpolnitvijo izjave o prenosu določb direktive v pravni red RS.

Gre za posebno izjavo, ki jo podpiše predstojnik organa, v katerega pristojnosti je določena direktiva. Izjava se poda na posebnem obrazcu, ki ga vsebuje Register predpisov Slovenije.

Izjavo je v končni obliki mogoče natisniti in posredovati v podpis šele po tem, ko so bili vneseni vsi podatki, ki jih mora navesti resorni organ. Za namene preverjanja in usklajevanja podatkov pa baza omogoča tudi ustvarjanje in natis delovnih verzij izjav. Ko je po mnenju resornega organa izjava ustrezno pripravljena in podatki v njej dokazujejo, da je bil prenos ustrezno opravljen, se izdelava končno verzijo izjave.

Če si delita pristojnost za prenos direktive dva pristojna organa ali tudi več, izjavo o prenosu v Registru predpisov poda prvo navedeni organ, podpišejo pa jo predstojniki vseh relevantnih organov.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

4.3.4 Posredovanje izjave o prenosu Službi Vlade RS za zakonodajo

Ko je izjava podpisana in je s tem potrjena tudi njena vsebina, se izjavo posreduje Službi Vlade RS za zakonodajo. Register predpisov Slovenije omogoča tudi elektronsko posredovanje izjav. Vse prejete izjave o prenosu Služba Vlade RS za zakonodajo pogojno potrdi, s čimer potrdi njihov prejem in na tej podlagi opravi vnos podatkov iz izjave v notifikacijsko bazo Evropske komisije.

Zaradi možnih pomanjkljivosti v izjavi in z namenom, da bi na nacionalni ravni še pred morebitnim sproženjem postopka za ugotavljanje kršitve pravnega reda EU odpravili formalne in vsebinske pomanjkljivosti pri prenosu, Služba Vlade RS za zakonodajo opravlja formalni pregled (Da izjava vsebuje vse zahtevane elemente in je s tega vidika popolna) in v delu (Za nacionalne predpise, ki so bili sprejeti pred uvedbo izjav o skladnosti v fazi medresorskega usklajevanja) tudi vsebinski pregled.

Popolna izjava je tista, ki je v celoti ustrezno izpolnjena in ki s podatki dokazuje, da so bili sprejeti že vsi nacionalni predpisi, potrebni za prenos posamezne direktive. Popolna izjava tako dejansko omogoča izvedbo notifikacije. Poleg popolnih izjav Služba Vlade RS za zakonodajo obravnava tudi tiste izjave o prenosu, pri katerih še niso bili sprejeti vsi predpisi, potrebni za prenos. Vendar pa direktiva takšno možnosti dopušča oziroma določa različne skrajne roke za njihov sprejem. V teh primerih se kreirajo t.i. delne izjave o prenosu, ki omogočajo izvedbo delne notifikacije.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

Dne 6. junija 2008 je začelo veljati novo Navodilo za izvajanje določb Poslovnika Vlade Republike Slovenije, s katerim se določa poleg priprave neuradnih prečiščenih besedil podzakonskih predpisov tudi nov način priprave izjave o skladnosti predloga zakona ali drugega splošnega akta s pravnimi akti Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: izjava o skladnosti) in korelacijske tabele. Spremembe v načinu priprave narekujejo potrebe zakonodajnega postopka in odprava administrativnih ovir.

Ta navodila so namenjena vsem strokovnim sodelavcem na pristojnih resornih organih, ki so vključeni v postopek priprave in sprejemanja predpisov. Cilj novega navodila je med drugim zagotoviti sistem, ki bo olajšal prehod na nov sistem

elektronskega poslovanja, t.i. zakonodajni postopek, ki je v zaključni fazi. S slednjim se namreč predvideva, da bo za določen predpis na voljo ena mapa, ki bo potovala skozi celotni zakonodajni postopek, torej vse od priprave predpisa na resornem organu do sprejetja in objave predpisa. Kot orodje, s katerim se bodo posamezne sestavine predpisa oziroma vladnega gradiva pripravljale, bo služila tudi aplikacija Register predpisov Slovenije (v nadaljnjem besedilu: RPS). Namen pričujočih sprememb je tako tudi v tem, da začne RPS uporabljati čim širši krog javnih uslužbencev, predvsem tistih, ki aktivno sodelujejo v medresorskem usklajevanju. Le tako bo v prihodnje mogoče zagotoviti ažurne informacije, ki jih mora vladno gradivo vsebovati in ki se spreminjajo v odnosu do vsebine samega predpisa v pripravi. Ob upoštevanju navedenega služba za zakonodajo stremi k odpravi obstoječe dvotirnosti, tj. k usklajevanju vsebine predpisa po eni strani in po drugi strani k zagotavljanju tehnično ustrezno izvedenega postopka priprave izjave o skladnosti, korelacijske tabele in popolnosti podatkov v RPS.

Novi način priprave izjave o skladnosti omogoča lažje, hitrejše in preglednejše odpravljanje morebitnih neujemanj med podatki v izjavi o skladnosti in korelacijski tabeli in podatki v predpisu. Služba za zakonodajo namreč ugotavlja, da trenutni sistem povzroča nekatere težave pri pripravi novih izjav o skladnosti, zlasti v primeru kadar želijo pristojni resorni organi spreminjati stanje v harmonogramu, bodisi že v času medresorskega usklajevanja predpisa bodisi, pozneje iz notifikacijskih ali drugih razlogov.

Bistvena novost novega načina priprave izjave o skladnosti je ta, da za spreminjanje stanja v harmonogramu in posledično za pripravo nove izjave o skladnosti ne bo več potrebno posredovanje službe za zakonodajo. Navodilo določa, da organ v vseh fazah postopka skrbi, da se podatki v izjavi o skladnosti in korelacijski tabeli ujemajo s podatki v predpisu. V skladu s tem bo pristojnemu organu omogočeno, da ves čas postopka priprave in sprejemanja predpisa spreminja podatke in pripravlja nove izjave o skladnosti, in sicer vse do objave predpisa v Uradnem listu Republike Slovenije. Stanje v harmonogramu oziroma izjava o skladnosti, obstoječa v času posredovanja predpisa v objavo, se bo v RPS posebej označila s posebnim razlikovalnim znakom in sicer zato, da bo mogoče pregledneje in hitreje razbrati stanje usklajenosti predpisa s pravnimi akti Evropske unije, zatrjevano ob objavi predpisa.

Pristojni organ bo lahko spreminjal stanje usklajenosti predpisa s pravnimi akti Evropske unije tudi po objavi predpisa, vendar na način, ki bo omogočal sledljivost poznejših sprememb. To pomeni, da bo vsaka sprememba v harmonogramu terjala pripravo nove izjave o skladnosti, pri čemer tudi v tem primeru ne bo potrebno, da bi pristojni organ na službo za zakonodajo naslavljal posebna zaprosila ali zahteve za sprožanje posebnih funkcij. Bo pa treba pri vsaki pripravi nove izjave o skladnosti navesti razloge zanjo. Nabor izjav o skladnosti se bo sprotno in trajno arhiviral, s tem pa bo zadoščeno tako želji upravljavca RPS, da se zagotovi sledljivost in vpogled v vse razloge, ki so vodili do spreminjanja stanja v harmonogramu, kot tudi želji resornih organov po hitrejšem in neoviranem zagotavljanju tistih podatkov, ki jih ob vsakokratnem spreminjanju predpisa v postopku usklajevanja narekuje sama vsebina

predpisa. Ne nazadnje bo vsakokratna zadnja izjava o skladnosti tudi podlaga za oblikovanje izjave o prenosu v postopku notifikacije.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nova_tehnicna_navodila_za_pripravo_izjave__sept_08_f.doc)

4.3.5 Korelacijska tabela

Ustrezni pregled nad prenosom posameznih določb direktiv v pravni red RS omogoča priprava t.i. korelacijske tabele, ki natančno ponazarja, s katero določbo nacionalnega predpisa je bila posamezna določba direktive prenesena. Priprava navedenih tabel pristojnim organom na nacionalni ravni tudi omogoča spremljanje "življenja" direktiv, torej spremljanje morebitnih poznejših sprememb posameznih direktiv, zlasti pa so tabele v pomoč pri ugotavljanju in identificiranju potrebnih sprememb v nacionalni zakonodaji.

Zaradi obsežnosti direktiv in obremenjenosti služb Evropske komisije pri opravljanju pregleda, ali in na kakšen način so države članice zagotovile izvajanje direktiv v njihovih nacionalnih pravnih redih, se tudi same določbe direktiv postopno spreminjajo. Posamične direktive že vsebujejo tudi zahtevo za posredovanje korelacijskih tabel, kot je na primer navedeno v prvem odstavku 2. člena Direktive Komisije 2005/9/ES, z dne 28. januarja 2005, o spremembi Direktive Sveta 76/768/EGS o kozmetičnih proizvodih z namenom prilagoditve Priloge VII tehničnemu napredku, ki se glasi:

Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 28. julija 2005. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov in korelacijsko tabelo med navedenimi predpisi in to direktivo.

Vendar pa službe Evropske komisije tudi v drugih primerih in vedno pogosteje naslavlja zahteve za posredovanje korelacijskih tabel, bodisi neposredno na pristojne organe bodisi, na Službo Vlade RS za zakonodajo.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc)

Navodilo prinaša tudi spremembe v pripravi in posredovanju korelacijskih tabel. Te so se do nedavnega pripravljale v Vordovem dokumentu in na način, ki ga zahteva notifikacijski postopek, tj. z vidika prenosa direktive in ne z vidika priprave nacionalnega predpisa. Poleg tega so se korelacijske tabele velikokrat posredovale ločeno od predpisa, kar je po eni strani onemogočalo celostno in hkratno preučitev gradiva, po drugi strani pa terjalo dodatno komunikacijo med predlagateljem gradiva in službo za zakonodajo. Da bi se temu izognili, je služba za zakonodajo spremenila način posredovanja korelacijske tabele v tem pogledu, da je posredovanje izjave o skladnosti v medresorsko usklajevanje mogoče le, če je izjavi istočasno priložena ustrezna korelacijska tabela. Navodilo namreč določa, da je pri predpisih, ki v pravni red Republike Slovenije prenašajo določbe direktiv, korelacijska tabela obvezna

priloga izjave o skladnosti. Poleg načina posredovanja pa se z navodilom spreminja tudi način same priprave korelacijske tabele. Ta se od 1. Septembra 2008 (v skladu s prehodno določbo navodila) pripravlja enako kot izjava o skladnosti, torej z uporabo aplikacije RPS.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nova_tehnicna_navodila_za_pripravo_izjave__sept_08_f.doc)

5 IZVAJANJE/IMPLEMENTACIJA IN PRENOS PRAVNIH AKTOV EU V NACIONALNI PRAVNI RED

Da bi pri izvajanju in prenosu pravnih aktov EU v nacionalni pravni red dosegli skladnost, zakonitost in izvršljivost predpisov, je treba:

- Opredeliti vsebino, ki mora biti pravno urejena, in obstoječe EU predpise na zadevnem področju;
- Opredeliti pravne akte EU, ki jih je treba izvesti oziroma prenesti (veljavno verzijo v uradnem prevodu in z vsemi relevantnimi spremembami);
- Primerjati obstoječo nacionalno zakonodajo z vsebino predpisov EU, ki jih je treba prenesti – ugotoviti, ali in v kakšnem obsegu je zadevna vsebina že urejena v nacionalnih predpisih:
 - Če vsebina še ni urejena, je treba pripraviti bodisi nov predpis bodisi ustrezne spremembe ali dopolnitve obstoječih predpisov,
 - Če je vsebina že urejena, je treba primerjati vsebino z zadevnimi predpisi EU in z morebitnim dodatnim normiranjem poskrbeti za skladnost s pravnimi akti EU in z njihovimi cilji;
- Poiskati ustrezno pravno podlago;
- Predpis primerno umestiti v nacionalni pravni sistem (vsebinsko in hierarhično);
- Predpis primerno strukturirati in upoštevati druga (nacionalna) nomotehnična pravila (pazljivo preveriti (vsebinsko in tehnično) pravilnost sklicev na druge pravne akte EU ali njihove dele (tabele, sezname,...));
- Upoštevati morebitne obstoječe mednarodne obveznosti na tem področju;
- Upoštevati morebitne obstoječe določbe nacionalnih pravnih aktov, ki bi lahko bile v neskladju z obveznostmi, ki jih je treba prevzeti.

Učinkovitost pravnih aktov EU je odraz izvedbe oziroma prenosa zadevnega akta v celoti, odraz stopnje doseženih ciljev pravnih aktov EU in možnosti izvajanja predpisanih ravnanj, ukrepov, instrumentov in sankcij. Poseben poudarek je treba nameniti uporabi jasnega, natančnega in razumljivega jezika, da bi bilo na tak način čim manj prostora za različne interpretacije pravnih določb in dosežena čim večja pravna varnost posameznika.

Pri pripravi nacionalnega pravnega akta v procesu harmonizacije nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU je treba, ob dobrem poznavanju nacionalnega pravnega sistema in nacionalnih nomotehničnih pravil, upoštevati in poznati tudi nomotehnična pravila pravnega reda EU in terminologijo EU. Šele ob teh predpostavkah lahko zagotovimo konsistentnost nacionalnega pravnega reda in učinkovitost načela pravne države in pravne varnosti. V ta namen se morajo vsi tisti, ki sodelujejo pri pripravi predpisov, stalno izobraževati in izpopolnjevati svoje znanje s področja pravnega reda EU in terminologije EU.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.1 PRENOS DOLOČB DIREKTIV V NACIONALNI PRAVNI RED

Direktiva je pravni akt posebne vrste, ki nima primerljivega pravnega akta v nacionalni zakonodaji. Direktiva je v prvi vrsti instrument za usklajevanje pravnih ureditev držav članic na določenem področju, pri čemer se doseže z upoštevanjem posebnosti nacionalnih pravnih sistemov in njihovih pravnih instrumentov visoka stopnja materialnopravne usklajenosti pravnih sistemov držav članic na posameznih področjih (t.i. harmonizacija). Cilj takšne usklajenosti je zagotavljanje enakih pravic in obveznosti vsem pravnim in fizičnim subjektom na območju EU. Direktive torej (praviloma) ne veljajo neposredno, ampak je za njihovo uveljavitev potrebno, da se njihove določbe najprej prenesejo (implementirajo) v pravni red države članice.

Pri tem je treba opozoriti, da direktive pogosto vsebujejo tudi določbe, ki se nanašajo na naloge in delovanje institucij EU. Te določbe urejajo npr. način spreminjanja direktive, postopek odločanja odborov, obveznost Komisije, da obvešča o izvajanju določb direktive itd. Iz narave teh določb, ki urejajo delovanje institucij EU, izhaja, da prenos teh določb direktive v nacionalni pravni red ni potreben, oziroma je nedovoljen; saj države članice EU s svojimi nacionalnimi pravnimi akti ne morejo urejati delovanja institucij EU.

Direktive vsebujejo tudi določbe, ki državam članicam nalagajo, da do določenega roka sprejmejo ukrepe, potrebne za izvajanje posamezne direktive, da te ukrepe ustrezno notificirajo, da posredujejo besedila sprejetih ukrepov Komisiji in da se v sprejetih ukrepih sklicujejo na posamezno direktivo itd. Te določbe direktive države članice zavezujejo neposredno, kar pomeni, da prenos teh določb v nacionalni pravni red ni nujno potreben in da države članice te določbe praviloma izvajajo neposredno na podlagi direktive oziroma v te namene sprejmejo pravne akte, ki urejajo izvrševanje pristojnosti posameznih resornih organov s pravnimi akti, ki so interne narave (npr. državni program za prevzem pravnega reda EU, navodila o postopku notifikacije itd.).

Pri tem velja opozoriti, da je v primeru določb, ki določajo npr. dolžnost priprave posebnih poročil oziroma posredovanje drugih podatkov in ocen pristojnim organom EU oziroma sodelovanje pri izmenjavi podatkov z drugimi članicami EU, zaradi

preglednosti smiselno te določbe direktive ustrezno prenesti v nacionalno zakonodajo, pri čemer posamezni nacionalni pravni akti, ki prenašajo direktive, določijo tudi način in pristojne organe za izvajanje teh nalog.

Pri prenosu je treba upoštevati direktivo z vsemi spremembami, ki so veljavne v trenutku sprejema nacionalnega pravnega akta, ne glede na vrsto pravnega akta EU (uredbe, direktive, sklepi, odločbe, akti o pristopu, ...).

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.2 NAČINI PRENOSA DIREKTIV

Strokovno in pravno pravilen prenos direktiv sloni na treh temeljnih pristopih, ki se lahko med seboj tudi dopolnjujejo ali kombinirajo če je to potrebno v posameznem predpisu.

Ti trije načini prenosa so:

1. Temeljni pristop pri prevzemu vsebine direktive v ustrezen nacionalni predpis oziroma predpise je, da je vsebina direktive prevzeta v skladu s pravili nacionalne nomotehnike na način in v obsegu, ki zagotavljata dosledno in popolno opravljen vsebinski prenos in upoštevanje direktive v domačem pravnem redu oziroma predpisih. V predpisu mora biti jasno zajeta vsebina direktive in zagotovljeno upoštevanje oziroma izvedba njene vsebine v domačem predpisu. Pri tem je pomembno, da se na nacionalni ravni zagotovi uresničevanje vseh ciljev, ki jih določa posamezna direktiva in vse njene spremembe.
2. Drugi način prenosa določb direktiv v nacionalni pravni red je dobeseden prenos delov besedila direktive v nacionalne pravne akte. Takšen način prenosa je dopusten in ustrezen v tistih primerih, ko gre za tehnično podrobne določbe, ki so pogosto sestavljene predvsem iz seznamov, tabel, formul, številčk itd. V tem primeru gre za določbe direktiv, ki že same po sebi ne dajejo prostora vsebinski interpretaciji oziroma ne dopuščajo drugačne formulacije oziroma ureditve. V tem pogledu so na določenih področjih direktive vsebinsko vedno bolj podobne uredbam, kljub temu pa, v nasprotju z uredbami, zaradi svoje pravne narave zahtevajo prenos v nacionalni pravni red.
3. Izjemoma je mogoče zagotoviti ustrezen prenos določb posamezne direktive že zgolj s sklicevanjem na posamezne določbe direktive. Razlogi za uporabo sklicevanja so načeloma enaki razlogom pri uporabi neposrednega prenosa (prejšnji odstavek), pri čemer lahko samo konkreten primer dovolj jasno pokaže, kdaj je primerneje uporabiti prvi ali drugi način. Večinoma gre v teh primerih za sklicevanje na posamezne tehnične priloge direktiv, ki naj bi zagotovile poenotenje tehničnih standardov na določenih področjih. Vendar je tudi v teh primerih treba zagotoviti celovit prenos določb direktive v nacionalni

pravni red, pri tem pa ne smeta trpeti preglednost in uporabnost veljavne normativne ureditve posameznega področja s stališča uporabnikov pravnih aktov. Takšnemu sklicevanju se je zato bolje izogibati, zlasti pri večkrat spremenjenih direktivah, saj to močno otežuje jasno določitev dejansko veljavnega besedila posamezne direktive. Sklicevanje kot način prenosa določb direktiv v nacionalni pravni red je nedopustno zlasti kadar direktiva neposredno določa pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb držav članic.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.3 VPLIV PRAVNE NARAVE SPREMENB IN DOPOLNITEV (NOVEL) NA PRENOS DIREKTIVE

Besedilo direktive je lahko spremenjeno z različnimi pravnimi akti. Najpogosteje se direktive spreminjajo z direktivami, včasih pa tudi z uredbami, odločbami in sklepi ter z aktom o pristopu. Posledice pravne narave pri prenosu spremembe direktive so naslednje:

5.3.1 Direktiva, spremenjena z direktivo

Če je novela direktive po svoji pravni naravi direktiva, se za prenos novele uporabijo enaka pravila kakor za prenos same direktive. Ker določbe direktive niso neposredno uporabne, mora država članica sprejeti predpis, s katerim bo omogočila dejansko uporabo in učinkovanje njenih določb.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.3.2 Direktiva, spremenjena z uredbo, odločbo ali sklepom

Če je novela direktive po svoji pravni naravi uredba, potem glede pravne narave besedila direktive nastane posebna pravna situacija. Če upoštevamo dejstvo, da osnovna direktiva skupaj z vsemi svojimi spremembami tvori vsebinsko celoto, hkrati pa je vsaka posamezna novela formalno samostojen pravni akt, potem v tem primeru dobimo pravni akt, ki ima delno naravo direktive (njegove določbe je treba prenesti z nacionalnimi predpisi na način, določen za prenos direktiv) in delno uredbe (določbe v tem delu so neposredno uporabne). Pri tem se postavlja vprašanje, zakaj je bila določena direktiva spremenjena z uredbo in ne z direktivo. Razlog je navadno v tem, da se s spremembo direktive z uredbo skuša zagotoviti, da začnejo te spremembe učinkovati v vseh državah članicah istočasno, na točno določen datum in na isti način. Za državo članico pa nastopi pri prenosu direktive posebna situacija, ker mora v zvezi z novelo direktive, ki je uredba, upoštevati pravila, ki veljajo za izvajanje uredb. V praksi to pomeni, da bo morala država članica iz svojih nacionalnih predpisov črtati določbe, ki so v nasprotju z novelo (uredbo) direktive, če takšne določbe obstajajo. Ta dolžnost izhaja iz naslova obveznosti države članice, da njeni predpisi ne smejo biti v nasprotju z uredbo. Nasprotno pa predpisom ne bo več ničesar dodajala, saj uredba velja neposredno. Sprejem posebnih določb bo dopusten

le, kadar je to nujno potrebno zaradi notranje doslednosti ali razumljivosti predpisa, ali kadar gre za določbo uredbe, ki ni neposredno učinkovita. Pri spremembi z odločbo ali sklepom se uporabljajo smiselno enaka pravila kakor za uredbo.
(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.3.3 Direktiva, spremenjena z aktom o pristopu

Upoštevanje sprememb direktive, ki jih določa akt o pristopu, ureja sam akt o pristopu. Kot primer navajamo Akt o pogojih pristopa desetih novih držav članic in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji EU, ki v 9. členu določa, da imajo "določbe tega akta, katerih namen ali učinek je, drugače kakor v obliki prehodnega ukrepa, razveljaviti ali spremeniti akte, ki so jih sprejele institucije, isto pravno naravo kakor določbe, ki jih razveljavljajo ali spreminjajo, in zanje veljajo enaka pravila kot za omenjene določbe". Iz tega sledi, da imajo določbe akta o pristopu, ki spreminjajo direktivo, enako pravno naravo kakor direktiva sama, zato je te določbe treba prenesti v nacionalni pravni red.

Primer je prenos Direktive Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L št. 103 z dne 2.4.1979, str. 1), zadnjič spremenjene z Aktom o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL L št. 236 z dne 23.9.2003, str. 33). Akt o pristopu je v celoti nadomestil priloge osnovne direktive, zato se za njihov prenos uporabijo enaka pravila in načini prenosa, kakor veljajo za osnovno direktivo.
(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.4 PRENOS DOLOČB DIREKTIVE, KI NAPOTUJEJO NA DRUGE PRAVNE AKTE EU

V besedilu direktive pogosto naletimo na določbe, ki napotujejo na uporabo drugih pravnih aktov EU (direktive, uredbe, odločbe,...), npr. pri besedni zvezi brez poseganja v (drug pravi akt EU)...ipd. Država članica mora pri prenosu direktive v nacionalni predpis upoštevati tudi take napotitve na ustrezne pravne akte EU.

- **Direktiva napotuje na drugo direktivo**

Primer:

V primeru napotitve na direktivo lahko država članica v nacionalnem predpisu tako napotitev upošteva na več načinov:

- Sklicuje se na nacionalni predpis, ki zadevno direktivo prenaša,
- Sklicuje se na zadevno direktivo,
- Sklicuje se na nacionalni predpis in direktivo.

Najbolj idealna rešitev bi seveda bila, da se nacionalni predpis sklicuje na tisti nacionalni predpis, ki direktivo, na katero napotuje, prenaša. Vendar pri sprejetju in uporabi te možnosti naletimo na vrsto težav:

- Direktiva, na katero se napotuje, v pravni red Republike Slovenije še ni bila prenesena, zato nimamo ustreznega nacionalnega predpisa;
- Direktiva, na katero se napotuje, je bila v pravni red Republike Slovenije sicer prenesena, vendar so bile pri prenosu ugotovljene pravne nepravilnosti, zato je treba nacionalne predpise spremeniti oziroma uskladiti;
- Direktiva, na katero se napotuje, je bila v pravni red Republike Slovenije prenesena z več nacionalnimi predpisi (ki so različni tudi glede na hierarhijo pravnih aktov);
- Kako zajeti nadaljnje spremembe direktive, na katero se napotuje? Če se sklicujemo na nacionalni predpis, ki direktivo prenaša, bi morali sklicevanje ponovno urejati vsakič, ko bi se direktiva spremenila, ali pa celo urediti sklicevanje na drug nacionalni predpis (ni namreč nujno, da se novela direktive prenese zgolj s spremembami in dopolnitvami nacionalnega predpisa);
- V nekaterih primerih sklicevanje na nacionalni predpis sploh ni mogoče. Tak primer je npr. naslednji. Direktiva določa: »sorta mora biti vpisana v sortno listo v skladu s..... in sprejeta v skupni katalog sort zelenjadnic v skladu z Direktivo Sveta 2002/55/ES z dne 13. junija 2002 o trženju semena zelenjadnic.« Sklicevanje se nanaša na skupni katalog sort zelenjadnic, ki ga vodi Komisija, na podlagi posebnih postopkovnih določb Direktive Sveta 2002/55/ES. Ta del Direktive torej ni bil (in ni mogel biti) prenesen z nacionalnim predpisom, ker je v pristojnosti Komisije.

Kateri od teh načinov za prenos sprememb direktive je najprimernejši, je mogoče ugotavljati samo na podlagi konkretnega primera.

Določbe direktiv, ki napotujejo na drugo direktivo, se v pravni red prenesejo tako, da se v nacionalnem predpisu sklicuje na nacionalni predpis, ki zadevno direktivo prenaša.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

- **Direktiva napotuje na drug, neposredno uporabljiv pravni akt EU**

Če gre za napotitev na neposredno uporaben akt (npr. uredbo), se tudi nacionalni predpis sklicuje na ta akt.

(http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc)

5.5 ROK ZA IMPLEMENTACIJO

Države so dolžne spoštovati rok za implementacijo. Če tega ne storijo, lahko Komisija pred Sodiščem ES proti njim sproži postopek na podlagi člena 226 PES zaradi kršenja prava ES. Zamude zaradi razpusta nacionalnega parlamenta, nesodelovanje lokalnih oblasti in podobno, ne predstavljajo upravičenega razloga za zamudo pri implementaciji. Če ima država članica težave pri implementaciji, je dolžna o tem obvestiti organe Skupnosti, ki lahko termin za implementacijo podaljšajo. (Tratnik et al., str. 52)

Država članica lahko zaprosi za podaljšanje roka za odgovor bodisi na uradni opomin bodisi na obrazloženo mnenje, pri čemer je treba upoštevati določene zahteve in izpolnjevati določene pogoje.

Zaradi izboljšanja obravnave prošenj za podaljšanje je Evropska komisija sestavila poseben obrazec in države članice zaprosila, da ga v teh primerih tudi redno uporabljajo.

Rok za odgovor na pisni opomin se lahko podaljša le pod naslednjimi pogoji:

- V primeru prve prošnje;
- Naknadni rok ne sme biti daljši od prvotno določenega roka;
- Prošnjo je treba poslati Generalnemu sekretariatu pred iztekom prvotno določenega roka za odgovor;
- Podaljšanje roka se ne odobri v primeru dopusta.

Rok za odgovor na *obrazloženo mnenje* se lahko podaljša le pod naslednjimi pogoji:

- Prošnjo je treba predložiti zato, da se državi članici omogoči uvedba zakonodajnega postopka za uskladitev z obrazloženim mnenjem;
- Prošnja mora vsebovati realen in dovolj natančen časovni raspored, na primer osnutek s prošnjo za uvrstitev na dnevni red zakonodajnega telesa;
- Naknadni rok ne sme biti daljši od treh mesecev;
- Prošnjo je treba poslati Generalnemu sekretariatu pred iztekom prvotno določenega roka;
- Podaljšanje roka se ne odobri v primeru dopusta.

Vse prošnje za podaljšanje, ki ne izpolnjujejo navedenih pogojev, Evropska komisija, razen v primeru nasprotne odločitve, zvrne z izrecnim dopisom.

Evropska komisija pa lahko tako v primeru uradnega opomina kot v primeru obrazloženega mnenja – kljub izpolnjevanju navedenih pogojev – zavrne prošnjo za podaljšanje roka za odgovor. V takih primerih Evropska komisija sprejme t.i. nasprotno odločitev in razlogov za zavrnitev ne obrazloži, temveč zgolj navede, da se zaradi posebnih okoliščin zadeve Komisija ne more strinjati z odobritvijo podaljšanja roka za odgovor.

(http://www.svz.gov.si/si/postopki_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_evropske_unije/ali_obstaja_moznost_podaljsanja_roka_za_dogovor/)

5.5.1 Postopek ugotavljanja kršitev pravnega reda Evropske Unije

Postopek ugotavljanja kršitev pravnega reda Evropske unije (t.i. infringement procedure) je postopek, s pomočjo katerega Evropska komisija opravlja eno svojih temeljnih nalog, tj. nadzor nad implementacijo pravnega reda Evropske unije. Postopek lahko sproži po uradni dolžnosti, na predlog države članice ali na predlog naznanitelja, tj. katere koli pravne ali fizične osebe.

Državni organi, ki so vključeni v postopek ugotavljanja kršitve pravnega red EU, so naslednji:

V postopke ugotavljanja kršitev pravnega reda Evropske unije so, odvisno od faze in vsebine zadeve, vključena vsa ministrstva in vladne službe. Ta v skladu s svojimi pristojnostmi pokrivajo določena vsebinska področja in so tudi prvenstveno odgovorna, da na svojem področju zagotavljajo usklajenost pravnega reda Republike Slovenije s pravnim redom Evropske unije.

Temeljno koordinativno vlogo, zlasti pri pripravi stališč oziroma odgovorov na pisma Evropske komisije in vlog pred Sodiščem, imajo:

- v predsodnih postopkih *Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo in Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve ter*
- v sodnih postopkih *Državno pravobranilstvo Republike Slovenije.*

(http://www.svz.gov.si/si/postopki_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_evropske_unije/kaj_je_to_postopek_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_evropske_unije/)

SVEZ vodi koordinacijo predsodnih postopkov oziroma postopkov zaradi kršitev pravnega reda Skupnosti v delu, ki se nanaša na nepravilno implementacijo pravnega reda Skupnosti. V delu, ki se nanaša na nepravočasen prenos direktiv v pravni red RS, koordinacijo vodi Služba Vlade RS za zakonodajo. Poleg te koordinacijske naloge SVEZ zagotavlja tudi strokovno pravno podporo ministrstvom in drugim vladnim službam ter usklajuje delo s Službo vlade za zakonodajo. V letu 2007 je Evropska komisija, v skladu s členom 226 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, na RS naslovila 59 pisem zaradi možnih kršitev prava Skupnosti, ter vložila tožbo zaradi nepravočasnega prenosa direktive. Od tega je izdala 18 uradnih opominov zaradi nepravilne implementacije pravnega reda Skupnosti (koordinacija SVEZ) in 35 uradnih opominov zaradi nepravočasnega prenosa direktiv v pravni red RS (koordinacija SVZ). Evropska komisija je nadaljevala postopek z obrazloženim mnenjem v 4 primerih iz koordinacije SVEZ (uradni opomini, izdani v letu 2006) in v 2 primerih iz koordinacije SVZ (uradna opomina, izdana v letu 2007).

Število začetih oziroma nadaljevanih predsodnih in sodnih postopkov v letu 2007:

	Uradni opomin	Obrazloženo mnenje	Tožba
Koordinacija SVEZ	18	4	
Koordinacija SVZ	35	2	1*

V letu 2007 je Evropska komisija končala 31 predsodnih postopkov in 1 sodni postopek, in sicer 7 v fazi uradnega opomina iz koordinacije SVEZ in 20 v fazi uradnega opomina iz koordinacije SVZ.

V fazi obrazloženega mnenja je Evropska komisija v letošnjem letu končala 3 postopke iz koordinacije SVZ in 1 postopek iz koordinacije SVEZ in odločila o umiku vložene tožbe zaradi izpolnitve obveznosti s strani RS (koordinacija SVZ).

Število končanih predsodnih in sodnih postopkov v letu 2007:

	Uradni opomin	Obrazloženo mnenje	Tožba
Koordinacija SVEZ	7	1	
Koordinacija SVZ	20	3	1*

*Evropska komisija je tožbo umaknila, ker je Slovenija izpolnila obveznosti.

Trenutno je odprtih še 47 predsodnih postopkov, od tega 25 predsodnih postopkov zaradi nepravilne implementacije prava EU (koordinacija SVEZ) in 22 zaradi nepravočasnega prenosa direktiv v pravni red RS (koordinacija SVZ).

Tabela 4: Število trenutno odprtih predsodnih in sodnih postopkov:

	Uradni opomin	Obrazloženo mnenje
Koordinacija SVEZ	22	3

(http://www.svez.gov.si/si/novinarsko_sredisce/javni_nastopi/novinarska_konferenca_o_delu_svez_v_letu_2007/)

5.5.2 Odškodninska odgovornost države članice

Če država članica v predpisanem roku ne implementira direktive, ali je ne implementira pravilno, lahko pripelje ta opustitev do odškodninske odgovornosti države proti posamezniku. Država je lahko odškodninsko odgovorna, če posameznik s pravočasno in pravilno implementacijo direktive v nacionalno zakonodajo z nacionalnim predpisom pridobi določene pravice proti drugim posameznikom. Če država članica direktive ne implementira pravočasno oziroma pravilno, posameznik teh pravic ne more uveljavljati na podlagi nacionalnega predpisa, kakor tudi ne na podlagi direktive, ker ta praviloma ni neposredno uporabna. Odškodnina, ki jo mora plačati država, tako nadomesti izgubo pravic, ki jih posameznik ne more uveljavljati

ne na podlagi nacionalnega predpisa, kakor tudi ne na podlagi direktive. Pri odškodninski odgovornosti države torej ne gre za neposredno uporabnost direktive, temveč za odgovornost države, ker direktiva ni neposredno uporabna niti ne pravočasno in/ali pravilno implementirana. (Tratnik et al., str. 31)

5.5.3 Posledica implementacije direktiv

Ko je direktiva implementirana države članice, v skladu z načelom primarnosti, izgubijo pristojnost sprejemanja nadaljnjih predpisov na določenem področju. Tako predpisa, ki je bil sprejet na podlagi direktive ne morejo več spremeniti. Usklajeno nacionalno pravo sicer ohrani status nacionalnega prava, vendar ni več v pristojnosti nacionalnih zakonodajalcev. Posledično so tako pomembna področja nacionalnega prava preko direktiv sčasoma postala skupnostno pravo. Tu gre zlasti za naslednja področja:

- pravo gospodarskih družb,
- del davčnega prava (zlasti DDV),
- pravo varstva potrošnikov,
- pravo glede prehrabnenih izdelkov,
- pravo okolja.

(Tratnik et al., str. 53)

5.6 TEŽAVE PRI IZVAJANJU, IMPLEMENTACIJI DIREKTIV

Večina težav zaradi pomanjkljive uporabe in izvajanja prava Skupnosti nastane zaradi pomanjkljivega prenosa direktive v nacionalno zakonodajo. Prenos bi lahko opredelili kot postopek, pri katerem država članica, na katero je direktiva naslovljena, sprejme vse ukrepe, ki so potrebni, da z ustreznimi regulativnimi instrumenti direktivo uspešno vključi v nacionalni pravni red.

Države članice morajo za prenos direktive izpolniti dve obveznosti:

- Vključiti celotno pravno vsebino direktive v nacionalno pravo
- Razveljaviti ali spremeniti vse nacionalne predpise, ki ne bi bili v skladu z direktivo

Enako velja za vključitev okvirnih sklepov iz člena 34 Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki so tako kot direktive, navedeni v členu 249 Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti (PES), "za vsako državo članico zavezujoči glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščajo izbiro oblike in metod".

Prenos okvirnih sklepov lahko prav tako povzroči težave. Vendar za razliko od postopka zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz členov 226 in 228 Pogodba o Evropski uniji ne določa takega mehanizma nadzora na pobudo Komisije v primeru ne prenosa ali nepravilnega prenosa. Seveda pa to nikakor ne spremeni

dejstva, da morajo države članice spoštovati obveznosti prenosa okvirnih sklepov.

Ugotovimo lahko, da imajo države članice še vedno težave pri prilagajanju svojih postopkov priprave določb o prenosu, ki kljub temu, da to morda ni opazno, ustvarjajo zapletene pravne omejitve in včasih celo negativno vplivajo na nacionalne zakonodajne tradicije.

Prenos direktiv mora biti čim bolj natančen. Direktive, ki usklajujejo nacionalne zakonodaje, morajo biti prenesene čim bolj dobesedno, da se zagotovi enotnost razlage in uporabe prava Skupnosti. To se zdi sicer preprosto v teoriji, vendar pa se v praksi dogaja, da avtonomni pojmi, ki so značilni za pravo Skupnosti, nimajo ustreznih v nacionalni pravni terminologiji, ali pa da se za določitev pomena in področja uporabe te vrste pojma ni mogoče sklicevati na pravo držav članic. Prav tako so primeri, ko direktiva vsebuje člen, v skladu s katerim se morajo nacionalne določbe za prenos direktiv sklicevati na direktivo ali pa mora biti tako sklicevanje navedeno pri njihovi objavi. Nepoznavanje te "klavzule o sklicevanju" Sodišče sankcionira. Sodišče namreč ne želi upoštevati izjeme, ko države članice trdijo, da je njihovo veljavno nacionalno pravo že v skladu z direktivo.

Težave pri pravilnem prenosu direktiv so povezane tudi z njihovo različno normativnostjo.

(<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0009:0012:SL:PDF>)

Tako obstajata dve glavni kategoriji določb v direktivah:

- Neobvezne določbe, ki so omejene na splošne cilje in državam članicam puščajo precej širok manevrski prostor pri izbiri nacionalnih ukrepov prenosa
- Obvezujoče/brezpogojne določbe, ki države članice zavezujejo k temu, da so nacionalni ukrepi prenosa v skladu z določbami direktive, kot so opredelitve obvezujoče določbe, v skladu s katerimi imajo države članice točno določene obveznosti, priloge direktiv, ki lahko vsebujejo sezname ali preglednice s pregledom snovi, predmetov ali proizvodov in vzorce obrazcev, ki se uporabljajo v celotni Evropski Uniji.

Vendar se nekatere države članice srečujejo z resnimi težavami pri zadovoljivem oblikovanju pravil za prenos obvezujočih/brezpogojnih določb.

Brez težav lahko ugotovimo, da prenos ni tako preprost, kot se morda zdi, in sicer zaradi različne normativne vsebine direktiv, kar ustvarja razlike med nacionalnimi postopki prenosa.

(<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0009:0012:SL:PDF>)

5.6.1 Rešitve za boljši prenos direktiv

Rešitve so naslednje:

- Bistveno je določiti, kako naj se na ravni Skupnosti pripravi zakonodaja, ki se bo lažje prenesla, in ki bo zagotovila pojmovno skladnost in relativno stalnost, ki sta nujni za dejavnost podjetij in življenje državljanov.
- Predvideti je treba izbiro regulativnega instrumenta prenosa in že na začetku razprav o osnutku direktive pripraviti natančno in stalno aktualizirano korelacijsko tabelo po zgledu Združenega kraljestva.
- Pospešiti je treba postopek prenosa takoj po objavi direktive v Uradnem listu Evropske Unije, tako da notranjo koordinacijo prevzame kontaktna točka v državi članici, ki bo imela v ta namen oblikovano podatkovno bazo, kot to priporoča Komisija. Kontaktna točka bi lahko imela na voljo celo mehanizem zgodnjega opozarjanja, ki bi se sprožil nekaj mesecev pred iztekom roka za prenos (Belgija, Madžarska in Nizozemska že imajo tako ureditev).
- Spodbujati je treba dobesedni prenos v primeru natančnih in brezpogojnih določb ali opredelitev.
- Dopustiti je treba prenos z natančnim sklicevanjem na obvezujoče/brepogojne določbe direktive, kot so sezname, tabele s pregledom proizvodov, snovi, predmetov, obravnavanih v direktivi, ter vzorci obrazcev in potrdila v prilogi direktive. Sklicevanje mora biti ciljno usmerjeno, ker Sodišče meni, da nacionalno pravno besedilo, ki se na splošno sklicuje na direktivo ne more biti obravnavano kot veljaven način prenosa (Nizozemska, Slovaška, Avstrija, Finska in Estonija zagovarjajo ta način prenosa tehničnih prilog direktiv).
- Prilagoditi je treba nacionalne postopke prenosa v skladu s področjem uporabe direktive, in sicer z uporabo pospešenih postopkov. Pri tem pa se ne sme pozabiti na obvezna posvetovanja v državah članicah, povezana s sprejetjem normativnih besedil.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0009:0012:SL:PDF>)

5.6.2 Sklepne ugotovitve za izboljšanje prenosa direktiv

Boljša uporaba prava Skupnosti, h kateri poziva Evropska Komisija, je smiseln cilj, za uresničevanje tega cilja pa so večinoma odgovorne države članice, ki se srečujejo z bolj zapletenimi težavami, kot se morda zdi na prvi pogled.

Državam članicam prenos direktiv ne sme biti izgovor, da pregledajo nekatere dele nacionalne zakonodaje, ki jih zakonodaja Skupnosti neposredno ne obravnava, ali "navzdol popravijo" nekatere določbe nacionalnega prava, s katerimi bi zmanjšale pravice državljanov ali podjetij, pri tem pa za spremembe krivijo "Bruselj".

Države članice bi morale bolj sistematično uporabljati možnosti, ki jo ponuja primarna zakonodaja/pogodbe, da direktive prenesejo na podlagi kolektivnega pogajanja, predvsem direktive s socialno in ekonomsko vsebino. Glede na teme bi se bilo treba z organizacijami civilne družbe že med pripravami za prenos posvetovati o spremembah ali dogodkih k nacionalni zakonodaji ob tej priložnosti. Postopki pogajanja in posvetovanja spodbujajo in olajšujejo nadaljnjo uporabo prava Skupnosti, pri tem pa je vključena tudi civilna družba. Posvetovanja s civilno družbo pred sprejetjem nacionalnih ukrepov prenosa spodbuja javno sprejemanje odločitev in s tem državni upravi omogoča, da zbere stališča socialnih partnerjev, strokovnjakov in predstavnikov sektorja, na katerega se izvajanje ukrepov prenosa nanaša. Posvetovanje ima tudi pozitivno pedagoško funkcijo, saj tem akterjem omogoča, da se bolj seznanjajo z vsebino prihodnjih reform. Združeno kraljestvo, Danska, Finska in Švedska se na primer s svojimi socialnimi partnerji in posvetovalnimi organi posvetujejo tako, da jim pošljejo besedilo prenosa in točno določena vprašanja o tem besedilu.

Bolj bi bilo treba upoštevati ustavno ureditev več držav članic (federalne države, regionalna decentralizacija in drugi načini prenosa suverenih pristojnosti na poddržavni ravni). Roke za prenos bi morali včasih podaljšati za določbe Skupnosti, ki obravnavajo predvsem pristojnosti, prenesene na lokalne in regionalne oblasti (regionalna politika, najbolj oddaljene regije in otoki,...).

Nacionalni in regionalni parlamenti ali skupščine (na primer Škotske, Belgije ali nemških zveznih dežel) so še posebej vključeni in odgovorni za prenos prava Skupnosti na zakonodajnih področjih, na katerih imajo stvarno ali posvetovalno pristojnost. Komisija ali odbori, ki jih je v ta namen ustanovila, bi morali organizirati posvetovanje s strokovnjaki in predstavniki ustreznih sektorjev civilne družbe in imeti posebne pristojnosti za načrtovanje obravnave predlogov zakonov za prenos, da bi se izognili temu, da bi se zaradi "nujnih primerov" nacionalne zakonodaje prestavil časovni raspored obravnave nacionalnih določb za prenos čez predpisane roke. Nasprotno pa bi se "nujni" ukrepi (prenos zakonodajnih pristojnosti na izvršilno oblast) lahko izvajali za številne predloge, ki so v časovnem zaostanku in v osnovi ne ustvarjajo konfliktov med političnimi strankami; s tem bi močno zmanjšali "zalogo" direktiv, ki niso bile prenesene v rokih.

Nekatere države so že vzpostavile sistem za pospešitev postopkov sprejemanja ukrepov za prenos, druge so razvile tehnike za izboljšanje kakovosti prenosov, spet druge pa so še v začetni fazi in se morajo še prilagoditi. Ministrstva in parlamenti bi na primer lahko ustanovili službo za prenos, ki bi vodila/usmerjala delo na področju prenosa. To je priložnost, da se posodobi javno delovanje in da se ni treba več podrežati omejitvam, ki jih zahtevajo institucije Skupnosti, predvsem Komisija. Z drugimi besedami gre za to, da vsaka država v celoti prevzame vlogo in odgovornost pri evropskem povezovanju.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0009:0012:SL:PDF>)

6 PRAKTIČNI PRIMER: IMPLEMENTACIJA DIREKTIVE 2008/6/ES Z DNE 20 FEBRUAR 2008 O SPREMEMBI DIREKTIVE 97/67/ES GLEDE POPOLNEGA OBLIKOVANJA NOTRANJEGA TRGA POŠTNIH STORITEV V SKUPNOSTI NA PRIMERU ZAKONA O POŠTNIH STORITVAH

Kot primer podajam prenos-implementacijo direktive Evropskega parlamenta na področju poštних storitev v našo slovensko zakonodajo.

Zakon o poštних storitvah iz leta 2002, Uradni list RS, št. 42/02 (v nadaljnjem besedilu: ZPSto-1), je bil implementiran z Direktivo 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštних storitev v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitev. ZPSto-1 je sistemski zakon, ki je začel veljati 30. maja 2002.

6.1 VSEBINA ZAKONA ZPSTO-1

Vsebina omenjenega zakona ZPSto-1 je naslednja:

1. Univerzalne poštne storitve so poštne storitve, ki morajo biti zagotovljene vsem uporabnikom po dostopni ceni ne glede na njihov kraj bivanja ali poslovanja. Z univerzalnimi poštными storitvami se zagotavlja vsem uporabnikom poštних storitev vsak delovni dan, vendar ne manj kot petkrat tedensko, najmanj en sprejem in ena vročitev poštних pošiljk do mase 2 kg, poštних paketov do mase 20 kg, priporočenih in vrednostnih poštних pošiljk ter poštних pošiljk za slepe in slabovidne. ZPSto-1 določa tudi mehanizme za financiranje univerzalnih poštних storitev. Stroške za izvajanja univerzalnih poštних storitev pokrivajo izvajalci poštних storitev, ki spadajo v sklop univerzalnih poštних storitev;
2. Rezervirane poštne storitve so poštne storitve, ki jih lahko izvaja le izvajalec univerzalne poštne storitve. Rezervirane poštne storitve so prenos poštних pošiljk korespondence v notranjem prometu, mednarodna pošta, ki pride v Republiko Slovenijo in direktna pošta do mase 100 g, če je cena nižja od trikratnika cene prenosa poštne pošiljke korespondence standardne kategorije prve težnostne stopnje, ki je določena v splošnem aktu o nomenklaturi poštних storitev.
3. Pred začetkom izvajanja poštних storitev je treba obvestiti agencijo ali pridobiti dovoljenje za izvajanje poštних storitev. Dovoljenje mora pridobiti tisti, ki želi izvajati univerzalne poštne storitve in s tem pridobi tudi pravico izvajati rezervirane poštne storitve;
4. Ureja vročanje poštних pošiljk;
5. Ni administrativnega določanja cen, pač pa se cene oblikujejo na podlagi stroškov;

6. Ureja način plačevanja poštnih storitev in izdajanje znamk. Pravica do izdajanja znamk je izključno podeljena Pošti Slovenije d.o.o.;

7. Ureja odgovornost za namestitev in vzdrževanje hišnega in izpostavljenega predalčnika ter prepoved vročanja reklamnih, oglaševalskih in drugih sporočil v predalčnike;

8. Določa pristojnosti agencije;

9. Ureja financiranje agencije;

10. Pomeni osnovo za varstvo uporabnikov na temelju nediskriminacije, informiranosti, javnosti dela;

11. Ureja tajnost poštnih pošiljk;

12. Ureja tudi prepovedano vsebino poštnih pošiljk, odgovornost izvajalcev poštnih storitev za povzročeno škodo, postopek reklamacije s strani uporabnikov poštnih storitev in višino odškodnine, ki jo je dolžan izvajalec poštnih storitev plačati uporabniku poštnih storitev;

13. Podeljuje Inšpektoratu za telekomunikacije in pošto Republike Slovenije pristojnost izvrševanja nadzorstva nad izvajanjem tega zakona, predpisov in splošnih aktov, izdanih na njegovi podlagi, ter posamičnih aktov, izdanih na temelju tega zakona in predpisov oziroma splošnih aktov;

Leta 2002 je bila sprejeta nova Direktiva 2002/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. junija 2002 o spremembah Direktive 97/67/ES glede nadaljnjega odpiranja trgov poštnih storitev v Skupnosti konkurenci ki je spremenila in dopolnila direktivo 97/67/EC in ki je bila sprejeta že po uveljavitvi ZPSto-1.

6.2 DIREKTIVA 2008/6/ES

V letu 2008 je bila sprejeta nova direktiva 2008/6/ES, ki jo je Evropski parlament potrdil, kar pomeni, da je rok za odprtje trga 31. december 2010. Na podlagi te nove direktive 2008/6/ES se sedaj sprejema nov zakon o poštnih storitvah na Ministrstvu za gospodarstvo Republike Slovenije, na Direktoratu za elektronske komunikacije.

Države članice morajo sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 31. decembra 2010. O tem takoj obvestijo Komisijo EU. Države članice morajo implementirati direktivo do 31.12.2010. Enajst držav članic (Ciper, Češka, Grčija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Poljska, Romunija in Slovaška) je odložilo izvajanje te direktive do 31.12.2012.

Slovenija je skupaj z Bolgarijo edina med novimi državami članicami, ki je napovedala, da nima zadržkov glede izvajanja direktive v prvotno predvidenem roku,

so sporočili v Evropskem parlamentu, kjer so tudi pojasnili, da Grčija uveljavlja izjemo zaradi geografskih posebnosti, Luksemburg pa zaradi majhnosti trga.

Cilji nove direktive so:

Cilji nove direktive so predvsem liberalizacija trga, odprtje trga in konkurenčnost.

- Popolna liberalizacija predvideva odpravo monopola državnih pošt pri obravnavi pošiljk do 50 gramov, t. i. univerzalnih poštnih storitev.
- Direktiva ob liberalizaciji prinaša tudi ohranitev univerzalnih poštnih storitev. To pomeni, da bodo morali ponudniki poštnih storitev tudi po odprtju trga še naprej ohraniti univerzalno poštno storitev, torej dostavo poštnih pošiljk po dostopni ceni na celotnem ozemlju države članice. Univerzalna storitev mora biti zajamčena najmanj pet delovnih dni na teden in vključevati vsaj en sprejem in eno dostavo pošiljk vsak delovni dan, tudi v oddaljenih in težko dostopnih območjih.
- Cene bodo morale biti dostopne in vsem uporabnikom omogočati dostop do ponujenih storitev. Pravila in merila za zagotavljanje dostopnosti bodo pripravile države, regulativni organi pa bodo morali spremljati vse spremembe cen in objavljati redna poročila, so pojasnili v parlamentu.
- Države članice se lahko odločijo, da bodo kot izvajalce univerzalne storitve za del ali celotno ozemlje države in za različne elemente storitve imenoval eno ali več podjetij. Direktiva bo tudi monopolistom pri pošiljkah do 50 gramov iz držav, ki še ne bodo odprle trga, prepovedovala opravljanje storitev v tistih državah, ki so svoje trge že liberalizirale.
- Poročevalec o direktivi Markus Ferber (EPP-ED) je dejal, da se bodo monopoli na področju poštnih storitev končali do leta 2011, več konkurence pa bo pomenilo tudi več izbire za potrošnika.
- Na leto je v Evropi odposlanih 135 milijard poštnih pošiljk, skupni letni promet ponudnikov poštnih storitev pa znaša 88 milijard evrov. V poštnem sektorju je zaposlenih 5,3 milijona ljudi, te storitve pa predstavljajo približno en odstotek bruto domačega proizvoda (BDP) EU. Podatki Evropske komisije kažejo, da je kar 85 odstotkov vseh pošiljk tako imenovana poslovna pošta, so še povedali v parlamentu.
- Svoje trge poštnih storitev so že dokončno sprostile Finska, Nemčija, Nizozemska, Švedska in Velika Britanija. Trg poštnih storitev v EU je sicer delno že liberaliziran. Prva direktiva o poštnih storitvah iz leta 1997 je odprla trg poštnih storitev za pošiljke s težo nad 350 gramov, druga je z letom 2003 sprostila trg pisemskih pošiljk, težjih od 100 gramov, z letom 2006 pa tudi trg pošiljk, težjih od 50 gramov. (<http://evropa.gov.si/novice/18607/>)

Ministrstvo za gospodarstvo je oblikovalo projektno skupino za pripravo novega zakona o poštnih storitvah, ki bo usklajen z to novo direktivo. Projektna skupina se potrudi s Sklepom o imenovanju projektne skupine za pripravo zakona o poštnih storitvah.

Ministrstvo za gospodarstvo je podalo poziv za posredovanje predlogov za spremembo in dopolnitev Zakona o poštnih storitvah.

Ministrstvo za gospodarstvo namerava pripraviti predlog novega zakona, ki bo urejal področje poštnih storitev, in s katerim se bodo v slovenski pravni red prenesle tudi ustrezne določbe Direktive o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega izoblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti. Glede na to, da direktiva ureditev nekaterih področij prepušča državam članicam, je Ministrstvo za gospodarstvo pozvalo zainteresirano javnost, da pošlje svoje predloge za zakonodajno ureditev področja poštnih storitev, ki pa mora biti skladna z zgornjo direktivo. Osnova za predlagane spremembe je obstoječe besedilo Zakona o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo).

Pozvana zainteresirana javnost je imela rok za posredovanje svojih predlogov do 31. marca 2008. Svoje predloge je bilo treba poslati na elektronski naslov oziroma na naslov Ministrstva za gospodarstvo. Pripombe so podali Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije, Pošta Slovenije in Inšpektorat za elektronske komunikacije Republike Slovenije.

Ministrstvo je upoštevalo pripombe in naredilo osnutek novega zakona o poštnih storitvah.

Ministrstvo za gospodarstvo je sedaj predložilo v javno obravnavo osnutek predloga novega zakona o poštnih storitvah, ki bo urejal področje poštnih storitev, in s katerim se bodo v slovenski pravni red prenesle tudi ustrezne določbe Direktive 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 o spremembi Direktive 97/67/ES glede popolnega oblikovanja notranjega trga poštnih storitev v Skupnosti. Novi zakon o poštnih storitvah bo nadomestil sedaj veljavni Zakon o poštnih storitvah (Uradni list RS, št. 102/04 – UPB 1).

Ministrstvo za gospodarstvo poziva zainteresirano javnost, da lahko podajo svoje pripombe in predloge. Rok je do 7. januarja 2009.

V nadaljevanju bo šel osnutek zakona v medresorsko usklajevanje in obravnavo v državni zbor.

(http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/elektronske_komunikacije_in_posta/javne_obravnave_predlogi/)

7 ZAKLJUČEK

Pri pisanju diplomskega dela sem ugotovila, da so Direktive pomembno področje prava Evropske Unije. Temeljni namen Direktiv je uskladitev zakonodaj držav članic na nekem področju. Je pomembni instrument za približevanje njihovih nacionalnih predpisov. Usklajenost nacionalnih predpisov je eden od pogojev za funkcioniranje skupnega trga Evropske Unije. Novosti, ki so nastale na področju direktiv so v tem, da je bilo v letu 2008 sprejetih veliko novih direktiv na različnih področjih. Na primer Direktiva 2008/96/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o izboljšanju varnosti cestne infrastrukture, Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja, Direktiva Komisije 2008/60/ES z dne 17. junija 2008 o določitvi posebnih meril čistosti sladil za uporabo v živilih.

Temeljna načela Evropskega prava so načelo avtonomnosti kar, pomeni, da pravo ES nastaja, velja, se razlaga in uporablja izključno v skladu s pravili samega prava Skupnosti, neodvisno od kateregakoli sistema nacionalnega ali mednarodnega prava. Načelo primarnosti pa daje odgovor na vprašanje, katero pravno pravilo moramo uporabiti, če pride do neskladja med pravilom prava ES in pravilom nacionalnega prava. Načelo neposredne uporabnosti pa pomeni, da se pravila prava Skupnosti neposredno, to je brez posredovanja zakonodajnih ali kakšnih drugih organov, uporabljajo v državah članicah. V tej fazi se prav tako uporablja pojem neposredni učinek, pri čemer nekateri med obema pojmomoma razlikujejo, drugi pa ju uporabljajo kot sinonima.

Pravni viri Evropske Unije se delijo na pisane in nepisane vire. Nepisani so dopolnilni pravni viri, ki služijo predvsem poenotenju pogledov različnih pravnih sistemov. Uporabljamo lahko le tiste pravne vire, ki so skupni vsem državam članicam in ne tistih, na katere se naslanjajo le posamezne države članice. Sem sodijo Sodna praksa sodišča v Luksemburgu, splošna pravila mednarodnega prava, splošna pravna načela (načelo pravne varnosti, načelo zakonitosti), običaji. Pisani pravni viri se delijo na primarne in sekundarne pravne vire. Primarni pravni viri so ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve, te pogodbe so nekakšna ustava Evropskih skupnosti, ki določajo teritorialni in časovni okvir pravnega sistema EU, glavne organe ter akte, ki jih ti organi sprejemajo (Pogodba o Evropski skupnosti, Pariška pogodba,...) in Pogodbe med Skupnostmi in tretjimi državami. Sekundarno pravo so tiste pravne norme, ki so jih sprejele institucije oz. organi Evropske Unije v okviru svojih pristojnosti, ki so določene v primarnem pravu. Najpomembnejši sekundarni pravni akti so direktive, uredbe, odločbe, priporočila in mnenja.

Direktive so naslovljene na države članice, ki so tiste, ki morajo izpolniti obveznosti, ki jih direktiva nalaga. Drugače kot uredbe, direktive torej ne zavezujejo vsakogar, na koga se nanašajo. Države članice morajo direktive implementirati v svojo nacionalno zakonodajo v roku in v skladu z normativi, ki jih določajo. Države članice zavezuje glede rezultata, ki ga je potrebno doseči, vendar jim pušča izbiro pri sprejemanju oblike in sredstev za uresničitev ciljev Skupnosti v okviru njihovega notranjega

pravnega reda. Temeljni namen direktiv je drugačen kot pri uredbah - ni poenotenje, temveč uskladitev zakonodaj držav članic na nekem področju. Avtorji PES so določili direktivo, kot najpomembnejši instrument za približevanje nacionalnih predpisov držav članic.

S postopkom notifikacije država obvesti evropsko komisijo o predpisih, sprejetih za zagotovitev prenosa direktiv v nacionalni pravni red. Prvi korak v postopku notifikacije je obvestilo države članice Generalnemu sekretariatu Evropske komisije o nacionalnih ukrepih, ki jih je država sprejela za izvajanje posamezne direktive. To obvestilo obsega pisno izjavo posamezne države članice, izjavi pa so priložena besedila posameznih nacionalnih predpisov, s katerimi je bil izveden prenos vsebine direktive v nacionalni pravni red. Po prejemu obvestila države članice, Generalni sekretariat Evropske komisije opravi formalni pregled in preveri, ali je obvestilo uradno (podano s strani pooblaščenega predstavnika) in popolno (ali gre za uradno sprejete in zakonsko uveljavljene ukrepe, ki pokrivajo vse določbe direktive). Če ugotovi, da obvestilo izpolnjuje navedena merila, ga obravnava kot veljavno obvestilo o notifikaciji. Takšno obvestilo o notifikaciji se nato dodeli pristojnim službam Evropske komisije, ki opravljajo vsebinski pregled sporočenih ukrepov. Šele po vsebinskem pregledu postane takšno obvestilo tudi potrjena in tudi vsebinsko ustrezna notifikacija. Za nadzor nad navedenim postopkom je Evropska komisija vzpostavila podatkovno bazo ASMODEE.

V začetni fazi je postopek notifikacije potekal »na papirju«, kar pomeni, da so države članice Generalnemu sekretariatu Evropske komisije nacionalne pravne akte, s katerimi so izvedle prenos posameznih direktiv, posredovale v papirni obliki. Z namenom povečanja učinkovitosti tega postopka ter z namenom prilagoditve elektronskemu poslovanju in novim okoliščinam po širitvi EU leta 2004, je Evropska komisija razvila novo (pred)notifikacijsko podatkovno in dokumentno bazo, ki državam članicam omogoča elektronsko notifikacijo nacionalnih izvedbenih ukrepov.

Služba Vlade RS za zakonodajo je že pred pristopom, torej za potrebe postopka prednotifikacije, pozvala ministrstva in vladne službe, da imenujejo pristojne koordinatorje. Glede na pomembnost in zahtevnost navedenega postopka in glede na to, da je v določenem delu prednotifikacija dejansko pomenila že tudi izvedbo notifikacije, je Služba Vlade RS za zakonodajo predlagala, da se za koordinatorje tega postopka imenujejo vodje pravnih služb oziroma oddelkov v posameznih resornih organih. Seznam direktiv, ki so predmet notifikacije, pripravlja Evropska komisija v okviru baze ASMODEE. Pri tem velja opozoriti, da se lahko na seznamu pojavi tudi direktiva, katere vsebina za RS ni relevantna, oziroma je vsebinsko ni mogoče prenesti v pravni red. V takih primerih postopka notifikacije ni treba izvesti.

Pristojni resorni organi izkažejo način prenosa direktive v pravni red RS z izpolnitvijo izjave o prenosu določb direktive v pravni red RS. Gre za posebno izjavo, ki jo podpiše predstojnik organa, v katerega pristojnosti je določena direktiva. Izjava se poda na posebnem obrazcu, ki ga vsebuje Register predpisov Slovenije. Ustrezni pregled nad prenosom posameznih določb direktiv v pravni red RS omogoča priprava

korelacijske tabele, ki natančno ponazarja, s katero določbo nacionalnega predpisa je bila posamezna določba direktive prenesena.

Dne 6. junija 2008 je začelo veljati novo navodilo, ki določa nov način priprave izjave o skladnosti predloga zakona ali drugega splošnega akta s pravnimi akti Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: izjava o skladnosti) in korelacijske tabele. Bistvena novost novega načina priprave izjave o skladnosti je ta, da za spreminjanje stanja v harmonogramu in posledično za pripravo nove izjave o skladnosti ne bo več potrebno posredovanje službe za zakonodajo. Navodilo določa, da organ v vseh fazah postopka skrbi, da se podatki v izjavi o skladnosti in korelacijski tabeli ujemajo s podatki v predpisu. Poleg tega so bile korelacijske tabele velikokrat posredovane ločeno od predpisa, kar je po eni strani onemogočalo celostno in hkratno preučitev gradiva. Da bi se temu izognili, se je spremenil način posredovanja korelacijske tabele v tem pogledu, da je posredovanje izjave o skladnosti v medresorsko usklajevanje mogoče le, če je izjavi istočasno priložena ustrezna korelacijska tabela. Navodilo namreč določa, da je pri predpisih, ki v pravni red Republike Slovenije prenašajo določbe direktiv, korelacijska tabela obvezna priloga izjave o skladnosti.

Da bi pri izvajanju in prenosu pravnih aktov EU v nacionalni pravni red dosegli skladnost, zakonitost in izvršljivost predpisov, je treba opredeliti vsebino, ki mora biti pravno urejena, kot tudi EU predpise na zadevnem področju, opredeliti pravne akte EU, ki jih je treba izvesti oziroma prenesti, primerjati obstoječo nacionalno zakonodajo z vsebino predpisov EU, ki jih je treba prenesti, ugotoviti, ali in v kakšnem obsegu je zadevna vsebina že urejena v nacionalnih predpisih. Če vsebina še ni urejena, je treba pripraviti bodisi nov predpis bodisi ustrezne spremembe ali dopolnitve obstoječih predpisov, če je vsebina že urejena, je treba primerjati vsebino z zadevnimi predpisi EU in z morebitnim dodatnim normiranjem poskrbeti za skladnost s pravnimi akti EU in njihovimi cilji, poiskati ustrezno pravno podlago, predpis primerno umestiti v nacionalni pravni sistem,...

Učinkovitost pravnih aktov EU je odraz izvedbe oziroma prenosa zadevnega akta v celoti, odraz stopnje doseženih ciljev pravnih aktov EU in možnosti izvajanja predpisanih ravnanj, ukrepov, instrumentov in sankcij. Poseben poudarek je treba nameniti uporabi jasnega, natančnega in razumljivega jezika, da bi bilo na tak način čim manj prostora za različne interpretacije pravnih določb in dosežena čim večja pravna varnost posameznika.

Strokovno in pravno pravilen prenos direktiv sloni na treh temeljnih pristopih, ki se v posameznem predpisu po potrebi lahko med seboj tudi dopolnjujejo oziroma kombinirajo. Temeljni pristop pri prevzemu vsebine direktive v ustrezen nacionalni predpis oziroma predpise je, da je vsebina direktive prevzeta v skladu s pravili nacionalne nomotehniko na način in v obsegu, ki zagotavljata dosledno in popolno opravljen vsebinski prenos in upoštevanje direktive v domačem pravnem redu oziroma predpisih. Drugi način prenosa določb direktiv v nacionalni pravni red je dobeseden prenos delov besedila direktive v nacionalne pravne akte. Izjemoma je

mogoče zagotoviti ustrezen prenos določb posamezne direktive že zgolj s sklicevanjem na posamezne določbe direktive.

Posledice pravne narave spremembe direktive za njen prenos je lahko direktiva, spremenjena z direktivo, direktiva, spremenjena z uredbo, odločbo ali sklepom, direktiva, spremenjena z aktom o pristopu. V besedilu direktive pogosto naletimo na določbe, ki napotujejo na uporabo drugih pravnih aktov EU (direktiva napotuje na drugo direktivo, direktiva napotuje na drug, neposredno uporabljiv pravni akt EU).

Države so dolžne spoštovati rok za implementacijo. Če tega ne storijo, lahko Komisija pred Sodiščem ES proti njim sproži postopek, zaradi kršenja prava ES. Zamude zaradi razpusta nacionalnega parlamenta, nesodelovanje lokalnih oblasti in podobno, ne predstavljajo upravičenega razloga za zamudo pri implementaciji. Če ima država članica težave pri implementaciji, je dolžna o tem obvestiti organe Skupnosti, ki lahko termin za implementacijo podaljšajo. Država članica lahko zaprosi za podaljšanje roka za odgovor bodisi na uradni opomin bodisi na obrazloženo mnenje, pri čemer je treba upoštevati določene zahteve in izpolnjevati določene pogoje.

V letu 2007 je Evropska komisija na RS naslovila 59 pisem zaradi možnih kršitev prava Skupnosti, ter vložila tožbo zaradi nepravočasnega prenosa direktive. Od tega je izdala 18 uradnih opominov zaradi nepravilne implementacije pravnega reda Skupnosti in 35 uradnih opominov zaradi nepravočasnega prenosa direktiv v pravni red RS. Trenutno je odprtih še 47 predsodnih postopkov, od tega 25 predsodnih postopkov zaradi nepravilne implementacije prava EU (koordinacija SVEZ) in 22 zaradi nepravočasnega prenosa direktiv v pravni red RS (koordinacija SVZ).

Če država članica v predpisanem roku ne implementira direktive, ali je ne implementira pravilno, lahko ta opustitev pripelje do odškodninske odgovornosti države proti posamezniku. Država je lahko odškodninsko odgovorna, če posameznik s pravočasno in pravilno implementacijo direktive v nacionalno zakonodajo z nacionalnim predpisom pridobi določene pravice proti drugim posameznikom.

Ko je direktiva implementirana, države članice, v skladu z načelom primarnosti, izgubijo pristojnost sprejemanja nadaljnjih predpisov na določenem področju. Tako predpisa, ki je bil sprejet na podlagi direktive, ne morejo več spremeniti.

Večina težav pomanjkljive uporabe in izvajanje prava Skupnosti nastane zaradi pomanjkljivega prenosa direktive v nacionalno zakonodajo. Države članice morajo za prenos direktive izpolniti dve obveznosti, vključiti celotno pravno vsebino direktive v nacionalno pravo in razveljaviti ali spremeniti vse nacionalne predpise, ki nebi bili v skladu z direktivo.

Ugotovimo lahko, da imajo države članice še vedno težave pri prilagajanju svojih postopkov priprave določb o prenosu, ki kljub temu, da to morda ni opazno, ustvarjajo zapletene pravne omejitve in včasih celo negativno vplivajo na nacionalne zakonodajne tradicije.

Prenos direktiv mora biti čim bolj natančen. Direktive, ki usklajujejo nacionalne zakonodaje, morajo biti prenesene čim bolj dobesedno, da se zagotovi enotnost razlage in uporabe prava Skupnosti. To se zdi sicer preprosto v teoriji, vendar pa se v praksi dogaja, da avtonomni pojmi, ki so značilni za pravo Skupnosti, nimajo ustreznice v nacionalni pravni terminologiji, ali pa da se za določitev pomena in področja uporabe te vrste pojma ni mogoče sklicevati na pravo držav članic. Težave pri pravilnem prenosu direktiv so povezane tudi z njihovo različno normativnostjo. Nekatere države članice se srečujejo z resnimi težavami pri zadovoljivem oblikovanju pravil za prenos obvezujočih/brezpogojnih določb.

Bistveno je določiti, kako naj se na ravni Skupnosti pripravi zakonodaja, ki se bo lažje prenesla, in ki bo zagotovila pojmovno skladnost in relativno stalnost, ki sta nujni za dejavnost podjetij in življenje državljanov.

Predvideti je treba izbiro regulativnega instrumenta prenosa in že na začetku razprav o osnutku direktive pripraviti natančno in stalno aktualizirano korelacijsko tabelo po zgledu Združenega kraljestva. Pospešiti je treba postopek prenosa takoj po objavi direktive v Uradnem listu Evropske Unije. Spodbujati je treba dobesedni prenos v primeru natančnih in brezpogojnih določb ali opredelitev. Dopustiti je treba prenos z natančnim sklicevanjem na obvezujoče/brezpogojne določbe direktive, kot so sezname, tabele s pregledom proizvodov, snovi, predmetov,... Prilagoditi je treba nacionalne postopke prenosa v skladu s področjem uporabe direktive, in sicer z uporabo pospešenih postopkov, pri tem pa se sme pozabiti na obvezna posvetovanja v državah članicah, povezana s sprejetjem normativnih besedil.

Sklepna ugotovitev za izboljšanje prenosa direktiv je boljša uporaba prava Skupnosti, h kateri poziva Evropska Komisija, kar je tudi smiseln cilj. Za uresničevanje tega cilja so večinoma odgovorne države članice, ki se srečujejo z bolj zapletenimi težavami, kot se morda zdi na prvi pogled. Državam članicam prenos direktiv ne sme biti izgovor, da pregledajo nekatere dele nacionalne zakonodaje, ki jih zakonodaja Skupnosti neposredno ne obravnava, ali "navzdol popravijo" nekatere določbe nacionalnega prava, s katerimi bi zmanjšale pravice državljanov ali podjetij, pri tem pa za spremembe krivijo "Bruselj".

Države članice bi morale bolj sistematično uporabljati možnosti, ki jih ponuja primarna zakonodaja/pogodbe da direktive prenesejo na podlagi kolektivnega pogajanja. Združeno kraljestvo, Danska, Finska in Švedska se na primer s svojimi socialnimi parterji in posvetovalnimi organi posvetujejo tako, da jim pošljejo besedilo prenosa in točno določena vprašanja o tem besedilu. Bolj bi bilo treba upoštevati ustavno ureditev več držav članic.

Na koncu sem z navedenim primerom hotela prikazati še kako dejansko v praksi poteka proces implementacije direktive v pravni red Republike Slovenije.

LITERATURA

- ❖ Peter Grilc, Tomaž Ilešič. Pravo Evropske Unije-prva knjiga. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.
- ❖ Matjaž Tratnik, Aleš Ferčič, Maja Ferlinc. Osnove prava Evropske Unije. Izšlo v zbirki Evropska Obzorja, Maribor, 2004.
- ❖ Rado Bohinc. Pravo Evropske Unije (Temelj pravoznanstva Evropske Unije za študente družboslovja). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.

VIRI

- ❖ SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAKONODAJO.
URL=http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nov_a_tehnicna_navodila_za_pripravo_izjave__sept_08_f.doc.12.12.2008
- ❖ MINISTRSTVO ZA GOSPODARSTVO.
URL=http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/elektronske_komunikacije_in__posta/javne_obravnave_predlogi/. 5.12.2008
- ❖ URAD VLADE ZA KOMUNCIRANJE.
URL=<http://evropa.gov.si/novice/18607/>.12.12.2008
- ❖ Zakon o poštnih storitvah. Uradni list RS, št. 42/02
- ❖ Direktiva 2008/06/ES. Uradni list L 052,27/02/2008 str. 0003-0020
- ❖ SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAKONODAJO.
URL=http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Navodila-koncna_DECEMBER2006.doc. 30.11.2008
- ❖ SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA ZAKONODAJO
URL=http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Postopek_notifikacije.doc.30.11.2008
- ❖ SLUŽBA VLADE RS ZA ZAKONODAJO
URL=http://www.svz.gov.si/si/postopki_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_evropske_unije/ali_obstaja_moznost_podaljsanja_roka_za_dogovor/.30.11.2008
- ❖ SLUŽBA VLADE RS ZA ZAKONODAJO
URL=http://www.svz.gov.si/si/postopki_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_evropske_unije/kaj_je_to_postopek_ugotavljanja_krsitev_pravnega_reda_evropske_unije/.22.11.2008
- ❖ SLUŽBA VLADE RS ZA EVROPSKE ZADEVE.
URL=http://www.svez.gov.si/si/novinarsko_sredisce/javni_nastopi/novinarska_konferenca_o_delu_svez_v_letu_2007/.22.11.2008
- ❖ URADNI LIST EVROPSKE UNIJE. URL=<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:204:0009:0012:SL:PDF>.22.11.2008

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

- ❖ RS- Republika Slovenija
- ❖ EU- Evropska Unija
- ❖ PEU- Pogodba o Evropski Uniji
- ❖ PES- Pogodba o ustanovitvi Evropske Unije
- ❖ ES- Evropska Skupnost
- ❖ RPS- Register predpisov Slovenije
- ❖ SVZ- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo
- ❖ SVEZ- Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Izjavljam, da sem avtor diplomskega dela direktive Evropske Unije, ki sem ga naredila pod vodstvom mentorice doc. dr. Alenke Kuhelj in se strinjam z objavo diplome na internetu.

Lektor diplomske naloge je red.prof.dr.mag. Viljem Kralj.