

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Živić

Mentor: izr. prof. dr. Matjaž Nahtigal

**Ureditev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami po
uveljavitvi Lizbonske pogodbe**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Luka Živić

Mentor: izr. prof. dr. Matjaž Nahtigal

**Ureditev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami po
uveljavitvi Lizbonske pogodbe**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

IZJAVA O AVTORSTVU

Ureditev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami po uveljavitvi Lizbonske pogodbe

Magistrsko delo se ukvarja s prikazom vertikalne ureditve pristojnosti v Evropski uniji, tj. med Evropsko unijo in državami članicami, in sicer po uveljavitvi Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009. Le-ta prvič izrecno določa različne kategorije pristojnosti Evropske unije. Kljub kategorizaciji pristojnosti Evropske unije z Lizbonsko pogodbo sama vertikalna ureditev pristojnosti še zmeraj sproža nekatere probleme, kar utrjuje vlogo Sodišča Evropske unije kot razsodnika v sporih o pristojnosti. Dodano vrednost dela predstavlja predstavitev celotnega poteka sprejemanja in izvajanja pravnih aktov s strani Evropske unije in izbrane države članice.

Ključne besede: Evropska unija, države članice, Lizbonska pogodba, vertikalna ureditev pristojnosti, redni zakonodajni postopek

Order of competences between the European Union and Member States after the Lisbon Treaty enforcement

Master's thesis deals with the vertical order of competences in the European Union, i. e. between the European Union and Member States, since the Lisbon Treaty enforcement on 1 December 2009. It is for the first time that a European Union treaty explicitly determines different categories of EU competences. Despite the categorization of the European Union competences in the treaty, the mere order of competences between the European Union and Member States still raises some concerns which leads to an arbitrary role of the Court of Justice of the European Union on the issues of competences. A presentation of the adoption as well as the implementation of the legal acts by the European Union and a chosen Member State is an added value of the thesis.

Keywords: European Union, Member States, vertical order of competences, Lisbon Treaty, regular legislation procedure

Kazalo vsebine

1	Uvod	8
1.1	Opredelitev problema	8
1.2	Hipoteza	9
1.3	Struktura	10
1.4	Metode in tehnike	11
1.5	Relevantnost, cilji in pomen	12
2	Pojmovni in teoretski okvir	13
2.1	Vertikalna ureditev pristojnosti	13
2.1.1	<i>Pojem pristojnosti</i>	<i>14</i>
2.1.2	<i>Terminološka opredelitev in razlikovanja</i>	<i>15</i>
2.1.3	<i>Prenos pristojnosti in načelo primarnosti</i>	<i>17</i>
2.2	Lizbonska pogodba	18
2.2.1	<i>Institucionalna ureditev EU</i>	<i>18</i>
2.2.2	<i>Pravni akti EU</i>	<i>20</i>
2.2.3	<i>Postopki odločanja v EU</i>	<i>22</i>
2.3	Teorije evropskih integracij	22
2.3.1	<i>Federalizem</i>	<i>24</i>
2.3.2	<i>Načelo subsidiarnosti in ustavna ureditev pristojnosti</i>	<i>25</i>
2.3.3	<i>Večnivojska vladavina</i>	<i>27</i>
3	Vertikalna ureditev pristojnosti v EU pred Lizbonsko pogodbo	28
4	Vertikalna ureditev pristojnosti v EU po Lizbonski pogodbi	32
4.1	Načelo prenosa pristojnosti	32
4.1.1	<i>Doktrina domnevanih pristojnosti</i>	<i>33</i>
4.1.2	<i>Fleksibilna določba</i>	<i>34</i>
4.1.3	<i>Harmonizacijska določba</i>	<i>35</i>
4.2	Načelo subsidiarnosti	35
4.3	Načelo sorazmernosti	38
4.4	Kategorije pristojnosti	39
4.4.1	<i>Izključna pristojnost EU</i>	<i>42</i>
4.4.2	<i>Deljena pristojnost EU</i>	<i>43</i>
4.4.3	<i>Dopolnjujoča pristojnost EU</i>	<i>44</i>
4.4.4	<i>Posebni kategoriji pristojnosti EU</i>	<i>44</i>

4.5	Nekateri problemi ureditve pristojnosti v EU	45
5	Vloga Sodišča EU pri urejanju pristojnosti EU in držav članic.....	49
6	Proces izvajanja pristojnosti v EU	56
6.1	Zakonodajna postopka odločanja v EU.....	57
6.1.1	<i>Redni zakonodajni postopek.....</i>	<i>57</i>
6.1.2	<i>Posebni zakonodajni postopek</i>	<i>61</i>
6.1.3	<i>Glasovanje v Svetu in EP</i>	<i>62</i>
6.2	Vloga EU in držav članic pri sprejemanju pravnih aktov EU.....	64
6.3	Koordinacija evropskih zadev in stališč držav članic – primer Slovenije.....	65
6.3.1	<i>Zadeve EU v Državnem zboru.....</i>	<i>68</i>
6.3.2	<i>Prenos pravnih aktov EU v nacionalno zakonodajo</i>	<i>70</i>
7	Sklep.....	72
8	Literatura	75

Kazalo tabel

Tabela 2.1:	Tri dimenzije evropskega integriranja.....	23
Tabela 3.1:	Vrste pristojnosti v EU	28
Tabela 3.2:	Kategorije pristojnosti EU pred Lizbonsko pogodbo.....	31
Tabela 4.1:	Kategorije pristojnosti EU po Lizbonski pogodbi.....	40
Tabela 6.1:	Število glasov v Svetu in EP po državah članicah	63

Kazalo slik

Slika 5.1:	Redni zakonodajni postopek v EU.....	60
Slika 5.2:	Struktura zadev EU v Državnem zboru	69

Seznam kratic

- COREPER – *Comité des représentants permanents* (odbor stalnih predstavnikov držav članic v EU)
- COSAC – *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the EU* (Konferenca odborov parlamentov EU za evropske zadeve)
- DZ – Državni zbor
- ECB – Evropska centralna banka
- EEA – Enotni evropski akt (*Single European Act*)
- EEAS – *European External Action Service* (Evropska služba za zunanjepolitično delovanje)
- EFTA – *European Free Trade Agreement* (Evropsko združenje za prosto trgovino)
- EGP – Evropski gospodarski prostor
- EGS – Evropska gospodarska skupnost
- EIB – Evropska investicijska banka
- EK – Evropska komisija (Komisija)
- EMS – Evropski mehanizem za stabilnost
- ENEL – *Ente Nazionale per l'energia Elettrica* (Italijanski nacionalni elektroenergetski odbor)
- EP – Evropski parlament (Parlament)
- ERA – *European Research Area* (Evropski raziskovalni prostor)
- ERS – Evropsko računsko sodišče
- ERTA – *European Agreement on Road Transport* (Evropski sporazum za cestni prevoz)
- ES – Evropska skupnost (Skupnost)
- ESO – Ekonomsko-socialni odbor
- ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo
- EU – Evropska unija (Unija)
- ILO – *International Labour Organization* (Mednarodna organizacija dela)
- LP – Lizbonska pogodba
- MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve
- PES – Pogodba o ustanovitvi Evropskih skupnosti

- PDEU – Pogodba o delovanju Evropske unije
- PEU – Pogodba o Evropski uniji
- PUE – Pogodba o Ustavi za Evropo
- RS – Republika Slovenija (Slovenija)
- SEU – Sodišče Evropske unije
- SES – Sodišče Evropskih skupnosti
- SPBR – Stalno predstavništvo Republike Slovenije v Bruslju
- SVREZ – Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve
- SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika
- ZDA – Združene države Amerike

1 Uvod

1.1 Opredelitev problema

Jasna ureditev pristojnosti je ključna za nemoteno in učinkovito delovanje vseh skupnosti. Težave nastanejo v praksi, saj nemalokrat prihaja do zmede pri razmejitvi ali izvrševanju pristojnosti med različnimi akterji. Tako vedno obstaja možnost, da se pristojnosti katere izmed skupnosti širijo na račun drugih, npr. v Evropski uniji (EU)¹ pristojnosti le-te v odnosu do pristojnosti držav članic (Grad 2010, 81). Različna povezovanja političnih tvorb v večje skupnosti si posledično zastavljajo vprašanje, kdo odloča oz. čigava je oblast na določenih področjih. Proces prenašanja pristojnosti na nadnacionalno raven ima svoje zametke v zadnjih desetletjih, v katerih države niso bile sposobne ustrezno rešiti določenih vprašanj oz. delovati na določenih področjih, zato so se odločile za prenos pristojnosti na nadnacionalno raven. Že Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) je predvidela prenos pristojnosti ustanovnih šestih držav članic² EU na področjih premoga in jekla. Evropska gospodarska skupnost (EGS) je nadgradila poveljno integracijo med seboj sprtih držav in povečala obseg pristojnosti na nadnacionalni ravni oblasti.

Razprava o prenosu pristojnosti od nacionalnih držav na nadnacionalno *sui generis*³ entiteto je v ospredju evropskih integracij⁴ že od vsega začetka njenega nastajanja (Benz in Zimmer 2010, 5). Gre namreč za prenos dela suverenosti držav članic – suverenost pa ostaja temeljni koncept države kot take, saj sproža pomisleke o tem, kdo je končni odločevalec (Nugent 2010, 1–2). Prenos dela suverenosti držav članic v primeru EU pomeni, da se države članice odrečejo primarni zakonodajni iniciativi na področjih, za katere so se dogovorile, da

¹ Termin EU bo v nalogi uporabljen kot splošno poimenovanje poveljne integracije evropskih držav, ki v času pisanja pričujočega dela tvori 27 držav članic (Bebler 2007, 8). Na nekaterih mestih bom za večjo koherentnost teksta uporabljal tudi izraz Unija.

² Mednje spadajo Italija, Nemčija, Francija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg (Bebler 2007, 8–11).

³ Svoje vrste. Ker je EU težko opredeliti bodisi kot federalno državo bodisi kot mednarodno organizacijo, bom v delu govoril o EU kot naddržavni *sui generis* (politični) tvorbi oz. entiteti (Shaw 2000). Tudi Accetto (2007, 15) in Grad (2010, 19) govorita o EU kot naddržavni politični tvorbi oz. entiteti *sui generis*. Značilnost takšnih skupnosti je, da razvijejo svoje institucije in pravni red ter vsebujejo različne elemente političnih skupnosti. Elementi mednarodne organizacije so pri EU vidni v tem, da je ustava oz. najvišji pravni akt še vedno mednarodna pogodba, za katero je potrebno soglasje vseh držav članic ter kasnejša ratifikacija v parlamentih le-teh. Elemente federacije na drugi strani ponazarjajo razmerja med EU in državami članicami, saj gre za podobna razmerja kot med zvezno državo in zveznimi enotami (npr. Združene države Amerike – ZDA).

⁴ V kontekstu dela imam s tem v mislih integracijo evropskih držav po drugi svetovni vojni. Več o različnih povezovanjih evropskih držav v preteklosti glej Toplak (2003). Glede opredelitve termina evropske integracije več v nadaljevanju.

jih bodo prenesle na EU s temeljno pogodbo⁵. S 1. decembrom 2009 je v veljavo stopila še ena v nizu temeljnih pogodb, tj. Lizbonska pogodba (LP)⁶, ki prvič v zgodovini EU v svojih določbah opredeljuje različne kategorije pristojnosti. Vprašljivo pa je, kar bom tudi preverjal v pričujočem delu, ali kategorizacija pristojnosti v pogodbi jasno ločuje med različnimi pristojnostmi EU, torej ali kategorije pristojnosti jasno ločujejo ukrepanje EU in držav članic na različnih področjih. Postavljajo se tudi druga vprašanja, npr. ali lahko EU na področjih, kjer nima izključnih pristojnosti, narekuje državam članicam, kako naj izvajajo sprejete ukrepe ter ali ukrepanje EU na področjih v deljeni pristojnosti z državami članicami vedno onemogoča ukrepanje slednjih. Kakor pravi Nahtigal (2009, 39), deljene pristojnosti naj bi se med EU in državami članicami uporabljale izmenično, in sicer za pristojnosti, ki pa kot posamezna kategorija niso del Lizbonske pogodbe. Gre predvsem za posledico kontinuitete pogodb, preplet nacionalnih in evropskih ustavnih pojmov ter dinamiko same integracije. Odgovori niso enoznačni, saj četudi je EU z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pridobila kategorizacijo vertikalne ureditve pristojnosti v sami pogodbi, menim, da se pojavljajo nekateri problemi in posledično dvom o tem, ali vertikalna ureditev pristojnosti, odkar je Lizbonska pogodba v veljavi, res jasno ureja med pristojnostmi EU in držav članic.

1.2 Hipoteza

Z magistrskim delom želim raziskati, ali so pristojnosti med državami članicami in Unijo urejene bolj jasno kot pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Hipoteza, ki jo bom za pridobitev odgovora na raziskovalno vprašanje preveril v delu, se glasi: kategorije pristojnosti po Lizbonski pogodbi jasno ločujejo med pristojnostmi držav članic in Unije.

Na prvi pogled se zdi, da prinaša kategorizacija vertikalne ureditve pristojnosti v Lizbonski pogodbi jasno razločevanje, kaj kdo dela v razmerju med EU in državami članicami. Vendar bom s pričujočim delom preveril, ali ni vertikalna ureditev pristojnosti z Lizbonsko pogodbo samo odraz stanja pred uveljavitvijo le-te in ne korak naprej v smeri jasne ureditve pristojnosti med državami članicami in Unijo, kar je sicer cilj političnih voditeljev že

⁵ Tako Acceto in drugi (2010, 27) kakor tudi Trstenjak in Brkan (2012, 170) govorijo o ustanovitvenih pogodbah. Ločijo pa še njihove spremembe oz. revizije ter vse pristopne pogodbe. Acceto in drugi (2010, 27) za omenjene pogodbe uporabljajo skupen izraz temeljne pogodbe, kar bom v delu uporabljal tudi sam.

⁶ Lizbonska pogodba – *Treaty of Lisbon*. Sprejeta s strani Evropskega sveta 17. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009. Zaradi večje koherentnosti dela bom uporabljal termin v daljši jezikovni verziji.

vse od Laekenske deklaracije naprej.⁷ Le-ta namreč pravi, da je potrebna jasna in enostavna ureditev pristojnosti med državami članicami in EU (Laekenska deklaracija 2000, 3).

Na področju ureditve pristojnosti med EU in državami članicami je velikokrat odločalo Sodišče EU⁸. V Mnenju 2/91 iz leta 1993⁹ je tako npr. sodišče pristojnosti ločilo glede na naravo in glede na izvor. Sodna praksa SEU je sicer že pred omenjenim mnenjem začrtala smer, ki je kasneje tudi sami integraciji s spremembami temeljnih pogodb omogočala uvrščanje določenih pristojnosti v same pogodbe, enako pa velja za akademsko stroko, ki je s tem lažje razvrščala pristojnosti EU.¹⁰ Preveril bom torej, ali trenutna ureditev pristojnosti v EU bolj jasno razmejuje med kategorijami pristojnosti EU ter s tem tudi jasno izvrševanje pristojnosti tako s strani EU kot tudi s strani držav članic, tj. ali je posamezna kategorija pristojnosti EU urejena kot zaprta celota, saj je lahko v nasprotnem primeru onemogočeno jasno ukrepanje EU in držav članic.

1.3 Struktura

Delo bom začel s pojmovnim in teoretskim okvirom predmeta preučevanja, v okviru katerega bom podrobneje predstavil sam pojem pristojnosti, terminološko opredelitev in razlikovanja termina vertikalne ureditve pristojnosti ter prenos pristojnosti kot posledico načela primarnosti prava EU. Nato bom predstavil novosti z Lizbonsko pogodbo, kjer se bom osredotočil le na tiste bistvene spremembe, ki so pomembne za nadaljevanje dela. Zadnji del drugega poglavja bo namenjen teoretskemu okvirju, ki ga bom uporabil tako instrumentalno (za pojasnitev predmeta preučevanja) kot kritično (do predmeta preučevanja) (Brglez in Kajnič 2009, 406). Tretje poglavje bo namenjeno orisu in analizi vertikalne ureditve pristojnosti pred Lizbonsko pogodbo za kasnejšo primerjavo s trenutno ureditvijo pristojnosti v EU. Četrto poglavje predstavlja jedro dela, saj bom opisal in analiziral vertikalno ureditev pristojnosti po uveljavitvi Lizbonske pogodbe. V omenjem delu bom pozornost namenil temeljnim načelom in kategorijam pristojnosti EU, z analizo ureditve področja pred in po Lizbonski pogodbi pa

⁷ Laekenska deklaracija – *Laeken Declaration on the future of the European Union*. Zaključki predsedstva Evropskega sveta z dne 15. decembra 2001. Omenjena deklaracija vsebuje določila o tem, da naj EU postane bolj transparentna in jasna v svojem delovanju (Lenaerts in van Nuffel 2005, 67–8).

⁸ Preimenovano z Lizbonsko pogodbo v SEU, pred tem SES (Sodišče Evropskih skupnosti). Podrobno o preimenovanju SEU ter drugih institucij EU v nadaljevanju dela.

⁹ *Mnenje 2/91*. 1993. Sodišče Evropske unije: ECR I-1061.

¹⁰ Npr. Lenaerts in van Nuffel (2005), von Bogdandy in Bast (2006, 2010), Craig in de Burca (2008; 2011).

bom izpostavil nekatere probleme razmejitve med kategorijami pristojnosti EU, za katere menim, da ostajajo nerešeni.

Lizbonska pogodba, ki je sicer kot taka rezultat 'padca' Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE)¹¹, je bila oprta predvsem na delo Konvencije o prihodnosti Evrope¹², z zaključki katere si bom pomagal pri analizi predmeta preučevanja. Dodano vrednost naloge predstavlja peto poglavje, tj. proces izvajanja pristojnosti v EU z vključitvijo držav članic kot akterjev, s čimer želim predstaviti celoten proces izvajanja pristojnosti v EU ter morebitne težave pri tem. Tako bom predstavil sprejemanje pravnih aktov EU v okviru rednega zakonodajnega postopka z vključitvijo Slovenije kot države članice pri kasnejšem izvajanju pravnega akta v nacionalni zakonodaji. Na koncu, še pred sklepnimi ugotovitami, pa bom z analizo ključnih primerov SEU ponazoril preteklo in prihodnjo vlogo omenjenega sodišča pri razvoju pristojnosti Unije.

1.4 Metode in tehnike

V delu bom uporabil več dopolnjujočih se raziskovalnih metod in tehnik. Jedro dela tvori analiza in interpretacija primarnih in sekundarnih virov, neempirična metoda, ki bo uporabljena za osvetlitev ključnih pojmov v delu, kakor tudi za izbrane, v kontekstu predmeta preučevanja relevantne teorije evropskih integracij. Skozi omenjeno poglavje dela me bo tako vodila opisna metoda. Metodo deskripcije oz. opisovanja bom uporabil tudi za predstavitev vertikalne ureditve pristojnosti pred in po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, prav tako z analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov. V omenjenem delu bom uporabil tudi primerjalno metodo, s katero bom preko analize vertikalne ureditve pristojnosti v EU pred in po Lizbonski pogodbi izpostavil še nerešene probleme predmeta preučevanja. V petem poglavju dela bom poskušal na svojstven način prikazati proces sprejemanja zakonodaje EU z vključitvijo različnih akterjev v omenjeni proces. Pred sklepnimi ugotovitvami bom pozornost namenil še sodni praksi SEU.

¹¹ Pogodba o Ustavi za Evropo – *Treaty establishing a Constitution for Europe*. Sprejeta s strani Evropskega sveta v Rimu 29. oktobra 2004, ni stopila v veljavo.

¹² Krajše Evropska konvencija, sklicana s strani Evropskega sveta decembra 2001 kot rezultat Laekenske deklaracije. Svoje delo je zaključila julija 2003 s predlogom PUE. Omenjeno konvencijo ne gre zamenjevati z Evropsko konvencijo, ki je v letih 1999–2000 predložila Listino EU o temeljnih pravicah ter Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila pripravljena s strani držav članic Sveta Evrope (SE). Za lažje razumevanje bom v delu uporabljal naziv Konvencija.

1.5 Relevantnost, cilji in pomen

V času gospodarske in finančne krize, ki ji v letu 2013 še ni videti konca, je razprava o pristojnostih EU in držav članic močno navzoča, saj tvori jedro težav, s katerimi se EU spopada že vseskozi. Razprave večino pozornosti namenjajo temu, da EU ne more 'izplavati' iz krize brez skup(nost)nega upravljanja fiskalnih politik držav članic, kakor je to npr. značilno za monetarno politiko, nad katero bdi Evropska centralna banka (ECB). Podobne težave nekoordiniranega delovanja je (bilo) moč zaznati tudi na zunanjepolitičnem področju, kjer so vstaje v arabskem svetu že v začetku leta 2011 še enkrat več dokazale, da EU – kljub vzpostavitvi Evropske službe za zunanjepolitično delovanje (*European External Action Service* – EEAS) z Lizbonsko pogodbo – še ni zmožna delovati z enim glasom¹³, ki je cilj skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) že vse od njene vzpostavitve z Maastrichtsko pogodbo¹⁴ leta 1993. Poleg tega je še mnogo drugih področij (npr. davki, socialna politika, kmetijstvo, okolje itd.), kjer (lahko) EU s svojim ukrepanjem neposredna posega v delovanje držav članic.

Cilj dela je predstaviti kompleksno ureditev pristojnosti v EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe konec leta 2009. Na poenostavljen način želim prikazati kompleksnost (so)delovanja EU in držav članic, pri čemer želim pri bralcih vzbuditi različne odzive glede učinkovitosti tega. Delo ima večplastno poslanstvo in (v različnih delih) nagovarja različne skupine bralcev. Sprva, in tudi v največjem obsegu, nagovarja tiste, ki jih zanima delovanje EU po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ter delovanje EU *vis-a-vis* državam članicam. Prav tako delo bralcu ponudi relativno poenostavljen prikaz poteka odločanja v EU. Menim, da se z delom lahko poslužuje tudi strokovna javnost, predvsem kar se tiče procesa izvajanja pristojnosti v procesu sprejemanja in izvrševanja pravnih aktov EU, saj je predstavljen celoten proces od priprave teh aktov v institucijah EU do izvajanja na ravni držav članic. Prav tako je na enem mestu predstavljena praksa SEU s področja urejanja pristojnosti v EU.

¹³ Prvi test za novo 'vodjo evropske diplomacije' baronico Catherine Ashton je bila že kriza leta 2010 ob potresu na Haitiju, kjer je bila večkrat kritizirana zaradi mlačnega in počasnega odziva (Kaczynski in drugi 2010, 2).

¹⁴ Pogodba o Evropski uniji – *Treaty on European Union*. Sprejeta s strani Evropskega sveta 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1993. Maastrichtska pogodba je vzpostavila Pogodbo o EU (PEU) kot temeljno besedilo vseh nadaljnjih ustanovitvenih pogodb EU, vključno z delom današnje Lizbonske pogodbe. Več o tem v nadaljevanju.

2 Pojemovni in teoretski okvir

2.1 Vertikalna ureditev pristojnosti

Vprašanje ureditve pristojnosti je eno izmed ključnih vprašanj pri skupnostih, ki so sestavljene iz manjših enot. Vedno namreč obstaja možnost, da se pristojnosti katere izmed skupnosti širijo na račun drugih enot, v primeru EU pristojnosti le-te v odnosu do pristojnosti držav članic (Grad 2010, 81). Vertikalna ureditev pristojnosti je po državah s federativnim političnim sistemom različno urejena. V klasičnih federacijah, kot sta npr. ZDA in Švica, zvezna ustava določa, katere so zvezne pristojnosti, medtem ko ostale pristojnosti na podlagi načela domneve pristojnosti pripadajo zveznim enotam. V pristojnosti držav je torej vse, kar ni v izrecni pristojnosti zvezne države. Obstajajo tudi druge možnosti (npr. bivša Sovjetska zveza in Kanada), kjer zvezna ustava določa tudi pristojnosti zveznih enot. Kadar gre za izključne zvezne pristojnosti, so le-te določene izčrpno oz. taksativno. Federacija lahko v tem primeru deluje samo na področjih, ki so določene kot njene izključne pristojnosti, le-te pa zahtevajo tudi popolno ureditev področja. Kakor pravi Grad (2010, 81–2), so se taksativno določene izključne zvezne pristojnosti v praksi pokazale kot preveč ozke in izključujoče. Nekatere zvezne ureditve imajo zato na podlagi zvezne ustave še skupne pristojnosti, ki se lahko kažejo kot t. i. sočasne (konkurirajoče – »concurrent«) ali pa kot mešane (deljene) pristojnosti. V prvem primeru gre za pristojnosti, ki jih lahko izvaja ena ali druga raven oblasti, toda pravica zvezne enote, da sama uredi razmerja, preneha, ko jih uredi zvezna država. V drugem primeru zvezna država s svojimi predpisi ureja zadeve, znotraj tega pa imajo zvezne enote dovolj maneverskega prostora, da ureditev s svojimi predpisi prilagodijo svojim posebnostim (Grad 2010, 82).

Izključne pristojnosti so torej tiste pristojnosti, ki jih izvaja ena raven oblasti. To pomeni, da jih izvaja samo zveza ali pa zvezne enote, in to v celoti. Na drugi strani skupne pristojnosti izvajajo tako zveza kot zvezne enote – lahko so sočasne oz. konkurirajoče ali mešane oz. deljene. Sočasne pristojnosti lahko izvajata obe ravni oblasti, toda pravica zvezne enote preneha, ko področje uredi zveza oz. zvezna oblast. Mešane oz. deljene pristojnosti pa so tiste skupne pristojnosti, ki jih federacija izvaja okvirno, znotraj tega pa jih, prilagojeno svojim posebnostim, izvajajo zvezne enote. Prednosti izključnih pristojnosti sta krepitev in jasnost avtonomije določene ravni oblasti, prednost skupnih pristojnosti pa je zagotavljanje fleksibilnosti in možnost upoštevanja posebnih okoliščin v zvezni enoti (Watts 2006, 337).

Že iz naslova dela je razvidno, da v njem obravnavam vertikalno ureditev pristojnosti v EU – obstaja pa še druga vrsta ureditve pristojnosti v EU. Poleg vertikalne ureditve

pristojnosti obstajajo še horizontalne pristojnosti, to je ureditev pristojnosti glede na institucije. Kakor pravita von Bogdandy in Bast (2010, 284–5), gre pri horizontalni delitvi pristojnosti za odnose med institucijami in posledično notranjo delitev oblasti. Tako se vertikalna ureditev pristojnosti osredotoča na obojestransko varstvo navzkrižij med EU in njenimi državami članicami, medtem ko se horizontalna ureditev pristojnosti osredotoča na učinkovitost delovanja EU in njeno nadaljnjo demokratizacijo.¹⁵

2.1.1 Pojem pristojnosti

Izraz pristojnost (tudi kompetenca, ang. *competence*, nem. *Kompetenz*) ima v vsakdanji rabi najmanj dva pomena – lahko pomeni usposobljenost ali pristojnost oz. pooblastilo (pravna pristojnost). Posameznik je tako lahko usposobljen (kompetenten) pri odločanju v smislu, da sprejema pravilne odločitve ali v smislu, da ima pristojnost oz. pooblastilo za sprejemanje le-teh (Spaak 2009, 67). Pravna pristojnost (in v tem kontekstu jo bom tudi uporabljal) na drugi strani pomeni pravno moč uradnega telesa, in sicer zakonodajnega, sodnega ali upravnega, da uredi določeno zadevo. Pristojnost še ne pomeni pravic, kajti nosilec je svojo pristojnost dolžan izvršiti, če so izpolnjeni za to potrebni pogoji (Spaak 2009, 78).

Obstaja več različnih delitev pravne pristojnosti. Najpogostejša je delitev na avtonomno in heteronomno pristojnost, pri čemer prva pomeni možnost spreminjanja lastnih pravnih položajev, druga pa možnost spreminjanja tujih pravnih položajev. Le-ta redno izzove vprašanja, povezana z legitimnostjo. Poleg omenjene delitve poznamo še delitev na pristojnost oblikovanja pravnih norm, kamor spada zakonodajna pristojnost, ter na regulativno pristojnost kot možnost spreminjanja pravnih položajev brez oblikovanja pravnih norm (Spaak 2009, 77–9). Pomanjkanje pravne pristojnosti onemogoča spreminjanje pravnih položajev, četudi poteka izvrševanje le-te v skladu s predpisi. Če npr. zakonodajalec sprejme zakon na področju, kjer nima pristojnosti ali pa jo celo ima, a je presegel postavljene omejitve, potem bo takšen akt ničen ali pa razveljavljen s strani sodišča, če ga bo seveda kdo izpodbijal (Spaak 2009, 74–7). O pristojnosti piše tudi Pavčnik (2007, 137–8), ki pravi, da nam le-ta »pove, v katerih zadevah pristojni subjekt odloča /.../, določi, kakšne vrste pravnih in materialnih aktov naj izdaja oziroma opravlja /.../, opredeli (lahko tudi le nakaže ali

¹⁵ V praksi to pomeni, da horizontalna ureditev pristojnosti preko določb iz pogodb omejuje delovanje EU na sprejemanje različnih sekundarnih pravnih aktov (Sancin 2009, 90–5).

predpostavi) ravnanja oziroma neravnanja /.../ in predvidi sankcije (prisilne ukrepe), ki naj zadenejo tistega, ki ravna v nasprotju s pravili o pristojnosti.«

Pavčnik pravi (2007, 137), da je pomembna opredelitev, v katerih zadevah pristojni subjekt odloča. Lahko gre za zapoved, prepoved ali pa za pooblastilo oz. dovolitev določenega ravnanja, s čimer je torej od primera do primera odvisno, ali gre za zapovedujočo, prepovedujočo ali pa dovoljujočo pristojnost odločanja. Največ pravil o pristojnosti je zapovedujočih, nekaj je tudi prepovedujočih, medtem ko dovoljujoča pravilo o pristojnosti ne pridejo v poštev za države in druge javnopravne subjekte (Pavčnik 2007, 137–8).

2.1.2 Terminološka opredelitev in razlikovanja

Kakor izhaja že iz naslova dela, bom uporabljal termin ureditev pristojnosti oz. vertikalna ureditev pristojnosti in ne npr. terminov delitev ali pa razmejitev pristojnosti (ang. *division* oz. *delimitation of competences*), ki se večinoma pojavljajo v literaturi (prim. Craig 2004; von Bogdandy in Bast 2006; Konstandinides 2009; von Bogdandy in Bast 2010). Izraz (vertikalna) ureditev pristojnosti namreč ponazarja odnose med EU in njenimi državami članicami, ki so urejeni vertikalno, vsebuje pa tako razmejitev kot izvrševanje pristojnosti. Termin delitev pristojnosti na drugi strani predpostavlja deljenje oz. delitev pristojnosti med EU in državami članicami, kar pa ne zaobjema celotnega spektra vertikalne ureditve pristojnosti v EU, saj so deljene pristojnosti, kakor bomo videli v nadaljevanju, samo ena izmed kategorij pristojnosti v Lizbonski pogodbi.

Kakor pravita von Bogdandy in Bast (2010, 275), EU izvršuje pristojnosti na podlagi določil v pogodbah. Za izvrševanje pristojnosti, tako menita, je potreben niz pravil, ki ga poimenujeta ustavna ureditev pristojnosti, pri čemer razlikujeta med najmanj dvema ravnema političnega sistema, kar pomeni, da mora obstajati tudi določen vertikalni odnos med obema ravnema (EU *vis-a-vis* državam članicam). Sam termin vertikalna ureditev pristojnosti jemljeta iz nemške opredelitve zveznih pristojnosti, t. i. *Verbandskompetenzen*.¹⁶ Pri tem se naslanjata na to, da pristojnosti EU ni mogoče upoštevati brez pristojnosti držav članic. Razlog je v tem, da se EU, kar se tiče ureditve pristojnosti z državami članicami, bolj nagiba k nemškemu modelu, t. i. *Verflechtungsmodell* (sodelovalni federalizem), in ne k ameriškemu

¹⁶ Zanimivo je, da sta v predhodni verziji članka von Bogdandy in Bast govorila o vertikalni ureditvi pristojnosti (von Bogdandy in Bast 2006). Tokrat v prenovljeni oz. dopolnjeni izdaji (von Bogdandy in Bast 2010) govorita o zvezni ureditvi pristojnosti. Le-to pojasnjujeta s tem, da v EU skorajda ni pravnega področja, ki ne bi bilo vsaj blizu konceptom federalne države. Še več, podobne stvari, tako pravita, je potrebno poimenovati s podobnimi imeni (von Bogdandy in Bast 2010, 275).

modelu dvojnega federalizma (»*dual federalism*«). Za nemški model sta predvsem značilna povezanost in sodelovanje različnih delov federacije – v primeru EU bi lahko temu rekli ravnotežje moči med samo EU oz. njenimi institucijami na eni strani ter državami članicami na drugi strani (von Bogdandy in Bast 2010, 285).

Pri terminološki opredelitvi pristojnosti je pomembno razjasniti tudi, kako se termin pristojnost pojavlja v temeljnih pogodbah EU. Eno izmed večjih razhajanj je moč zaslediti v angleški različici, ki mestoma zamenjuje termina *powers* (moči) in *competences* (pristojnosti). Tako je že Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES)¹⁷ zamenjevala omenjena izraza, npr. izraz *powers* v členih 5 in 7, v nemškem primeru je npr. veljal izraz *Befugnis*, ki pomeni pooblastilo. Nemška različica člena 300 PES je uporabljala izraz *Zuständigkeit*, medtem ko angleška izraz *powers*. Kljub temu je bil v členu 230 PES uporabljen izraz *Kompetenz* (pristojnost) v nemški različici in *competence* v angleški. Lizbonska pogodba zamenjuje izraz *powers* s *competences* samo v prvem primeru, prav tako ga zamenjuje nemška različica s *Zuständigkeit* v členih 5 in 13 PEU¹⁸. Potem je tu še francoska teorija, ki uporablja izraz *compétence* za vertikalno ureditev pristojnosti ter *pouvoir* za horizontalno ureditev pristojnosti. Nemška teorija loči obe vrsti pristojnosti z naslednjima konceptoma – z že omenjenim *Verbandskompetenzen* za vertikalno ureditev pristojnosti in *Organkompetenzen* za horizontalno ureditev pristojnosti. Še ena izjema je pomembna, in sicer opredelitev ureditve pristojnosti v osnutku Pogodbe iz Nice¹⁹, saj je le-ta uporabljala izraz *delimitation of competencies* (razmejitev pristojnosti) kot eno izmed različic množinske uporabe izraza *competence* (von Bogdandy in Bast 2010, 278).²⁰ Nizozemska npr. uporablja enak izraz za moč in pristojnost (*bevoegdheid*), medtem ko drugi, kakor povedano, uporabljajo izraz za pristojnost drugače (*compétence*, *Zuständigkeit*) kakor pa sredstva za izvrševanje pristojnosti, torej moč (*powers*, *pouvoirs*, *Befugnisse*) (Lenaerts in van Nuffel 2005, 87). Tudi Craig in de Burca (2008, 82) pravita, da se ne strinjajo vsi z enako uporabo terminov moč in pristojnost.²¹

¹⁷ Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti – *Treaty establishing European Community*. Sprejeta s strani Evropskega sveta v Maastrichtu 7. februarja 1992, v veljavi od 1. novembra 1993.

¹⁸ Naslednica Maastrichtske pogodbe in eno izmed dveh besedil Lizbonske pogodbe. Več o tem v nadaljevanju.

¹⁹ Pogodba iz Nice – *Treaty of Nice*. Sprejeta s strani Evropskega sveta v Nici 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003.

²⁰ Omenjena uporaba ni doživela velikega ponavljanja (*ibid.*).

²¹ Vsa različna poimenovanja, ki se dotikajo vertikalne ureditve pristojnosti, bodo v nalogi uporabljena enako, in sicer s terminom pristojnost. V nasprotnem primeru bo uporaba posebej obrazložena.

2.1.3 Prenos pristojnosti in načelo primarnosti

Ustava Republike Slovenije (Ustava RS)²² dopušča, da Slovenija del svojih pristojnosti (suverenosti) prenese na mednarodne organizacije ter da se, dokler mednarodna pogodba velja, v Sloveniji uporabljajo pravni akti in odločitve teh organizacij. To velja tudi za pravne akte EU. Ključno je torej načelo prenosa pristojnosti, s katerim države članice prenesejo odločanje o zadevah na področjih, za katere so se odločile, da jih bodo prenesle na nadnacionalno organizacijo. Obstaja pa bistvena razlika med mednarodnimi pogodbami in pravnimi akti EU. Mednarodno pogodbo je potrebno ratificirati v pristojnem državnem organu²³, pravni akti pa »veljajo na način, ki ustreza naravi posameznih aktov« (Pavčnik 2007, 269). Z ratifikacijo se mednarodna pogodba prenese v notranjepravni red, medtem ko omenjeni prenos ni potreben pri pravnih aktih, ki jih sprejmejo organi EU. Le-ti se sicer sprejmejo prav tako na način, ki ustreza naravi pravnih aktov²⁴ (Grilc in Ilešič 2001; Davies 2007, 34–46; Craig in de Burca 2008, 83–6).

Razlika med uveljavitvijo mednarodnih pogodb in pravnih aktov EU v pravnih redih držav članic je posledica načela primarnosti, ki ga uveljavlja pravo EU nad pravom držav članic.²⁵ Pravni red EU je nad pravnim redom držav članic, kar pomeni, da imajo pravila EU prednost pred pravili držav članic. V primeru nasprotja med pravom EU in pravom držav članic se pravila držav članic ne smejo uporabljati (Grilc in Ilešič 2001; Davies 2007, 34–46; Craig in de Burca 2008, 83–6). Pavčniku (2007, 271–2) se zdi, da načelo primarnosti povzroča napetost med pravnimi redi držav članic in pravnim redom EU, saj je lahko problematično, »ali EU in njeni organi /.../ ravnajo v mejah pristojnosti, ki so na njih prenesene«. Nosilke vseh pristojnosti so še zmeraj države članice, ki pa so le prenesle del suverenih pravic na določena področja (Pavčnik 2007, 272).

Termin pristojnost, ki ga bom uporabljal v delu, se bo tako nanašal na niz pooblastil, ki jih države članice prenesejo oz. dodelijo EU v skladu s temeljnimi pogodbami EU z namenom predlaganja zakonodaje na področjih, dogovorjenih za prenos na EU.

²² *Ustava Republike Slovenije*. Sprejeta s strani Državnega zbora 23. decembra 1991, v veljavi od 23. decembra 1991.

²³ V Sloveniji je to Državni zbor (DZ), v nekaterih primerih tudi vlada.

²⁴ Več o pravnih aktih EU v nadaljevanju.

²⁵ Omenjeno načelo je razvila sodna praksa SEU, in sicer z zadevo Costa proti ENEL leta 1964 (Trstenjak in Brkan 2012, 206), kateri bo več besed namenjih v nadaljevanju. Zanimivo, da Pavčnik (2007, 270) govori o načelu prvenstva. Sam bom ostal pri poimenovanju načela primarnosti, kakor to opredeljujejo tudi drugi avtorji (Grilc in Ilešič 2001; Davies 2007; Craig in de Burca 2008).

2.2 Lizbonska pogodba

Začetki Lizbonske pogodbe segajo v konec leta 2001, ko se je začel 'ustavni projekt' z Laekensko deklaracijo. Pomemben cilj tega prizadevanja je bila zamenjava takratne primarne zakonodaje s posodobljeno zakonsko podlago za EU. Vendar je bila šele po več kot petih letih razprav o reformi²⁶ temeljnih pogodb in pogajanjih podpisana pogodba, ki je spremenila tedanjo primarno zakonodajo. Na srečanju Evropskega sveta v Lizboni 2007 je bila podpisana pogodba, ki naj bi jo ratificirale vse države članice in naj bi stopila v veljavo pred volitvami v Evropski parlament (EP – v nadaljevanju Parlament) junija 2009.²⁷ Lizbonska pogodba je nato v veljavo stopila šele 1. decembra 2009, saj je Irska na prvem referendumu zavrnila Lizbonsko pogodbo, prav tako pa sta s svojima podpisoma odlašala takratna predsednika Češke Vaclav Klaus in Poljske Lech Kaczyński (Acceto in drugi 2010, 16–25; Trstenjak in Brkan 2012, 82).

2.2.1 Institucionalna ureditev EU

Lizbonska pogodba je z uveljavitvijo nadomestila pred tem veljavno Pogodbo iz Nice. Zanimivo, da je sama Lizbonska pogodba sestavljena iz dveh temeljnih normativnih besedil, in sicer PEU (naslednica Maastrichtske pogodbe) ter Pogodbe o delovanju EU (PDEU – kot naslednice PES) (Acceto in drugi 2010, 28–31).²⁸

Lizbonska pogodba je prinesla vrsto sprememb, tako na področju institucionalne ureditve kakor tudi na področju odločanja oz. vsebine notranjih in zunanjih politik. Prva večja sprememba se dotika pravne subjektivitete EU, ki jo je pred Lizbonsko pogodbo imela takratna Evropska skupnost (ES).²⁹ EU je prevzela vlogo skupnosti in je njen pravni naslednik, pri čemer je ukinjena tudi pred Lizbonsko pogodbo veljavna tristebna struktura EU. Lizbonska pogodba daje EU popoln status pravne osebe, s čimer je EU pridobila sposobnost podpisovanja mednarodnih pogodb na področju svojih dodeljenih pristojnosti ali vključevanja v druge mednarodne organizacije. Pogodba iz Nice, po kateri je EU delovala do

²⁶ Lizbonska pogodba se zaradi nove institucionalne ureditve EU imenuje tudi Reformna pogodba – *Reform Treaty* (Accetto in drugi 2010, 25).

²⁷ Čeprav novo besedilo oz. Lizbonska pogodba ne predstavlja več ustavne pogodbe po imenu, ohranja večino njenih pomembnejših dosežkov (Accetto in drugi 2010, 28).

²⁸ Sam bom dal v nalogi jasno vedeti, na katero besedilo Lizbonske pogodbe se bom obračal, in sicer z določitvijo člena ter okrajšane verzije izbranega besedila (npr. člen 4 PDEU ali pa člen 7 PEU). V primeru splošnega poimenovanja pa bom uporabil termin Lizbonska pogodba.

²⁹ Termin ES bo v nalogi uporabljen samo na mestih, kjer bo nujno razlikovanje med ES in EU, sicer se bom v delu vseskozi nanašal na EU, četudi bo šlo za obdobje pred Lizbonsko pogodbo, ko je bilo dejansko govora o ES.

uveljavitve Lizbonske pogodbe, je o podelitvi pravne osebnosti EU molčala.³⁰ Pravna osebnost je pomembna, saj le tako lahko suverena država prenese del svojih pristojnosti na drugega akterja. Prej so bile omenjene pravice prenešene le na prvi steber, ostala dva sta imela medvladni značaj. Zanimiva novost je tudi možnost izstopa države članice iz EU po členu 50 PEU (Accetto in drugi 2010, 31–40; Trstenjak in Brkan 2012, 83–7). Kar se tiče institucionalnih sprememb, so le-te doletele v večji oz. manjši meri vse institucije. Člen 13 PEU med institucije uvršča Parlament, Evropski svet, Svet, Evropsko komisijo (EK – v nadaljevanju Komisija), SEU, ECB in Evropsko računsko sodišče (ERS) – v primerjavi s prej veljavno Pogodbo iz Nice sta torej med institucije uvrščeni še ECB in ESR (Accetto in drugi 2010, 77–9; Trstenjak in Brkan 2012, 89).

V skladu s členom 14 PEU Parlament sedaj sestavljajo predstavniki državljanov EU, in ne predstavniki narodov držav članic, kot je to prej določala Pogodba iz Nice. Največje število poslancev Parlamenta je 751³¹, največje število sedežev na državo članico se bo znižalo na 96, najmanjše število pa se bo povečalo na 6 sedežev. Okrepile so se pristojnosti Parlamenta, saj na podlagi člena 14 PEU skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo – z rednim zakonodajnim postopkom Parlament postaja pomemben sozakonodajalec. Evropski svet tudi kot institucija EU ostaja odgovoren za opredeljevanje splošnih političnih usmeritev, še vedno pa nima zakonodajne funkcije. Sedanji sistem šestmesečnega predsedovanja po načelu rotacije držav ostaja, a nima več funkcije kot po Pogodbi iz Nice, ko je predsednik vlade oz. šef države predsedujoče države članice vodil seje Evropskega sveta. Omenjeno vlogo sedaj opravlja trajni predsednik Evropskega sveta, ki se ga izvoli s kvalificirano večino, in sicer za mandat 30 mesecev (dve leti in pol), ki ga je mogoče enkratno podaljšati (Joint Study CEPS, EGMONT and EPC 2007, 48–51; Accetto in drugi 2010, 80–90; Trstenjak in Brkan 2012, 90–110).

Spremembe je doživel tudi Svet ministrov oz. Svet po Lizbonski pogodbi (tudi Svet EU iz prejšnjih pogodb). Temeljna struktura izpodbijanih reform glasovanja, ki jo je predvidevala

³⁰ Grilc in Ilešič (2001, 125–31) pravita, da bi lahko pravna osebnost za EU kljub zgoraj omenjenemu obstajala skozi domnevano pravno osebnost, a vendar bi bilo potrebno izpolnjevati mednarodnopravne kriterije. EU je sicer bila sposobna biti stranka mednarodnega sporazuma, a to ni nujno pomenilo, da je za to tudi pristojna. Vprašanje je bilo torej, v katerih primerih so lahko Skupnosti (v določenih primerih tudi EU) nastopale v mednarodnem prostoru.

³¹ Omenjeno število bo začelo veljati šele z naslednjim mandatnim obdobjem Parlamenta (2014–2019), saj trenutno v njem sedi 754 poslancev. Pri tem je pomembno dodati, da 751. poslanec, ki bo predsednik Parlamenta, ne bo vključen v postopke sprejemanja odločitev (Accetto in drugi 2010, 83).

PUE za Svet, ostaja v veljavi, zlasti načelo dvojne večine³². Vendar bodo sedanja pravila glasovanja ostala v veljavi do leta 2014 – med 1. novembrom 2014 in 31. marcem 2017 bodo veljala nova pravila, pri čemer lahko katerakoli država članica zahteva uporabo ponderiranja glasov.³³ Svet ohranja zakonodajno vlogo, sestaja pa se v desetih različnih sestavah glede na različna področja zasedanja. Komisija na drugi strani ohranja izvršilno in upravno funkcijo ter skrbi za splošen interes EU. Število komisarjev se z razlogom nemotenega poteka odločanja v razširjeni EU spreminja, in sicer se bo leta 2014 število komisarjev zmanjšalo na dve tretjini skupnega števila držav članic. Status institucije EU ohranja tudi SEU³⁴, ki razširja svoje delovanje na vsa področja EU z izjemo SZVP. Vloga ECB je ohranjanje stabilnosti evra, ERS pa je revizijski organ EU (Accetto in drugi 2010, 90–107; Trstenjak in Brkan 2012, 111–56).

2.2.2 Pravni akti EU

V EU obstaja več virov zakonodaje, ki prispevajo k oblikovanju pravnega reda EU. V splošnem ločimo primarno in sekundarno zakonodajo EU, ki v Lizbonski pogodbi sicer nista izrecno ločeni. A kakor pravita Trstenjak in Brkan (2012, 168–9), je možno na podlagi nekaterih določb sklepati na hierarhijo med različnimi pravnimi viri (npr. člen 263 PEU). Na vrhu te hierarhije je tako primarna zakonodaja, med katero sodijo ustanovitvene pogodbe skupaj s prilogami, protokoli in drugimi dodatki, njihove revizije ter pristopne pogodbe. Prav tako med primarno zakonodajo sodi Listina EU o temeljnih pravicah³⁵, saj člen 6 PEU določa, da ima Listina enako pravno veljavnost kot PEU in PDEU. Temeljna načela, običajno pravo ter sodna praksa SEU tudi tvorijo primarno pravo EU. Mednarodni sporazumi, ki jih sklepa EU, so uvrščeni med primarno in sekundarno zakonodajo EU. Slednjo tvorijo sekundarni pravni akti EU, torej akti, ki jih sprejmejo institucije EU – uredbe, direktive, sklepi, priporočila in mnenja (člen 288 PDEU). Le-ti so glede na hierarhijo zakonodaje EU veljavni le, če spoštujejo norme višje stopnje (Trstenjak in Brkan 2012, 168–75).

³² Več o tem v nadaljevanju.

³³ Več o tem v nadaljevanju.

³⁴ Natančna opredelitev novega poimenovanja SES je sledeča: SEU je skupno poimenovanje za Sodišče (bivše SES), Splošno sodišče (bivše Sodišče prve stopnje ES) in specializirana sodišča (zaenkrat le Sodišče za uslužbenke). Glavni razlog je predvsem v tem, da je Sodišče prve stopnje ES velikokrat obravnavalo primere kot zadnja instanca in ne le na prvi stopnji (Hojnik 2010, II). Za potrebe naloge bom vseskozi govoril o SEU – v primeru jasnejše razlage pa bom ustrezno poimenoval zadevno sodišče.

³⁵ Listina o temeljnih pravicah EU - *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Sprejeta 12. decembra 2007 v Strasbourgu, v veljavi od 1. decembra 2009 kot del Lizbonske pogodbe.

Uredba je splošno veljavna, v celoti zavezujoča in neposredno veljavna v vseh državah članicah, v celoti pa jo morajo upoštevati tisti, ki jih zadeva (države članice, fizične in pravne osebe). Uredba neposredno stopi v veljavo oz. se neposredna uporablja v vseh državah članicah, kar pomeni, da državam članicam ni potrebno sprejeti akta, ki bi uredbo prenesel v nacionalni pravni red. Posledično tudi nadomesti nacionalno zakonodajo, če le-ta ni v skladu z določbami uredbe.³⁶ Direktiva je na drugi strani za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede pričakovanega rezultata oz. cilja, vendar pušča državam članicam izbiro oblike in načinov za doseg tega cilja. Posledično se direktiva, za razliko od uredbe, ne uporablja neposredno, temveč jo morajo države članice prenesti v nacionalni pravni red.³⁷ Tako imajo na voljo določen manevrski prostor, ki jim omogoča upoštevanje nacionalnih posebnosti. Zadnji zavezujoč sekundarni pravni akt EU je sklep³⁸, s katerim se urejajo konkretne razmere fizične ali pravne osebe ter tudi držav članic. Sklep je v celoti zavezujoč, če posebej določa naslovnike, pa je zavezujoč samo zanje. Nasprotno pa priporočila in mnenja niso zavezujoča, torej naslovníkom ne dodeljujejo nobene pravice ali nalagajo dolžnosti, lahko pa vsebujejo smernice razlage in vsebine prava EU (Trstenjak in Brkan 2012, 178–96).

Ključni novosti, ki jih prinaša Lizbonska pogodba na področju ureditve sekundarne zakonodaje, sta hierarhična ureditev ter uvedba treh vrst sekundarnih pravnih aktov. Lizbonska pogodba namreč ločuje med zakonodajnimi, delegiranimi in izvedbenimi akti. Zakonodajni akti so tisti, ki so sprejeti v rednem ali posebnem zakonodajnem postopku, nasprotni tem so delegirani akti, ki so splošni nezakonodajni akti, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene dele zakonodajnih aktov. Pooblastilo za sprejetje teh aktov je lahko preneseno na Komisijo z zakonodajnim aktom, ki določa cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje prenesenega pooblastila. Pristojnost sprejemanja izvedbenih aktov je običajno dodeljena Komisiji s pravno zavezujočim aktom, ko so potrebni enotni pogoji za izvajanje tega akta. Zakonodajni, delegirani ali izvedbeni akti so lahko sprejeti v obliki uredb, direktiv ali sklepov, vendar je v naslov ustreznega akta vključen še pridevnik »delegirani« oz. »izvedbeni«. Iz določb Lizbonske pogodbe izhajajo še ena vrsta aktov, in sicer nezakonodajni

³⁶ Uredba je tako lahko tudi nad ustavo države članice zaradi načela primarnosti prava EU (Trstenjak in Brkan 2012, 181).

³⁷ Lahko se nanaša na eno, več ali pa vse države članice, kar pa je lahko v nasprotju z namenom direktive, ki naj bi bil uskladitev zakonodaje v vseh državah članicah (Trstenjak in Brkan 2012, 183).

³⁸ Pred Lizbonsko pogodbo je veljal izraz odločba, a razlikovanje gre lahko tudi na račun prevoda (Trstenjak in Brkan 2012, 193).

akti, sprejeti neposredno na podlagi primarnega prava EU, med katere sodijo sklepi Sveta ali Evropskega sveta s področja SVZP (Accetto in drugi 2010, 67–75).

2.2.3 Postopki odločanja v EU

Institucije EU sprejemajo zgoraj omenjene pravne akte v različnih postopkih – zakonodajnih, izvršilnih, proračunskih, postopkih imenovanja itd.³⁹ EU v nasprotju z nacionalnimi pravnimi sistemi, kjer se nacionalna volja izraža v parlamentu, zakonodajno vlogo podeljuje Parlamentu in predstavnikom držav članic v Svetu (Bohinc 2012, 67–72).

Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe so obstajali štirje različni zakonodajni postopki, tj. načini, po katerih EU ustvarja in sprejema zakonodajo: postopek soodločanja, sodelovanja, posvetovanja ter privolitve. Z Lizbonsko pogodbo sta zakonodajna postopka samo dva, in sicer redni ter posebni zakonodajni postopek. Uporaba posameznega postopka je odvisna od področja, ki ga EU želi s predlaganim aktom urediti. Po rednem in posebnem zakonodajnem postopku Parlament in Svet skupaj sprejemata uredbe, direktive ali sklepe na podlagi predloga Komisije. Vse zakonodajne postopke spremljajo neformalno izmenjave stališč, tehnični sestanki in formalni sestanki na višji ravni med Svetom, Parlamentom in Komisijo. Njihov namen je odpravljati razlike med pogledi posameznih institucij in doseči dogovor. V zakonodajnem aktu se lahko na Komisijo prenese tudi pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki se splošno uporabljajo in dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebistvene elemente zakonodajnega akta (Moussis 2011, pogl. 4.3).

2.3 Teorije evropskih integracij

Termin evropske integracije obravnavajo različni avtorji že od samega začetka le-teh (Benz in Zimmer 2010, 5). Temu primerno obstajajo različne interpretacije, kaj evropske integracije pomenijo.⁴⁰ Schimmelfennig in Sedelmeier (2002, 502–4) evropske integracije opredelita kot institucionalizacijo pravil in načel organizacije, ki je lahko vertikalna (poglabljanje) in horizontalna (širitev). Institucionalizacijo definirata kot proces, v katerem se

³⁹ Drugi postopki odločanja – npr. proračunski, postopek sprejemanja novih držav članic, postopek spreminjanja temeljnih pogodb itd. – niso bistveni za pričujoče delo, zato se bom osredotočil le na zakonodajna postopka odločanja v EU.

⁴⁰ Avtorji, ki jih bom v nadaljevanju obravnaval (in tudi drugi), govorijo v izvorniku o terminu evropska integracija in ne o terminu evropske integracije (*»european integration«* in ne *»european integrations«*). O evropskih integracijah zunaj EU, a še zmeraj med državami članicami EU, govorita Lenaerts in van Nuffel (2005, 23–40). Sam bom imel v delu s pojmom evropskih integracij v mislih integracijo držav znotraj EU.

akterji formalno in postopno prilagodijo vzorcem obnašanja, ki temeljijo na skupnih načelih EU (*ibid.*). Moravcsik (1998, 3) na drugi strani pojma evropskih integracij ne razume kot procesov poglobljanja in širitve, ampak kot rezultat številnih racionalnih odločitev, ki jih sprejmejo voditelji držav članic zaradi želje po povečevanju ekonomskega dobička. Zanj je proces evropskih integracij izenačen z liberalizacijo politik. Schimmelfennig kasneje skupaj z Rittbergerjem (2006, 74–6) opredeli evropske integracije s tremi različnimi procesi:

- 1) sektorska integracija – vedno več politik je v izključni ali del(je)ni pristojnosti EU;
- 2) vertikalna integracija – pristojnosti so porazdeljene med institucije EU ali pa med države članice na že integriranih politikah (prenos iz izključne pristojnosti držav članic na pristojnosti sodelovanja EU) ter
- 3) horizontalna integracija, ki predstavlja proces širitve EU.

Tabela 2.1: Tri dimenzije evropskega integriranja

	Sektorska integracija	Vertikalna integracija	Horizontalna integracija
Opredelitev integracije	integracija novih politik oz. sektorjev (raztezanje) ⁴¹	prenos nacionalnih pristojnosti (poglobljanje) ⁴²	razširitev teritorija EU (širjenje) ⁴³
Objekt integracije	različne politike oz. sektorji	odločevalske (zakonodajne) pristojnosti	ozemlje, meje

Vir: prirejeno po Schimmelfennig in Rittberger (2006, 74).

Obstajajo še drugi različni pregledi teorij evropskih integracij (Rosamond 2000; Nelsen in Stubb 2003; Wiener in Diez 2008). Brglez in Kajnič (2009) jih npr. opredelita z naslednjih vidikov:

- 1) kot teorije predintegriranja, izoblikovane med letoma 1920 in 1960;
- 2) kot teorije, vzporedne razvoju evropskega integriranja;
- 3) kot teorije preučevanja vplivov s strani evropskih institucij ter
- 4) kot teorije razumevanja prihodnosti evropskega integriranja.

⁴¹ V ang. »*broadening*« (Schimmelfennig in Rittberger 2006, 74).

⁴² V ang. »*deepening*« (*ibid.*).

⁴³ V ang. »*widening*« (*ibid.*).

Zakaj s teoretskega vidika države članice prenesejo oz. prenašajo suverene pravice na določenih področjih na nadnacionalno raven? Različne teorije odgovarjajo različno, sam bom preko izbranih teorij evropskih integracij skušal pojasniti, zakaj sploh prenos pristojnosti na nadnacionalno raven. Za potrebe dela bo uporabljen federalizem kot pristop k federalni obliki organiziranja družbenopolitičnega življenja, za katerega sta značilna decentraliziranost in prenos pristojnosti med različnimi ravnmi (Elazar 1998). Naslednji vidik preučevanja je namenjen pravnim vidikom prenosa pristojnosti skozi različna pravna načela. Eno izmed teh je načelo subsidiarnosti in ustavne ureditve pristojnosti, ki upošteva nadrejenost pravnega reda EU nad pravnimi redi držav članic (von Bogdandy in Bast 2010, 278–87). Na drugi strani politologi preučujejo vpliv institucij, ki so se razvile v procesih evropskega integriranja, na države članice in njihove družbe. Pri tem je v osredju razprava o legitimnosti političnega sistema EU⁴⁴, pri čemer kot odgovor ponujajo večnivojsko vladavino⁴⁵ (Hooghe in Marks 2001). Le-ta je ključna v razumevanju ureditve pristojnosti, saj se sprašuje, do kod akterji iz različnih ravni lahko sežejo pri izvrševanju svojih pristojnosti.

2.3.1 *Federalizem*

Teorija pozna dva modela federalizma, in sicer že omenjena sodelovalni in dvojni federalizem. Accetto (2007, 38–9) kot primer dvojnega federalizma ponudi ZDA »z jasno vertikalno delitvijo pristojnosti« ter Nemčijo kot primer sodelovalnega federalizma, ki »temelji na funkcionalni razdelitvi pristojnosti med različne ravni oblasti«. Med temeljna načela federalizma sodi torej načelo delitve pristojnosti, za katero je značilno, da »naj bi bile vse, zlasti pa zakonodajne pristojnosti natančno porazdeljene med zvezo in članice: običajno naj bi bile na zvezno raven prenesene zgolj tiste pristojnosti, ki so bodisi v skupnem interesu

⁴⁴ Hix (2005) govori o EU kot političnem sistemu, a ne državi. V tem kontekstu se naslanja na prva teoretika političnih sistemov, Almonda (1956) ter Eastona (1957), ki govorita o štirih temeljnih elementih vsakega političnega sistema. Po Hixu (2005) EU ustreza vsem štirim kriterijem političnega sistema, a je še dodatno izredno decentralizirana in atomizirana. EU je torej po Hixu (2005, 5) politični sistem, ki je grajen na temelju »prostovoljne obveze držav članic in njenih državljanov /.../.« Kljub vsemu v akademski literaturi za EU obstajajo še druge oznake. Brunkhorst (2003, 19) npr. govori o EU kot o postnacionalni, kakor tudi o postdržavni obliki politične entitete, medtem ko Wallace (2000, 531) govori o »vladi brez države«. EU tudi ni politični sistem v liberalnodemokratskem razumevanju termina, saj EU ni predstavniška demokracija, čeprav s posameznimi elementi vedno bolj posnema nacionalni model vladavine (Fink Hafner 2004, 26).

⁴⁵ S samim poimenovanjem teorije večnivojska vladavina so težave, saj gre v izvirniku za »*multi-level governance*«, ki se ga lahko prevaja tudi v večstopenjsko vladavino, večstopenjsko vladanje itd. Sam bom vztrajal pri poimenovanju večnivojska vladavina.

bodisi po svoji naravi segajo onkraj meje posamezne članice».⁴⁶ Za evropski federalizem je po njegovem značilna »ohranitev zadostne samostojnosti članic«. Prav tako pa je bistveno vprašanje za EU, kako zadržati enotnost ob vse večji raznolikosti, ki jo države članice (današnje in bodoče) EU tvorijo (Accetto 2007, 61–5).

Eden izmed ključnih teoretikov federalizma, Daniel J. Elazar, pravi, da federalna demokracija postavlja v ospredje vprašanje razporeditve oblasti in pristojnosti, tako da prenese suverenost v roke ljudstvu, ki z ustavo dodeli pristojnosti na različne dele oblasti po svoji želji (2001, 31–53). Weiler (2001, 54–70) dopolnjuje Elazarja z ugotovitvijo, da prav omenjeni element ustavnega *demos*a primanjkuje v EU. Za EU je značilna ustavna strpnost, ki označuje različna ljudstva v EU, katera so se skupno zavezala k omejevanju svoje suverenosti. Federalizem je torej pomemben za preučevanje določene politične tvorbe na mestih, kjer se kažejo elementi bodisi federalnega bodisi konfederalnega političnega sistema. Čeprav se je hitro pokazalo, da je (skoraj) nemogoče vzpostaviti nadsocijalno federalno državo v EU zaradi interesov držav članic, federalizem ostaja pomemben normativen koncept v političnih in znanstvenih razpravah (Nicolaidis in Howse 2001). Tisti, ki podpirajo federalni značaj EU, tako pravijo, da EU potrebuje ustavo z jasnim razločevanjem moči in pristojnosti (Auer 2005). Kljub ponovni 'vstaji' omenjene razprave med sprejemanjem PUE večina avtorjev priznava EU tako federalne kot konfederalne elemente političnega sistema – ne strinjajo se samo, kateri od omenjenih elementov imajo večjo težo (Burgess 2000, 260–5; Elazar 2001, 36–7). Težava pri političnem sistemu s federalnimi in konfederalnimi elementi je ta, da ni možno natančno določiti, katere pristojnosti bi morale biti prenešene na EU in katere bi morale ostati pod nadzorom držav članic. Odgovor federalistov je, da naj bo odločitev sprejeta v ustavnem okviru, medtem ko se konfederalisti izogibajo ločitvi regulativnih in redistributivnih politik.

2.3.2 *Načelo subsidiarnosti in ustavna ureditev pristojnosti*

Problemi jasnega razvrščanja pristojnosti povečujejo tveganje za »migracije oblasti« (Bednar 2004) preko okvira, ki ga priznavajo državljani ali pa ki so potrebni za učinkovito javno odločanje. Posledično se postavlja vprašanje, kako ukrepati, da bi se zaščitili proti omenjenemu trendu. Na eni strani je odgovor določitev pravil za ureditev pristojnosti v temeljnih pogodbah, na drugi strani pa razprava zadeva postopke za preprečevanje prenosa

⁴⁶ Razpravo o evropskem federalizmu Accetto (2007, 49–65) poveže tudi z vprašanji evropske ustavnosti in načela subsidiarnosti (Accetto 2006, 216–50).

pooblastil in za reševanje sporov v primeru uporabe. De Witte in de Burca (2002) npr. nasprotujeta uvedbi obsežnega kataloga pristojnosti – namesto tega predlagata definiranje pristojnosti EU ter razlikovanje med izključnimi, deljenimi in dopolnjujočimi pristojnostmi.⁴⁷ Poleg tega predlagata tudi natančnejšo opredelitev pravnih ukrepov, ki jih EU lahko sprejme, a svarita pred prestrogimi predpisi, saj le-ti lahko zmanjšajo prožnost in prilagodljivost same EU.

Že vse od podpisa Maastrichtske pogodbe sta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti pridobivali vedno bolj pomembno vlogo v akademski sferi. Medtem ko pravniki skušajo opredeliti vsebino omenjenih načel ter oceniti možne posledice njune uporabe v primeru spora, se politologi ukvarjajo s primerjalnim raziskovanjem za ocenitev možnosti in omejitev takšne ustavne vladavine. Glede na ugotovitve primerjalnega raziskovanja pravnoznanstva na področju pristojnosti v federalnih državah (Thorlakson 2006), kakor tudi raziskovanja SEU (Estella de Noriega 2002), ki razkriva mešane rezultate o vlogi sodišča pri uveljavljanju načela subsidiarnosti, se politologi zanašajo na vlogo institucij na nižji ravni. Zato postopek nadzora subsidiarnosti s strani nacionalnih parlamentov, ki je bil 'izumljen' med pripravo PUE, podpira večina akademikov, čeprav se vsi zavedajo omejitev omenjenega načela (Raunio 2005). Na podlagi izdelanih teorij in primerjalnega raziskovanja so Filippov, Ordeshook in Shvetsova (2004) izrazili dvom o stabilizacijskih učinkih ustavnih pravil in ustavnih sodišč. Namesto tega predlagajo integriran sistem, ki bi povezoval akterje z različnih ravni. V takšni politični strukturi, kjer imajo vse strani možnost pridobitve moči na katerikoli ravni, so spodbude za osredotočenje na pristojnosti na eni ravni manjše. Ali je razvoj takšnega sistema realna možnost v EU, je sporno.

Glede na dinamiko evropskega povezovanja po Enotnem evropskem aktu (EEA)⁴⁸ je vprašanje, kako urediti pristojnosti v EU, postalo pomembno za raziskovanje. Razpravo je spodbudila tudi Konvencija, ki je sprožila še razpravo o demokratičnem primanjkljaju. Normativne teorije o federalizmu so pokazale, da se problem vertikalne ureditve pristojnosti težko reši z ustavnimi pravili, ki bi opredeljevali pristojnosti za vsako raven. Poleg splošnih smernic za ureditev pristojnosti normativne teorije poudarjajo, da je bistveno najti mehanizme za stabiliziranje notranje dinamike migracij pristojnosti med različnimi ravni (Benz in Zimmer 2010, 9–10).

⁴⁷ Njuno delo je 'obrodilo sadove' v luči Lizbonske pogodbe. Več o tem v nadaljevanju.

⁴⁸ Enotni evropski akt – *Single European Act*. Sprejet s strani Evropskega sveta 17. februarja 1986, v veljavi od 1. julija 1987.

2.3.3 Večnivojska vladavina

Večina pristojnosti v EU je razdeljenih med EU samo in nacionalnimi ter tudi regionalnimi vladami. Avtorji opisujejo omenjeno realnost s pojmi, kot so »kondominij«, »konzorcij« (Schmitter v Benz in Zimmer 1996/2010, 18), »združitev večih ravni« (Wessels v Benz in Zimmer 1997/2010, 18) in »omrežna vladavina« (Kohler-Koch in Eising v Benz in Zimmer 1999/2010, 18). Odgovor na omenjeni razvoj predstavlja teorija večnivojske vladavine, ki ne samo da razlaga evropske integracije kot skupno odločitev različnih evropskih akterjev, temveč tudi kot vertikalno dodelitev pristojnosti na različne ravni. Prenos pristojnosti na raven EU torej ni »zero-sum game« oz. igra ničelne vsote, kjer koristi ene strani pomenijo izgubo druge strani, temveč iskanje možnosti, kako odgovoriti na različne naloge, ki segajo preko nacionalnih meja.

Teorija večnivojske vladavine je postala priznana z delom Hooghejeve in Marksa (2001).⁴⁹ Začela sta z empiričnimi raziskavami o evropski regionalni politiki in mobilizaciji subnacionalnih⁵⁰ akterjev pri odločanju v EU. Rezultati so pokazali, da prihaja do dveh vzporednih procesov, in sicer regionalizacije, tj. prenosa pristojnosti z nacionalne na subnacionalno raven, ter 'nadmacionalizacije', tj. prenosa pristojnosti z nacionalne na nadnacionalno raven. Prepletanje teh dveh procesov kaže, da evropska integracija v tem kontekstu ni niti neprekinjen proces niti vzpostavljena politična struktura, temveč je vedno bolj ali manj sporno vprašanje (Hooghe in Marks 2001, 28). Kar pri tem opazimo, je, da ne gre le za vzpostavitev druge ravni politike, temveč za razvoj »sistema stalnih pogajanj med /.../ vladami na več ozemeljskih ravneh« (Marks v Benz in Zimmer 1993/2010, 18–19). Namesto da bi vlade delovale na teritorialno označenih delih, nad katerimi izvršujejo svojo oblast, le-te oblikujejo t. i. politična omrežja (»policy networks«) med različnimi akterji – evropskimi, regionalnimi, nacionalnimi itd. Za omenjena omrežja so značilni vzajemni in ne konkurenčni (tekmovalni) odnosi, kar se tiče dostopa do virov (Hooghe v Benz in Zimmer 1996/2010, 18–19).

Izziv, da bi razumeli, kako deluje večnivojska vladavina, je spodbudila drugo vejo teoretičnega in empiričnega raziskovanja, zvečine s strani nemških avtorjev. Fritz W. Scharpf (v Benz in Zimmer 1988/2010, 18–19) je tako npr. izoblikoval teorijo »joint-decision trap«

⁴⁹ Nekateri avtorji navajajo spornost poimenovanja omenjene teorije – primerjaj z Bache in Flinders (2004).

⁵⁰ Subnacionalni akterji so tu mišljeni predvsem kot regionalni akterji – torej pokrajine oz. regije, ki imajo določene pristojnosti (v odvisnosti od odnosa z nacionalno državo). V Sloveniji so pokrajine omenjene tudi v Ustavi RS (143. člen), a zakonsko (še) niso urejene.

oz. skupne odločevalske pasti. Le-ta je bila oblikovana za pojasnitev blokade evropskih integracij v 70. in 80. letih prejšnjega stoletja, in sicer s primerjavo institucionalnega okvira politike na evropski ravni z nemškim primerjalnim federalizmom. Obe sestojita iz večstranskih sistemov pogajanj, v katerih so udeleženci prisiljeni najti dogovor. Če bi sicer ti akterji razpravljali o redistributivnih vprašanjih, bi bilo oblikovanje politike obsojeno na neuspeh. Da pa bi bile stvari še slabše, so lahko institucionalne strukture skupnega odločanja spremenjene le v zelo posebnih okoliščinah. Vlade so tako prisiljene, da sodelujejo na večih ravneh, kar lahko privede do zastoja v procesu, s čimer bi še težje prišle do dogovora o institucionalni reformi, ki je predpogoj za prerazdelitev moči oz. pristojnosti. Zato je v primerjalni perspektivi EU označena kot ohlapna politična tvorba večnivojskega sistema (Benz in Zimmer 2010, 19).

3 Vertikalna ureditev pristojnosti v EU pred Lizbonsko pogodbo

Ločnica, kaj je preneseno in kaj v pristojnosti držav članic pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, ni bila povsem jasna, saj prej veljavne pogodbe niso izrecno naštevale vseh ciljev, temveč so le govorile o ciljih, ki naj jih uresničuje takratna ES. Na podlagi sprememb pogodb ter delovanja institucij EU je šele sodna praksa odgovorila na vprašanje različnih vrst pristojnosti. Mnenje SEU 2/91, ki ga je dalo leta 1993, je razdelilo pristojnosti EU glede na izvor ter glede na naravo. Glede na izvor je ločilo izrecne (*»expressed«*) ter domnevane (*»implied«*), glede na naravo pa izključne (*»exclusive«*) ter deljene (*»shared«*) pristojnosti (Craig in de Burca 2008, 122–5).

Tabela 3.1: Vrste pristojnosti v EU

Glede na izvor	Glede na naravo
izrecne	izključne
domnevane	deljene

Vir: prirejeno po Mnenje SEU 2/91.

Temelj ureditve pristojnosti je predstavljal člen 5 PES, ki je določal, da takratna ES deluje v mejah pristojnosti in ciljev, določenih s PES. EU je imela samo tiste pristojnosti, ki so bile določene s pogodbo in ki jih je izvrševala zaradi uresničevanja ciljev, opredeljenih s pogodbo. To je pomenilo, da so vse druge pristojnosti ostale v domeni držav članic, pri čemer pristojnosti po področjih v pogodbah niso bile natančno določene. Še več, vsebovale so

različne klavzule, ki so dopuščale širitev pristojnosti. S fleksibilno določbo na podlagi člena 308 je tako lahko Svet s soglasno odločitvijo sprejel ukrepe, ki so bili potrebni za doseganje ciljev Skupnosti. Zaradi širitve pristojnosti s fleksibilno določbo so bila v ustanovitvene pogodbe EU dodana področja v izrecni pristojnosti EU, na podlagi česar je takratno SES postavilo temelje doktrine domnevanih pristojnosti. Le-te niso bile izrecno določene v pogodbah, ampak so izhajale iz izrecnih pristojnosti EU (Grilc in Ilešič 2001, 127–31).

Takšna ureditev pristojnosti je, kakor omenjeno, dopuščala povečevanje pristojnosti EU proti volji držav članic, s čimer je spodbujala konflikte med obema akterjema. Fleksibilna določba iz člena 308 PES je imela sicer tudi svoje prednosti, a ni zagotavljala varstva pred širitvijo pristojnosti na račun držav. To se je pokazalo zlasti, ko je EU začela dobivati nove pristojnosti in ko se je začelo širiti večinsko odločanje – zato so se tudi začela določati področja pristojnosti EU oz. področja, na katerih EU ne sme delovati (Grad in drugi 2007, 155). Maastrichtska pogodba je potem uvedla še načelo subsidiarnosti kot splošno merilo za izvajanje pristojnosti EU. Le-to je temeljno vodilo za uporabo in obseg ukrepov EU, ki niso v njeni izključni pristojnosti, saj tudi danes EU ukrepe uporabi le, če se postavljeni cilji lažje dosežejo na ravni EU kot pa na ravni držav članic. Ukrepi se torej lahko uporabijo le, če države članice ne bi bile sposobne doseči postavljenih skupnih ciljev EU, lažje pa bi jih dosegla EU sama. Za uporabo določenega ukrepa morata biti uporabljena oba pogoja, s čimer sta izpolnjeni tudi merili decentralizacije in učinkovitosti (Lenaerts in van Nuffel 2005, 113). Drugo načelo, ki je omejevalo izvajanje pristojnosti EU pred Lizbonsko pogodbo (in jo tudi danes, kakor bomo videli kasneje), je načelo sorazmernosti. Le-to se logično povezuje z načelom subsidiarnosti – načelo subsidiarnosti pravzaprav pomeni posebno izvedbo načela sorazmernosti. Načelo sorazmernosti je torej širše, saj velja tudi za presojo izključnih pristojnosti EU. Z izvajanjem pristojnosti v okviru EU v prvem stebru se je ukvarjalo tudi načelo sodelovanja držav članic. Gre za dvodelno načelo – v prvem delu nalaga pozitivno obveznost sprejemanja vseh ustreznih ukrepov, splošnih ali posebnih, da bi zagotovilo državam članicam izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti, v drugem delu pa nalaga negativno obveznost vzdržanja vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev pogodbe (Rejec Longar 2005, 141–42).

Za EU pred Lizbonsko pogodbo je bilo značilno, da ustanovne pogodbe niso določale vsebinskih meja pristojnosti EU. V prvih letih svojega delovanja je zato SEU v svoji praksi poudarjalo načelo omejene pristojnosti EU in omejenost področij, na katerih so države omejile svoje suverene pravice. V obdobju od 70. do 80. let prejšnjega stoletja pa se je zgodila

t. i. mutacija povezave. Načelo omejene pristojnosti EU je izginilo, hkrati z njim pa tudi vsa suverenost držav članic. Mutacijo so države članice, akademska stroka in tudi institucije EU spregledale, kar je zanimivo, saj jo je povzročilo ravno njihovo medsebojno delovanje. Mutacija v tem kontekstu pomeni spremembo ureditve pristojnosti znotraj EU brez spreminjanja ustanovnih pogodb (Weiler 2002, 74–8). Ureditev pred Lizbonsko pogodbo tudi ni neposredno urejala vertikalne ureditve pristojnosti med EU in državami članicami. Deloma je uspelo ureditev pristojnosti urediti le SEU. Pristojnosti so sicer bile urejene v pogodbah, vendar nepregledno in nedoločno, brez jasnega oz. izrecnega zapisa različnih vrst ali kategorij. Ureditev pristojnosti med EU in njenimi državami članicami je bila takšna, da je bilo skoraj nemogoče ugotoviti, kje so bile začrtane meje pristojnosti med EU in državami članicami. Tako so se pristojnosti skozi zgodovino EU širile, in sicer z vsakokratno spremembo pogodb, predvsem pa s široko interpretacijo člena 308 PES oz. fleksibilno določbo (Rejec Longar 2005, 141–2).

Von Bogdandy in Bast (2006, 349–58) sta na podlagi Pogodbe iz Nice opravila analizo vertikalne ureditve pristojnosti v EU. Ločila sta izključne, sočasne in neizključne (deljene) pristojnosti EU. Pri izključnih pristojnostih je šlo za področja, ki so jih urejale izključno institucije EU, in to v celoti – države članice so lahko le izvrševale ukrepe EU. Izključne pristojnosti je vpeljalo SEU, zapis v temeljnih pogodbah EU pa se je zgodil z Maastrichtsko pogodbo, in sicer v členu 5 PES. Kot področje izključne pristojnosti EU je navedena le monetarna politika, druga področja so bolj sporna, npr. področje trgovinske politike, ki se v členu 133 PES priznava kot področje izključne pristojnosti EU, a jo je težko razmejiti od področja sočasnih pristojnosti.⁵¹ Sočasne pristojnosti sta von Bogdandy in Bast uvrstila vmes med izključnimi in neizključnimi pristojnostmi EU, vsaj do točke, ko EU še ne ukrepa. Ko namreč enkrat ukrepa, razlikovanje na izključne in sočasne pristojnosti odpade, saj države članice ne smejo ukrepati, če ukrepa EU na področju omenjenih pristojnosti.⁵² Seveda to ni zapisano izrecno, ampak izhaja iz načela primarnosti prava EU. Najpomembnejša področja sočasnih pristojnosti so področja skupnega trga, prometa in kmetijstva. Med neizključne oz.

⁵¹ Med področja izključne pristojnosti EU se ponavadi uvrščajo še carinska unija, pravila konkurence, zaščita ribolovnih virov, zunanja trgovina in organizacija institucionalnega sistema (von Bogdandy in Bast 2006, 349).

⁵² Gre za načelo prilastitve (*»pre-emption principle«*), ki zagotavlja, da delovanje ene ravni oblasti onemogoča delovanje druge ravni. V kontekstu EU gre za situacijo, ko je EU že delovala na določenem področju sočasne pristojnosti in na z njo povezano vprašanje, ali ima država članica še možnost delovati na tem področju oz. zahtevati nadzor nad delovanjem in akti EU z vidika spoštovanja načela subsidiarnosti (Ivanc 2005, 318).

deljene pristojnosti sta uvrstila dve podvrsti, in sicer vzporedne (komplementarne) in neregulatorne pristojnosti. Vzporedne pristojnosti se od sočasnih pristojnosti ločijo po tem, da ko EU enkrat sprejme zakonodajo na določenem področju vzporednih pristojnosti, to ne pomeni, da države članice ne smejo delovati na tem področju oz. države lahko vzporedno ukrepajo z EU na istem področju.⁵³ Ker si pristojnosti med EU in državami članicami niso v nasprotju, jim pravimo tudi komplementarne pristojnosti, za katere von Bogdandy in Bast (2006, 355) pravita, da predstavljajo večino pristojnosti EU od EEA naprej. Področja, ki spadajo v tovrstno kategorijo pristojnosti, so industrijska politika, ekonomska in socialna kohezija, raziskave in tehnološki razvoj, razvojno sodelovanje ter okolje. Neregulatorne pristojnosti na drugi strani kot neizključne pristojnosti EU pooblašajo le-to za delovanje, a ji pri tem ni dovoljeno regulirati, temveč države članice zadržijo svojo primarno zakonodajno pristojnost. Predvsem gre tu za pristojnosti za sprejemanje pobud, koordiniranje in sprejemanje priporočil na področjih izobraževanja in kulture (von Bogdandy in Bast, 2006, 358).

Tabela 3.2: Kategorije pristojnosti EU pred Lizbonsko pogodbo

Izključna pristojnost	Sočasna pristojnost	Deljena pristojnost	
		<i>Vzporedna pristojnost</i>	<i>Neregulatorna pristojnost</i>
monetarna politika	skupni trg	industrijska politika	izobraževanje
carinska unija	promet	ekonomska in socialna kohezija	kultura
pravila konkurence	kmetijstvo	raziskave in tehnološki razvoj	
zaščita ribolovnih virov zunanja trgovina		razvojno sodelovanje	
institucionalni sistem		okolje	

Vir: prirejeno po von Bogdandy in Bast (2006, 349–58).

⁵³ Nahtigal (2009, 38) govori tudi o kumulativno konkurenčnih pristojnostih.

Za vertikalno ureditev pristojnosti v EU pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je bilo značilno, da ni bila izrecno zapisana in urejena v temeljnih pogodbah EU. Ureditev pristojnosti je bila posledica prakse SEU, določb iz temeljnih pogodb ter analize in interpretacije tako strokovne kakor tudi akademske javnosti.

4 Vertikalna ureditev pristojnosti v EU po Lizbonski pogodbi

V Izjavi o prihodnosti Evrope, ki je bila priložena k Pogodbi iz Nice, si je EU zadala za cilj odpreti razpravo, kako v luči načela subsidiarnosti natančneje vzpostaviti oz. urediti pristojnosti med EU in državami članicami.⁵⁴ Laekenska deklaracija o prihodnosti Evrope si je kot eno izmed štirih ključnih področij delovanja za prihodnost EU tudi zastavila transparentnost delovanja v povezavi s pristojnostmi EU in držav članic. Konvencija se je pri tem vprašanju razdelila na dva dela, in sicer so bili na eni strani zagovorniki t. i. kataloga pristojnosti, na drugi strani pa zagovorniki nezavezujočega navajanja pristojnosti (Glotz in drugi 2002; Brok 2003). PUE je nato uvedla slednji način ureditve pristojnosti, ki je tudi z Lizbonsko pogodbo ostal enak. Ker so le izključne pristojnosti določene izčrpno, drugi dve kategoriji pristojnosti pa primeroma, lahko njuno ureditev in izvrševanje urejajo posebna, temeljna načela (Rejec Longar 2005, 142). Le-ta, ki jih je omenjala že PUE, so: načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti. Vse skušajo omejevati ukrepanje EU na račun držav članic. Iz člena 5 PEU je moč razbrati, da se načela razvrščajo glede na (Lenaerts in van Nuffel 2005, 86; Trstenjak in Brkan 2012, 213):

- tista, ki urejajo razmejitev pristojnosti (sem sodi načelo prenosa pristojnosti, saj odreja, kateri ravni pripada določena pristojnost);
- tista, ki urejajo izvrševanje pristojnosti (sem sodi načelo subsidiarnosti in sorazmernosti, predvsem ko je v ospredju vprašanje, katera raven lahko bolj učinkovito izvrši pristojnost).

4.1 Načelo prenosa pristojnosti

Temeljno načelo vertikalne ureditve pristojnosti v EU je zapisano v členu 5 PEU. Le-ta predstavlja pravno podlago za vertikalno ureditev pristojnosti v EU – tj. načelo prenosa pristojnosti (*»principle of conferral«*) (Trstenjak in Brkan 2012, 213).

⁵⁴ Prvi odstavek 5. člena Izjave o prihodnosti Evrope, priložene k Pogodbi iz Nice.

Člen 5 PEU (prej člen 5 PES)

1. Za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti. /.../

2. V skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene Uniji. /.../

Načelo prenosa pristojnosti pomeni, da EU deluje v mejah pristojnosti, ki so jih s pogodbo države članice prenesle nanjo. EU torej nima »iz sebe izhajajočih pristojnosti« (Rejec Longar 2005, 142), temveč je njeno kakršnokoli ukrepanje omejeno na tiste pristojnosti, ki so s pogodbo nanjo prenesene oz. dodeljene – imenovane tudi načelo dodeljene pristojnosti. EU torej – tako kot iz prejšnjih pogodb – svoje cilje uresničuje z ustreznimi sredstvi na podlagi pristojnosti, ki so ji dodeljene iz pogodb (člen 3, 6. odstavek PEU), a z jasnejšo določbo načela prenosa pristojnosti EU poudarja, da države članice ohranjajo vse pristojnosti, razen tistih, ki so izrecno dodeljene EU.⁵⁵ Acceto in drugi (2010, 44–5) menijo, da ima lahko takšna določba vpliv na tolmačenje temeljnih pogodb EU s strani SEU, čemur pritrjuje tudi odločba nemškega ustavnega sodišča (BVerfG 2009)⁵⁶, ki se sklicuje na to, da mora nemško sodišče presojati, če pride do dopustitve tolmačenja temeljnih pogodb onkraj le-teh (*ultra vires*). Bojazen je na mestu, saj je pristojnosti Unije mogoče razširiti tudi z Lizbonsko pogodbo, in sicer v okviru doktrine domnevanih pristojnosti ter s fleksibilno določbo (Trstenjak in Brkan 2012, 216).

4.1.1 Doktrina domnevanih pristojnosti

Pomen načela prenosa pristojnosti širi doktrina domnevanih (implicitnih) pristojnosti⁵⁷, ki jo je skozi sodno prakso razvilo SEU. SEU je namreč vprašanje vertikalne ureditve pristojnosti uporabljalo zelo pragmatično, saj je v svojih sodbah razsodilo, da EU »nima pristojnosti samo, kadar so te izrecno določene v pogodbi, ampak ima tudi implicitne oz. domnevane pristojnosti za izvrševanje nalog, ki so nanjo izrecno prenesene« (Rejec Longar 2005, 143; Sancin 2009, 92–105; Craig in de Burca 2011, 75–8). Pri razvoju omenjene doktrine domnevanih pristojnosti je imela največji vpliv fleksibilna določba. Ker PES tega ni omenjala, je prišlo do vprašanja, ali so pristojnosti, prenesene na takratno ES in ki se nanašajo na razmerja znotraj nje, enako uporabna tudi za razmerja, ki jih je imela ES s tretjimi

⁵⁵ Rejec Longar (2005, 142–3) to poveže s hibridno strukturo EU, saj je ta kljub svoji mednarodni pravni subjektiviteti prisiljena delovati skupaj z državami članicami, ki imajo svoje pravne rede.

⁵⁶ *Bundesverfassungsgericht*. 2 BvE 2/08, 30. 6. 2009, Absatz-Nr. (1–421).

⁵⁷ V ang. »*implied powers doctrine*« - gre za koncept, ki v praksi pomeni, da EU lahko odloča na področjih, kjer nima jasno postavljenih pristojnosti (Shaw 2000, 213–50).

državami. SEU je odločilo, da ES kot pogodbeni stranka lahko vstopi v mednarodne sporazume in sklenilo, da so področja, na katerih so bile pristojnosti s pogodbo prenesene na ES, »v njeni notranji sferi«. EU ima torej pristojnosti tudi za doseganje ciljev navzven (Rejec Longar 2005, 143; Craig in de Burca 2011, 75–8).

V teoriji se za domnevane pristojnosti predvideva, da so v domeni EU, če so nujne za doseganje ciljev, ki jih EU uresničuje. SEU se je s to teorijo izognilo pravilu interpretacije, ki je običajno v mednarodnem pravu, po katerem se morajo mednarodne pogodbe razlagati tako, da čim manj posegajo v suverenost držav. Namesto tega pravila je raje uporabilo teleološko pravilo interpretacije, pri katerem se pri razlagi upošteva njen namen, kar je sicer običajno pravilo v ustavnem pravu (Weiler 2002, 52–3).

4.1.2 *Fleksibilna določba*

Fleksibilna določba (tudi klavzula o fleksibilnosti) iz člena 308 PES je v Lizbonski pogodbi zapisana v členu 352 PDEU. Le-ta pravi:

Če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe. Kadar Svet te ukrepe sprejema po posebnem zakonodajnem postopku, jih prav tako sprejme soglasno na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta.

EU lahko torej pod določenimi pogoji deluje tudi, če za to nima izrecnih pristojnosti. Prav zaradi tega fleksibilna določba že vrsto let sproža nemalo kritik zaradi širitve pristojnosti⁵⁸ EU zgolj na podlagi odločitev SEU in brez soglasja držav članic, kar je onemogočalo jasn pregled nad ureditvijo pristojnosti. Laekenska deklaracija si je med drugim zastavila vprašanje, ali ni smiselno razmisliti o spremembi člena 308 PES ter tako zagotoviti, da ne bi prišlo do neželenega povečanja pristojnosti EU. Konvencija se je odločila, da določbo ohrani, saj kljub vsemu omogoča ravnotežje med potrebo po fleksibilnosti, ureditvi pristojnosti in potrebo po upoštevanju omejitev pristojnosti. Fleksibilna določba v Lizbonski pogodbi ostaja, a s tremi omejitvami (Craig in de Burca 2011, 89–90; Trstenjak in Brkan 2012, 216–17):

1. z ohranitvijo postopka privolitve⁵⁹;

⁵⁸ T. i. "competency creep" (Weatherill 2004).

⁵⁹ Kot enega izmed postopkov odločanja v okviru posebnega zakonodajnega postopka. Več o tem v nadaljevanju.

2. z uvedbo nadzora nacionalnih parlamentov ter
3. s prepovedjo harmonizacije predpisov, kjer to pogodba izrecno prepoveduje.

4.1.3 Harmonizacijska določba

Harmonizacijska oz. usklajevalna določba, zapisana v členu 114 PDEU (pred Lizbonsko pogodbo člen 95 PES), je ključna za sprejemanje usklajevalnih ukrepov na področju notranjega trga, s katerimi si Unija, podobno kot s fleksibilno določbo, širi pristojnosti. Zaskrbljenost nad široko uporabo te določbe je nastala, ker je (bilo) čutiti, da EU preveč zlahka prevzema pristojnost za usklajevanje nacionalnih zakonodaj zgolj na podlagi nacionalnih razlik, s skopo pozornostjo na vpliv, ki ga imajo nacionalne razlike na delovanje notranjega trga (Craig in de Burca 2011, 92).

Ocena učinkov⁶⁰ je po mnenju Craig in de Burca (2011, 93) rešitev, ki bi se lahko uporabila kot metoda za preverjanje, ali res obstaja problem, ki zahteva usklajevanje na ravni Unije. Ocena učinkov je niz korakov, ki se uporabijo za pripravo predlogov politik z namenom opozoriti odločevalce na prednosti in slabosti predlaganih ukrepov. Rezultati tega postopka so povzeti in predstavljeni v poročilu. Tipična presoja ocene učinkov vpliva na vrsto vprašanj, vključno z naravo in obsegom problema, stališči zainteresiranih strani na vprašanje, ali bi morala EU sodelovati ter tudi na cilje njenega sodelovanja. Poročilo o oceni učinkov torej vsebuje utemeljitve za ukrepanje EU v zvezi s potrebo po uskladitvi različnih nacionalnih zakonodaj za učinkovito delovanje notranjega trga. Prav tako vključuje možnosti delovanja v okviru načela subsidiarnosti (Evropska komisija 2009, 18–21; Craig in de Burca 2011, 93).

4.2 Načelo subsidiarnosti

Nasproten proces prenosa pristojnosti (na nadnacionalno raven) predstavlja načelo subsidiarnosti. Le-to daje osrednjo vlogo regionalnim in lokalnim ravnam, seveda če so le-te sposobne bolje odgovoriti na težave kakor nacionalna oz. nadnacionalna raven odločanja.⁶¹ Tudi v EU načelo subsidiarnosti deluje zgolj takrat, ko nižje ravni oblasti (lokalne in regionalne skupnosti ter države članice) ne morejo doseči zadovoljivih rezultatov na

⁶⁰ T. i. »*impact assessment*« (Evropska komisija 2009).

⁶¹ Hojnikova (2007) govori o internacionalizaciji in lokalizaciji pravnega urejanja razmerij v družbi v kontekstu prenosa pristojnosti na nadnacionalno oz. lokalno raven.

področjih, ki niso v izključni pristojnosti EU, kar pomeni, da je načelo pomembno, ko gre za izvajanje pristojnosti EU (Hojnik 2011, 103; Trstenjak in Brkan 2012, 218–19).

Načelo subsidiarnosti je postalo del razprav v EU z EEA, in sicer zaradi prenosa novih pristojnosti na raven EU, prav tako pa je EEA razširil področja, na katerih se odloča s kvalificirano večino. Načelo subsidiarnosti, ki je kasneje postalo del Maastrichtske pogodbe⁶², je bilo tako sprejeto kot odgovor nasprotnikov EU na njeno širitev pristojnosti. Odločanje s kvalificirano večino je kasneje razširila tudi Pogodba iz Nice, PUE⁶³ pa ga je skozi določitev rednega zakonodajnega postopka uvedlo kot splošno pravilo (Ivanc 2005, 309; Acceto in drugi 2010, 46–7).⁶⁴ Glavna značilnost načela je, da zaščiti manjše skupine proti pretiranim posegom večjih v njihovo avtonomijo, saj »ureja način, kako se med različnimi ravnmi oblasti delijo pristojnosti, s hkratnim ciljem sprejemati odločitve čim bližje posamezniku« (Rejec Longar 2005, 144).

V kontekstu EU se načelo subsidiarnosti proučuje z dveh vidikov, in sicer s političnega in pravnega vidika. S političnega vidika je »načelo, ki zagotavlja politični premislek o tem, katera raven je ustrenejša za izvajanje določene pristojnosti, pri čemer nas zanima ravnanje posameznih političnih institucij EU, /.../ s pravnega vidika pa ga proučujemo kot pravno normo /.../, pri čemer nas zanimata odnos in praksa SEU pri presoji tega načela« (Rejec Longar 2005, 143–4). Pravni vidik načela subsidiarnosti lahko razdelimo na dva dela, in sicer na vsebinski ter postopkovni vidik. Pri vsebinskem pomenu načela subsidiarnosti sta pomembni dve značilnosti:

- načelo subsidiarnosti se ne uporablja na področju izključnih pristojnosti EU, ampak samo kadar gre za deljene pristojnosti in dopolnjujoče pristojnosti;⁶⁵
- uporaba dveh meril, ki določata, kdaj se bo načelo uporabilo – prvič, za presojo upravičenosti Komisija imenuje preizkus primerjalne učinkovitosti, ki ureja prvi del

⁶² Omenjeno načelo sicer ni 'iznajdla' EU – izvor sega dolgo nazaj v zgodovino humanistične misli (Rejec Longar 2005, 143).

⁶³ Enako velja za Lizbonsko pogodbo, op. a.

⁶⁴ Sprememba načina sprejemanja odločitev je, kakor pravi Rejec Longar (2005, 144–5), prinesla t. i. demokratični primanjkljaj. Le-ta naj bi bil posledica nelegitimnosti sprejemanja odločitev na ravni EU, ko se le-te sprejemajo brez sodelovanja nacionalnih parlamentov.

⁶⁵ S tem so bili odpravljeni dvomi iz PES, ki ni zadostno opredeljevala izključnih pristojnosti EU. Kljub temu npr. Estella de Noriega (v Rejec Longar 2002, 146) meni, da je problem, kdaj uporabiti načelo subsidiarnosti, samo navidezen, saj načelo subsidiarnosti ureja samo izvrševanje in ne tudi razmejitev pristojnosti, poleg tega pa po njenem mnenju še presega samo ureditev pristojnosti. Dejstvo, da je določena pristojnost izključna, še ne pomeni, da bi bilo za EU primerno oz. koristno, da se sprejme določen ukrep.

člena o subsidiarnosti ter drugič, opraviti je treba še merilo dodane vrednosti, na podlagi katerega se preizkuša, ali države članice lahko lažje dosežejo cilje.

Postopkovni vidik načela subsidiarnosti določa Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti⁶⁶ s ciljem doseči postopek, pri katerem bi bilo načelo upoštevano v največji meri. Posledično omenjeni protokol v primarno pravo EU uvaja naslednje novosti:

- okrepitev uporabe načela med zakonodajnim postopkom;
- vzpostavitev mehanizma zgodnjega opozarjanja z namenom okrepiti nadzor nad izvajanjem načela ter
- dodelitev pravice nacionalnim parlamentom in Odboru regij⁶⁷, da se obrneta na SEU (Evropska konvencija 2002, delovna skupina I).

Dejstvo je, da se mora že Komisija posvetovati čim širše, preden sploh predloži zakonodajni predlog. Prav tako mora Komisija vsakemu zakonodajnemu predlogu priložiti izjavo, ki omogoča oceno skladnosti predloga z načelom subsidiarnosti in sorazmernosti. Mehanizem zgodnjega opozarjanja pa nacionalnim parlamentom omogoča, da v šestih tednih od datuma, ko je Komisija poslala zakonodajni predlog, predsedniku Parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo svoje obrazloženo mnenje o neskladnosti s predlogom. Omenjeni mehanizem je milejša oblika vpletenosti nacionalnih parlamentov v zakonodajno odločanje v EU. Komisija mora kljub temu obrazložiti svoj predlog, kar pomeni, da mora poiskati tehtne argumente. Pri tem gre torej za politično odgovornost Komisije kot take (Ivanc 2005, 313; Rejec Longar 2005, 148–9; Acceto in drugi 2010, 49–50).

Nacionalni parlamenti imajo tudi možnost zahteve po dodatni obrazložitvi in pojasnilu, kar naj bi še povečalo večje spoštovanje dveh temeljnih načel EU v prihodnje (Piris 2006, 78–82; Kaczynski in drugi 2010, 4). V Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti je tako dodeljena pravica nacionalnim parlamentom in Odboru regij po obrnitvi na SEU, ki ima pristojnost za obravnavanje tožbe zaradi kršitev načel subsidiarnosti pri sprejemanju zakonodajnega akta, s čimer se prejšnja ureditev sicer ni spremenila. Novost je le, da ima Odbor regij pravico vlaganja tožb pred SEU, a le v zvezi z zakonodajnimi akti EU, za katerih sprejetje danes Lizbonska pogodba predvideva, da se je z njim treba posvetovati. Največja pomanjkljivost Protokola je torej ta, da nacionalni parlamenti ne morejo samostojno vložiti

⁶⁶ Gre za Protokol št. 2 – ker gre za del Lizbonske pogodbe, ga kot vir posebej ne bom navajal, prav tako ne morebitnih drugih protokolov, ki jih bom omenil v delu.

⁶⁷ Poleg Ekonomsko-socialnega odbora (ESO) drugi posvetovalni organ institucij EU, za katerega je predvideno vključevanje v zakonodajni postopek, ko gre za zadeve iz njunih pristojnosti delovanja (člen 300 PDEU; Trstenjak in Brkan 2012, 164).

pritožbe na SEU, kar pa bi, roko na srce, imelo velik političen pritisk na institucije EU (Rejec Longar 2005, 150; Acceto in drugi 2010, 50; Craig in de Burca 2011, 94–9). Strinjati se je z Accettom (2007, 63–4), ki meni, da mora evropska ureditev zagotavljati, da EU svojim članicam prinaša koristi, obenem pa ne tudi prevelikih bremen.

4.3 Načelo sorazmernosti

Člen 5 (4. odstavek) PEU pravi, da »v/ skladu z načelom sorazmernosti ukrepi EU vsebinsko in formalno ne smejo presežati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev pogodb«. Prav tako za načelo sorazmernosti velja, da se ga uporablja v skladu s Protokolom. V splošnem je načelo sorazmernosti splošno pravno načelo glede delovanje državne oblasti, ki zahteva, da oblast ukrepa le toliko in tako, da je v danem položaju ukrep nujno potreben, se pravi, da je sorazmeren postavljenemu cilju in da ne posega v druge ustavne vrednote. Omenjeno načelo torej prepoveduje čezmerno ukrepanje, čeprav temelji na jasno določeni pristojnosti. Ukrepi EU morajo biti tako ustrezni in neizogibni in ne smejo posegati v druge vrednote oz. cilje EU. Skladnost ukrepov ter samega načela sorazmernosti presoja SEU, in sicer z vidka ciljev EU. Prav tako presoja ukrepe EU in držav članic glede na načelo subsidiarnosti, kajti ukrep EU je sorazmeren postavljenim ciljem, če teh ciljev ni mogoče doseči z ukrepi držav članic (Grad in drugi 2007, 157–8).

Omenjeno načelo so razvili pravni sistemi kontinentalnih držav (predvsem Nemčija in Francija) kot zaščito pred nepotrebnim vmešavanjem države v avtonomijo manjših skupin. Sicer je načelo že nekaj časa splošno načelo prava EU, saj ga je SEU v zadevi *Fedesa*⁶⁸ definiralo tako, da je treba v primeru, ko je na voljo več ukrepov, izbrati najmanj strogega, pri čemer morajo biti povzročene nevšečnosti sorazmerne z želenimi cilji. Pomembno je dodati, da se šele na podlagi kontrole načela subsidiarnosti lahko izvede kontrola načela sorazmernosti, saj se na podlagi prvega ugotovi, ali je pristojnost Unije sploh treba izvajati, na podlagi načela sorazmernosti pa, kakšen naj bo obseg akta Unije. Načelo sorazmernosti torej dopolnjuje načelo subsidiarnosti pri sprejemanju pravnih aktov EU (Trstenjak in Brkan 2012, 223).

Načelo sorazmernosti postavlja tri stopnje preizkusa, in sicer primernost ukrepa (možnost doseči želeni cilj), nujnost ukrepa (med več mogočimi ukrepi izbrati najmanj obremenjujočega) ter sorazmernost v ožjem pomenu, ki predstavlja tehtanje med različnimi

⁶⁸ Zadeva C-331/88. 1990. *Kraljica v. Ministrstvo za kmetijstvo, ribištvo in prehrano: Fedesa*. Sodišče Evropske unije: ECR I-4023.

interesi. SEU v svoji praksi navadno preverja le primernost in nujno ukrepa (Trstenjak in Brkan 2012, 224–5). V PEU je načelo sorazmernosti opredeljeno kot načelo, da delovanje EU ne sme presežati tega, kar je nujno za doseg zastavljenih ciljev. EU tako ne sme preseči mere, ki je nujna za doseganje ciljev EU, kar bi morda lahko vodilo do umika delovanja institucij EU v prid ohranitve nacionalne avtonomije in deregulacije. Tudi če gre za izključno pristojnost EU, omenjeno načelo spodbuja presojo o tem, kakšne odločitve so potrebne in na kateri ravni oblasti. Tako je mogoče tudi državam članicam prepustiti odločitev o tem, kako pravila in politične smernice EU izvajati na nacionalni ravni. Tudi v primeru načela sorazmernosti kaže praksa SEU branjenje širokih diskrecijskih pravic institucij EU, npr. v odločitvi v zadevi Velika Britanija proti Svetu⁶⁹, kjer je presojalo pravno podlago za sprejem Direktive o delovnem času («*working time directive*»)⁷⁰, ko je poudarilo, da mora pri socialnopolitičnih odločitvah zakonodajalec EU izvajati kompleksne odločitve in mu je treba dopustiti široko diskrecijo (Hojnik 2011, 165–6).

4.4 Kategorije pristojnosti

Lizbonska pogodba kot prva od temeljnih pogodb EU uvaja različne kategorije pristojnosti EU. Te skupaj z navedenimi področji zavzemajo mesto v členih 3–6 PDEU, člen 2 PDEU pa daje samo podlago za kategorizacijo.

Člen 2 PDEU

1. Če ima Unija po Pogodbah na določenem področju izključno pristojnost, lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije.
2. Če ima Unija po Pogodbah na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja. Države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati.
3. Države članice usklajujejo svoje ekonomske politike in politike zaposlovanja v okviru ureditev iz te pogodbe, za opredelitev katerih je pristojna Unija.
4. Unija je v skladu z določbami Pogodbe o Evropski uniji pristojna za opredelitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike.
5. Unija je na nekaterih področjih in pod pogoji, določenimi s Pogodbama, pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic na teh področjih. Pravno zavezujoči akti Unije, sprejeti na

⁶⁹ Zadeva C-84/94. 1994. *Velika Britanija v. Svet*. Sodišče Evropske unije: ECR I-5755.

⁷⁰ Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL L 299, 18. november 2003).

podlagi določb iz Pogodb, ki se nanašajo na ta področja, ne smejo vključevati usklajevanja zakonov in drugih predpisov držav članic. /.../

Države članice niso prenesle vseh pristojnosti na raven EU, temveč samo nekatere. Slednje spadajo med izključne pristojnosti EU, kakor jih opredeljuje Lizbonska pogodba. Druge, nad katerimi bdijo tako države članice kot EU, spadajo med deljene pristojnosti, med tretje pa t. i. dopolnjujoče pristojnosti. Zgoraj navedeni člen v 3. in 4. odstavku navaja še dvoje področij, v okviru katerih EU bodisi opredeli ukrepe za usklajevanje med državami članicami (ekonomska politika in politika zaposlovanja) bodisi v skladu s PEU opredeli in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike. Kar ni v pristojnosti EU oz. kar ne spada v omenjeno kategorizacijo, ostaja v pristojnosti držav članic (Acceto in drugi 2010, 45–6; Craig in de Burca 2011, 74; Trstenjak in Brkan 2012, 213).

Tabela 4.1: Kategorije pristojnosti EU po Lizbonski pogodbi

Izključna pristojnost (člen 3 PDEU)	Deljena pristojnost (člen 4 PDEU)	Dopolnjujoča pristojnost⁷¹ (člen 6 PDEU)
carinska unija	notranji trg	varovanje in izboljšanje človekovega zdravja
politika konkurence⁷²	socialna politika ⁷³	industrija
monetarna politika⁷⁴	ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	kultura
ohranjanje morskih bioloških virov⁷⁵	kmetijstvo in ribištvo ⁷⁶	turizem
skupna trgovinska politika	okolje	izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladina in šport
	varstvo potrošnikov	civilna zaščita

⁷¹ Pristojnost za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic (člen 6 PDEU).

⁷² Pravila, ki so potrebna za delovanje notranjega trga.

⁷³ Glede vidikov, opredeljenih v PDEU.

⁷⁴ Za države članice z evrom.

⁷⁵ V okviru skupne ribiške politike.

⁷⁶ Razen ohranjanja morskih bioloških virov.

promet	upravno sodelovanje
vseevropska omrežja	
energija	
območje svobode, varnosti in pravice	
javno zdravje ⁷⁷	

Vir: prirejeno po členih 3, 4 in 6 PDEU; Acceto in drugi (2010, 45–6); Trstenjak in Brkan (2012, 213–15).

EU ima izključno pristojnost tudi za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu EU ali pa je potrebna, da se EU omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila oz. spremeni njihovo področje uporabe (člen 3 PDEU, 2. odstavek). Znotraj kategorije deljenih pristojnosti, in sicer na področju raziskav, tehnološkega razvoja in vesolja, ima EU pristojnost ukrepanja, zlasti za opredelitev in izvajanje programov, ne da bi izvajanje te pristojnosti oviralo države članice pri izvajanju njihovih pristojnosti (člen 4 PDEU, 3. odstavek). Podobno velja za področje razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, kjer ima EU pristojnost ukrepanja in vodenja skupne politike (člen 4 PDEU, 4. odstavek).

Načelo prenosa pristojnosti je tudi v PDEU na mestih, kjer je govora o splošnih določbah (členi 7–17 PDEU)⁷⁸, omenjeno kot prvo načelo, v skladu s katerim Unija skrbi za notranjo usklajenost svojih politik in dejavnosti ob upoštevanju vseh svojih ciljev. Izhajajoč iz zgoraj zapisanega, torej uvrščamo pristojnosti EU v tri različne kategorije:

- EU ima izključno pristojnost (člen 3 PDEU) – ukrepati sme samo EU;
- pristojnosti so deljene med EU in državami članicami (člen 4 PDEU) – države članice lahko ukrepajo, samo če se je EU odločila, da ne bo ukrepala;
- EU je pristojna za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic (člen 6 PDEU) – na teh področjih EU ne sme sprejeti pravno zavezujočih aktov, zaradi katerih bi morale države članice uskladiti svoje zakone in predpise.

⁷⁷ Glede vidikov, opredeljenih v PDEU.

⁷⁸ Gre torej za ponovitev zapisa načela prenosa pristojnosti, katerega pravna podlaga je postavljena že v členu 5 PEU.

4.4.1 *Izključna pristojnost EU*

Na področjih z izključno pristojnostjo EU lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte, države članice jih lahko le izvajajo, izdajajo pa le po pooblastilu EU. Člen 3 PDEU taksativno (izčrpno) določa področja, na katerih naj bi imela EU izključno pristojnost. Takšnih področij je kar nekaj – carinska unija, politika konkurence, monetarna politika, ohranjanje morskih bioloških virov ter skupna trgovinska politika – skoraj vsako izmed teh v določenih posebnih okvirih oz. vidikih glede na nadaljnje določbe PDEU (člen 2 in 3 PDEU).

Rejec Longar (2005, 151–4) ter Craig in de Burca (2011, 78–80) pojasnjujejo razliko med izključnimi notranjimi in izključnimi zunanji pristojnostmi EU. Področij, na katerih ima EU izključno notranjo pristojnost, je relativno malo. Kljub navidezni neproblematičnosti znotraj izključnih notranjih pristojnosti EU se odpirajo vprašanja, ki se nanašajo predvsem na odnos do notranjega trga, ki sodi med deljene pristojnosti (člen 4 PDEU). Prvo takšno področje je politika konkurence, saj ni jasno, ali se izključna pristojnost EU nanaša le na temeljna pravila konkurence, ali v to pristojnost sodijo tudi druge določbe, kot npr. ureditev razmer med javnimi podjetji držav članic in pravili konkurence. Na področju carinske unije so podobne težave, saj ni jasno razlikovanje med carino (oz. dajatvijo z enakim učinkom) in davkom (oz. diskriminatornim obdavčenjem). Glede na to, da sodi carinska unija med izključne pristojnosti, notranji trg in davki pa med deljene pristojnosti, gre pričakovati, da se bo problem pojavil pri izvrševanju pristojnosti na teh področjih.

Zunanje izključne pristojnosti EU je do Lizbonske pogodbe urejala doktrina domnevanih pristojnosti, v skladu s katero je SEU priznavalo pristojnosti EU za sklepanje mednarodnih pogodb, kadar je bilo to potrebno za izvršitev notranje pristojnosti, tudi če na tem področju ni imela izključne notranje pristojnosti. V pogodbi prav tako ne piše, da ima EU izključno zunanjo pristojnost samo na področjih, kjer ima tudi izključno notranjo pristojnost, kar bi lahko pomenilo, da ima EU na določenem področju izključno pristojnost z vsemi možnimi posledicami – slednje bi državam članicam onemogočalo, da bi na tem področju same sklepale mednarodne sporazume. Podobna pomanjkljivost je tudi pri drugi okoliščini za zunanjo pristojnost, torej kadar je treba EU omogočiti izvajanje njene notranje pristojnosti. Dobesedno lahko to pomeni, da ima EU zunanjo pristojnost sklepati mednarodne sporazume tudi na področjih, na katerih je pristojnost deljena oz. gre za dopolnjujočo pristojnost. Tretja okoliščina je problematična iz istega razloga kot druga – ne pove, na katera področja pristojnosti se nanašajo pravila, ki vplivajo na sklenitev mednarodnega sporazuma – tista, ki

so v izključni pristojnosti, v deljeni ali tista, katerih pristojnost je omejena na področje dopolnjujočih pristojnosti. Na vse te nejasnosti bo lahko odgovorila le sodna praksa, v kolikor bo prišlo do tolmačenja (Acceto in drugi 2010, 147–9; Craig in de Burca 2011, 78–80).

4.4.2 *Deljena pristojnost EU*

Deljene pristojnosti EU pomenijo, da lahko ukrepe sprejemajo tako EU kot države članice, a slednje le toliko, kolikor svoje pristojnosti ne izvaja EU (člen 2 PDEU). Področja, ki spadajo v kategorijo deljenih pristojnosti EU z državami članicami, so za razliko od izključnih pristojnosti naštetih zgolj primeroma oz. kjer naj bi obstajala deljena pristojnost med EU in državami članicami. Gre namreč za poglavitno kategorijo pristojnosti, ki se predvideva takrat, ko ima EU pristojnost na podlagi pogodbe, a le-ta ne spada med izključne ali dopolnjujoče pristojnosti (člen 4 PEU). Hkrati omenjeni člen določa, da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s pogodbama dodeljene EU, s čimer izrecno uvaja domnevano pristojnost v korist držav članic.⁷⁹ Zanimiv je tudi 2. odstavek člena 4 PEU, ki med drugim določa spoštovanje nacionalne identitete držav članic, ki je povezana z njihovimi političnimi in ustavnimi strukturami. V tem primeru gre za dodatno omejitev EU pri izvajanju njenih pristojnosti, ki bi morda lahko predstavljala ustrezno podlago, na katero bi se lahko oprla nacionalna sodišča pri interpretaciji ureditve pristojnosti v EU (Craig in de Burca 2011, 83–4).

Pomembna značilnost deljenih pristojnosti je, da lahko države članice izvajajo svojo pristojnost le, če svoje pristojnosti ne izvaja EU oz. se je odločila, da jo bo prenehala izvajati, kar pomeni, da države članice ne bodo mogle ukrepati, če je ukrep že sprejela EU. A obstajata dve izjemi – prvič, na področjih raziskav, tehnološkega razvoja in vesolja ima EU pristojnost ukrepanja, tako da lahko opredeli in izvaja programe, a samo pod pogojem, da izvajanje teh pristojnosti ne ovira držav članic pri izvajanju njihovih pristojnosti ter drugič, na področjih razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, kjer ima EU pristojnost ukrepanja in vodenja skupne politike tako, da izvajanje te pristojnosti ne ovira držav članic. Primerjaje z analizo vertikalne ureditve pristojnosti pred Lizbonsko pogodbo s strani von Bogdandy in Basta (2010, 349–58), bi slednji izjemi uvrstili med vzporedne pristojnosti, ko lahko z ukrepi hkrati urejata področje tako EU kot države članice. Med sočasne pristojnosti pa bi veljalo uvrstiti

⁷⁹ Tudi v skladu s Protokolom št. 25 k Lizbonski pogodbi o izvajanju deljene pristojnosti, ki pravi, da EU deluje le na področjih, ki so opredeljena v pogodbi in ne na celotnem področju, ki spada v kategorijo deljene pristojnosti EU.

siceršnje ureditev deljenih pristojnosti EU, saj velja v tem primeru načelo prilastitve, ko države članice ne morejo ukrepati, če ukrepa že EU. S tem ko EU dejansko državam članicam odvzame pravico na določenem področju, jim odvzame pravico do lastnega urejanja teh področij (Weiler 2002, 53; Craig in de Burca 2011, 84–5).

Kaže torej, da gre za strogo kategorizacijo deljenih pristojnosti, vendar pa je raven same delitve urejena v drugih določbah PDEU. Tako je npr. precejšnja razlika v ureditvi pristojnosti na področju notranjega trga v primerjavi z ureditvijo pristojnosti na območju svobode, varnosti in pravice.⁸⁰ Pozornost je torej treba nameniti ureditvi posameznih politik v drugih določbah PDEU.

4.4.3 Dopolnjujoča pristojnost EU

Smisel omenjene kategorije pristojnosti je sprejetje ukrepov z nizko stopnjo zavezujočnosti tako, da pristojnosti ostanejo v rokah držav članic, ki hkrati zadržijo zakonodajno pristojnost, EU pa je pristojna za podporne, usklajevalne in dopolnilne ukrepe, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic. V praksi se ti ukrepi kažejo kot finančna podpora, upravno sodelovanje, smernice, pilotni projekti, odprta metoda koordinacije ipd. (Rejec Longar 2005, 156; Craig in de Burca 2008, 85–7).

Seznam podpornih, usklajevalnih in dopolnilnih ukrepov ni izčrpen. Podporni ukrepi se lahko sprejemajo tudi na določenih področjih socialne politike in politike zaposlovanja. Omejitve, ki jo danes Lizbonska pogodba postavlja na področjih dopolnjujočih pristojnosti EU, je, da pravno zavezujoči akti EU ne smejo vključevati harmonizacije zakonov in drugih predpisov držav članic. Kljub tej prepovedi ima EU pristojnost sprejemanja pravno zavezujočih aktov, a morajo ti le dopolnjevati ukrepe držav članic. Zakonodajna pristojnost vsekakor ostaja v rokah držav članic, saj je harmonizacija zakonodaje mogoča le na področjih deljenih ali izključnih pristojnosti (Trstenjak in Brkan 2012, 215).

4.4.4 Posebni kategoriji pristojnosti EU

Uvrstitev usklajevanja ekonomskih politik in politik zaposlovanja v posebno kategorijo pristojnosti je težko razložiti za razliko od druge posebne kategorije, in sicer SZVP. Že v okviru Konvencije so se nekateri zavzemali, da bi bilo usklajevanje ekonomskih in politik zaposlovanja uvrščeno v kategorijo deljenih pristojnosti, medtem ko so drugi temu nasprotovali (Evropska konvencija 2002, delovni skupini V in VI). Sprejeta je bila odločitev,

⁸⁰ Primerjaj naslov I in V tretjega dela PDEU.

da se omenjeno kategorijo uvrsti kot posebno kategorijo pristojnosti, saj bi uvrstitev med deljene pristojnosti povzročila odpor v evroskeptičnih državah, npr. v Veliki Britaniji – pomembno je bilo namreč pokazati poseben položaj omenjenih politik. Uvrstitev med deljene pristojnosti bi lahko pomenila tudi prekluzijo oz. nemožnost ukrepanja držav članic v primeru ukrepanja EU, uvrstitev med dopolnjujoče pristojnosti pa bi na drugi strani dala premalo pristojnosti EU (Rejec Longar 2005, 156–8).⁸¹ V luči razmejitve omenjene kategorije s kategorijo deljenih pristojnosti je potrebno omeniti položaj socialne politike, saj določbe Lizbonske pogodbe ne določajo izrecno, kateri del socialne politike sodi med deljene pristojnosti in kateri v posebno kategorijo pristojnosti⁸² (Acceto in drugi 2010, 127–131; Craig in de Burca 2011, 88).

Tudi SZVP je urejena kot posebna kategorija pristojnosti, in sicer v členu 5 PDEU.⁸³ Gre za izraz opustitve tristebne strukture EU, pri čemer pa SZVP še vedno ohranja medvladni značaj, saj je odločanje prepuščeno Evropskemu svetu in Svetu. Instrumenti, ki jih je mogoče sprejeti za izvajanje teh politik, so dejansko ohranili svojo politično naravo, čeprav nosijo nova poimenovanja: skupne strategije, skupni ukrepi in skupna stališča so tako nadomeščena s splošnimi smernicami in sklepi, ki določajo ukrepe in stališča EU ter načine njihovega izvajanja (Acceto in drugi 2010, 151–4; Craig in de Burca 2011, 89).

4.5 Nekateri problemi ureditve pristojnosti v EU

Prva težava ureditve pristojnosti med EU in državami članicami, ki vnaša nejasnost oz. nedoločljivost same ureditve, se dotika vrst pristojnosti glede na izvor (izrecne in domnevane), kakor jih je razvilo SEU v Mnenju 2/91. Ključna značilnost temeljnih pogodb EU je, da določajo cilje, ki naj jih EU zasleduje. S tem je v pogodbah določena pravna podlaga za doseganje ciljev EU skozi določena pravna pravila, pri čemer se lahko zaradi doseganja ciljev EU tudi pojem ukrepanja EU razširi na področja, ki sicer ne predvidevajo izrecnega ukrepanja EU, a se to zaradi zasledovanja ciljev iz pogodbe lahko zgodi. Tako so pristojnosti EU razdeljene po funkcionalnem ključu – kaj je potrebno storiti za zasledovanje ciljev EU glede na določbe pogodb – in ne glede na vsebino. V praksi to pomeni, da zaradi fleksibilne določbe iz 352 PDEU Svet na predlog Komisije in po odobritvi Parlamenta soglasno sprejme ukrepe, ki so potrebni za doseganje ciljev Unije, za katere sicer ni

⁸¹ Zanimivo, da določbe o usklajevanju ekonomskih politik ne veljajo za države članice z evrom, saj se za njih uporabljajo posebne določbe (Rejec Longar 2005, 158).

⁸² Glej naslov X tretjega dela PDEU.

⁸³ Poglavju o skupni zunanji in varnostni politiki je sicer namenjen celoten naslov V PEU.

predvideno, da bi jih sprejela EU, pri čemer mora biti izvrševanje ciljev EU iz pogodb v skladu z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Nekatere določbe iz pogodb namreč ne določajo izključne pristojnosti izvrševanja EU – v teh primerih je praksa SEU pokazala, da so lahko implicitne pristojnosti izvrševanja uporabljene za doseg ciljev EU, kakor zapisano v pogodbah.⁸⁴ Cilji in sredstva so tako razmejitvena točka pri presoji pristojnosti EU ali držav članic (Lenaerts in van Nuffel 2005, 80). Pristojnosti glede na izvor zaradi odprtosti temeljnih pogodb EU dajejo Uniji veliko diskrecijsko pravico pri posredovanju na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, saj lahko s fleksibilno določbo Unija ukrepa tam, kjer je potrebno doseči cilje notranjega trga. Zanimiva pa je že omenjena sodba nemškega ustavnega sodišča iz leta 2009 (BVerfG), ki je ugotovilo, da fleksibilna določba v Lizbonski pogodbi ni več omejena samo na notranji trg.⁸⁵

Prav tako obstajajo težave pri razmejitvi med samimi kategorijami pristojnosti EU po Lizbonski pogodbi. Tako naj omenim področje deljenih pristojnostih, o katerih sta še pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe govorila Craig in de Burca (2008, 91–5).⁸⁶ Težava je delno odpravljena, saj sta jo že PUE in posledično tudi Lizbonska pogodba popravili s kategorizacijo pristojnosti v pogodbi. Gre za to, da kategorija deljenih pristojnosti EU pooblašča države članice za sprejemanje pravno zavezujočih aktov, v kolikor EU svoje pristojnosti ne izvaja in v kolikor se je EU odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati. V takšnem primeru gre torej pri deljeni pristojnosti za sočasno (konkurirajočo) pristojnost. Izjemo od tega pravila predstavlja deljena pristojnost na področjih raziskav, tehnološkega razvoja, vesolja, razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, ki EU pooblašča za ukrepanje, ne da bi izvajanje te pristojnosti oviralo države članice pri izvajanju njihovih pristojnosti, kar pomeni, da gre za vzporedno pristojnost. Še dodatno stopnjo nižje z vidika ukrepanja EU, pa predstavlja kategorija dopolnjujočih (komplementarnih) pristojnosti EU, ki slednjo pooblašča za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic, kar uvršča omenjeno kategorijo

⁸⁴ Lenaerts in van Nuffel (2005, 90–3) ločita med implicitnimi pristojnostmi in implicitnimi pristojnostmi za izvrševanje določb, saj je implicitna pristojnost uporabljena za dopolnitev izključne pristojnosti.

⁸⁵ Acceto (2009, 3) in Smrkolj (2009, 25–6) ugotavljata, da je nemškemu ustavnemu sodišču uspelo začrtati sprejemljive meje integracije Nemčije v EU. Acceto tako pravi, da gre za »win-win« situacijo, saj sodišče trdi, da mora biti suverenost države v skladu z načelom prenosa pristojnosti, hkrati pa države članice ne smejo izgubiti odgovornosti oblikovati življenjske razmere v integraciji. Smrkolj pa poudari, da dokler bo ureditev pristojnosti utemeljena na načelu prenosa pristojnosti, ni potrebno takšno uresničevanje demokratičnosti, kakor na ravni držav članic.

⁸⁶ Enako menita tudi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe (Craig in de Burca 2011, 85–7).

med neregulatorne pristojnosti z vidika primerjave z ureditvijo pristojnosti pred Lizbonsko pogodbo.

Dober primer nejasne ureditve deljenih pristojnosti EU je pristojnost urejanja notranjega trga. Kakor pravi Hojnikova (2011, 150), EU nima splošne pristojnosti za urejanje notranjega trga. A v praksi se je pokazalo, da je prvi odstavek člena 114 PDEU (harmonizacijska določba) zadosti prožen, da lahko služi kot pravna podlaga za pravne akte, ki jih sicer ne bi šteli za akte s področja notranjega trga. Tako je SEU v zadevi Komisija proti Svetu⁸⁷ zavzelo stališče, da EU ima splošno pristojnost za urejanje notranjega trga, saj je koncept le-tega zastavilo zelo široko, pri čemer je odločilo, da ima EU splošno pristojnost na vseh področjih, ki neposredno ali posredno zadevajo delovanje notranjega trga. S tem postane načelo subsidiarnosti, kakor pravi Hojnikova (2011, 151–4), le neizrabljen koncept, saj vso zakonodajo sprejemajo nadvladane institucije, kar pomeni, da so nacionalne države le izvrševalke enotnih pravil. V že omenjeni sodbi SEU glede zakonitosti Direktive o prepovedi oglaševanja tobačnih izdelkov ter razlaga le-te iz leta 2002 pa je SEU razveljavilo direktivo, ki naj bi harmonizirala pravila glede oglaševanja in sponzoriranja tobačnih izdelkov. Pomen ukrepov iz člena 114 PDEU mora biti namreč izboljšanje pogojev za ustanovitev in delovanje notranjega trga in prispevek k odpravi ovir prostemu pretoku blaga ali svobodnemu opravljanju storitev ali odpravi izkrivljanj konkurence. Tako je SEU v nasprotju z argumenti Komisije, Parlamenta in Sveta odločilo, da člen 114 PDEU v tem primeru ne podeljuje EU splošne pristojnosti urejati notranji trg, saj bi bilo to v neskladju s členom 5 PEU, ki govori o načelu prenosa pristojnosti. Iz razlage SEU je mogoče razbrati tri pogoje, ki jih mora izpolnjevati predlagana zakonodaja EU, da bi lahko bila utemeljena na podlagi člena 114 PDEU:

1. resnična potreba po harmonizaciji;
2. ustrezen namen s področja notranjega trga ter
3. ustrezni učinki ukrepa.

Načelo prenosa pristojnosti je brez pomena, če edino omejitev pristojnostim EU pomenijo tista področja, ki so v PDEU izrecno navedena kot področja, na katerih EU nima pristojnosti delovanja. Pristojnosti EU je vključno z notranjim trgov potrebno oblikovati na način, ki omogoča ustrezno vlogo subsidiarnosti pri ureditvi pristojnosti med EU in državami članicami (Hojnik 2011, 150–153). Področje notranjega trga namreč ne pokriva samo enega področja, kot sta npr. trgovinska politika in skupna carinska tarifa. Težko je zanikati obstoj

⁸⁷ Zadeva C-300/89. 1991. *Komisija v. Svet*. Sodišče Evropske unije: ECR I-2867.

pristojnosti EU in držav članic, saj ni meje, ki bi se začrtale. Tako je konkretna raven tista, ki bi morala sprejemati konkretne odločitve. Pristojnosti odpraviti ovire med državami članicami na področju pretoka blaga, delavcev, storitev in kapitala ne določajo posebnega zakonodajnega področja, ampak nakazujejo na širok in raznolik spekter ukrepov, ki zadevajo različna pravna področja. Ta spekter pa vključuje področja, na katerih države članice že po svoji naravi ne morejo delovati, in tudi obsežna področja, na katerih lahko dopolnjujejo dejavnosti EU oz. ta dopolnjuje dejavnosti držav članic. Prav tako je kategorizacija področja notranjega trga neupravičena, saj razširitev načela subsidiarnosti na vsa področja delovanja EU ni škodljiva in bi pomenila, da gre za splošno pravno načelo. Tudi Lizbonska pogodba s kategorizacijo pristojnosti problema ne rešuje, saj sezname dajejo vtis, da gre za sklenjene kategorije. Tudi če se notranji trg opredeli kot deljena pristojnost, iz sodne prakse razberemo, da sta npr. področji javnega zdravja in poklicnega usposabljanja področji notranjega trga in zato deljeni pristojnosti EU, a temu ni tako (Hojnik 2011, 155–7).

Kljub naštetim problemom v Lizbonski pogodbi ostaja še eno pomembno vprašanje nedotaknjeno. Namreč, kdo ima pristojnost odločanja o pristojnosti?⁸⁸ Lizbonska pogodba izrecno ne navaja odgovora na to, kar gre iskati v nasprotovanjih med SEU, nacionalnimi sodišči držav članic in javnim mnenjem v EU, saj bi lahko rešitev imela slab učinek na integracijo EU. Odgovor na to bo, kot kaže, dal prihodnji razvoj EU (Tridimas in Nebbia 2004, 72–3). Če pa se npr. navežemo na določbo v členu 5 PEU, ki poudarja, da za ureditev pristojnosti med EU in državami članicami velja načelo prenosa pristojnosti, kar pomeni, da pristojnosti EU obstajajo le, če so jih države članice prenesle na EU, potem *Kompetenz-Kompetenz* ostaja v rokah držav članic (Griller in Ziller 2008). Pavčnik in drugi (2006, 114) pravijo, da »/n/osilstvo pristojnosti ostaja nedotaknjeno in /da/ ga v celoti ohranjajo države članice kot suverene države«. Osrednji element demokratične legitimnosti so torej države članice. Eno izmed stališč je, da se mora v dvomu o razdelitvi pristojnosti med institucijami EU in državami članicami podeliti prednost državam, kar pa nasprotuje tradiciji sodne prakse SEU (Hojnik 2011, 176–7).

⁸⁸ Glej npr. Acceto (2006, 26), ki se sprašuje, kdo je postavljen za »vrhovnega duhovnika« pristojnosti o pristojnosti.

5 Vloga Sodišča EU pri urejanju pristojnosti EU in držav članic

SEU je bilo mnogokrat deležno kritik za preširoko razlago prava EU, saj je, kakor že omenjeno, sledilo predvsem teleološki oz. namenski razlagi prava, s katero je bilo omogočeno širjenje pristojnosti v korist Unije. Sodišče se (je) namreč nagiba(lo) k razlagi prava EU na način, ki omogoča doseganje ciljev iz temeljnih pogodb na čim bolj učinkovit način. S tem v zvezi se omenja tudi vloga SEU v procesu konstitucionalizacije⁸⁹, v okviru katere je potrebno pozornost najprej nameniti eni izmed najbolj znanih sodb v okviru razvoja prava EU, in sicer zadevi *Van Gend en Loos*⁹⁰ iz leta 1963. SEU je z omenjeno sodbo začrtalo mejnik pri oblikovanju novega pravnega reda (Corrias 2011, 13–17), saj je dejalo, da je »cilj pogodbe EGS /.../ vzpostavitev skupnega trga, katerega delovanje neposredno zadeva subjekte Skupnosti, kar pomeni, da je ta pogodba več kot sporazum, ki vzpostavlja zgolj medsebojne obveznosti med državami pogodbenicami.«

Podjetje *Van Gend en Loos* je nacionalnemu sodišču (nizozemskemu upravnemu tribunalu) predlagalo, naj na SEU naslovi vprašanje, ali lahko Nizozemska uvede višjo carinsko stopnjo, ki se je za uvoz ureaformaldehida iz Nemčije na Nizozemsko leta 1960 s 3 % povečala na 8 %. Podjetje je trdilo, da naj bi bile carine med državami članicami carinske unije (Nizozemska, Belgija, Velika Britanija) prepovedane, kar pomeni, da Nizozemska ne bi smela uvesti višje carinske stopnje. SEU je presodilo, da je potrebno za ugotovitev, ali so bile carine ali dajatve z enakim učinkom povečane v nasprotju s takrat veljavno pogodbo, upoštevati carine in dajatve, ki so se v zadevni državi članici dejansko uporabljale na dan začetka veljavnosti pogodbe. Zgoraj omenjeno stališče SEU potrjuje preambula takrat veljavne pogodbe, ki se ne nanaša le na vlade, ampak tudi na narode, kar potrjuje ustanovitev institucij na ravni današnje EU, na katere so prenesene suverene pravice držav članic. Uresničevanje suverenih pravic poleg držav članic zadeva tudi njihove državljane. Države članice so s tem pravu (takratne) Skupnosti podelile moč, na podlagi katere se lahko državljani sklicujejo na pravo Skupnosti pred nacionalnimi sodišči (načelo neposrednega učinka). Iz tega izhaja, da Skupnost predstavlja nov pravni red mednarodnega prava, v okviru katerega so države članice omejile svoje suverene pravice in katerega subjekti niso samo države članice, ampak tudi njihovi državljani (načelo avtonomnosti). Pravo Skupnosti posamezniku, neodvisno od zakonodaj držav članic, ne nalaga samo obveznosti, ampak jim

⁸⁹ Konstitucionalizacija po Weatherillu (2004, 8) izhaja iz samih temeljnih pogodb EU, saj je SEU z njenimi določbami omogočila širjenje pristojnosti v korist Unije.

⁹⁰ Zadeva 26-62. 1963. *Van Gend en Loos v. Davčna uprava Kraljevine Nizozemske*. Sodišče Evropske unije: ECR I.

podeljuje tudi pravice. Slednje ne nastanejo samo z izrecno določitvijo v temeljni pogodbi, temveč tudi na podlagi obveznosti, ki jih le-te jasno nalagajo posameznikom, državam članicam in institucijam Skupnosti (Corrias 2011, 13–17).

V zadevi *Costa v. ENEL*⁹¹ iz leta 1964 je SEU nadaljevalo s svojo ključno vlogo, saj je postavilo koncept načela prenosa pristojnosti ter tudi koncept omejenih pristojnosti na določenih področjih (Conway 2010, 991–4), saj je dejalo, da »nad pravom, ki izvira iz Pogodbe, ki je avtonomni pravni vir, zaradi njegove posebnosti in izvirnosti ne morejo prevladati pravne določbe notranjega prava v nobenem okviru, ne da bi izgubilo značaj skupnostnega prava in ne da bi bila ogrožena pravna podlaga Skupnosti.« V sporu med strankama je delničar podjetja ENEL⁹² trdil, da je nacionalizacija v nasprotju s temeljno pogodbo Skupnosti, saj je bil zakon o nacionalizaciji sprejet kasneje kot sama pogodba. Takratno SES je sprejelo stališče, da vsak nov ukrep, ki za pravico državljanov drugih držav članic do ustanavljanja določa strožjo ureditev od tiste, ki velja za državljane, v kateri se taka ustanovitev izvede, velja ne glede na pravni red, ki velja za podjetja. Sodišče je zapisalo, da so z ustanovitvijo Skupnosti države članice omejile svojo pristojnost na nekaterih področjih ter tako ustvarile pravni red, ki zavezuje njih in njihove državljane. To ima za posledico, da države članice kasnejšim notranjim aktom ne morejo priznavati prednosti pred pravnim redom Skupnosti. S tem ko so države članice prenesle na Skupnost določene pravice in obveznosti, ki izhajajo iz temeljnih pogodb, je njihova suverenost omejena. Zaradi omenjenega kasnejši enostranski ukrep ne more prevladati nad pravom Skupnosti, torej kasnejši pravni akti držav članic ne morejo prevladati nad prejšnjimi akti Skupnosti. Ne glede na to, v kakšni obliki je nacionalno pravo, se mora vedno podrediti pravu Skupnosti, sodišče pa mora odločati po pravu Skupnosti, če gre za področje, ki urejeno na tej ravni (Conway 2010, 991–4).

Omenjeni zadevi se odražata tudi v Mnenju 1/91⁹³ iz leta 1991 glede osnutka sporazuma med ES in državami EFTA (*European Free Trade Agreement* – Evropsko združenje za prosto trgovino) o ustanovitvi Evropskega gospodarskega prostora (EGP). V mnenju je SEU opredelilo področja, v okviru katerih so države članice omejile svoje suverene pravice v okviru Skupnosti, prav tako pa se je opredelilo do omejevanja pristojnosti Skupnosti navzven ter s tem zavrnilo kakršno koli širjenje pristojnosti:

⁹¹ Zadeva 6/64. 1964. *Costa v. ENEL*. Sodišče Evropske unije: ECR-585.

⁹² Italijanski nacionalni elektroenergetski odbor, pred tem podjetje Edison Volta, op. a.

⁹³ *Mnenje 1/91. 1991*. Sodišče Evropske unije: ECR I-6079.

bistveni značilnosti pravnega reda Skupnosti sta njegova primarnost v razmerju do prava držav članic in neposredni učinek vrste določb, ki se uporabljajo za njihove državljane in njih same. Kar zadeva Skupnost, se je sistem proste trgovine in konkurence, ki ga namerava Sporazum razširiti na celotno ozemlje pogodbenic, razvil in vključil v pravni red Skupnosti, katerega cilji presegajo cilje sporazuma.

Komisija ES je vložila predlog za izdajo mnenja, ali je osnutek sporazuma združljiv z določbami takrat veljavne PES. V mnenju se je SEU omejilo le na preučitev združljivosti sistema sodnega nadzora, ki naj bi ga vzpostavil sporazum, ostale določbe sporazuma, zlasti tiste, ki se nanašajo na postopek odločanja in razdelitev pristojnosti na področju konkurence, pa SEU ni obravnavalo. Sodišče je namreč zapisalo, da se pravila, ki se uporabljajo za odnose med državami članicami EGP, nanašajo na prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala ter na ureditev konkurence, kar ustreza tudi določbam PES. Pogodbenice EGP pa so nameravale razširiti pravo Skupnosti na EGP, na katere se sporazum nanaša. Ker so pogodbe Skupnosti v skladu z ustaljeno sodno prakso SEU ustvarile nov pravni red, v dobro katerega so države članice omejile, na vedno več področjih, svoje suverene pravice in katerega subjekti so ne samo države članice, temveč tudi njihovi državljani, je SEU izdalo mnenje, da sistem sodnega nadzora, ki ga je sporazum želel uvesti, ni združljiv s takrat veljavno pogodbo Skupnosti (Conway 2010, 993–4).

Sodišče je na drugi strani z doktrino paralelizma razvilo domnevane oz. implicitne pristojnosti EU, s katerimi je omogočilo širjenje pristojnosti. Doktrina paralelizma pravi, da pristojnosti Unije ne izvirajo samo iz izrecnih določb ustanovnih pogodb, temveč lahko izvirajo tudi iz drugih pogodb oz. sprejetih predpisov. Začetki omenjene doktrine segajo v leto 1970, ko je SEU odločalo v zadevi Komisija v. Svet (ERTA)⁹⁴, v kateri je preverjalo, kdo je pristojen v EU za pogajanja o mednarodnem sporazumu. SEU se je oprlo na argument, da države članice nimajo pravice sklepanja mednarodnih sporazumov s tretjimi državami, saj če Skupnost sprejme predpise za izvajanje določenih politik, bi lahko države članice s svojimi ukrepi vplivale na pravila Skupnosti s tega področja. Ker je Skupnost takrat že izvajala svojo notranjo pristojnost, je SEU rzsodilo, da so zunanje pristojnosti vzporedne oz. paralelne notranjim pristojnostim in da države članice v takšnem primeru, če Skupnost že izvaja ukrepe s področja svoje pristojnosti, ne morejo sklepati mednarodnih sporazumov s tretjimi državami. Pristojnosti delovanja na mednarodni ravni tako obstajajo paralelno s politiko

⁹⁴ Zadeva 22/70. 1971. *Komisija v. Svet: European Agreement on Road Transport (ERTA)*. Sodišče Evropske unije: ECR 263.

znotraj EU, kar pomeni, da Unija pridobi pristojnost, kadar sprejema predpise z namenom vzpostavitve ali izvedbe skupne politike (Trstenjak in Brkan 2012, 217–18).

Z že omenjenim Mnenjem 2/91, ki ga je dalo leta 1993, je SEU prvič razdelilo pristojnosti EU, in sicer glede na izvor ter glede na naravo. S tem se je opredelilo do pristojnosti, ki jih je sicer razvilo s svojo sodno prakso. Prvič so bile tako na enem mestu omenjene izrecne in domnevane pristojnosti (pristojnosti glede na izvor) ter izključne in deljene (pristojnosti glede na naravo) (Craig in de Burca 2008, 122–5). V mnenju, za katerega je zaprosila Komisija, in sicer, ali je sporazum Konvencija št. 170 o varnosti pri uporabi kemikalij pri delu⁹⁵ Mednarodne organizacije dela (ILO – *International Labour Organization*) združljiv s temeljnimi pogodbami takratne Skupnosti, se je sodišče osredotočilo na obseg pristojnosti, ki jo imajo Skupnost in države članice po zakonodaji Skupnosti na področju, ki je predmet Konvencije št. 170. Povedano drugače, takratno SES je preverjalo, ali Konvencija št. 170 spada v pristojnost Skupnosti in ali je ta pristojnost izključna. Ugotovilo je, da je sklenitev omenjene konvencije v skupni pristojnosti držav članic in Skupnosti, saj ES takrat ni imela samostojne pristojnosti sklepati konvencij ILO, zato je morala to storiti skupaj z državami članicami. Sodišče je navedlo, da izključna ali neizključna narava pristojnosti Skupnosti ne izhaja samo iz določb temeljnih pogojev EU, ampak je lahko odvisna tudi od obsega ukrepov, ki jih sprejmejo institucije Skupnosti za uporabo teh določb in ki lahko odvzamejo državam članicam pristojnosti, ki so jih pred tem predhodno izvajale, pri čemer se je naslonilo na zadevo ERTA. Prav tako je navedlo, da pristojnost za prevzemanje mednarodnih obveznosti ne izhaja samo iz izrecne dodelitve s pogodbo, temveč tudi implicitno iz njenih določb.

Uporaba (ne)pravilne pravne podlage za izvrševanje pristojnosti pa je področje, o katerem je SEU največkrat odločalo v okviru urejanja pristojnosti med Unijo in državami članicami. SEU je v tovrstnih primerih dosledno trdilo, da mora izbira pravne podlage temeljiti na objektivnih elementih, ki so lahko predmet sodnega nadzora. Med takšne dejavnike je štelo predvsem namen in vsebino akta.⁹⁶ Težave so se pojavljale, če se je za izvajanje ukrepa zasledovalo več ciljev, za katere se lahko izberejo različne pravne podlage. Po mnenju sodišča mora biti v takšnem primeru glavni cilj ukrepa tisti, ki odloči o izbiri pravilne pravne podlage. Eden izmed primerov odločitve SEU na področju uporabe pravne

⁹⁵ Konvencija št. 170 o varnosti pri uporabi kemikalij pri delu – *Convention concerning Safety in the use of Chemicals at Work*. Sprejeta 25. junija 1990, v veljavi od 4. novembra 1993.

⁹⁶ Npr. zadevi C-295/90 *Evropski parlament v. Svet* in C-155/91 *Komisija v. Svet*.

podlage je tudi sprejemanje že omenjene Direktive o delovnem času, kjer je Velika Britanija želela doseči ničnost sprejetja direktive, saj je bila sprejeta po postopku odločanja s kvalificirano večino, na podlagi takrat veljavnega člena 118a PES, ki je govorilo o zdravju in varnosti. Velika Britanija je menila, da bi bila potrebna odločitev na podlagi člena 100 ali pa na podlagi člena 235, ki sta oba potrebovala soglasno odločanje v Svetu. Člen 118a po mnenju Velike Britanije ni bil primeren za širše področje socialne politike, prav tako je menila, da so določbe neprimerno nanešene na področje zdravja in varnosti. V že omenjeni zadevi Velika Britanija v. Svet je SEU je zavrnilo argumente Velike Britanije in zaključilo, da je bil člen 118a primerna pravna podlaga za omenjeno določbo. Odmevnejšo sodbo glede uporabe pravne podlage predstavlja zadeva Nemčija v. Parlament in Svet (*»tobacco advertising case«*)⁹⁷, v kateri je SEU za nično razglasilo Direktivo o oglaševanju tobačnih izdelkov⁹⁸, ker je bila sprejeta na napačni pravni podlagi, in sicer na podlagi takrat veljavnega člena 100a PES: V obrazložitvi je SEU dejalo, da »člen 100a zakonodajalcu Skupnosti ne daje splošne pristojnosti za urejanje notranjega trga, saj so določbe v nasprotju z načelom prenosa pristojnosti iz člena 3 PES⁹⁹, po katerem Skupnost deluje v mejah pristojnosti, ki jih določa pogodba.«

Nemčija je na podlagi značilnosti oglaševalskega trga za tobačne izdelke menila, da člen 100a ni ustrezna pravna podlaga za sprejem direktive. Na podlagi tega člena je namreč zakonodajalec Skupnosti pristojen za usklajevanje nacionalnih zakonodaj, kolikor je to potrebno za spodbujanje vzpostavitve notranjega trga. Nemčija je zagovarjala stališče, da zgolj sklicevanje na ta člen v uvodnih izjavah sprejetega akta ne zadostuje, saj sicer sodni nadzor nad izbiro člena kot pravne podlage ni mogoč. Prav tako je izpodbijani člen lahko pravna podlaga le v primerih, ko so ovire za uresničitev temeljnih svoboščin in izkrivljenost konkurence znatne. Zato členov 30 in 36 PES, iz katerih izhaja, da ti določbi prepovedujeta celo najmanjše ovire za trgovino, ni mogoče prenesti na področje, kjer je treba razdeliti pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami. Ne nazadnje je Nemčija trdila, da člena ni mogoče uporabiti, če težišče ukrepa ni spodbujanje vzpostavitve notranjega trga, temveč varovanje javnega zdravja. Nadalje, direktiva zaradi dejstva, da je edina dovoljena oblika oglaševanja na prodajnih mestih, ki zavzema le 2 % stroškov, ki jih je v takratnem času imela

⁹⁷ Zadeva C-376/98. 2000. *Nemčija v. Parlament in Svet*. Sodišče Evropske unije: ECR I-08419.

⁹⁸ *Direktiva 98/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 1998 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o oglaševanju in sponzorstvu tobačnih izdelkov* (UL EU L 213, 30. julij 1998).

⁹⁹ Zdaj člen 5 PEU, op. a.

tobačna industrija z oglaševanjem, dejansko pomeni popolno prepoved oglaševanja tobaka, s čimer direktiva namesto spodbujanja trgovine prek oglaševalskih sredstev za tobačne izdelke in prostega pretoka storitev na tem področju skoraj popolnoma odpravlja te svoboščine. Toženi stranki – Parlament in Svet – sta na drugi strani menili, da je bila direktiva ustrezno sprejeta na podlagi člena 100a PES, kar sta utemeljevali z obstojem notranjega trga na področju oglaševanja tobačnih izdelkov, in sicer da se pristojnost, ki jo ima Svet na podlagi te določbe, ne nanaša nujno na liberalizacijo trgovine, ampak tudi na reguliranje trga. To je pojasnjevalo, da je direktive, ki vsebujejo določene prepovedi, mogoče sprejeti na podlagi člena 100a PES.

SEU je presodilo, da prva alineja četrtega odstavka člena 129 PES izključuje kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, katerih namen je varovanje in izboljšanje zdravja ljudi. Toda ta določba ne pomeni, da usklajevalni ukrepi, sprejeti na podlagi drugih določb pogodbe, ne morejo vplivati na varovanje zdravja ljudi. Vendar pa se ni mogoče sklicevati na druge člene PES kot pravno podlago, da bi se izognili izrecni izključitvi usklajevanja. Iz določb na podlagi drugega odstavka člena 57, člena 66 in člena 100 PES izhaja, da je namen ukrepov iz prvega odstavka člena 100a izboljšanje pogojev za vzpostavitev in delovanje notranjega trga, kar je v nasproti z načelom prenosa pristojnosti iz člena 5 PEU. Direktiva je torej prepovedala vse oblike oglaševanja tobačnih izdelkov, kar je ukrep, ki temelji na ciljih javnega zdravja, za kar pa takratna Skupnost ni imela pristojnosti. Ker direktiva ni zagotavljala prostega pretoka blaga ali storitev, niti ni prispevala k odpravljanju izkrivljanja konkurence v sektorju oglaševanja ali v sektorju tobačnih izdelkov, kar bi moral biti cilj ukrepa na podlagi člena 100a, je SEU direktivo razglasilo za nično. S tem je SEU prvič omejilo širjenje pristojnosti v korist Unije (Oberfell 2000, 153–60; Weatherill 2011, 829–30).

Vloga SEU kot rabsodnika v sporih o pristojnosti se tudi v zadnjem desetletju ni spremenila. Tako je v zadevi Komisija v. Irska¹⁰⁰ sodišče presojalo, ali Okvirni sklep 2003/80 o kazenskoprnem varstvu okolja¹⁰¹ posega v pristojnosti, ki jih člen 175 takrat veljavne PES daje Skupnosti na področju varstva okolja. Določbe, ki zajemajo delno usklajevanje kazenskih zakonodaj držav članic, bi namreč lahko bile zakonito sprejete na podlagi člena 175 ES, ker je njihov glavni cilj varstvo okolja, kar je ena bistvenih nalog Skupnosti. SEU je odločilo, da čeprav kazenska zakonodaja ne sodi v pristojnost Skupnosti, pa to zakonodajalcu

¹⁰⁰ Zadeva C-176/03. 2005. *Komisija v. Irska*. Sodišče Evropske unije: ECR I-07879.

¹⁰¹ *Okvirni sklep 2003/80 o kazenskoprnem varstvu okolja* (UL EU L 029, 5. februar 2003).

Skupnosti v primeru, da sankcije pomenijo potreben ukrep za boj proti hudim okoljskim kršitvam, ne preprečuje, da sprejme ukrepe v povezavi s kazenskim pravom držav članic. Zato je SEU okvirni sklep razglasilo za ničnega, ker členi 1 do 7 tega sklepa pridržujejo pristojnost ukrepanja državam članicam. Tudi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ostaja vloga SEU ključna pri urejanju pristojnosti Unije. Tako je v zadevi *Vodafone v. Secretary of State*¹⁰² sodišče presojalo veljavnost Uredbe (ES) št. 717/2007 o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti¹⁰³ na podlagi člena 95 PES oz. 114 PDEU:

zakonodajalec Skupnosti se je zaradi zagotavljanja konkurence med operaterji mobilnih omrežij odločil preprečiti ukrepe, ki bi jih države članice sprejele na podlagi svoje pristojnosti na področju varstva potrošnikov. Heterogen razvoj nacionalnih zakonodaj bi namreč zaradi narave trga storitev gostovanja vplival na stroške ter s tem povzročil izkrivljanje konkurence in oviral pravilno delovanje trga gostovanja v Skupnosti.

Uredba torej uvaja skupni pristop k zagotovitvi neplačevanja pretiranih cen za storitve gostovanja v Skupnosti, kar pomeni, da je namen prispevati k nemotenemu delovanju notranjega trga, da bi se zagotovila visoka stopnja varstva potrošnikov in ohranila konkurenca med operaterji mobilnih omrežij. Iz navedenega je razvidno, da je dejanski namen uredbe izboljšati pogoje delovanja notranjega trga in da jo je bilo mogoče sprejeti na podlagi člena 95 ES oz. 114 PDEU (*Weatherill* 2011, 841–42).

V še eni izmed sodb¹⁰⁴ po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je SEU potrdilo veljavnost sklepa Evropskega sveta o ustanovitvi evropskega mehanizma za stabilnost (EMS) glede izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike. Odločitev, ki je bila izdana 27. novembra 2012, je bila odziv na trditev člana irskega parlamenta pred irskimi sodišči, da je bila sprememba PDEU s strani Evropskega sveta nezakonita. Sodišče je razsodilo, da sprememba ne posega v izključne pristojnosti, ki jih ima EU na področju monetarne politike ali usklajevanja ekonomskih politik držav članic. Sodišče je prav tako potrdilo pravico držav članic, da sklenejo med seboj sporazum o vzpostavitvi mehanizma za stabilnost, kot je ESM, pod pogojem, da so prevzete obveznosti v skladu z zakonodajo EU. SEU je torej z odločitvami v zadevah o pristojnostih Unije prisililo institucije EU in države članice k spoštovanju načela prenosa oz. dodelitve pristojnosti, institucionalnega ravnovesja in

¹⁰² Zadeva C-58/08. 2010. *Vodafone v. Secretary of State*. Sodišče Evropske unije: ECR I-04999.

¹⁰³ Uredba (ES) št. 717/2007 o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti (UL E L 171, 29. junij 2007).

¹⁰⁴ Zadeva C-370/12. 2012. *Pringle v. Irska*. Sodišče Evropske unije.

demokratičnega odločanja oz. sprejemanja zakonodaje. Tako se je skozi svojo prakso opredelilo do različnih kategorij pristojnosti in izvrševanja le-teh za boljše razumevanje ureditve pristojnosti med Unijo in državami članicami (van Ooik 2007, 13). Vloga SEU bo tudi v prihodnje zahtevala, da se izreče o natančni opredelitvi pristojnosti, tako znotraj različnih kategorij pristojnosti kakor tudi do razmejitve med njimi. Še posebej bo izpostavljena kategorija deljenih pristojnosti, kamor spada večina politik EU – notranji trg, okoljska, azilna, socialna, energetska politika itd. – pa tudi vsa druga področja, ki niso navedena v kategoriji izključnih ali dopolnjujočih pristojnosti Unije. To je povezano tudi z dejstvom, da so na tem področju predvideni različni postopki odločanja, kar zna biti tudi razlog za nadaljnje odločitve SEU v zvezi z uporabo (ne)pravilne pravne podlage.

6 Proces izvajanja pristojnosti v EU

EU ima v skladu s svojo primarno zakonodajo omejene pristojnosti izvajanja oz. izvrševanja različnih ukrepov, saj je uveljavljanje zakonodaje EU večinoma prepuščeno državam članicam (člen 291 PDEU – dolžnost lojalnega sodelovanja). Tudi Lizbonska pogodba določa, da so države članice v domači zakonodaji dolžne sprejeti vse potrebne ukrepe za uveljavitev pravno zavezujočih aktov EU. V večini primerov pogodbe določajo posamezno obliko ukrepa, številne določbe pa ne prinašajo opisa določenega ukrepa. Institucije EU morajo pri takšni svobodi ukrepanja vseeno upoštevati načeli sorazmernosti in subsidiarnosti (člen 296 PDEU).

Kakor že dostikrat omenjeno, EU z Lizbonsko pogodbo prvokrat ureja pristojnosti EU v svojih temeljnih pogodbah. Pristojnosti deli v tri kategorije: izključna pristojnost EU, kjer lahko samo EU izdaja zakonske akte, države članice pa le izvršujejo zakonodajo EU, deljena pristojnost EU, kjer lahko države članice izdajajo zakonske akte in sprejemajo pravno zavezujoče ukrepe, če EU tega ni storila prej ter dopolnjujoča pristojnost EU, kjer EU sprejema ukrepe v podporo oz. dopolnitev politik držav članic. Ključno je načelo prenosa pristojnosti, s katerim države članice dodelijo pristojnosti na določenih področjih EU. Pri reviziji pogodbe pa se pristojnosti EU lahko vrnejo nazaj državam članicam. Z Lizbonsko pogodbo se na EU ne prenašajo dodatne izključne pristojnosti, a spreminja se način izvajanja nekaterih pristojnosti EU, ki so veljale pred Lizbonsko pogodbo in nekaterih deljenih pristojnosti po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, in sicer z okrepljeno udeležbo in zaščito državljanov, novo institucionalno ureditvijo in spremenjenimi postopki odločanja (Joint Study CEPS, EGMONT and EPC 2007, 101–5; Accetto in drugi 2010, 109–16).

In prav slednji način izvajanja oz. izvrševanja pristojnosti EU bo obravnan v tem poglavju. Institucije EU lahko sekundarne pravne akte izdajo le, če jim določba PEU ali PDEU dodeljuje pristojnost za to. Iz načela zakonitosti izhaja, da morajo različni pravni akti (razen priporočil in mnenj, ki niso zavezujoča) temeljiti na konkretni določbi iz pogodbe, vključno s t. i. implicitnimi oz. domnevanimi pristojnostmi. Lizbonska pogodba v členu 296 PDEU izrecno prepoveduje sprejemanje aktov, za katere na zadevnem področju ni predvidenega ustreznega zakonodajnega postopka. Če pogodbe določene pristojnosti ne priznavajo, je mogoče pod določenimi pogoji uveljavljati načelo subsidiarnosti. Navajanje aktov, ki so omenjeni v členu 288 PDEU, ni omejujoče, saj obstaja tudi vrsta drugih aktov, kot so resolucije, ugotovitve in akti v zvezi z organiziranostjo in delovanjem institucij. Poimenovanje, struktura in pravni učinki teh aktov pa izhajajo iz posameznih določb pogodb ali predpisov, ki so izdani v zvezi z izvajanjem pogodb. Poleg tega pravna narava akta, ki ga sprejme katera od institucij EU, ni povezana z uradnim pojmovanjem akta, ampak je odvisna od cilja in vsebine akta (Acceto in drugi 2010, 66; Trstenjak in Brkan 2012, 175–7).¹⁰⁵

6.1 Zakonodajna postopka odločanja v EU

Na tem mestu bom predstavil potek dveh zakonodajnih postopkov v EU, tj. rednega in posebnega postopka sprejemanja zakonodaje EU kot predpogoja za izvrševanje pristojnosti EU s strani držav članic. Skupni imenovalec obeh postopkov je iniciativa predlogov pravnih aktov s strani Komisije (člen 289 PDEU).¹⁰⁶

6.1.1 Redni zakonodajni postopek

Pri rednem zakonodajnem postopku¹⁰⁷ sta Parlament in Svet po pristojnostih enakopravna zakonodajalca za sprejemanje zakonodaje s praktično vseh področij. Z nekaj izjemami je Parlament z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pri pripravi zakonodaje postal enakovreden Svetu in danes sprejema zakonodajo na področjih, kjer doslej to ni bilo mogoče, npr. kmetijska politika ter področje pravosodja in notranjih zadev. Kar zadeva pravosodje in notranje zadeve, redni zakonodajni postopek odslej velja za ukrepe, povezane s skupno vizumsko politiko, zakonito priseljevanje, nekatere vidike azila, pravosodno sodelovanje v

¹⁰⁵ Poleg sprejemanja aktov je potrebno omeniti tudi pomembnost belih knjig, zelenih knjig in programov, ukrepov, dokumentov, v katerih se institucije EU najpogosteje dogovorijo o dolgoročnih ciljih (Trstenjak in Brkan 2012, 196–8).

¹⁰⁶ Z Lizbonsko pogodbo je lahko redni zakonodajni postopek sprožen tudi na pobudo četrtnine držav članic, priporočila ECB ali na zahtevo SEU (*ibid.*).

¹⁰⁷ Postopek soodločanja med Svetom in Parlamentom pred veljavo Lizbonske pogodbe, op. a.

kriminalnih zadevah, policijsko sodelovanje itd. Po tem postopku se z Lizbonsko pogodbo sprejema tudi zakonodaja glede nekaterih novih politik, kot so zaščita osebnih podatkov, nadzor na mejah in boj proti trgovini z ljudmi. Redni zakonodajni postopek velja tudi na področju ribištva, monetarne politike, kar zadeva ukrepe, povezane z uporabo evra ter glede strukturnih skladov. Med nove politike, pri odločanju o katerih sta Parlament in Svet sedaj enakovredna, spadajo energija, pravica do intelektualne lastnine, javno zdravje, šport, vesoljska politika, uresničevanje Evropskega raziskovalnega prostora (ERA – *European Research Area*) in turizem (Moussis 2011, pogl. 4.3). Postopek sprejemanja zakonodaje na omenjenih področjih po rednem zakonodajnem postopku je sledeči (člen 294 PDEU; Generalni sekretariat Sveta 2010, 5–16; Moussis 2011, pogl. 4.3; Trstenjak in Brkan 2012, 176–7):

1. Komisija poda predlog zakonodajnega akta Parlamentu in Svetu;
2. prva obravnava – možnosti:
 - Parlament sprejme stališče in ga pošlje Svetu: če ga slednji odobri, je akt sprejet, v nasprotnem primeru sprejme svoje stališče in ga s pojasnilom o razlogih za drugačno stališče pošlje nazaj v Parlament;
3. druga obravnava – če Parlament v treh mesecih po obvestilu Sveta:
 - odobri stališče Sveta iz prve obravnave ali se ne izreče v tem času, je sprejet akt, ki ustreza stališču Sveta;
 - z večino svojih članov zavrne stališče Sveta iz prve obravnave, se šteje, da predlagani akt ni sprejet;
 - z večino svojih članov predlaga spremembe stališča Sveta iz prve obravnave, se spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji, ki o teh spremembah podata svoje mnenje;
4. v primeru predloga sprememb s strani Parlamenta lahko Svet o le-teh odloča s kvalificirano večino v roku treh mesecev¹⁰⁸; če sprememb ne odobri, mora predsednik Sveta v dogovoru s predsednikom Parlamenta v šestih tednih sklicati sestanek spravnega odbora (*»conciliation committee«*);
5. spravni postopek (*»conciliation procedure«*):
 - spravni odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število predstavnikov Parlamenta, ima nalogo, da na podlagi stališč obeh institucij doseže

¹⁰⁸ Izjema so spremembe, o katerih ima Komisija negativno mnenje, kjer mora potem Svet odločati soglasno (člen 294 PDEU).

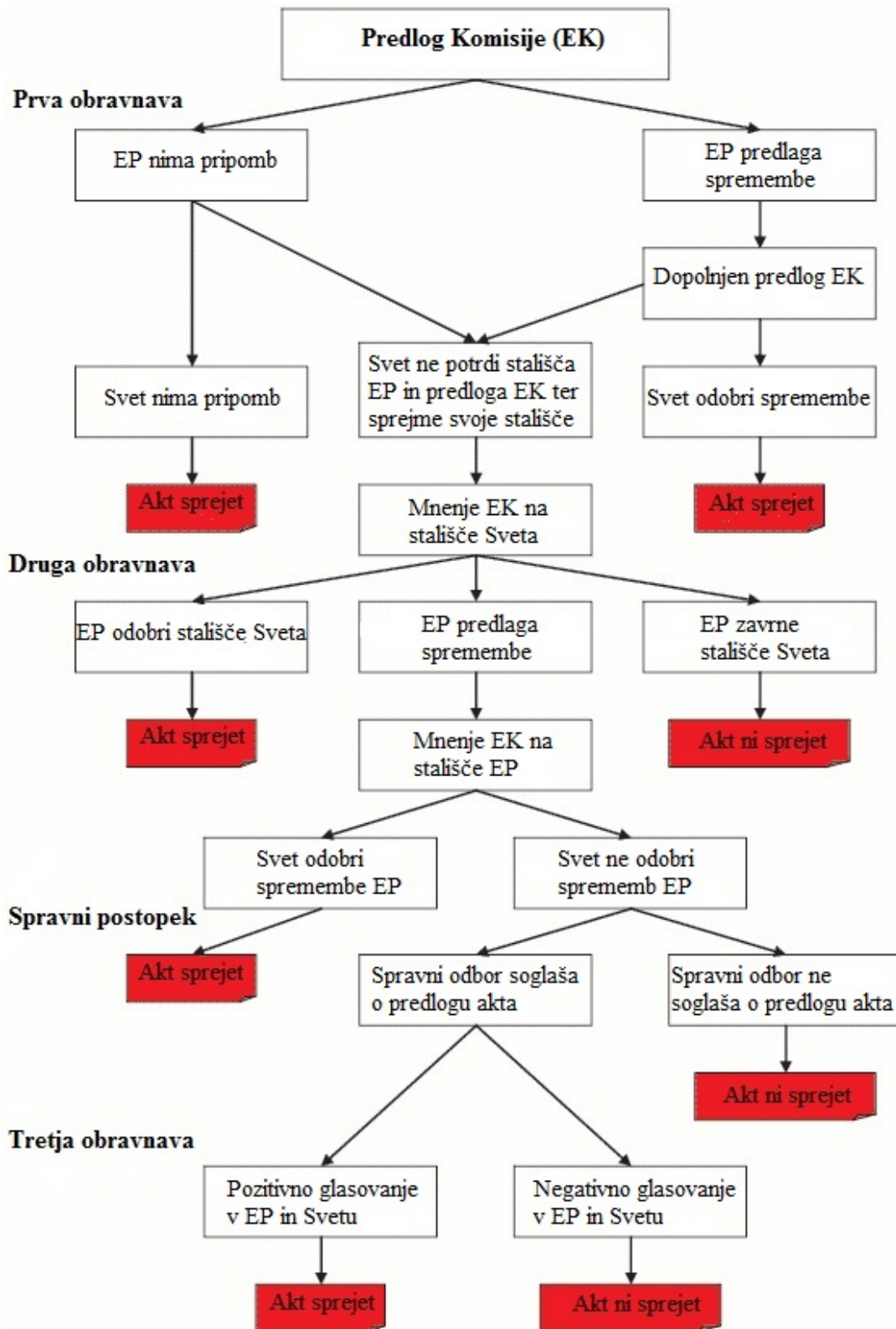
soglasje o skupnem predlogu¹⁰⁹; čepravni odbor v šestih tednih po sklicu ne odobri skupnega predloga, se šteje, da predlagani akt ni sprejet;

6. tretja obravnava:

- če predstavniki obeh institucij EU na spravnem odboru dosežejo kompromis glede predloga akta, ga morata v naslednjih šestih tednih sprejeti na eni strani Parlament, ki odloča z večino oddanih glasov ter na drugi strani Svet, ki odloča s kvalificirano večino: sprejmeta t. i. skupni predlog akta, sicer zakonodajni akt ne stopi v veljavo.

¹⁰⁹ V spravnem postopku sodeluje tudi Komisija, ki daje pobudo za približanje stališč Parlamenta in Sveta.

Slika 5.1: Redni zakonodajni postopek v EU



Vir: prirejeno po člen 294 PDEU in Vatovec (2005, 171).

6.1.2 Posebni zakonodajni postopek

Lizbonska pogodba je poenostavila postopke sprejemanja zakonodaje EU in tako so bili po njeni uveljavitvi 1. decembra 2009 postopek posvetovanja, postopek privolitve in postopek sodelovanja združeni v t. i. posebni zakonodajni postopek. Zanj je značilno, za razliko od rednega zakonodajnega postopka, da je Svet edini zakonodajalec. Po posebnem zakonodajnem postopku se sprejemajo sporazumi z drugimi državami, vključno s sporazumi o pristopu novih držav k EU, letni proračun EU (a ne finančna perspektiva oz. večletni finančni okvir¹¹⁰), ukrepi za boj proti diskriminaciji ter zakonodaja s področja socialnega varstva, kmetijstva, davčne politike in konkurence (Moussis 2011, pogl. 4.3; Trstenjak in Brkan 2012, 177–8).

V postopku sodelovanja Parlament v svoji prvi obravnavi poda mnenje o predlogu Komisije. Svet nato s kvalificirano večino sprejme skupno stališče in ga skupaj z vsemi potrebnimi informacijami in razlogi za sprejetje posreduje Parlamentu. Ta ima za odločitev na voljo tri mesece, in sicer lahko skupno stališče odobri, predlaga spremembe ali pa zavrne. Za predlog sprememb ali zavrnitev je potrebna absolutna večina poslanskih glasov. Če Parlament predlog zavrne, lahko Svet v drugem branju odloča le soglasno. Komisija v roku enega meseca znova preuči predlog, na podlagi katerega je Svet sprejel svoje skupno stališče in svoj ponovno preučeni predlog pošlje Svetu. Svet lahko po lastni presoji vključi ali opusti spremembe, ki jih je predlagal Parlament – v roku treh mesecev, ki ga je mogoče podaljšati za največ en mesec, pa lahko Svet ponovno preučeni predlog Komisije bodisi sprejme s kvalificirano večino bodisi spremeni oz. sprejme predloge sprememb, ki jih Komisija ni upoštevala, a le soglasno. Dokler Svet ne sprejme odločitve, lahko Komisija svoj predlog kadar koli spremeni ali umakne (*ibid.*).

V postopku posvetovanja se mora Svet pred sprejetjem odločitve seznaniti z mnenjem Parlamenta, kadar je to potrebno, pa tudi z mnenjem ESO in Odbora regij.¹¹¹ Svet se z omenjenimi mnenji mora seznaniti, saj je v nasprotnem primeru zakonodajno besedilo nezakonito in ga SEU lahko razveljavi. Kadar namerava Svet predlog bistveno spremeniti, se mora ponovno posvetovati s Parlamentom. Skozi postopek privolitve Parlament obravnava osnutek zakonodajnega besedila, ki mu ga posreduje Svet. O tem, ali bo osnutek sprejel

¹¹⁰ T. i. »*passarelle*« določba omogoča na področjih, za katera je sicer predviden posebni zakonodajni postopek, odločanje po rednem zakonodajnem postopku, npr. člen 312 PDEU za večletni finančni okvir. Omenjena določba omogoča tudi odločanje s kvalificirano večino na področjih, predvidenih za soglasno odločanje (Moussis 2011, pogl. 4.3).

¹¹¹ Več o področjih, na katerih je potrebno posvetovanje z Odborom regij ali ESO v Generalni sekretariat Sveta (2010, 35–43).

(spremeniti ga ne more), odloča z absolutno večino oddanih glasov. Lizbonska pogodba Parlamentu ne daje formalne vloge za obravnavo predloga Komisije v predhodnih fazah postopka, vendar se je iz medinstitucionalnih dogovorov razvila praksa neformalnega vključevanja Parlamenta (*ibid.*).

6.1.3 Glasovanje v Svetu in EP

Svet zaseda javno, ko odloča in glasuje o osnutku zakonodajnega akta. V ta namen ima vsako zasedanje Sveta dva dela, del, namenjen razpravi o zakonodajnih aktih EU in del, namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne. V okviru rednega zakonodajnega postopka Svet sprejema odločitve s kvalificirano večino. Države z več prebivalci imajo več glasov, vendar je število glasov ponderirano v dobro držav z manj prebivalci. Pri ponderiranju glasov so glasovi držav članic odvisni tako od velikosti države kakor tudi od številčnosti prebivalstva, a v dobro manjših držav članic (načelo upadajoče sorazmernosti). Kvalificirana večina je dosežena, kadar (Moussis 2011, pogl. 4.3):

- za predlog glasuje večina držav EU;
- predlog dobi vsaj 255 od 345 ponderiranih glasov.

Na zahtevo države članice se lahko preveri, ali večina predstavlja vsaj 62 % prebivalstva EU, sicer predloga ni mogoče sprejeti. Pri glasovanju o občutljivih temah, denimo varnost ter zunanje zadeve in obdavčenje, morajo biti sklepi Sveta sprejeti s soglasjem. To pomeni, da lahko že ena država z vetom prepreči sprejetje sklepa. Leta 2014 pa bo uveden sistem dvojne večine: kvalificirana večina bo dosežena, ko predlog podpre 55 % držav članic, ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva. Če Svet ne ukrepa na podlagi predloga Komisije ali Visokega predstavnika, se potrebna večina držav članic poviša na 72 %. Če naj se zakonodajni postopek ustavi, morajo proti predlogu glasovati najmanj štiri države (člen 238 PDEU).

Parlament na drugi strani najpogosteje odloča z večino oddanih glasov (in ne več z absolutno večino, kakor je veljajo v okviru PES), razen če PEU ali PDEU ne določata drugače (člen 231 PDEU). V okviru plenarnega zasedanja evropski poslanci največkrat volijo z dvigovanjem rok, pri čemer predsedujoči zasedanju ugotovi večino. Če rezultat ni gotov, predsednik zahteva elektronsko glasovanje za natančnejši rezultat. Poslanci morajo glasovati poimensko, če pred glasovanjem to zahteva ena od političnih skupin¹¹² ali vsaj štirideset

¹¹² Poslanci v Parlamentu so organizirani v politične skupine. Le-teh je v mandatu 2009–2014 sedem (Trstenjak in Brkan 2012, 95).

poslancev. Sklepčnost (najmanjše število poslancev, ki morajo biti prisotni, da je rezultat glasovanja veljaven) je dosežena, ko je v sejni dvorani navzoča tretjina poslancev. Če predsednik na zahtevo najmanj štiridesetih poslancev ugotovi, da ta pogoj ni izpolnjen, se glasovanje prestavi na naslednjo sejo (Poslovnik Evropskega parlamenta 2013, naslov VI, pogl. 5). Načelo upadajoče sorazmernosti velja tudi za Parlament, po katerem je največje število poslancev z Lizbonsko pogodbo glede na državo članico 96, najmanjše pa 6 (člen 14 PEU). Kakor že omenjeno, bo to veljalo šele z naslednjim mandatom Parlamenta (2014–2019), saj ima Nemčija v trenutnem mandatu tri poslance več.

Tabela 6.1: Število glasov v Svetu in EP po državah članicah

Država	Svet	EP
Nemčija	29	99
Francija	29	74
Italija	29	73
Združeno kraljestvo	29	73
Španija	27	54
Poljska	27	51
Romunija	14	33
Nizozemska	13	26
Belgija	12	22
Češka	12	22
Grčija	12	22
Madžarska	12	22
Portugalska	12	22
Švedska	10	20
Avstrija	10	19
Bolgarija	10	18
Danska	7	13
Finska	7	13
Slovaška	7	13
Irska	7	12

Litva	7	12
Latvija	4	9
Slovenija	4	8
Ciper	4	6
Estonija	4	6
Luksemburg	4	6
Malta	3	6
SKUPAJ	345	754

Vir: prirejeno po Protokol o prehodnih določbah (naslov II)¹¹³ in Evropski parlament (2013).

6.2 Vloga EU in držav članic pri sprejemanju pravnih aktov EU

V procesu sprejemanja pravnih aktov EU poleg institucij in organov EU sodelujejo tudi vlade držav članic in različne interesne skupine, ki so organizirane na nacionalni in evropski ravni¹¹⁴. Komisija, kakor omenjeno, najprej pripravi predlog pravnega akta, ki ga sprejme Svet v sodelovanju s Parlamentom v okviru rednega zakonodajnega postopka. Odbor stalnih predstavnikov (*Coreper*)¹¹⁵ predstavlja eno izmed točk dostopa držav članic pri pripravi stališč, ki jih ministri predstavijo na zasedanju Sveta v okviru ene izmed desetih sestav. Odbor stalnih predstavnikov je odgovoren za pripravo dela Sveta, pri čemer mu pomagajo številne delovne skupine, ki jih sestavljajo vladni uradniki držav članic. Loči se med *Coreper I* in *Coreper II* – slednjega sestavljajo stalni predstavniki, prvega pa kolegij zastopnikov stalnih predstavnikov. *Coreper I* obravnava bolj tehnična vprašanja, medtem ko se *Coreper II* ukvarja s politično in vsebinsko pomembnejšimi zadevami in področji (Bebler 2007, 132–3; Trstenjak in Brkan 2012, 113).

Od različnih odborov¹¹⁶, ki so del EU kot političnega sistema, je potrebno ločiti poseben postopek, imenovan komitologija ('odborologija'), po katerem Komisija svoja izvedbena pooblastila, ki ji jih podeli zakonodajalec, uresničuje s pomočjo odborov, ki jih sestavljajo predstavniki držav članic EU, predseduje pa jim predstavnik Komisije. Komitološki odbori posredujejo mnenje o osnutkih izvedbenih aktov, ki jih pripravijo službe Komisije ter

¹¹³ Protokol št. 33 k Lizbonski pogodbi.

¹¹⁴ Več o vlogi interesnih skupin v Fink Hafner (2007).

¹¹⁵ »Comité des représentants permanents« – predstavniki vlad držav članic, ki so zaposleni v Bruslju (Trstenjak in Brkan 2012, 113).

¹¹⁶ Npr. različni parlamentarni odbori Parlamenta, odbori in delovne skupine znotraj Sveta, sam Odbor regij ter tudi ESO, navsezadnje tudi Coreper (Nugent 2010, pogl. 8, 9, 11 in 13).

pomagajo le-tej pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, preden so ti akti sprejeti (Nugent 2010, 128–30). Uredba Parlamenta in Sveta¹¹⁷, na podlagi katere države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije, določa, da se odbori ustanovijo na podlagi uredb, direktiv ali sklepov zakonodajalca EU za pomoč Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil. Pravni akt določi vsebino in obseg izvedbenih pooblastil in opredeli vrsto postopka komitologije, ki se uporablja za vsak posamezni primer. Omenjena uredba določa dva postopka, pri čemer glede na naravo izvedbenih pooblastil zakonodajalec EU v samem pravnem aktu določi, kateri postopek bo uporabil odbor:

- postopek pregleda;
- svetovalni postopek.

Ko je zakonodajni predlog usklajen s Parlamentom v okviru rednega zakonodajnega postopka, Svet o predlogu glasuje s kvalificirano večino. Država članica pri oblikovanju pravnega akta tako sodeluje na sledeče načine:

1. pri glasovanju v Svetu, pri čemer je moč oz. teža odločitve večja pri soglasnih odločitvah (redki primeri odločanja po Lizbonski pogodbi), manjša pa pri odločitvah, ki zahtevajo navadno ali kvalificirano večino;
2. prek predstavnika v *Coreper*, ki opravi končna pogajanja pri približno 70 % zadev Sveta;
3. pri pogajanjih s Komisijo in drugimi državami članicami v okviru različnih odborov – komitologija.

6.3 Koordinacija evropskih zadev in stališč držav članic – primer Slovenije

Slovenija je z vstopom v EU prenesla del svojih suverenih pravic na EU oz. njene institucije, kar pomeni, da lahko Slovenija kot država članica EU skupaj z drugimi državami članicami sodeluje pri oblikovanju politik in pravnega reda Unije. Načinov, kako država članica sodeluje pri oblikovanju politik na ravni EU, je, kakor že omenjeno, več. Slovenija tako vsakodnevno posreduje stališča in mnenja glede različnih zadev, ki se tičejo delovanja EU kot nadnacionalne politične tvorbe – koordinacija evropskih zadev. Omenjeni proces poteka v sodelovanju s Stalnim predstavništvom RS v Bruslju (SPBR), delovnimi skupinami za pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodaje Unije, delovno skupino za evropske

¹¹⁷ Uredba (EU) št. 182/2011 z dne 16. februarja 2011 Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL EU L 55/13, 28. februar 2011).

zadeve, Vlado RS in DZ. V oblikovanje stališč, mnenj in različnih vprašanj so vpete torej tudi druge veje oblasti in pripadajoči organi, med njimi tudi DZ. Ključno vlogo pri procesu koordinacije evropskih zadev pa ima Vlada RS (Ministrstvo za zunanje zadeve 2012a).

Direktorat za evropske politike Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) je osrednji vladni koordinator evropskih zadev.¹¹⁸ Le-ta skrbi za pravilno pripravo in pošiljanje stališč glede predlogov, o katerih odloča Svet na ravni delovnih skupin, odborov, ministrskih zasedanj ter na zasedanjih Evropskega sveta. Prav tako MZZ razvršča, objavlja in hrani dokumente EU ter objavlja, usklajuje in sprejema stališča Slovenije, kar poteka na EU-portalju kot sestavnem delu informacijskega sistema Vlade RS. Poleg naštetega je MZZ zadolžen še za sledeče zadeve:

- koordinacija priprave stališč v predsodnih postopkih, ki jih sproži Komisija, kadar Slovenija krši pravni red Unije;
- sodelovanje z ministrstvi in vladnimi službami ter državnim pravobranilstvom pri pripravi pisnih vlog, ki jih Slovenija predloži v sodnih postopkih pred SEU;
- spremljanje dela slovenskih oddelkov prevajalskih in tolmaških služb v institucijah EU ter pomoč ministrstvom pri jezikovnih vprašanjih;
- koordinacija zahtev ministrstev za tolmačenje v delovnih telesih Sveta;
- seznanjanje slovenskih predstavnikov v Parlamentu, Odboru regij in ESO s stališči Slovenije do aktov, ki jih obravnavajo omenjene institucije oz. organi;
- priprava gradiv za razpravo v DZ o stanju v EU in položaju Slovenije v njej ter o usmeritvah za delovanje Slovenije v institucijah EU (*ibid*).

V okviru postopka priprave stališč MZZ določi pristojno ministrstvo ali vladno službo, ki pripravi stališče do posameznega predloga EU. Določijo se tudi sodelujoča ministrstva in ustrezna delovna skupina za pripravo stališč. Usklajevanje in potrjevanje stališč poteka v vladnem informacijskem EU-portalju, kakor tudi z drugimi načini usklajevanja, npr. sklic delovnih skupin za pripravo stališč, v okviru delovne skupine za evropske zadeve ali medresorskih sestankov. Pristojno ministrstvo nato pripravi stališče že do prvega osnutka predlaganega akta EU, ki pa se lahko ustrezno spremeni skladno z ugotovitvami razprave v delovnih telesih Sveta ter glede na nova dognanja ali spremenjene okoliščine. Ministrstvo nato pošlje predlog stališča v objavo na EU-portal. Če po poteku roka za pripombe k predlogu

¹¹⁸ Pred prenosom koordinacije evropskih zadev na MZZ s spremembo Zakona o državni upravi (ZDU1-F, 52/2012) z dne 9. marec 2012 je bil osrednji vladni koordinator evropskih zadev SVREZ (Služba Vlade za razvoj in evropske zadeve).

stališča niso bile vložene pripombe oz. objavljenemu stališču ne nasprotuje nihče od članov Vlade RS, takšen predlog postane stališče Slovenije. Vlada ali njen odbor obravnava predlog stališč samo, če je bilo usklajevanje neuspešno, če pristojni organ oz. drugi član vlade zahteva obravnavo na seji vlade ali njenega odbora ali če gre za predlog stališča, ki ga bodo predstavniki vlade zastopali v Svetu na ravni ministrov ali na Evropskem svetu. Bistveno je, da slovenski predstavniki, ki se udeležujejo zasedanj Sveta, zagovarjajo stališče, ki je bilo predhodno objavljeno in potrjeno na EU-portalu kot stališče Slovenije. Stališče do predloga akta, ki pa bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadal v pristojnost DZ, generalni sekretar vlade pošlje v DZ, kjer ga obravnava Odbor za zadeve EU ali Odbor za zunanjo politiko, če gre za področje SZVP (Ministrstvo za zunanje zadeve 2012b).

Skupina za evropske zadeve, ki deluje v okviru koordinacije evropskih zadev na ravni Slovenije kot države članice, obravnava aktualna strateška vprašanja, ki se nanašajo na delovanje Slovenije v EU. Skupina deluje kot krovni organ znotraj koordinacije evropskih zadev, vodi pa jo državni sekretar MZZ. Ostali člani delovne skupine so:

- državni/a sekretar-ka v kabinetu predsednika Vlade RS,
- državni sekretarji ministrstev,
- vodja SPBR;
- namestnik vodje SPBR.

Naloge skupine so obravnavanje strateških vprašanj, usmerjanje dela na področju evropskih zadev, medresorsko obravnavanje gradiv in odprtih vprašanj s področja evropskih zadev, ki imajo političen značaj ter spremljanje aktualnega dogajanja v EU. Skupina se seznanja tudi z aktualnimi zadevami, ki jih Komisija šele namerava poslati v obravnavo Svetu. Na takšen način država članica poskuša že vnaprej zagotoviti pravočasno prepoznavanje problemov, usklajevanje interesov in pristojnosti med posameznimi resorji ter posledično učinkoviteje rešuje odprta vprašanja (Ministrstvo za zunanje zadeve 2012c).

Znotraj skupine za evropske zadeve so različne delovne skupine, v odvisnosti od vsebinskega področja spremljanja. Osrednja je delovna skupina za evropske zadeve, katere naloge so naslednje (Ministrstvo za zunanje zadeve 2012d):

- obravnava odprtih medresorskih vprašanj, stališč in izhodišč, novih predlogov zakonodajnih in drugih aktov EU za delovna telesa Sveta;
- spremljanje in koordinacija dela delovnih skupin za pripravo stališča;
- spremljanje in usmerjanje odprtih predsodnih in sodnih postopkov;

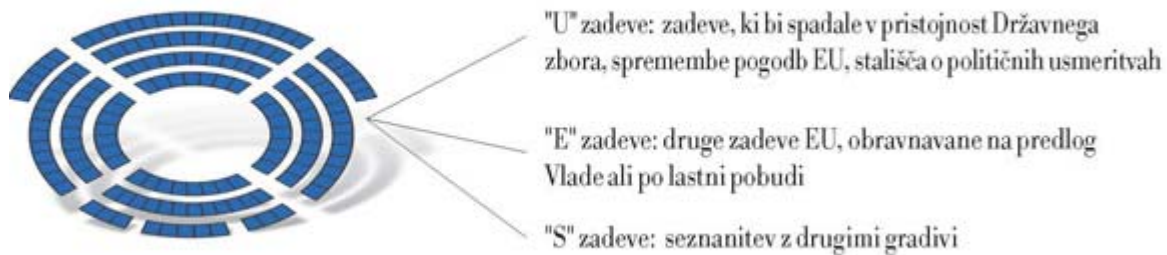
- spremljanje medinstitucionalnega sodelovanja na področju prevajanja, tolmačenja in terminologije v kontekstu EU ter
- spremljanje aktualnega dogajanja v institucijah EU.

Delovno skupino vodi MZZ, sestavljajo pa jo vodje enot za koordinacijo evropskih zadev na ministrstvih. Poleg skupine za evropske zadeve in delovne skupine za evropske zadeve deluje v okviru sistema koordinacije evropskih zadev še 35 drugih delovnih skupin za pripravo stališč Slovenije v postopku sprejemanja zakonodaje Unije, ki kot dodatni usklajevalni mehanizem pokrivajo posamezna vsebinska področja. Delovne skupine se lahko sestanejo za pripravo konkretnega stališča do zakonodajnega ali drugega predloga EU, lahko pa obravnavajo tudi širšo aktualno tematiko ter pripravljajo ustrezne usmeritve. Glede na vsebinsko področje, ki ga posamezna delovna skupina pokriva, pri delu skupine sodelujejo predstavniki državnih organov. Po potrebi lahko posamezna skupina k sodelovanju povabi tudi druge organe, ki v osnovni sestavi delovne skupine niso predvideni (Ministrstvo za zunanje zadeve 2012e).

6.3.1 Zadeve EU v Državnem zboru

Za obravnavo zadev EU sta v DZ pristojna dva odbora, in sicer Odbor za zadeve EU, ki obravnava vse zadeve EU, razen zadev s področja SZVP, za katere je pristojen Odbor za zunanjo politiko. Omenjena odbora sodelujeta z ostalimi matičnimi delovnimi telesi DZ, pri čemer so le-ta tista, ki lahko sprejemajo mnenja o določeni zadevi EU s svojega področja in jih posredujejo pristojnemu odboru. DZ lahko razpravlja o zadevah EU tudi na plenarnem zasedanju, če to zahteva najmanj četrtina poslancev, delovno telo, pristojno za zadeve EU (ali delovno telo, pristojno za zunanjo politiko, če gre za SVZP) ali če o tem odloči kolegij predsednika DZ. Glede na spodnjo sliko DZ sodeluje pri oblikovanju stališč Slovenije pri tistih zadevah EU, ki po vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadajo v njegovo pristojnost (Državni zbor 2011).

Slika 5.2: Struktura zadev EU v Državnem zboru



Vir: Državni zbor (2011).

Pomembno področje delovanja je torej obravnava predlogov sprememb ustanovitvenih pogodb EU in obravnava vprašanj, povezanih s širitvijo EU. Prav tako DZ obravnava sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti EU ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih Slovenija sklene skupaj z ostalimi državami članicami EU ter EU kot tako.¹¹⁹ DZ v sklopu tedenskega obveščanja na podlagi vladnih izhodišč ter poročil tedensko obravnava tudi zadeve, ki so na dnevnem redu institucij in organov EU. Poleg omenjenega se DZ ukvarja še s sledečimi zadevami:

- organizacija javnih sej za predstavnike strokovne javnosti, civilne družbe, gospodarstva in združenj, katerih delo je povezano z zadevami EU;
- sodelovanje delegacije Odbora za zadeve EU na rednih zasedanjih Konference odborov parlamentov EU za evropske zadeve (COSAC – *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the EU*);
- udeležba slovenskih poslancev Odbora za zadeve EU in Odbora za zunanjo politiko v Parlamentu, kjer lahko razpravljajo, a nimajo pravice odločati;
- stalni predstavnik DZ v Parlamentu, ki spremlja delo odborov in plenarnih zasedanj Parlamenta ter o tem neposredno obvešča DZ (*ibid.*).

Različne analize Lizbonske pogodbe kažejo na to, da se je vloga Parlamenta okrepila v primerjavi s prejšnjimi temeljnimi pogodbami EU. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v EU¹²⁰ tako zagotavlja stalno obveščenost poslancev nacionalnih parlamentov o novih

¹¹⁹ DZ obravnava tudi predlog deklaracije o usmeritvah za delovanje Slovenije v institucijah EU, ki odraža prednostne naloge Slovenije za posamezna področja njenega delovanja (Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2013–junij 2014).

¹²⁰ Protokol št. 1 k Lizbonski pogodbi.

zakonodajnih predlogih.¹²¹ Z vključitvijo nacionalnih parlamentov v proces odločanja je občutno okrepljeno tudi načelo subsidiarnosti. Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti namreč ponuja nacionalnim parlamentom osem tednov, da preučijo zakonodajni predlog in če želijo, posredujejo obrazloženo mnenje, zakaj menijo, da besedilo ni skladno z načelom. Če tretjina (oz. četrtnina, če predlagani ukrep zadeva področje svobode, pravice in varnosti) meni, da predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti, mora Komisija ponovno preučiti ukrep (t. i. rumeni karton). Če Komisija vztraja pri ukrepu, mora zakonodajalcu EU (Svet in Parlament) predložiti obrazloženo mnenje, zakaj meni, da je ukrep skladen s tem načelom. Če predlogu nasprotuje navadna večina parlamentov držav članic, je predlog treba ponovno preučiti (t. i. oranžni karton).¹²² Če se Komisija odloči ohraniti predlog, mora svoje mnenje skupaj z mnenji nacionalnih parlamentov predložiti zakonodajalcu. S 55 % večine članov Sveta ali večino oddanih glasov v Parlamentu se zakonodajalec lahko odloči, da se predlog ne obravnava več (Joint Study CEPS, EGMONT and EPC 2007, 84–7; Accetto in drugi 2010, 48–51; Moussis 2011, pogl. 4.3).

6.3.2 *Prenos pravnih aktov EU v nacionalno zakonodajo*

Slovenija kot država članica EU sprejete pravne akte na ravni EU izvaja neposredno (npr. uredbe) ali pa s prenosom v nacionalno zakonodajo (npr. direktive). V skladu s 3. a členom členom Ustave RS se pravni akti in odločitve, sprejete v okviru mednarodnih organizacij, na katere RS prenese izvrševanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. Ker v pravnem redu EU velja načelo primarnosti prava EU, le-to prevlada nad nacionalnim pravom. Omenjena določba tako presega ureditev iz 8. člena Ustave RS, ki zahteva skladnost zakonov in drugih predpisov s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Učinkovitost izvajanja in prenosa pravnih aktov EU v nacionalni pravni red pa je odvisna od skladnosti, zakonitosti in izvršljivosti predpisov (Služba Vlade RS za zakonodajo 2008, 161). Da bi bilo to doseženo, je Služba Vlade RS za zakonodajo (2008, 171) pripravila nomotehnične¹²³ smernice za prenos pravnih aktov EU v nacionalno zakonodajo:

¹²¹ Tako DZ v skladu z Lizbonsko pogodbo prejema vse dokumente institucij EU in jih obravnava v skladu s Poslovníkom DZ (PoDZ-1-UPB1).

¹²² Na Konvenciji je bil predstavljen tudi t. i. predlog rdečega kartona s strani britanske poslanke Gisele Stuart, v skladu s katerim bi morala Komisija umakniti svoj predlog, če bi obrazloženo mnenje s strani nacionalnih parlamentov dalo najmanj dve tretjini le-teh (Stuart 2003).

¹²³ Nomotehnik je veda o pripravi pravnih predpisov (Služba Vlade RS za zakonodajo 2008, 15–18).

- opredelitev vsebine, ki mora biti pravno urejena ter opredelitev pravnih aktov EU, ki jih je treba izvesti oz. prenesti;
- primerjava obstoječe nacionalne zakonodaje z vsebino predpisov EU, ki jih je treba prenesti¹²⁴;
- iskanje ustrezne pravne podlage ter vsebinska in tehnična umestitev predpisa v nacionalni pravni sistem;
- strukturiranje predpisa in upoštevanje drugih (nacionalnih) nomotehničnih pravil, prav tako pa je potrebno upoštevati morebitne mednarodne obveznosti na tem področju ter določbe nacionalnih pravnih aktov, ki bi lahko bile v neskladju z obveznostmi, ki jih je treba prevzeti.

S postopkom, imenovanim notifikacija, Slovenija obvešča Komisijo o prenosu pravnih aktov EU v nacionalno zakonodajo. V primeru notifikacije nacionalnih predpisov, sprejetih za prenos direktiv v pravni red RS, gre za postopek, po katerem Slovenija uradno obvesti Komisijo o nacionalnih predpisih, ki so bili sprejeti za zagotovitev prenosa direktiv v pravni red RS. Obveznost takšnega obveščanja izhaja neposredno iz določb direktiv. Države članice pa morajo velikokrat delovati tudi na področjih, urejenih z uredbami in sklepi, torej z neposredno uporabljivimi pravnimi akti EU, ki državam članicam ne dopuščajo sprejemanja pravnih aktov, ki bi bili v nasprotju z vsebino uredbe oz. bi njeno vsebino povzemali. To ne pomeni, da države članice na nacionalni ravni ne smejo oz. jim ni treba urejati ničesar na teh področjih (problem razmejnitve pristojnosti). Dostikrat že sami pravni akti državam članicam nalagajo določene obveznosti, npr. notifikacijo organa, pristojnega za izvajanje uredbe ali drugih nalog, posredovanje poročil, mnenj in morebitnih odstopanj, ureditev možnosti, ki so določene v pravnem aktu, na nacionalni ravni ali celo sprejetje določenih predpisov (Služba Vlade RS za zakonodajo 2013).

Učinkovitost pravnih aktov EU je odraz izvedbe oz. prenosa akta v celoti, odraz stopnje doseženih ciljev pravnih aktov Unije in možnosti izvajanja predpisanih ravnanj, ukrepov, instrumentov in sankcij. Pri pripravi nacionalnega pravnega akta v procesu harmonizacije nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU pa je potrebno ob dobrem poznavanju nacionalnega pravnega sistema in nacionalnih nomotehničnih pravil upoštevati in poznati tudi nomotehnična pravila pravnega reda EU in terminologijo EU (Služba Vlade RS za zakonodajo 2008, 171–2).

¹²⁴ Če vsebina še ni urejena, je treba pripraviti nov predpis ali ustrezne spremembe oz. dopolnitve obstoječih predpisov. Če pa je vsebina že urejena, jo je potrebno primerjati med seboj (*ibid.*).

7 Sklep

Siedentop (2003) trdi, da obstajata dve nasprotni si viziji evropske integracije – unitarna vizija, ki korenini predvsem v centralizirani naravi francoske države in politične kulture ter pluralistična vizija, ki zagovarja počasno pomikanje Evrope od konfederacije k federaciji. Ker ima proces prenašanja pristojnosti na nadnacionalno raven svoje zamatke v zadnjih desetletjih, bi lahko dejali, da je za Evropo bolj značilna Siedentopova pluralistična vizija Evrope. Tako je že ESPJ predvidela prenos pristojnosti prvih šestih držav članic na področjih premoga in jekla, EGS je nato nadgradila povojno integracijo med seboj sprtih držav in povečala obseg pristojnosti na nadnacionalni ravni oblasti. Nasproten proces prenosa pristojnosti, in sicer v okviru načela subsidiarnosti, omogoča odločanje čim bližje državljanom. EU lahko torej obravnavamo kot *sui generis* entiteto večnivojske vladavine, ki integracijo pojasnjuje z ureditvijo oblasti in odločanja na več ravneh – lokalni, regionalni, nacionalni in nadnacionalni (Benz in Zimmer 2010, 17–19). Pristojnosti se delijo med akterje na različnih ravneh, kar kaže na omejeno suverenost držav članic na področjih, ki so jih prenesle na EU.

Sam proces reforme določb o pristojnostih v pogodbah je temeljil na štirih vidikih: jasnost, prenos, vzdržnost in premislek. Jasnost je bila nujna zaradi netransparentnosti in nenačelnosti pri določanju, kaj je v čigavi pristojnosti. Prenos ponazarja načelo prenosa pristojnosti, v okviru katerega EU deluje znotraj pristojnosti, ki so jih države članice s pogodbo prenesle nanjo. Vidik vzdržnosti je povezan s premislekom, saj je bilo potrebno razmisliti, ali naj EU obdrži pristojnosti, ki jih je imela do tedaj oz. ali bi bilo vredno premisliti o novih pristojnostih, ki bi jih države članice prenesle na EU. V realnosti je tako, da EU tudi po Lizbonski pogodbi nima izvirnih (originalnih) pristojnosti, temveč le izvedene (derivativne) – torej tiste, katere so države članice preneslo nanjo. S tem ostaja poudarjeno tudi razmerje med EU in državami članicami, po katerem pristojnost o pristojnosti (*Kompetenz-Kompetenz*) ostaja v rokah držav članic, saj EU nima mehanizma, s katerim bi si sama določala pristojnosti. EU deluje le v mejah svojih pristojnosti, ki so določene s pogodbami. Vse druge pristojnosti obdržijo države članice (domneva pristojnosti v korist držav članic), kar je sicer veljalo že prej, a ni bilo izrecno določeno, čeprav je praksa SEU dostikrat odločala precedenčno tudi na tem področju. Kar se tiče načela subsidiarnosti, Lizbonska pogodba zagotavlja oblike nadzora nad upoštevanjem omenjenega načela, in sicer v obliki politične in sodne kontrole. Prvo izvajajo med samimi zakonodajnimi postopki organi

EU in države članice, pri čemer je sedaj poudarjena vloga parlamentov držav članic. Sodno kontrolo pa seveda izvaja SEU (Grad in drugi 2007, 159–61).

Analiza in primerjava ureditve pristojnosti med državami članicami in Unijo pred in po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je pokazala, da ureditev pristojnosti po uveljavitvi Lizbonske pogodbe predstavlja korak naprej z vidika bolj jasne in enostavne ureditve pristojnosti med državami članicami in Unijo. Lizbonska pogodba namreč uvaja različne kategorije pristojnosti, pri čemer opredeljuje tudi razlike med njimi. Nobena od prej veljavnih pogodb ni izrecno določala, katere kategorije pristojnosti obstajajo v integraciji in katera področja pokrivajo. Na tem mestu torej potrjujem hipotezo, da Lizbonska pogodba bolj jasno in enostavno ureja pristojnosti držav članic in Unije, kar je bil tudi eden izmed ciljev Laekenske deklaracije. Razvoj ureditve pristojnosti med EU in državami članicami je tako z Lizbonsko pogodbo prinesel tri kategorije pristojnosti EU: izključne, deljene in dopolnjujoče. Unija z Lizbonsko pogodbo prvič izrecno določa, katera področja so v izključni pristojnosti EU kot nadnacionalne *sui generis* politične tvorbe oz. entitete, katera področja si EU in države članice delijo ter na katerih področjih ima EU le pristojnost dopolnjevanja ukrepov držav članic. Kategorizacija vertikalne ureditve pristojnosti je z Lizbonsko pogodbo tudi formalno postala del primarnega prava EU.

A vendar je nesporno, da kljub večji jasnosti in enostavnosti vertikalne ureditve pristojnosti le-ta v večji meri le odraža dejansko stanje, ki je veljalo pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, in sicer v okviru, ki ga je postavila praksa SEU. S tem tudi nekatere dileme, ki sem jih predstavil v delu, ostajajo. Nepojasnjeno npr. ostaja vprašanje, na katerih področjih in v kakšnem obsegu (v okviru katere kategorije pristojnosti) lahko EU posreduje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, saj lahko s tem, ko posreduje, ogroža suverenost svojih držav članic – razen znotraj kategorije izključnih pristojnosti področja v ostalih dveh kategorijah namreč niso navedena izčrpno, temveč le primeroma. To je povezano predvsem s členom 352 PDEU oz. fleksibilno določbo, prav tako pa v okviru implicitnih oz. domnevanih pristojnosti, ki jih je potrdilo SEU s svojo prakso. Obstaja tudi prepad med tem, katera in v čigavi pristojnosti so različna področja, ki niso izrecno omenjena v Lizbonski pogodbi. Ti problemi se tičejo predvsem, kdo ima pristojnost odločanja v določeni zadevi, kot izhajajo iz nekaterih načel (npr. načeli subsidiarnosti in sorazmernosti ter načelo domneve držav članic). Načelo domneve držav članic pravi, da pristojnosti, ki niso opredeljene v pogodbi, ostajajo v rokah držav članic, kar ne drži vedno, saj je fleksibilna določba – kot njeno nasprotje – z Lizbonsko pogodbo razširjena in omogoča EU, da v okviru ciljev pogodbe

posreduje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, torej četudi nima primarne zakonodajne iniciative. Nejasna je tudi razmejitev znotraj kategorije deljenih pristojnosti, kakor smo videli na primeru notranjega trga. Kot končni razsodnik se tako zopet postavlja SEU, ki bo s svojo prakso delovanja in interpretacijo pogodbenih določb še zmeraj razmejevalo oz. urejalo pristojnosti med EU in državami članicami. Nedvomno bo SEU tako tudi v prihodnje nadaljevalo z uniformno razlago in učinkovitostjo prava EU. V ta namen se je v času dolžniške krize v EU dobro spomniti na zadevi Van Gend en Loos in Costa v. ENEL, s katerima je SEU začrtalo prenos pristojnosti s strani držav članic na Unijo, kar deklaracija št. 17 k Lizbonski pogodbi, ki se sklicuje na sodno prakso načela primarnosti prava EU, še dodatno potrjuje.

Ali obstajajo kakšne rešitve, kako (še) bolj jasno in enostavno urediti pristojnosti med EU in državami članicami? Nicolaidisova (2001, 475) npr. govori o pojavu, ki ga imenuje »aktivno sodelovanje«, saj izvrševanje pristojnosti večinoma poteka deljeno med Unijo in državami članicami. Kot rešitev izpostavlja t. i. evropsko pogodbo, ki bi bila usmerjena k upravljanju razlik in ne h konvergenci (približevanju), kar je značilno za vse temeljne pogodbe EU. Na tem mestu mora politika odigrati svojo vlogo, da osmisli svoje odločitve, da jih legitimira. Le tako bodo državljani verjeli in tudi sami prispevali k blaginji in napredku. 'Star evropski projekt' je še kako živ – mir, varnost, demokracija in napredek z odprtimi mejami in deljeno suverenostjo prevladujejo v EU. Potreben pa je premislek, ali to danes zadostuje za življenje v t. i. postmoderne dobi. Jasno je, da je ključno vprašanje, kakšno Evropo si želimo (Tsoukalis 2005), še bolj pomembno pa je Evropo, ki si jo želimo, legitimirati. Enostavna ureditev, kaj kdo dela v EU, je le prvi korak.

8 Literatura

1. Accetto, Matej. 2006. *Izgradnja Evrope: od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*. Ljubljana: Uradni list RS.
2. --- 2007. *Sodni federalizem Evropske unije: primerjava z ameriškim in nekdanjim jugoslovanskim modelom*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
3. --- 2009. Nemška razlaga evropskega prava. *Pravna praksa* 28(27): 3.
4. Accetto, Matej, Matej Avbelj, Janja Hojnik, Maja Smrkolj in Katarina Vatovec, ur. 2010. *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV založba.
5. Almond, Gabriel A. 1956. *Comparing Political Systems*. *Journal of Politics* 18(2): 391–409.
6. Auer, Andreas. 2005. The constitutional scheme of federalism. *Journal of European Public Policy* 12(3): 419–31.
7. Bache, Ian in Matthew Flinders. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
8. Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
9. Bednar, Jenna. 2004. Authority Migration in Federations: A Framework for Analysis. *Political Science and Politics* 37(3): 403–8.
10. Benz, Arthur in Christina Zimmer. 2010. The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance* 3(3). Dostopno prek <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2010-1/> (6. april 2013).
11. Bohinc, Rado. 2012. *Pravo in politike Evropske unije: povzetki Pogodb in sodne prakse*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Brglez, Milan in Sabina Kajnč. 2009. Teorije evropskih integracij. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnč in Damjan Lajh, 406–12. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
13. Brok, Elmar. 2003. *The Competences of the European Union*. The European Convention CONV 541/03. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00541.en03.pdf> (6. april 2013).
14. Brunkhorst, Hauke. 2003. *A Polity Without the State? European Constitutionalism between Evolution and Revolution*. Arena Working Paper 14(3).

15. *Bundesverfassungsgericht*. 2 BvE 2/08, 30. junij 2009, Absatz-Nr. (1–421). Dostopno prek: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html (6. april 2013).
16. Burges, M. 2000. *Federalism and European Union: The Building of Europe 1950-2000*. London: Routledge.
17. Conway, Gerard. 2010. Conflicts of Competence Norms in EU Law and the Legal Reasoning of the ECJ. *11 German Law Journal*, 966–1005. Dostopno prek: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1280> (7. april 2013).
18. Corrias, Luigi. 2011. *The Passivity of Law: Competence and Constitution in the European Court of Justice*. New York: Springer.
19. Craig, Paul. 2004. Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration. *European Law Review* 29, 323–44.
20. Craig, Paul in Grainne de Burca. 2008. *EU law: text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press.
21. --- 2011. *EU law: text, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press.
22. Davies, Karen. 2007. *Understanding European Union Law*. New York: Routledge-Cavendish.
23. *Deklaracija o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v obdobju januar 2013–junij 2014 (DeUDIEU1314)*. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201322&stevilka=794> (7. april 2013).
24. De Witte, Bruno in Grainne de Búrca. 2002. The Delimitation of Powers between the EU and its Member States. V *Accountability and Legitimacy in the European Union after Nice*, ur. Anthony Arnall, Daniel Wincott, 201–22. Oxford: Oxford University Press.
25. *Direktiva 98/43/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 1998 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o oglaševanju in sponzorstvu tobačnih izdelkov* (UL EU L 213, 30. julij 1998). Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31998L0043&model=guichett (5. februar 2013).
26. *Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa* (UL L 299, 18. november 2003). Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V3&T2=2003&T3=88&RechType=RECH_naturel&Submit=Search (5. februar 2013).

27. Državni zbor Republike Slovenije. 2011. *Zadeve Evropske unije v Državnem zboru*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/SodelovanjeDrzavnegaZboraVZadevahEvropskeUnije/ZadeveEvropskeUnijeVDrzavnemZboru> (9. februar 2013).
28. Easton, David. 1957. *An Approach to the Study of Political Systems*. *World Politics* 9(5): 383–400.
29. Elazar, Daniel J. 1998. The New Europe: a Federal State or a Confederation of States? *Swiss Political Science Review* 4(4): 119–38. Dostopno prek: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.1998.tb00254.x/pdf> (6. april 2013).
30. --- 2001. The United States and the European Union: Models for Their Epochs. V *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, ur. Kalypso Nicolaidis in Robert Howse, 31–53. Oxford: Oxford University Press.
31. Enotni evropski akt – *Single European Act*. Sprejet s strani Evropskega sveta 17. februarja 1986, v veljavi od 1. julija 1987. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11986U/TXT:SL:NOT> (6. april 2013).
32. Estella de Noriega, Antonio. 2002. *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford: Oxford University Press.
33. Evropska komisija. 2009. *Impact Assessment Guidelines*. SEC(2009)92. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm (7. april 2013).
34. Evropska konvencija – *The European Convention*. 2002. *Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity*. Working Group I on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02 WG I 14. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00286.en02.pdf> (6. april 2013).
35. --- 2002. *Final Report of Working Group V on Complementary Competences*. Working Group V on Complementary Competencies, CONV 375/1/02. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00375-re01.en02.pdf> (6. april 2013).
36. --- 2002. *Final Report of Working Group VI on Economic Governance*. Working Group VI on Economic Governance, CONV 357/02. Dostopno prek:

- http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/wgvi_fina_en.pdf (6. april 2013).
37. Evropski parlament. 2013. *Poslanci po državah članicah in po političnih skupinah: sedmi parlamentarni mandat*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/meps/sl/search.html> (25. februar 2013).
 38. Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook in Olga Shvetsova. 2004. *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
 39. Fink Hafner, Danica. 2004. Politične stranke in demokracija v okoliščinah globalizacije. V *Evropske stranke in strankarski sistemi*, ur. Danica Fink Hafner, 13–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 40. --- 2007. *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana Fakulteta za družbene vede.
 41. Generalni sekretariat Sveta. 2010. *Priročnik o rednem zakonodajnem postopku*. Bruselj: Urad za publikacije EU.
 42. Grad, Franc, Igor Kaučič, Sebastian Nerad, Ciril Ribičič in Saša Zagorc. 2007. *Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
 43. Grad, Franc. 2010. *Evropsko ustavno pravo – prvi del: ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
 44. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič. 2001. *Pravo Evropske unije: prva knjiga*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
 45. Griller, Stefan in Jacques Ziller, ur. 2008. The Lisbon Treaty. V *EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* ur. Steffan Griller in Jacques Ziller, 21–56. Dunaj: Springer-Verlag.
 46. Glotz, Peter, Peter Hein, Danuta Hübner, Ray McSharry in Pierre Moscovic. 2002. *Division of competences*. The European Convention CONV 88/02. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00088.en02.pdf> (6. april 2013).
 47. Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
 48. Hojnik, Janja. 2007. Evropska unija kot sistem večstopenjskega vladanja. *Lex Localis* V(2), 39–55.
 49. --- 2010. Prenova sodnega sistema EU po Lizbonski pogodbi. *Pravna praksa* 29(26): II–VIII.

50. --- 2011. *Decentralizacija pristojnosti za urejanje notranjega trga EU*. Ljubljana: GV Založba.
51. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
52. Hooghe, Liesbet. 1996. Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity. V *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, ur. Liesbet Hooghe, 1–24. Oxford: Clarendon Press.
53. Ivanc, Blaž. 2005. Pravno načelo subsidiarnosti: vloga načela subsidiarnosti v evropskem upravnem in ustavnem pravu. Ljubljana: Nova revija.
54. Jenson, Jane in Denis Saint-Martin. 2003. *Is the European Union still sui generis? Signals from the White Paper on European Governance*. Prepared for Eighth Biennial International Conference, European Union Studies Association, Nashville, Tennessee. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/455/01/Jenson-Saint-Martin-EUSA_2003_1_.pdf (30. april 2010).
55. Joint Study CEPS, EGMONT and EPC. 2007. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*. Dostopno prek: <http://www.ceps.eu/files/book/1554.pdf> (6. april 2013).
56. Kaczynski, Piotr Maciej, Dace Akule, Mats Braun, Peadar o Broin, Kyriakos E. Georgiou, Friedrik Langdal, Agnieszka Lada, Almut Moller, Antoinette Primatarova, Gaetane Ricard-Nihoul, Adrian Schout in Aaretti Siitonen. 2010. *Lisbon five months on: Surveying the new EU political scene*. EPIN Commentary (5). Dostopno prek: <http://www.ceps.eu/book/lisbon-five-months-surveying-new-eu-political-scene> (6. april 2013).
57. Kohler-Koch, Beate in Rainer Eising, Rainer, ur. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. ECPR Studies in European Political Science, 12. London, New York: Routledge.
58. Konstandinides, Theodore. 2009. *Division of Powers in European Union Law: The Delimitation of Internal Competences between the EU and the Member States*. Bedfordshire: Kluwer Law International.
59. Konvencija št. 170 o varnosti pri uporabi kemikalij pri delu – *Convention concerning Safety in the use of Chemicals at Work*. Sprejeta 25. junija 1990, v veljavi od 4. novembra 1993. Dostopno prek:

- http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C170 (7. april 2013).
60. Laekenska deklaracija – *Laeken Declaration on the future of the European Union*. Zaključki predsedstva Evropskega sveta z dne 15. decembra 2001. Dostopno prek: <http://www.ena.lu/laeken-declaration-future-european-union-15-december-2001-020003970.html> (6. april 2013).
61. Lenaerts, Koen in Piet van Nuffel. 2005. *Constitutional Law of the European Union*. London: Sweet & Maxwell Limited.
62. Listina o temeljnih pravicah EU – *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Sprejeta 12. decembra 2007 v Strasbourgu, v veljavi od 1. decembra 2009 kot del Lizbonske pogodbe. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF> (27. januar 2013).
63. Lizbonska pogodba – *Treaty of Lisbon*. Sprejeta s strani Evropskega sveta 17. decembra 2007 v Lizboni, v veljavi od 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (6. april 2013).
64. Marks, Gary. 1993. Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. V *The State of the European Community (2): The Maastricht Debates and Beyond*, ur. Alan W. Cafruny, Glenda Rosenthal, 391–410. Boulder: Lynne Rienner.
65. Ministrstvo za zunanje zadeve. 2012a. *Koordinacija evropskih zadev*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/evropske_politike/koordinacija_evropskih_zadev/ (7. januar 2013).
66. --- 2012b. *Koordinacija medresorsko usklajenih stališč*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/evropske_politike/koordinacija_medresorsko_usklajenih_stalisc/ (9. februar 2013).
67. --- 2012c. *Skupina za evropske zadeve*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/evropske_politike/koordinacija_medresorsko_usklajenih_stalisc/skupina_za_evropske_zadeve/ (9. februar 2013).
68. --- 2012d. *Delovna skupina za evropske zadeve*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/evropske_politike/koordinacija_medresorsko_usklajenih_stalisc/delovna_skupina_za_evropske_zadeve/ (9. februar 2013).

69. --- 2012e. *Delovne skupine za pripravo stališč*. Dostopno prek: http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/evropske_politike/koordinacija_medresorsko_usklajenih_stalisc/delovne_skupine_za_pripravo_stalisc/ (9. februar 2013).
70. *Mnenje 1/91*. 1991. Sodišče Evropske unije: ECR I-6079. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61991V0001&lg=en (7. april 2013).
71. *Mnenje 2/91*. 1993. Sodišče Evropske unije: ECR I-1061. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991CV0002:EN:HTML#SM> (7. april 2013).
72. Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
73. Moussis, Nicholas. 2011. *Access to European Union: law, economics, policies*: 19th edition. Rixensart: Euroconfidentiel.
74. Nahtigal, Matjaž. 2009. Delitev pristojnosti v Evropski uniji. V Sabina Kajnič in Damjan Lajh, ur. *Evropska unija od A do Ž*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
75. Nelsen, Brent F. in Alexander Stubb. 2003. *The European Union: Reading on the Theory and Practice of European Integration*. London: Palgrave Macmillan.
76. Nicolaidis, Kalypso in Robert Howse. 2001. *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
77. Nicolaidis, Kalypso. 2001. Conclusion: The Federal Vision Beyond the Federal State. V *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, ur. Kalypso Nicolaidis in Robert Howse, 439–81. Oxford: Oxford University Press.
78. Nugent, Neill. 2010. *The Government and Politics of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
79. Oberfell, Eva Ines. 2000/2001. On Division of Competence in the EU - The Tobacco Advertising Prohibition Directive Test Case. *European Legal Forum* 3, 153–60.
80. *Okvirni sklep 2003/80 o kazenskoprnem varstvu okolja* (UL EU L 029, 5. februar 2003). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003F0080:EN:HTML> (7. april 2013).

81. Pavčnik, Marijan. 2007. *Teorija prava*. Ljubljana: GV Založba.
82. Piris, Jean-Claude. 2006. *The Constitution for Europe – a legal analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
83. Pogodba iz Nice – *Treaty of Nice*. Sprejeta s strani Evropskega sveta v Nici 26. februarja 2001, v veljavi od 1. februarja 2003. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (6. april 2013).
84. Pogodba o Evropski uniji – *Treaty on European Union*. Sprejeta s strani Evropskega sveta 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/new-2-48.htm> (6. april 2013).
85. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti – *Treaty establishing European Community*. Sprejeta s strani Evropskega sveta v Maastrichtu 7. februarja 1992, v veljavi od 1. novembra 1993. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:SL:NOT> (6. april 2013).
86. Pogodba o Ustavi za Evropo – *Treaty establishing a Constitution for Europe*. Sprejeta s strani Evropskega sveta v Rimu 29. oktobra 2004, ni stopila v veljavo. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML> (6. april 2013).
87. *Poslovnik Državnega zbora (PoDZ-1-UPB1)*. Uradni list Republike Slovenije, št. 92/2007. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=82522&part=&highlight=poslovnik+dr%25C5%25BEavnega+zborah#!/Poslovnik-drzavnega-zbora-\(uradno-precisceno-besedilo\)-\(PoDZ-1-UPB1\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=82522&part=&highlight=poslovnik+dr%25C5%25BEavnega+zborah#!/Poslovnik-drzavnega-zbora-(uradno-precisceno-besedilo)-(PoDZ-1-UPB1)) (9. februar 2013).
88. Poslovnik Evropskega parlamenta. 2013. *7. parlamentarno obdobje*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC> (25. februar 2013).
89. Raunio, Tapio. 2005. Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty. *European Integration online Papers*, 9. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm> (7. oktober 2011).
90. Rejec Longar, Katja. 2005. Pristojnosti. V *Pogodba o Ustavi za Evropo: s komentarjem*, ur. Katarina Vatovec in Radica Nusdorfer, 141–60. Ljubljana: GV Založba.
91. Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

92. Sancin, Vasilka. 2009. *Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic*. Ljubljana: Uradni list RS.
93. Schimmelfennig, Franz in Berthold Rittberger. 2006. Theories of European Integration - Assumptions and hypotheses. V *European Union: power and policy-making*, ur. Jeremy Richardson, 73–96. New York: Routledge.
94. Schimmelfennig, Franz in Ulrich Sedelmeier. 2002. Theorising EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research. *Journal of European public policy* 9 (4): 500–28.
95. Scharpf, Fritz Wilhelm. 1988. The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66(3): 239–78.
96. Schmitter, Philippe C. 1996. Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. V *Governance in the European Union*, ur. Gary Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter, Wolfgang Streeck, 121–50. London: Sage.
97. Shaw, Jo. 2000. *Law of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
98. Siedentop, Larry. 2003. *Demokracija v Evropi*. Ljubljana: Študentska založba.
99. Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo. 2008. *Nomotehnične smernice: 2. izdaja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Dokumenti/Nomotehnicne_smer.pdf (7. januar 2013).
100. --- 2013. *Postopek notifikacije*. Dostopno prek: http://www.svz.gov.si/si/delovna_podrocja/postopek_notifikacije (9. februar 2013).
101. Smrkolj, Maja. 2009. Lizbonska pogodba – ja, aber ... *Pravna praksa* 28(27): 25–6.
102. Spaak, Torben. 2009. Explicating the Concept of Legal Competence. *Concepts in Law* (88), 67–80. Dostopno prek: <http://www.springerlink.com/content/w084u5812wxm2l50/> (6. april 2013).
103. Stuart, Gisela. 2003. *The Early Warning Mechanism – putting it into practice*. The European Convention CONV 540/03. Dostopno prek: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/cv00/cv00540.en03.pdf> (6. april 2013).
104. Thorlakson, Lori. 2006. Building Firewalls or Floodgates? *Constitutional Design for the European Union*. *Journal of Common Market Studies* 44(1): 139–59.
105. Toplak, Cirila. 2003. *Združene države Evrope: zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

106. Tsoukalis, Loukas. 2005. *What kind of Europe?* Oxford: Oxford University Press.
107. Tridimas, Takis in Paolisa Nebbia. 2004. *European Union Law for the Twenty-First Century*. Portland, Oregon: Hart Publishing.
108. Uredba (ES) št. 717/2007 o gostovanju v javnih mobilnih telefonskih omrežjih znotraj Skupnosti (UL E L 171, 29. junij 2007). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0717:EN:NOT> (7. april 2013).
109. Uredba (EU) št. 182/2011 z dne 16. februarja 2011 Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL EU L 55/13, 28. februar 2011). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:055:0013:0018:SL:PDF> (25. februar 2013).
110. Ustava Republike Slovenije. Sprejeta s strani Državnega zbora 23. decembra 1991, v veljavi od 23. decembra 1991. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/PolitichniSistem/URS/bsedilo> (6. april 2013).
111. Van Ooik, Ronald. 2007. The European Court of Justice and the Division of Competences in the European Union. V *Interface between EU Law and National Law*, ur. Daniela Obradovic and Nikolaos Lavranos, 13–40. Groningen: Europa Law Publishing.
112. Vatovec, Katarina. 2005. Pravni akti EU in postopki njihovega sprejemanja. V *Pogodba o Ustavi za Evropo: s komentarjem*, ur. Katarina Vatovec in Radica Nusdorfer, 161–78. Ljubljana: GV Založba.
113. Von Bogdandy, Andy in Juergen Bast. 2006. The Vertical Order of Competences. V *Principles of European Constitutional Law*, ur. Andy von Bogdandy in Juergen Bast, 335–72. London: Hart Publishing.
114. --- 2010. The Federal Order of Competences. V *Principles of European Constitutional Law*, ur. Andy von Bogdandy in Juergen Bast, 275–307. London: Hart Publishing.
115. Wallace, William. 2000. Collective Governance: The EU Political Process. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace in William Wallace, 423–542. Oxford: Oxford University Press.
116. Watts, Ronald Lampman. 2006. Comparative conclusions. V *Distribution of powers and responsibilities in federal countries*, ur. Akhtar Majeed, Ronald Lampman Watts, Douglas Mitchell Brown, 322–50. Quebec: McGill-Queen's University Press.

117. Weatherill, Stephen. 2004. Competence Creep and Competence Control. *Yearbook of European Law* 23(1): 1–55.
118. Weiler, Joseph H. H. 2001. Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg. V *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, ur. Kalypso Nicolaidis in Robert Howse, 54–73. Oxford: Oxford University Press.
119. --- 2002. *Ustava Evrope – Ali nova oblačila imajo cesarja? in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
120. Wessels, Wolfgang, 1997. An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. *Journal of Common Market Studies* 35(2): 267–99.
121. Wiener, Antje in Thomas Diez. 2008. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
122. Zadeva 26-62. 1963. *Van Gend en Loos v. Davčna uprava Kraljevine Nizozemske*. Sodišče Evropske unije: ECR 1. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026 (7. april 2013).
123. Zadeva 6/64. 1964. *Costa v. ENEL*. Sodišče Evropske unije: ECR-585. Dostopno prek <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:EN:NOT> (30. januar 2013).
124. Zadeva 22/70. 1971. *Komisija v. Svet: European Agreement on Road Transport (ERTA)*. Sodišče Evropske unije: ECR 263. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970J0022:en:HTML> (2. februar 2013).
125. Zadeva C-331/88. 1990. *Kraljica v. Ministrstvo za kmetijstvo, ribištvo in prehrano: Fedesa*. Sodišče Evropske unije: ECR I-4023. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61988J0331 (21. februar 2013).
126. Zadeva C-300-89. 1991. *Komisija v. Svet*. Sodišče Evropske unije: ECR I-2867. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61989J0300:EN:NOT> (6. april 2013).
127. Zadeva C-295/90. 1992. *Evropski parlament v. Svet*. Sodišče Evropske unije: ECR I-04193. Dostopno prek: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0295:EN:HTML)

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61990J0295:EN:HTML (7. April 2013).
128. Zadeva C-155/51. 1993. *Evropska komisija v. Svet.* Sodišče Evropske unije: ECR I-00939. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991J0155:EN:HTML> (7. april 2013).
129. Zadeva C-84/94. 1994. *Velika Britanija v. Svet.* Sodišče Evropske unije: ECR I-5755. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61994CJ0084:EN:HTML> (7. april 2013).
130. Zadeva C-376/98. 2000. *Nemčija v. Parlament in Svet.* Sodišče Evropske unije: ECR I-08419. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0376:EN:HTML> (5. februar 2013).
131. Zadeva C-176/03. 2005. *Komisija v. Irska.* Sodišče Evropske unije: ECR I-07879. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0176:EN:NOT> (7. april 2013).
132. Zadeva C-58/08. 2010. *Vodafone v. Secretary of State.* Sodišče Evropske unije: ECR I-04999. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0058:EN:NOT> (7. april 2013).
133. Zadeva C-370/12. 2012. *Pringle v. Irska.* Sodišče Evropske unije. Dostopno prek: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-370/12> (7. april 2013).
134. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1F).* Uradni list Republike Slovenije, št. 21/2012. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201221&stevilka=815> (9. februar 2013).