

Evropsko ustavno pravo

Avtorica:
Katarina Vatovec



NOVA
UNIVERZA



**NOVA
UNIVERZA**



© Katarina Vatovec. Imetnik licence je Nova univerza. distribuirano pod pogoji licence Creative Commons Attribution – NonCommercial 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), ki dovoljuje uporabo, distribucijo in razmnoževanje za nekomercialne namene, pod pogojem, da je izvirnik pravilno citiran.

Naslov: Evropsko ustavno pravo

Avtor: doc. dr. Katarina Vatovec (Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije)

Recenzenta: prof. dr. Matej Avbelj (Nova univerza, Evropska pravna fakulteta),
izr. prof. dr. Boštjan Brezovnik (Nova univerza, Evropska pravna fakulteta; UMCS Fakulteta za pravo in Administracijo)

Kataložni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani
[COBISS.SI-ID 145910531](#)
ISBN 978-961-95520-8-7 (PDF)

Založnik:

Nova univerza, Znanstvena založba
Delpinova ulica 18b, 5000 Nova Gorica, Slovenija
tel. 01 251 44 85, e-pošta: publishing@nova-uni.si

Izdajateljica:

Fakulteta za državne in evropske študije
Žanova ulica 3, 4000 Kranj, Slovenija
tel +386 4 260 18 50
<https://fds.nova-uni.si>, info@fds.nova-uni.si

Odgovorna oseba založnika:

doc. dr. Gorazd Justinek, dekan

Odgovorna oseba izdajateljice:

mag. Olga Jambrek, direktorica

Tehnični urednik:

mag. Boštjan Miha Jambrek

Leto izdaje: 2023

Leto prve slovenske izdaje: 2021

Cena: brezplačen izvod

<https://doi.org/10.31601/2023.B005>

ISBN 978-961-95520-8-7 (PDF)

© 2023 Nova univerza

Dostopno na: <https://press.nova-uni.si>.



**NOVA
UNIVERZA**

Evropsko ustavno pravo

Avtorica:
Katarina Vatovec

Kranj, 2023

Evropsko ustavno pravo

KATARINA VATOVEC

Povzetek Učno gradivo pri obveznem dodiplomskem predmetu Evropsko ustavno pravo obravnava temeljno vsebino, ki tvori podstat razumevanja evropskega ustavnega prostora, v okviru katerega soobstajajo in se tudi v določenem obsegu prepletajo ustavnopravni redi Sveta Evrope, Evropske unije in držav članic (v našem primeru Slovenije). Zajema opredelitev koncepta evropskega ustavnega prava in ne spregleda širšega političnega konteksta, v okviru katerega sta nastali in se razvijata obe organizaciji. Naslavlja ustavnopravni ureditvi Sveta Evrope in Evropske unije. Vključuje mehanizme sodnega varstva v Evropski uniji. Opozarja na interakcijo in preplet nacionalnega, unijskega in konvencijskega ustavnopravnega reda z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V ta namen se omenijo upoštevne zadeve iz ustavnosodne presoje ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice. Učno gradivo nudi podlago za razumevanje, kritično ovrednotenje in preizpraševanje delovanja Sveta Evrope in Evropske unije ter Slovenije v okviru obeh organizacij.

Ključne besede: • evropsko ustavno pravo • človekove pravice in temeljne svoboščine • Evropska unija • Svet Evrope, Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin • Listina Evropske unije o temeljnih pravicah • sodna praksa

NASLOV AVTORICE: dr. Katarina Vatovec, docentka, Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije, Žanova ulica 3, 4000 Kranj, e-pošta: katarina.vatovec@fds.nova-uni.si.

<https://doi.org/10.31601/2023.B005> ISBN 978-961-95520-8-7 (PDF)

© 2023 Nova univerza

Dostopno na: <https://press.nova-uni.si>.

Kazalo

Uvod	1
Koncept evropskega ustavnega prava in ustavna dimenzija	3
1 Vprašanja za ponovitev.....	7
Nastanek in ustavnopravna ureditev Sveta Evrope	9
1 Ustavnopravni temelj Sveta Evrope.....	9
2 Širjenje Sveta Evrope.....	10
3 Poglobljanje Sveta Evrope.....	11
4 Institucionalna ureditev Sveta Evrope.....	11
5 Odbor ministrov.....	12
6 Parlamentarna skupščina.....	12
7 Generalni sekretar in sekretariat Sveta Evrope.....	13
8 Širši institucionalni okvir.....	13
9 Vprašanja za ponavljanje.....	14
Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin	15
1 Konvencijski nadzorni mehanizem.....	16
2 Evropsko sodišče za človekove pravice.....	16
3 Odbor ministrov.....	18
4 Vprašanja za ponavljanje.....	19
Nastanek in ustavnopravna ureditev Evropske unije	21
1 Ustavnopravni temelj Evropske unije.....	22
2 Širjenje Evropske unije.....	22
3 Poglobljanje Evropske unije.....	23
4 Vprašanja za ponavljanje.....	24
Institucionalna ureditev Evropske unije	25
1 Evropski parlament.....	25
2 Evropski svet.....	26
3 Svet Evropske unije.....	26
4 Evropska komisija.....	27
5 Sodišče Evropske unije.....	28
6 Druga telesa, organi in agencije.....	29
7 Vprašanja za ponavljanje.....	30

Ustavnoppravna ureditev Evropske unije: primarno pravo	31
1 Primarno pravo Evropske unije	31
2 Mednarodni sporazumi	35
3 Vprašanja za ponavljanje.....	36
Ustavnoppravna ureditev Evropske unije: sekundarno pravo	37
1 Uredba	37
2 Direktiva	37
3 Sklep	39
4 Nezavezujoči akti: priporočila in mnenja.....	39
5 Hierarhija sekundarnih pravnih aktov Evropske unije	39
6 Vprašanja za ponavljanje.....	40
Mehanizmi sodnega varstva v Evropski uniji	41
1 Postopek predhodnega odločanja	41
2 Postopek s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu Evropske unije	43
4 Postopek s tožbo zaradi neizvršitve sodbe Sodišča Evropske unije.....	43
5 Postopek z ničnostno tožbo	43
6 Vprašanja za ponavljanje.....	44
Interakcija in preplet nacionalnega, konvencijskega in unijskega ustavnopravnega reda na primeru varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin	45
1 Vprašanja za ponavljanje.....	47
Literatura in viri	49
1 Literatura	49
2 Pravni viri	50
Okvirne teme zaključnih del.....	51
Potencialni projekti in raziskovalne dejavnosti	53

Uvod

Kakšno vlogo imajo v sodobnih mednarodnih odnosih regionalne mednarodne organizacije? Kako in zakaj sta nastala Svet Evrope in nekdanja Evropska gospodarska skupnost? Kaj pomeni, da je pravni red Evropske unije (EU) sestavni del pravnih redov držav članic, tudi slovenskega? Kako učinkuje sprejeta zakonodaja EU na posameznike? Kako deluje Svet Evrope in kdaj se lahko obrnemo na Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP)? Kdaj se uporablja Listina EU o temeljnih pravicah? Po katerih pravnih sredstvih lahko posežemo za odpravo kršitev prava EU?

Predmet Evropsko ustavno pravo, v okviru katerega razpravljamo o teh vprašanjih, je obvezni predmet dodiplomskega študijskega programa Javna uprava na Fakulteti za državne in evropske študije Nove univerze. Temelji na pluralističnem razumevanju sodobnega evropskega okolja, v okviru katerega (so)obstajajo ustavnopravni redi Slovenije, Sveta Evrope in EU. Proučujemo jih interdisciplinarno, saj nas ob ustavnopravni ureditvi zanima tudi širši politični kontekst, v katerem sta nastala Svet Evrope in EU, ter naše delovanje v okviru teh organizacij.

Zaradi dinamike delovanja Sveta Evrope in EU, ki ju ne gre spregledati, pričujoča skripta naslavlja temeljno vsebino, ki tvori podstat razumevanja evropskega ustavnega prostora, te temeljne vsebine pa na predavanjih povežemo z razgibanim odzivanjem na družbeno stvarnost in spreminjajoče se sodobno evropsko okolje ter nadgradimo z aktualno ustavnosodno presojo ter sodno prakso ESČP in Sodišča EU. Skripto zato velja razumeti kot statični temelj, ki ga je nujno treba povezati z njegovo dinamično nadgradnjo in aplikativnimi vsebinami, o katerih se pogovarjamo na predavanjih.

Skripta nagovarja zlasti vas, študentke in študente dodiplomskega študijskega programa Javna uprava naše fakultete, z iskreno željo, da vam je v pomoč pri študiju zahtevanih vsebin in vas usmerja na ustrezno literaturo in pravne vire, ter s potrebnim opozorilom, da ne zajema podrobnosti vseh vsebin, ni učbenik in tudi ni nadomestek zahtevane literature, ki je navedena v učnem načrtu.

Želja je, da spoznate in razumete pomen in vlogo soobstajajočih in mestoma prepletajočih se ustavnopravnih redov, kar ponuja zadostno podlago za njihovo kritično ovrednotenje in preizpraševanje delovanja Sveta Evrope in EU ter vloge države in posameznikov v teh organizacijah.

Koncept evropskega ustavnega prava in ustavna dimenzija

Z ustavnim pravom, ki je ena od tradicionalnih in temeljnih pravnih panog, ste se v okviru študija že srečali. Evropsko ustavno pravo je novejša znanstvena panoga, ki po vsebini in obsegu proučevanja odstopa od ustavnega prava. Predmet proučevanja evropskega ustavnega prava so namreč pravne norme ustavne narave oziroma ustavnopravne ureditve v regionalno omejenem, tj. evropskem prostoru. Predmet zajema ustavnopravno ureditev treh avtonomnih akterjev v tem prostoru, tj. države članice (Slovenije), EU in Sveta Evrope. Spoznali in pojasnili bomo torej ustroj, organizacijo in delovanje države in obeh regionalnih organizacij v evropskem prostoru ter interakcijo in prepletanje teh ustavnopravnih redov in njihove učinke na posameznike.

Ker ustavnopravno ureditev Slovenije že poznate, jo v tej učni enoti ponovimo v tistem obsegu, ki je potreben za razumevanje vsebin tega predmeta. V krajšem pregledu zgodovinskega razvoja ustavnosti omenimo, da ime ustava izhaja iz latinske besede *constitutio*. Spoznamo tudi doktrino konstitucionalizma, ki se predvsem nanaša na omejevanje oblasti in preprečevanje arbitrarnosti. Po zgodovinskih dogodkih v 18. stoletju se je pojavila potreba po zapisanih pravilih, ki urejajo organizacijo in delovanje državne oblasti, državljanom pa zagotavljajo nekatere temeljne človekove pravice, ki jih mora ta oblast spoštovati in varovati. Oblast ni več absolutna, temveč je pri svojem delovanju omejena. Prve sodobne ustave so bile sprejete konec 18. stoletja (npr. v ZDA in v Franciji). Teorija identificira več razvrstitev ustav, denimo na pisano in nepisano; kodificirano in nekodificirano; gibko in togo; glede na obliko vladavine (monarhija, republika); obliko državne oblasti (parlamentarni, predsedniški, skupščinski sistem); obliko državne ureditve (ustave unitarnih in ustave federativnih držav); in obliko političnega sistema (avtokracija, demokracija).

Ustava Republike Slovenije je bila sprejeta 23. 12. 1991. Opozorimo na nekaj pomembnih mejnikov, ki so vezani na slovensko osamosvojitve in sprejetje ustave (npr. izvedba plebiscita, sprejetje t. i. osamostojitvenega amandmaja, Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Deklaracije ob neodvisnosti). Slovenska ustava vsebuje standardno tvarino (*materia constitutionis*), saj zajema temeljna pravila, ki urejajo tako državno in družbeno ureditev kot človekove pravice in temeljne svoboščine. Glede na že omenjene možnosti razvrstitve ustav ugotovimo, da je slovenska ustava pisani akt, kodificirana ustava, ki izhaja iz načela ljudske suverenosti, je torej ljudska ustava. Spada med toge ustave, ker predpiše zahtevnejše pogoje za svoje spreminjanje. Slovenija je ozemeljsko enotna in nedeljiva država; je republika s

parlamentarno obliko državne oblasti in demokratično obliko političnega sistema; je ustavna demokracija, saj je ravnanje oblasti omejeno z ustavnimi načeli ter s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami. Slovenska ustava izhaja iz načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

Omenimo še ustavnorevizijski postopek. To je postopek za spremembo ustave, ki je enoten, ne glede na obseg in naravo ustavnih sprememb, in ga ustava ureja v členih 168–171. Za spreminjanje slovenske ustave je pristojen državni zbor, v tem procesu pa lahko sodelujejo tudi državljani z ljudsko iniciativo in referendumom. Za spremembo ustave sta predpisani dve obvezni fazi (predlog za začetek postopka za spremembo ustave in odločanje o njem ter sprejetje ustavne spremembe) in neobvezna faza potrditve spremembe ustave na referendumu. Sprememba ustave začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru. Ustava ne določa ustavnorevizijske tehnike. V Sloveniji se je uveljavila tehnika noveliranja. Sprejeti ustavni zakoni za spremembo oziroma dopolnitev ustave imajo enako pravno veljavo kot ustava in neposredno posegajo v njeno prvotno besedilo ter jo dopolnjujejo oziroma spreminjajo. Slovenska ustava je bila večkrat spremenjena, zadnjič junija 2021 z dodanim 62.a členom (znakovni jezik in jezik gluhoslepih).

Tudi ustanovni instrument mednarodne organizacije, ki uživa določeno stopnjo avtonomije, pojmuje kot ustavni temelj te organizacije. Ta ustanovni instrument je po svoji pravni naravi mednarodna pogodba, temelji na soglasju držav pogodbenic in za njeno razlago služi Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb. Kot pojasni Monaco (1974, str. 154), ima tak instrument obliko mednarodne pogodbe, pakta ali statuta, vendar je njegova vsebina primerljiva tvarini ustave, gre torej za »temeljni instrument organizacije, na katerega je ta vezana ves čas svojega obstoja«, ki je nastal zato, »da bi ustvarili trajne in stabilne pravne entitete«. Monaco razloži, da se z ustavnopravnim temeljem začrtajo meje delovanja mednarodne organizacije in določijo pravila, ki veljajo za organe te organizacije in za države pogodbenice, posledično pa učinkujejo tudi na državljane. S potekom časa ustavnopravni temelj mednarodne organizacije vsebinsko preseže svoj izvor in okvir. Ta temelj zajema tvarino ustave, torej ureditev, pristojnosti in delovanje organizacije in njenih organov ter človekove pravice in temeljne svoboščine. To velja tudi za Svet Evrope (Statut Sveta Evrope in EKČP) in EU (primarno pravo EU).

Seznamo se s konceptoma medvladnega in naddržavnega načina delovanja mednarodne organizacije. Na teoretični ravni sta razliko izostrila Schermers in Blokker. Med značilnostmi nadsocijalnih organizacij sta navedla na primer pristojnost organizacije, da sprejema odločitve, ki zavezujejo države članice in njihove prebivalce; sprejetje odločitve z večino, pri čemer sprejeta odločitev zavezuje tudi države članice, ki so bile proti njenemu sprejetju; pristojnost organizacije, da izvaja svoje odločitve, katerih izvršitev mora biti mogoča tudi brez sodelovanja držav članic; in vsaj v določenem obsegu prisotno finančno avtonomijo organizacije.

Svet Evrope je mednarodna organizacija regionalne narave, namenjena uveljavljanju in krepitvi demokracije, vladavine prava ter varstva človekovih pravic in temeljnih

svoboščin. Slovenija je postala njena članica 14. 5. 1993. EKČP je ratificirala 28. 6. 1994. Pristop k Svetu Evrope je imel posebno težo tudi zato, ker je s tem Slovenija pokazala svojo zavezo konvencijskim standardom varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vse države članice EU so tudi države članice Sveta Evrope.

Pozornost posvetimo razumevanju položaja EKČP v slovenskem pravnem redu. Cardoso da Costa je identificiral tri range, ki jih ta konvencija lahko ima v pravnih redih držav pogodbenic: ustavni rang (z uveljavitvijo EKČP postane del ustave te države); kvaziustavni rang (formalno sicer ne deli veljave ustave, v praksi pa ima takšen položaj, saj služi kot merilo presoje nacionalnega prava); ali podustavni rang. Z ratifikacijo EKČP se je Slovenija mednarodnopravno zavezala, da bo spoštovala konvencijske standarde varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi notranjopravna obveza je, da vsi državni organi, zlasti pa sodišča, ko odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov, spoštujejo in upoštevajo EKČP in sodno prakso ESČP. Navežemo se na načelo najvišjega varstva pravic: »Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri« (peti odstavek 15. člena ustave). Ta ustavna določba pomeni, da ima mednarodna pogodba prednost tudi pred slovensko ustavo, če zagotavlja višjo raven varstva človekove pravice. V takem primeru se ustavnost izpodbijanega zakona presoja neposredno z vidika EKČP oziroma se v postopkih z ustavno pritožbo neposredno ugotavlja kršitev konvencijske pravice (glej npr. odločbo št. Up-518/03, 19. 1. 2006; primerjaj z odločbo št. U-I-40/12, 11. 4. 2013). Ustavno sodišče uporablja EKČP in sodno prakso ESČP kot del ustavnega prava. Kot izhaja iz ustavnosodne presoje, ima EKČP pravno moč ustave.

Slovenski ustavi je bil leta 2003 dodan 3.a člen. Namen te ustavne določbe je bil med drugim zagotoviti ustavnopravno podlago za pristop Slovenije k EU. Pri oblikovanju tega t. i. evropskega člena se je sledilo abstraktnemu pristopu, ki ne omenja izrecno nobene mednarodne organizacije, določa pa procesne in vsebinske pogoje za pristop. Slovenija je z EU že leta 1996 podpisala pridružitveni sporazum, ki je začel veljati leta 1999, s čimer je Slovenija postala pridružena članica EU. Na podlagi tega sporazuma je začela pravno zahtevno in obsežno usklajevanje svojega prava s pravom EU. Decembra 2003 je zaključila s pristopnimi pogajanjmi, kar je omogočilo, da je k EU pristopila 1. 5. 2004. S 3.a členom ustave je bil vzpostavljen notranjopravni temelj delovanja Slovenije v okviru EU. Po pristopu je postalo pomembno tudi razmerje med slovenskim pravom in pravom EU. V tretjem odstavku 3.a člena ustava določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanja dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. EU danes šteje 27 držav članic in preko 400 milijonov prebivalcev.

Pomembni posledici članstva v EU sta spremenjena položaj in vloga parlamenta in vlade. V slovenski ustavni ureditvi je nosilec zakonodajne funkcije državni zbor, ki je s pristopom Slovenije k EU v določenem obsegu in v mejah prenesenih pristojnosti izgubil svojo zakonodajno vlogo. Zakonodajne odločitve v EU praviloma namreč sprejemata

Evropski parlament (ki je neposredno izvoljen) in Svet (kjer sprejemajo odločitve predstavniki vlad držav članic, torej izvršilna veja oblasti). Ker je v zadevah EU vlada tista, ki uveljavlja slovenska stališča v Svetu, je s četrtem odstavkom 3.a člena ustave zavezana, da pred sprejetjem pravnih aktov in odločitev v EU sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko sprejema o tem stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju, h čemur je torej pravno in politično zavezana. To sodelovanje podrobneje ureja Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah EU.

V zvezi s teorijo stopnjevitosti prava, ki narekuje, da je hierarhično nižji pravni akt v skladu z višjim, sta ključni ustavni določbi 8. in 153. člen. Ustava zavzema najvišje mesto v hierarhiji pravnih aktov v slovenskem pravnem redu, pod njo se umeščajo splošno veljavna načela mednarodnega prava in mednarodne pogodbe, ki jih ratificira državni zbor in se uporabljajo neposredno. Sledijo zakoni, s katerimi morajo biti skladne mednarodne pogodbe, ki jih ratificira vlada, še nižje so podzakonski predpisi in drugi splošni akti. Na to hierarhijo pravnih aktov v Sloveniji učinkuje pravo EU.

1 Vprašanja za ponovitev

- Opredelite ustavno stvarino.
- Pojasnite, ali uvrščamo slovensko ustavo med toge ali gibke ustave.
- Pojasnite, kaj je ustavnorevizijski postopek, in navedite njegove faze.
- Kaj je ustavni zakon?
- Kaj tvori ustavnopravni temelj mednarodne organizacije?
- Katere naddržavne elemente lahko imajo mednarodne organizacije?
- Argumentirajte, zakaj je bil pristop Slovenije k Svetu Evrope pomemben.
- Kakšen je položaj EKČP v slovenskem pravnem redu?
- Pojasnite ustavno načelo najvišjega varstva pravic.
- Navedite, zakaj pravimo, da je 3.a člen ustave evropski člen.
- Kaj ureja 3.a člen ustave?
- Kako pravo EU učinkuje v slovenskem pravnem redu?
- Izpostavite nekaj ključnih elementov odnosa med vlado in državnim zborom v zadevah EU. Razmislite, ali je kljub ustavni zapovedi, da vlada upošteva stališča državnega zbora pri svojem delovanju v EU, in kljub sprejetem zakonu, podano zadostno jamstvo, da vlada vedno sledi stališčem državnega zbora pri svojem delovanju v EU.
- Kaj pojasnjuje teorija stopnjevitosti prava?
- Kakšno mesto v hierarhiji pravnih aktov ustava podeljuje mednarodnim pogodbam?

Nastanek in ustavnopravna ureditev Sveta Evrope

Svet Evrope je mednarodna organizacija regionalnega značaja. Varuje vrednote demokracije, vladavine prava ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Njen nastanek je povezan s povojnimi idejami o združenih, povezanih, vključujoči Evropi. Danes združuje 47 držav članic in okoli 820 milijonov prebivalcev.

1 Ustavnopravni temelj Sveta Evrope

Krajši zgodovinski okvir je nujen pokazatelj, zakaj je do ustanovitve Sveta Evrope sploh prišlo in na kakšen način deluje ta organizacija. Proti koncu druge svetovne vojne, ko se je pričakoval poraz nemških sil, je že tekla razprava o prihodnosti Evrope. Večinsko prepričanje je bilo, da močna mednarodna organizacija lahko učinkovito prepreči vnovično vojno. Tedanji britanski premier Winston Churchill je imel leta 1946 na Univerzi v Zürichu govor, v katerem se je z namenom vzpostavitve miru in preprečitve ponovne vojne zavzel za »Združene države Evrope«, katere prvi korak naj bi bil prav ustanovitev Sveta Evrope. Ideja se je nadalje razvila na Haaškem kongresu leta 1948. V razpravah o ustanovitvi Sveta Evrope se ni bilo mogoče izogniti razpetosti med različnima vizijama: medvladno, ki jo je zagovarjalo Združeno kraljestvo, in naddržavno (federalno), ki je imela podporo denimo Francije in Italije. Posledica tega je bilo kompromisno besedilo Statuta Sveta Evrope, ki je odločevalsko vlogo namenil medvladno zasnovanemu Odboru ministrov, Posvetovalna skupščina (danes Parlamentarna skupščina) pa je postala posvetovalni forum.

Statut Sveta Evrope, ki je po svoji pravni naravi mednarodna pogodba, je bil sprejet v Londonu 5. 5. 1949. Skupaj z drugimi, kasneje sprejetimi statutarnimi besedili tvori ustavnopravni temelj Sveta Evrope. Ta organizacija ima mednarodnopravno subjektiviteto in svoje organe, ustrezen administrativni aparat in svoj proračun.

Statut v 41. členu ureja dva postopka revizije. Postopek, v katerem lahko pride do njegove obsežnejše ali korenitejše spremembe ali dopolnitve, je podvržen strožjim pravilom. Odbor ministrov je tisti organ, ki na svoj predlog ali na predlog Parlamentarne skupščine priporoči in oblikuje tiste spremembe, za katere sam oceni, da so potrebne. Te spremembe dobijo obliko protokola, ki začne veljati, ko ga podpišeta in ratificirata dve tretjini držav članic Sveta Evrope. Do korenitejšega posega v ustanovno besedilo še ni prišlo. V preteklosti se je uporabljal poenostavljeni postopek revizije, ki je predviden za spremembo ali dopolnitev zgolj taksativno navedenih statutarnih določb, in sicer tistih, ki se nanašajo na Parlamentarno skupščino (členi 23–35) in na financiranje Sveta Evrope (38. in 39. člen). Za uveljavitev te spremembe ni potrebna ratifikacija v državah članicah.

Veljati začne že z dnem, ko generalni sekretar pošlje uradno obvestilo vladam držav članic, da so bile te spremembe sprejete. Najpogosteje spremenjena določba je 26. člen Statuta, ki določa število predstavnikov držav članic v Parlamentarni skupščini in katerega besedilo je z vsako spremembo članstva treba ustrezno prilagoditi.

Statut Sveta Evrope se lahko spreminja tudi s sprejetjem statutarnih resolucij, kar Walter oriše za njegovo posebnost. Kot je pojasnila pravna služba Sveta Evrope, gre za resolucije, »ki zadevajo statutarno materijo in vsebujejo določbe, ki niso v neskladju z veljavnim statutom, kar pomeni, da so te določbe statutu dodane in ga dopolnjujejo tako, da ne spreminjajo besedila veljavnega statuta [...]«. Odbor ministrov je prvo besedilo statutarnega značaja sprejel že maja 1951.

Razvoj te organizacije je Wassenberg razdelil v tri glavna obdobja: 1) od začetka leta 1949 do leta 1969, ko je v času vojaške diktature Grčija izstopila iz Sveta Evrope; 2) iskanje nove identitete v dveh desetletjih do padca berlinskega zidu leta 1989; 3) od leta 1989 do leta 2009, v katerem postane panevropska organizacija in odpre vrata državam srednje in vzhodne Evrope in Rusiji. K temu velja pripisati še 4) današnje stopnjo razvoja, v kateri se Svet Evrope ukvarja z novimi izzivi in nevarnostmi globalizacije, na primer z družbenimi napetostmi, ki vodijo v migracije.

Nasploh je razvoj ustavnopravne ureditve Sveta Evrope mogoče spremljati skozi dve vzporedno razvijajoči se paradigmi: širjenje (tj. količinsko večanje članstva) in poglobljanje (tj. kakovostno utrjevanje in nadgradnja sodelovanja).

2 Širjenje Sveta Evrope

Članice Sveta Evrope so pogodbenice Statuta, ki članstvo ureja v II. poglavju (členi 2–9). Članstvo te organizacije se je postopoma povečevalo od desetih ustanovnih članic do današnjih sedeminštiridesetih. Širitve so okrepile vlogo te organizacije pri spodbujanju, utrjevanju oziroma pospeševanju vrednot demokracije, vladavine prava ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Svet Evrope šteje med zaprte organizacije, ker je članstvo mogoče samo na podlagi povabila Odbora ministrov po posvetovanju s Parlamentarno skupščino. Vendar izpeljava postopka ni mogoča, če država ne izpolnjuje nekaterih meril. Vrednostno merilo pomeni, da je država sposobna in pripravljena priznavati že omenjene vrednote, na katerih temelji Svet Evrope. Geografsko merilo narekuje, da je država, ki želi postati članica Sveta Evrope, »evropska«, kar v praksi pomeni, da ima ozemlje v celoti ali vsaj deloma na evropski celini. Naknadno vzpostavljeno politično merilo zahteva, da država izkaže zavezanost varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z ratifikacijo EKČP in s potrebnimi izvedbami reform. Povabljeni država, za katero se je ugotovilo, da izpolnjuje navedena merila, postane članica, ko pri generalnem sekretarju deponira akt o ratifikaciji Statuta Sveta Evrope. Zadnji korak je sprememba njegovega 26. člena, s katero se

posodobi seznam držav članic in določi število njihovih predstavnikov v Parlamentarni skupščini.

Statut Sveta Evrope določa tudi dva načina prenehanja članstva, in sicer prostovoljno odpoved (odločitev se sporoči generalnemu sekretarju) in obvezno odpoved. Do slednje lahko pride, če država hudo krši vrednote, na katerih temelji Svet Evrope. V tem primeru se ji odvzame pravico, da je zastopana, odbor ministrov pa jo pozove k odpovedi članstva. Če se država na ta poziv ne odzove, sme odbor ministrov odločiti, da je prenehala biti članica. Do odvzema pravice do zastopanosti v organih Sveta Evrope tudi lahko pride, če država članica ne izpolnjuje svojih finančnih obveznosti. Ta postopek sicer ni neposredno povezan z morebitno odpovedjo članstva. Lahko pa bi k odpovedi članstva bila pozvana država, ki vztrajno ali dlje časa ne bi izpolnjevala svojih finančnih obveznosti.

3 Poglobljanje Sveta Evrope

V okviru Sveta Evrope je sprejetih že prek dvesto instrumentov (npr. konvencij, okvirnih konvencij, sporazumov), ki spodbujajo varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in vladavine prava. Objavljeni so v Council of Europe Treaty Series (CETS). Z njimi Svet Evrope sledi svojemu statutarnemu cilju prizadevati si za tesnejšo povezanost med državami članicami, varovati in nadalje razvijati ideale in načela, ki so njihova skupna dediščina, ter pospeševati njihov gospodarski in družbeni napredek. Ta cilj uresničuje prek svojih organov, in sicer z razpravami o vprašanih, ki so skupnega pomena, s sporazumi in sprejemanjem skupnih akcij v gospodarskih, družbenih, kulturnih, znanstvenih, pravnih in administrativnih zadevah kot tudi z uresničevanjem in razvijanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Področja delovanja Sveta Evrope so obsežna, saj se ukvarja z vsemi pomembnimi vprašanji evropske družbe razen z obrambo držav. Vprašanja obrambne narave namreč niso v njegovi pristojnosti. Njegovo delovanje je sicer omejeno še na nekaterih področjih (npr. gospodarsko sodelovanje), ker jih aktivno pokrivajo druge mednarodne organizacije (npr. EU). S poglobljanjem svojega delovanja prek sklenjenih instrumentov Svet Evrope poskuša krepiti sodelovanje med državami članicami ter spodbujati k usklajevanju pravnih redov in oblikovanju (vsaj minimalnih) pravnih standardov.

4 Institucionalna ureditev Sveta Evrope

Institucionalna ureditev Sveta Evrope izraža kompromis med dvema vizijama, prisotnima v razpravah o njegovi ustanovitvi: naddržavno vizijo in medvladnim načinom sodelovanja. Statutarna organa Sveta Evrope sta Odbor ministrov in Parlamentarna skupščina. Odbor ministrov je zasnovan medvladno in je organ odločanja, a z omejenimi pooblastili (predvsem sprejema priporočila, ki niso pravno zavezujoča, ter konvencije in sporazume, ki postanejo zavezujoči šele z ratifikacijo držav članic). Parlamentarna skupščina ima posvetovalno vlogo.

5 Odbor ministrov

Odbor je medvladni statutarni organ, ki zastopa interese držav članic Sveta Evrope in deluje v imenu te organizacije. Vsako državo članico v tem organu predstavlja minister za zunanje zadeve, ki ima en glas. Odbor se pogosteje sestaja tudi na ravni namestnikov, ki sicer zavzemajo položaje stalnih predstavnikov svojih držav v Svetu Evrope. Prek razprav poskuša doseči tvorno sodelovanje, večjo enotnost in skupno ukrepanje držav članic. Posamezna država članica Odboru predseduje za obdobje šestih mesecev (predaja poteka maja in novembra) po načelu rotacije, pri čemer je vrstni red določen po črkah angleške abecede.

Odbor ministrov ima med drugim naslednje pristojnosti: kot kolektivno odločevalsko telo vodi dialog in razpravlja o vprašanjih, ki so v skupnem političnem interesu držav članic in v pristojnosti Sveta Evrope; daje potrebne politične spodbude dejavnostim Sveta Evrope; obravnava ukrepe, ki so potrebni za uresničitev statutarnega cilja, kamor spada sprejemanje konvencij in sporazumov ter skupnih politik vlad o posameznem vprašanju; sprejema priporočila vladam držav članic; skupaj s Parlamentarno skupščino je varuh vrednot Sveta Evrope; povabi evropsko državo, da postane članica Sveta Evrope; sprejema proračun; odloča o vseh vprašanjih (razen tistih, ki so v pristojnosti Parlamentarne skupščine), ki se nanašajo na organizacijo in notranjo ureditev Sveta Evrope, ter v ta namen sprejema potrebna finančna in administrativna pravila; ima nadzorno funkcijo, saj nadzira izvršitev sodb ESČP.

6 Parlamentarna skupščina

Poleg Odbora ministrov je statutarni organ še Parlamentarna skupščina, ki je bila od samega začetka koncipirana kot posvetovalno telo. To sicer ostaja njena temeljna funkcija, si je pa zaradi vztrajanja njenih predstavnikov in utemeljevanja potrebe po spremembah s časom pridobila več avtonomnosti in okreplila svoj vpliv.

Ob ustanovitvi Sveta Evrope se je ta organ imenoval Posvetovalna skupščina, kar je sicer naziv, ki ga statutarno besedilo kljub kasnejšemu preimenovanju ohranja. Nacionalno delegacijo predstavnikov je sprva imenovala vlada države članice. Dnevni red organa je moral potrditi Odbor ministrov. Zato ni čudno, da so njeni predstavniki že zelo zgodaj, na prvem zasedanju avgusta 1949, predlagali spremembe.

Parlamentarno skupščino sestavljajo predstavniki vsake države članice, ki jih voli nacionalni parlament med svojimi člani po postopku, ki ga sam določi, upoštevajoč uravnoteženo zastopnost spolov in političnih strank v nacionalnem parlamentu. To je okreplilo njeno demokratično legitimnost. Prav tako sedaj sama sestavlja svoj dnevni red in v razpravi lahko naslavlja vsa vprašanja oziroma politične teme, ki so v skladu s cilji in pristojnostmi Sveta Evrope. Večanje članstva te organizacije pa je pripomoglo k reprezentativnosti njenega foruma. Število predstavnikov na državo članico se giblje med dva in osemnajst. Parlamentarna skupščina šteje 324 predstavnikov in enako število

nadomestnih predstavnikov. Slovenska delegacija ima tri predstavnike in tri nadomestne predstavnike. Predstavniki si izberejo politično skupino, ki se ji pridružijo. Izmed vseh predstavnikov Parlamentarna skupščina izvoli svojega predsednika, ki vodi njeno delo, v razpravah pa ne sodeluje in ne glasuje.

Parlamentarna skupščina ohranja svojo izvorno pristojnost, tj. da gre za posvetovalno telo, ki nima zakonodajnih pristojnosti. Deluje kot forum, kjer se razpravlja o različnih političnih vprašanjih iz delokroga Sveta Evrope. Sprejema med drugim priporočila, ki vsebujejo stališča ali predloge, naslovljene na Odbor ministrov. V okviru volilne funkcije voli generalnega sekretarja in namestnika generalnega sekretarja Sveta Evrope, komisarja za človekove pravice in sodnike ESČP.

7 Generalni sekretar in sekretariat Sveta Evrope

Statut Sveta Evrope v 10. členu omenja sekretariat kot telo, ki nudi pomoč obema statutarnima organoma. Sestavljajo ga generalni sekretar, njegov namestnik in drugo osebje. Generalnega sekretarja in njegovega namestnika imenuje Parlamentarna skupščina na predlog Odbora ministrov. Oba se izvolita za dobo pet let z možnostjo vnovične izvolitve. Druge člane sekretariata imenuje generalni sekretar. Med njegovimi ključnimi pristojnostmi so usklajevanje in usmerjanje delovanja Sveta Evrope ter priprava predloga proračuna in letnih poročil. Je tudi depozitar pogodb, sklenjenih v okviru Sveta Evrope. Za delo sekretariata je odgovoren Odboru ministrov.

8 Širši institucionalni okvir

Poleg statutarnih organov širši institucionalni okvir Sveta Evrope v grobem sestavljajo še druge institucije oziroma telesa (ESČP, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti, komisar za človekove pravice) ter nekatera telesa, ki imajo pravno podlago v delnih ali razširjenih delnih sporazumih Sveta Evrope (npr. Evropska komisija za demokracijo skozi pravo (t. i. Beneška komisija), Razvojna banka Sveta Evrope in Skupina držav proti korupciji).

9 Vprašanja za ponavljanje

- Pojasnite okoliščine nastanka Sveta Evrope.
- Za katere vrednote se zavzema Svet Evrope in katera so njegova področja delovanja?
- Kaj tvori ustavnopravni temelj Sveta Evrope in kako lahko pride do njegove revizije?
- Opredelite, kaj je statutarna resolucija.
- Pojasnite, zakaj je Svet Evrope zaprta organizacija.
- Katera so procesna in vsebinska merila, ki jih mora država izpolniti, da lahko postane članica Sveta Evrope?
- Kako državi lahko preneha članstvo v Svetu Evrope?
- Pojasnite, kako se pogloblja delovanje Sveta Evrope.
- Opredelite statutarni cilj Sveta Evrope.
- Navedite statutarna organa in pojasnite njuno sestavo in ključne pristojnosti.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Kot je bilo že navedeno, so države članice Sveta Evrope tudi države pogodbenice EKČP, na podlagi katere je bilo ustanovljeno ESČP s pristojnostmi, vezanimi na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Članstvo v Svetu Evrope in ratifikacija EKČP sta neločljiva procesa, kajti vsaka država pogodbenica, ki preneha biti članica Sveta Evrope, preneha biti tudi stranka te konvencije. Kot določa 1. člen EKČP, države pogodbenice priznavajo vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost, konvencijske pravice in svoboščine. Čeprav Statut tvori ustavnopravni temelj Sveta Evrope in med temeljne vrednote umešča tudi človekove pravice in temeljne svoboščine, ki se razvijajo prek EKČP, je slednje mednarodna pogodba, ki ni pravno vezana na statutarno besedilo. Z njim je povezana v institucionalnem smislu, saj sodnike ESČP izvoli Parlamentarna skupščina, Odbor ministrov pa nadzira izvršitve sodb ESČP.

ESČP s svojo obsežno sodno prakso in zavezujočimi odločitvami pomembno vpliva na spoštovanje, varovanje in uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v državah pogodbenicah. Pri tem zagovarja dinamično razlago EKČP, ki jo pojmuje kot »ustavni instrument evropskega javnega reda« (zadeva Loizidou proti Turčiji, št. 15318/89, 23. 3. 1995).

Besedilo EKČP se spreminja in dopolnjuje s sprejetjem in ratifikacijo protokolov. Do danes je bilo sprejetih 16 protokolov in začasni protokol 14bis. Upoštevajoč Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb imajo ti protokoli enako pravno moč kot EKČP. Ne glede na to lahko razdelimo protokole v vsaj dve skupini. V prvo skupino uvrščamo opcijske ali fakultativne protokole, s katerimi so dodane človekove pravice in temeljne svoboščine oziroma uvedene nove pristojnosti ESČP (npr. Protokol št. 12, ki določa splošno prepoved diskriminacije; Protokol št. 16, ki vpelje novi postopek izdaje svetovalnih mnenj). Ti protokoli ne posežejo v izvorno besedilo EKČP, zato ne zahtevajo izpeljavo ratifikacijskih postopkov v vseh državah pogodbenicah. Za njihovo uveljavitev zadošča le določeno število ratifikacij. V drugo skupino uvrščamo amandmajske protokole, ki uvajajo spremembe v konvencijski nadzorni mehanizem (npr. Protokol št. 15, ki med drugim skrajša rok, v katerem stranke lahko vložijo pritožbo na ESČP). Ti protokoli posežejo v konvencijsko besedilo in ga spremenijo ali dopolnijo, zato se za njihovo uveljavitev zahteva ratifikacija vseh držav pogodbenic.

1 Konvencijski nadzorni mehanizem

Konvencijski nadzorni mehanizem tvorita ESČP, ki kot sodno telo zagotavlja spoštovanje, varovanje in uresničevanje konvencijskih pravic in svoboščin, ter Odbor ministrov, ki je statutarno telo, pristojno nadzirati izvršitve sodb ESČP.

2 Evropsko sodišče za človekove pravice

ESČP je stalna institucija, ki zagotavlja spoštovanje obveznosti, ki so jih države pogodbenice sprejele s Konvencijo in njenimi protokoli. Zaradi obstoja EKČP in sodne prakse ESČP je varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin okrepljeno na nacionalni ravni. Podrobnejši način delovanja ESČP je urejen v konvencijskem besedilu (predvsem II. delu EKČP). V nadaljevanju izpostavimo njegovo sestavo in nekatere ključne pristojnosti.

Sestava ESČP sledi pravilu, po katerem ima to sodišče toliko sodnikov, kolikor je držav pogodbenic. Ker iz vsake države pogodbenice prihaja en sodnik, je teh danes sedeminštirideset. Sodniki delujejo na Sodišču v osebnem svojstvu in so pri svojem delu neodvisni in nepristranski. Za opravljanje te funkcije morajo izpolnjevati nekaj meril, predpisanih v EKČP (21. člen). Poleg moralnih kvalitiet (»visok moralni ugled«) in merila strokovnosti (izpolnjevati morajo »zahtevane pogoje za opravljanje visokih pravosodnih funkcij ali pa morajo biti splošno priznani pravni strokovnjaki«) velja tudi starostno merilo, po katerem morajo biti kandidati »mlajši od 65 let na dan, do katerega Parlamentarna skupščina zahteva seznam treh kandidatov«, ki jih imenuje vlada države pogodbenice. S tem naj bi se doseglo, da bi sodniki dokončali celotni devetletni mandat, za katerega so izvoljeni. Njihova ponovna izvolitev ni dovoljena. Poleg omenjenih meril je Parlamentarna skupščina oblikovala še nekatera dodatna merila, denimo, da mora kandidat poznati najmanj en delovni jezik Sveta Evrope; da mora biti sestava ESČP spolno uravnotežena; da kandidati oddajo življenjepis na standardiziranem obrazcu; da imajo osebni razgovor pred pristojnim odborom Parlamentarne skupščine. Izvolitveni proces ima dve fazi. V nacionalnem izbirnem postopku vlada države pogodbenice identificira tri kvalificirane kandidate za sodnike ESČP. Izbirni postopek v okviru Sveta Evrope izvede Parlamentarna skupščina, ki pred glasovanjem preveri, ali kandidati s seznama izpolnjujejo omenjena merila, potem pa z večino glasov izvoli sodnika ESČP (22. člen EKČP).

Verjetno najbolj poznana pristojnost ESČP, ki predstavlja glavnino njegovega dela, je odločanje o pritožbah posameznikov. ESČP lahko sprejme pritožbo od katerekoli osebe, nevladne organizacije ali skupine posameznikov, ki zatrjujejo, da so žrtve kršitve konvencijskih pravic, ki jo je povzročila država pogodbenica (34. člen EKČP). Določen poudarek na predavanjih namenimo izbrani sodni praksi ESČP, in sicer tistim zadevam, v katerih so bile pritožbe vložene proti Republiki Sloveniji (v zvezi s pravico do sojenja brez nepotrebnega odlašanja npr. zadeva Lukenda proti Sloveniji, št. 23032/02, 6. 10.

2005, v zvezi s pravico do spoštovanja zasebnega življenja pa zadeva Benedik proti Sloveniji, št. 62357/14, 24. 4. 2018).

Ključno je razumevanje subsidiarne vloge konvencijskega mehanizma varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. ESČP ne more nadomestiti nacionalnega sodnika, saj je prav slednji tisti, ki je praviloma v boljšem položaju kot ESČP, da obravnava kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin v konkretnem primeru, ker najbolje pozna dejanski stan in pravni okvir spora. Tako je razumljivo, da so države pogodbenice tiste, ki imajo glavno odgovornost zaščititi konvencijske pravice in svoboščine. To pomeni, da morajo vsakomur, ki se nahaja v okviru njihove jurisdikcije, zagotoviti te pravice in učinkovito pravno sredstvo pred domačimi organi, če so mu bile te pravice kršene. ESČP sme obravnavati zadevo šele potem, ko so bila izčrpana vsa domača pravna sredstva in v štirih mesecih od dne, ko je bila sprejeta dokončna odločitev po domačem pravu. Skladno s subsidiarno naravo EKČP strasbourgško sodišče državi, glede katere je ugotovilo, da krši konvencijsko pravico ali svoboščino, praviloma ne naloži določenega ukrepa, temveč je izbira ustreznega ukrepa, s katerim bo sodba ESČP izvršena, prepuščena državi pogodbenici. Države pogodbenice uživajo polje proste presoje (*margin of appreciation*) pri uporabi in uresničevanju EKČP. V tem smislu je vloga ESČP nadzorna, saj mora v okviru postopka s pritožbo preveriti, ali so odločitve nacionalnih organov skladne s konvencijo in protokoli, upoštevajoč polje proste presoje.

Seznamimo se tudi s postopkom s pilotno sodbo, do katerega uveljavitve je prišlo zaradi ponavljajočih primerov, ki izvirajo iz istega sistemskega problema države pogodbenice. Upoštevno je Pravilo 61 Poslovnika ESČP, po katerem to sodišče »začne postopek s pilotno sodbo in sprejme pilotno sodbo, kadar dejstva iz pritožbe razkrivajo obstoj strukturnega ali sistemskega problema ali druge podobne nepravilnosti delovanja v državi pogodbenici«, to pa je vzrok številnih drugih nerešenih zadev in hkrati vodi v nove pritožbe. Postopek sproži ESČP na lastno pobudo ali na zahtevo ene od strank postopka. Omenimo pilotni sodbi ESČP v zadevah Kurić in drugi proti Sloveniji, št. 26828/06, 12. 3. 2014, ter Ališić in druga proti BiH, Hrvaški, Srbiji, Sloveniji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, št. 60642/08, 16. 7. 2014.

Poleg odločanja o pritožbah ESČP odloča tudi o meddržavnih pritožbah (33. člen EKČP; glej zadeva Slovenija proti Hrvaški, št. 54155/16, 18. 11. 2020), na zahtevo Odbora ministrov pa daje svetovalna mnenja o pravnih vprašanjih v zvezi z razlago Konvencije in njenih protokolov (47. člen EKČP). Z uveljavitvijo Protokola št. 16 ESČP na zaprosilo najvišjih sodišč držav pogodbenic izreka svetovalna mnenja o načelnih vprašanjih, ki se nanašajo na razlago ali uporabo konvencijskih pravic in svoboščin (glej npr. svetovalno mnenje Request no. P16-2018-001, ki ga je veliki senat sprejel 10. 4. 2019 glede pravnega razmerja med otrokom in materjo, ki ni njegova biološka mati, v primerih nadomestnega materinstva).

3 Odbor ministrov

Neizvršitev sodbe ESČP pomeni nespoštovanje EKČP in ESČP, krši mednarodnopravno in notranjepravno obveznost, ki jo ima država, ogroža avtoriteto ESČP ter spodkopava pomen, vzpostavljene standarde in učinkovitost konvencijskega mehanizma varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Država članica je odgovorna, da izvrši sodbo ESČP, kar pomeni izplačilo pravičnega zadoščenja ter sprejetje posamičnih in splošnih ukrepov (npr. zakonodajne spremembe).

Sodbe ESČP so dokončne in zavezujoče. Treba jih je izvršiti. Države članice morajo spoštovati končno sodbo ESČP v vsaki zadevi, v kateri nastopajo kot stranke. Ta sodba se pošlje Odboru ministrov, ki nadzoruje njeno izvršitev. V fazi nadzora Odbor ministrov sprejema odločitve v obliki resolucij. Z vmesno resolucijo opozori državo na pomanjkljivo izvršitev sodbe in ji predlaga ukrepe. S sklepno resolucijo ugotovi, da je država sprejela vse potrebne ukrepe za izvršitev sodbe oziroma da je prišlo do prijateljske poravnave. Če Odbor ministrov meni, da nadziranje izvršitve končne sodbe ovirajo težave pri razlagi sodbe, lahko zadevo predloži ESČP, da se izreče o razlagi. Prav tako Odbor ministrov lahko predloži temu sodišču vprašanje, ali je država pogodbenica izpolnila svoje obveznosti, če meni, da država zavrača spoštovanje končne sodbe v zadevi, v kateri je stranka.

Kot smo že omenili, pa so konvencijske pravice in svoboščine ter sodna praksa ESČP zavezujoče tudi širše, izven konteksta konkretnega spora, saj z razlago vzpostavljajo standarde varstva teh pravic in svoboščin, ki zavezujejo države pogodbenice.

4 Vprašanja za ponavljanje

- Obrazložite, kako lahko pride do spremembe EKČP.
- Pojasnite sestavo ESČP.
- Razložite postopek izvolitve sodnika ESČP.
- Navedite pristojnosti ESČP.
- Kaj pomeni subsidiarna vloga konvencijskega mehanizma varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin?
- Kaj pomeni doktrina polja proste presoje?
- Pojasnite, kdaj lahko posameznik vloži pritožbo na ESČP.
- Opredelite postopek s pilotno sodbo.
- Pojasnite, kateri statutarni organ nadzira izvršitev sodb ESČP.

Nastanek in ustavnopravna ureditev Evropske unije

EU je mednarodna organizacija z delovanjem, omejenim na evropsko celino, in s posebnostmi, ki v obsežnem delu odstopajo od drugih mednarodnih organizacij.

Kot Svet Evrope je tudi tedanja Evropska gospodarska skupnost nastala po drugi svetovni vojni. Ideja o sodelovanju in povezovanju med evropskimi državami je zrasla iz želje in potrebe po miru in trajnem sožitju. Po koncu druge svetovne vojne so bila v ospredju vprašanja, kako premostiti nesoglasja na evropski celini, kako ustvariti takšne gospodarske pogoje, ki bi omogočili rast in razvoj, obnovo porušene Evrope in zagotovili stabilne demokratične ureditve, in kako se spet uveljaviti v mednarodni skupnosti.

Tedanji francoski zunanji minister Robert Schuman, eden izmed ustanovnih očetov evropske integracije, je 9. 5. 1950 pozval k povezovanju evropskih držav. V svoji deklaraciji je med drugim povedal naslednje: »Svetovni mir se ne more zagotoviti brez ustvarjalnih prizadevanj, sorazmernih z nevarnostmi, ki ga ogrožajo. [...] Evropa ne bo nastala naenkrat ali v skladu z enotnim načrtom. Gradila se bo s pomočjo konkretnih dosežkov, ki bodo najprej oblikovali dejansko solidarnost. Združevanje narodov Evrope zahteva odpravo starega nasprotja Francije in Nemčije. Kakršen koli sprejet ukrep mora najprej zadevati ti dve državi.« Ključne besede so bile postopnost, solidarnost, združevanje, odprava nasprotij, postavitve temeljev, zvišanje življenjskega standarda, spodbujanje mirovnih dosežkov. Nezaupanje, ki je bilo prisotno med evropskimi državami, je bilo treba premostiti s sobivanjem, sodelovanjem in predvsem s soodvisnostjo. V duhu te postopnosti je Schuman pozval k ustanovitvi prve evropske skupnosti, to je bila Evropska skupnost za premog in jeklo. Države članice te skupnosti, ki so leta 1951 podpisale Pariško pogodbo, so bile Nemčija, Francija, Italija, Nizozemska, Belgija in Luksemburg. Pariška pogodba je prenehala veljati leta 2002, zato Evropska skupnost za premog in jeklo ne obstaja več. Iste države so leta 1957 ustanovile še dve evropski skupnosti: Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za jedrsko energijo.

Osredotočimo se na Evropsko gospodarsko skupnost. Njena naloga je bila, da z vzpostavitvijo skupnega trga in postopnim približevanjem ekonomskih politik držav članic v Skupnosti spodbuja skladen razvoj gospodarskih dejavnosti, stalno in uravnoteženo gospodarsko rast, povečano stabilnost, pospešeno višanje življenjske ravni in tesnejše odnose med državami, ki jih združuje. Evropske gospodarske skupnosti danes ni več, ker jo je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe v celoti nadomestila EU, ki je njena naslednica. V teh letih razvoja in poglobljanja je EU močno preseгла začetno gospodarsko

povezovanje in se danes z zunanjepolitičnim delovanjem utrjuje kot politična entiteta. Najpogosteje je še vedno označena kot mednarodna organizacija *sui generis*. Na njeno posebno naravo kaže razpetost med mednarodnim in nacionalnim načinom delovanja, med medvladno in naddržavno (komunitarno) metodo, med interesi držav članic, interesi državljanov Unije in skupnim evropskim interesom. Svoje naddržavne elemente, ki jih ima več kot katera koli druga mednarodna organizacija, črpa iz načela prenosa pristojnosti. Ta ima mednarodnopravni temelj v 1. členu PEU (»visoke pogodbenice med seboj ustanavljajo EU, na katero države članice prenašajo pristojnosti za uresničevanje svojih skupnih ciljev«) in notranjepravni temelj v 3.a členu ustave (Slovenija »prenese izvrševanje dela suverenih pravic« na EU, zato se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru EU, v Sloveniji »uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo« EU).

1 Ustavnopravni temelj Evropske unije

Temeljni ustavnopravni okvir EU tvorijo tri normativna besedila: PEU, ki vsebuje zlasti temeljna načela, cilje ter ključne institucionalne in organizacijske določbe; obsežnejša Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU), ki med drugim določa področja, razmejitev in način izvajanja pristojnosti EU; in Listina EU o temeljnih pravicah. Kljub morebitnemu razlikovanju med PEU kot »temeljno pogodbo z ustavno stvarino« in PDEU kot njenim »izvedbenim« delom ter katalogom pravic in svoboščin iz Listine EU o temeljnih pravicah so vsi trije instrumenti v razmerju prirejenosti, imajo torej enako pravno moč. Od ustanovne Rimske pogodbe in izvorne Evropske gospodarske skupnosti do današnje EU je preteklo veliko let, v katerih so države članice sklenile mednarodne pogodbe, s katerimi so Evropsko gospodarsko skupnost spremenile, nadgradile, poglobile. Ta zgodovinski razvoj podrobneje proučimo na predavanjih, v skripti pa ga naslovimo skozi dve paradigmi, ki sta med seboj povezani in vzporedni: širjenje (številčno spreminjanje članstva) in poglobljanje (kakovostna nadgradnja delovanja EU). K dosedanjim širitvam in poglobljanju EU so vodili predvsem interesi in koristi, ki so jih v evropski integraciji prepoznale države članice EU, deloma pa tudi povsem pragmatični razlogi. Dinamika, ki jo je prinesla vsakokratna širitev, je pomenila tudi prilagoditev ustavnopravnega temelja novim okoliščinam, novemu članstvu.

2 Širjenje Evropske unije

Od nastanka Evropske gospodarske skupnosti s šestimi ustanovnimi državami do današnje Unije sedemindvajsetih držav je prišlo postopoma. Slovenija je k EU pristopila 1. 5. 2004.

PEU v 49. členu ureja pristopni postopek. Država, ki bi želela pristopiti, mora izpolnjevati nekatera merila. Prvo merilo je geografske narave; za članstvo v EU lahko zaprosi evropska država. Drugo merilo je vrednostno. Ta država mora spoštovati vrednote, na katerih temelji EU, in si prizadevati za njihovo spodbujanje. Te vrednote so spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, pravna država in spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Poleg teh v pogodbi

navedenih meril mora država izpolnjevati tudi druga merila, ki jih sprejel Evropski svet. Merila, sprejeta na zasedanju Evropskega sveta leta 1993, znana kot kopenhavnska, zajemajo stabilnost družbenih in državnih institucij; delovanje tržnega gospodarstva, ki je sposobno prenesti konkurenčne pritiske na notranjem trgu; in sposobnost prevzeti obveznosti, ki izhajajo iz članstva, vključno z zavezanostjo ciljem politične, ekonomske in monetarne unije. Decembra 1995 je Evropski svet dodal še merilo prilagoditve upravnih struktur, da so sposobne delovati v EU. Dobro desetletje kasneje je Evropski svet sprejel strategijo širitve, ki ni usmerjena samo na države prosilke in njihovo izpolnjevanje predpisanih meril, temveč opozori tudi na sposobnost same EU, da sprejme nove članice in da je tudi po širitvi sposobna delovati politično, finančno in institucionalno.

Država prosilka naslovi prošnjo za pristop na Svet. O prošnji se obvestijo Evropski parlament in nacionalni parlamenti. Zaradi obsežne zakonodaje EU so pogajanja praviloma dolgotrajna. O prošnji odloča Svet soglasno po posvetovanju z Evropsko komisijo in po odobritvi Evropskega parlamenta. Sporazum med državami članicami in državo prosilko, tj. pristopna pogodba, morajo ratificirati vse države pogodbenice, torej tako države članice EU kot država prosilka. Poleg pristopnega postopka PEU v 50. členu predvideva tudi izstopni postopek. Do uporabe prostovoljne izstopne klavzule je prišlo v primeru Združenega kraljestva, ki od 31. 1. 2020 ni več država članica EU.

3 Poglobljanje Evropske unije

Kot je bilo že poudarjeno, za ustanovni pogodbi štejeta Rimska pogodba (danes PDEU), ki je ustanovila Evropsko gospodarsko skupnost, in Maastrichtska pogodba (PEU), ki je ustanovila EU. Današnji prečiščeni različici obeh pogodb odstopata od izvirnega besedila, ker se EU ves čas svojega obstoja pogloblja. Poglobljanje poteka po poti mednarodnih pogodb, ki jih sklepajo in ratificirajo države članice EU. Med pomembnejšimi pogodbami velja omeniti vsaj Enotni evropski akt (1987), Amsterdamsko pogodbo (1999), Pogodbo iz Nice (2003) in zadnjo ratificirano pogodbo, tj. Lizbonsko pogodbo (2009), ki je obsežno posegla v ustanovni pogodbi.

Te mednarodne pogodbe so posegle v besedilo ustanovnih pogodb in ga spremenile, dopolnile, nadgradile. Podrobneje to temo naslovimo tudi v okviru učne enote, posvečene ustavnopravni ureditvi EU: primarno pravo.

Razvoj EU ni končan, pravzaprav ne vemo, kdaj (če sploh) se bo končal in kako, saj je ena izmed značilnih lastnosti EU prav ta, da se nenehno razvija, da pravzaprav države članice z vsako novo pogodbo prenašajo na EU nove in več pristojnosti za uresničevanje skupnih ciljev. V teku je Konferenca o prihodnosti Evrope, ki bo trajala do pomladi 2022.

4 Vprašanja za ponavljanje

- Pojasnite, zakaj je nastala Evropska gospodarska skupnost in kako se je razvijala.
- Navedite, na katerih pogodbah temelji EU.
- Razmislite in utemeljite, zakaj je prišlo do širitvenih procesov v okviru EU.
- Katera merila mora izpolniti država, ki želi pristopiti k EU?
- Pojasnite koncept poglobitve ustavnopravnega temelja EU.

•

Institucionalna ureditev Evropske unije

EU deluje prek institucij, zato je poznavanje njene institucionalne ureditve ključno za razumevanje njenega delovanja, pa tudi učinkov, ki jih imajo odločitve EU na posameznike. PEU razlikuje med institucijami EU (Evropski parlament, Evropski svet, Svet EU, Evropska komisija, Sodišče EU, Evropska centralna banka in Računsko sodišče), posvetovalnima organoma (Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij) in drugimi telesi, ki tvorijo širši institucionalni okvir. Namen vseh teh teles je uveljavljati unijske vrednote, uresničevati njene cilje, služiti njenim interesom, interesom njenih državljanov in interesom držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto politik in ukrepov EU.

Za delovanje institucij EU zlasti veljata načeli institucionalnega ravnovesja in lojalnega sodelovanja. Načelo institucionalnega ravnovesja ima svojo politično in pravno dimenzijo. Razloži nam relativno moč posamezne institucije v razmerju do drugih institucij v ustavnopravni ureditvi EU. Hkrati pa gre za načelo, ki nadomešča v ustavnih ureditvah držav članic poznano načelo delitve oblasti. O slednjem namreč v okviru EU težko govorimo. Pomislimo samo na zakonodajne pristojnosti, ki si jih v EU z Evropskim parlamentom deli tudi Svet, sestavljen iz vladnih predstavnikov, torej izvršilne oblasti. Vsaka institucija EU deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s PEU in PDEU, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata obe pogodbi. Lojalno sodelovanje in zaupanje, da institucije ne prestopijo meja svojih pristojnosti, je ključno za uspešno in učinkovito delovanje EU.

1 Evropski parlament

Evropski parlament je predstavniška institucija državljanov Unije s sedežem v Strasbourgu. Ob uveljavitvi Rimske pogodbe leta 1958 se je imenoval Skupščina in je štel sto dvainštirideset članov, ki niso bili neposredno izvoljeni, temveč so opravljali dvojni mandat. Bili so namreč poslanci v nacionalnem parlamentu in istočasno delovali v okviru te skupščine. Pristojnosti Skupščine so bile izredno omejene, pravi odločevalski in zakonodajni organ je bil namreč Svet EU. S poglobljanjem EU je Skupščina pridobivala pomen, preimenovana je bila v Evropski parlament, ki so se mu širile pristojnosti, leta 1979 pa je prišlo tudi do prvih neposrednih volitev.

Evropski parlament sestavljajo člani, ki jih državljanji Unije izvolijo na splošnih, neposrednih in svobodnih volitvah s tajnim glasovanjem za mandatno dobo petih let. V

preteklosti so bile prisotne razprave, ali naj se člane Evropskega parlamenta voli po enotnih volilnih pravilih in enotnem postopku v vseh državah članicah. O tem zaenkrat ni poenotenih stališč, zato še vedno vsaka država članica izpelje volitve v Evropski parlament na podlagi svoje volilne zakonodaje.

Število članov Evropskega parlamenta ne sme preseči sedemsto petdeset, poleg predsednika. Državljeni so v Evropskem parlamentu zastopani proporcionalno upadajoče, z najnižjim pragom šestih članov na državo članico (npr. Malta) in najvišjim pragom šestindevetdeset sedežev (npr. Nemčija). Slovenija ima osem članov v Evropskem parlamentu. Izvoljeni člani se v Evropskem parlamentu ne združujejo po narodnosti, temveč glede na svoje politično prepričanje.

Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja tudi funkcijo političnega nadzora in posvetovanja (npr. glasovanje o nezaupnici Evropske komisije) ter volilno funkcijo (npr. izvoli predsednika Evropske komisije in evropskega varuha človekovih pravic).

2 Evropski svet

Evropski svet je politična institucija, ki jo sestavljajo voditelji držav ali vlad držav članic, predsednik Evropskega sveta in predsednik Evropske komisije. Pri njegovem delu sodeluje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Rimska pogodba takšne institucije ni predvidela. Ideja o sestajanju voditeljev držav članic se je pojavila šele leta 1974. Določbe o sestavi, pristojnostih in načinu sprejemanja odločitev v Evropskem svetu kažejo na težo, ki jo ta institucija zavzema v EU.

Evropski svet daje EU potrebne spodbude za njen razvoj ter zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje. Ni zakonodajalec in ne opravlja zakonodajne funkcije. Skrbi za usklajevanje med državami članicami in za premoščanje razlik, ki obstajajo med njimi. Razpravlja o najpomembnejših političnih vprašanjih. Ima tudi pomembno volilno funkcijo, saj med drugim imenuje Evropsko komisijo in visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter izvoli predsednika Evropskega sveta.

3 Svet Evropske unije

Svet EU je enovita institucija, ki je medvladno zasnovana in varuje interese držav članic. Sestavljajo jo predstavniki držav članic na ministrski ravni, ki so pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države in za izvrševanje glasovalne pravice.

Sestaja se v različnih sestavah glede na obravnavana področja. V PEU sta dve sestavi Sveta izrecno omenjeni, tj. Svet za splošne zadeve in Svet za zunanje zadeve. Svet za splošne zadeve je pridobil de iure vlogo koordinatorja, saj skrbi za doslednost dela različnih sestav Sveta ter za pripravo zasedanj Evropskega sveta in nadaljnje ukrepanje,

Svet za zunanje zadeve pa v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikuje zunanje delovanje Unije in zagotavlja doslednost ukrepanja na tem področju. Posebnost Sveta za zunanje zadeve je, da mu predseduje visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Za druge sestave Sveta namreč velja sistem skupinskega 18-mesečnega predsedovanja treh držav članic (t. i. trojka). V skladu s tem sistemom vsaka država članica izmenično predseduje sestavam Sveta za obdobje šestih mesecev na podlagi skupnega programa, s čimer je vzpostavljena programska kontinuiteta in dosežena usklajenost pri delovanju te institucije. Slovenija je dvakrat predsedovala Svetu EU, prvič v prvi polovici leta 2008, drugič v drugi polovici leta 2021.

Svet EU skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja tudi funkcijo oblikovanja politike (npr. oblikovanje skupne zunanje in varnostne politike in sprejemanje sklepov, potrebnih za določitev in izvajanje te politike) in usklajevanja, predvsem z drugimi institucijami (npr. usklajevanje ekonomskih politik držav članic).

4 Evropska komisija

Med vsemi institucijami EU je prav Evropska komisija tista, ki je odigrala osrednjo vlogo pri razvoju in poglobljanju evropske integracije. Bila je namreč gonilna sila najpomembnejših projektov v zgodovini EU, denimo vzpostavitve enotnega trga ter ekonomske in monetarne unije. Njena naloga je spodbujati skupni evropski interes.

Vprašanje sestave Evropske komisije je razpeto med njeno učinkovitostjo na eni ter legitimnostjo in reprezentativnostjo na drugi strani. Dokler ne bo sprejeta drugačna odločitev, se ohranja pravilo, po katerem ima Evropska komisija enako število članov, kot je držav članic EU. To pomeni, da je tudi v trenutni Evropski komisiji, katere petletni mandat se zaključuje leta 2024, sedemindvajset članov. Ti člani so izbrani na podlagi svoje splošne usposobljenosti in zavzetosti za Evropo med osebami, katerih neodvisnost je nedvoumna. Člani Evropske komisije morajo biti pri izvrševanju svojih obveznosti neodvisni. Delujejo sicer pod političnim vodstvom svojega predsednika, ki razporedi naloge ter zagotavlja učinkovitost in doslednost delovanja Evropske komisije.

Evropska komisija opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Velikokrat je označena za varuhinjo pogodb, saj skrbi, da se pravo EU spoštuje in uporablja. Pri tem lahko proti državam članicam, če ne izpolnjujejo svojih obveznosti na podlagi prava EU, pred Sodiščem EU najprej začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, kasneje pa lahko vloži še tožbo zaradi neizvršitve sodbe Sodišča EU. Pomembna je tudi vloga, ki jo ima v zakonodajnem postopku. Evropska komisija je praviloma izključna predlagateljica zakonodajnih aktov. S tem ko ima pravico predlagati akte, določa smer in vsebino razvoja EU. Evropska komisija pripravi predlog proračuna, proračun tudi izvršuje in upravlja programe. Daje pobude za letno in večletno načrtovanje EU.

5 Sodišče Evropske unije

Sodišče EU je sodni organ EU. Zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi PEU in PDEU. Sestavljajo ga Sodišče (nekdanje Sodišče Evropskih skupnosti), Splošno sodišče (nekdanje Sodišče prve stopnje) in specializirana sodišča (nekdanji sodni oddelki). Včasih je delovalo Sodišče za javne uslužbence EU kot specializirano sodišče, vendar je bilo leta 2018 ukinjeno, njegove pristojnosti pa so bile prenesene na Splošno sodišče. Sedež Sodišča EU je v Luksemburgu.

Izpostavimo predvsem način imenovanja sodnikov Sodišča EU in njegove pristojnosti. Medtem ko Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake države članice, ima Splošno sodišče najmanj po enega sodnika iz vsake države članice. Po zadnji sodni reformi to pomeni, da ima Splošno sodišče štiriinpetdeset sodnikov, kajti iz vsake države članice prihajata po dva sodnika. V okviru Sodišča EU deluje tudi enajst generalnih pravobranilcev, katerih naloga je, da pomagajo Sodišču. V konkretnih zadevah, ki se obravnavajo pred Sodiščem, generalni pravobranilci sodelujejo s pripravo in predstavitvijo obrazloženih sklepnih predlogov ali stališč. Ti za Sodišče niso obvezujoči, vendar jih pogosto upošteva.

Sodniki in generalni pravobranilci Sodišča so izbrani med osebami, katerih neodvisnost je nedvomna in ki so ustrezno usposobljene za imenovanje na najvišje sodniške položaje v svojih državah ali so priznani pravniki. Za sodnike Splošnega sodišča pa poleg neodvisnosti zadostuje izpolnitev pogoja usposobljenosti za imenovanje na visoke sodniške položaje. Tako sodnike in generalne pravobranilce Sodišča kot sodnike Splošnega sodišča imenujejo vlade držav članic v medsebojnem soglasju po posvetovanju z odborom, ki deluje na podlagi 255. člena PDEU, za dobo šestih let (z možnostjo ponovnega imenovanja). Omenjeni odbor daje mnenje o ustreznosti kandidatov za opravljanje nalog sodnika in generalnega pravobranilca. Zato je razumljivo, da je sestavljen iz visoko kvalificiranih oseb, ki so izbrane med nekdanjimi člani Sodišča EU, člani najvišjih nacionalnih sodišč in priznanimi pravniki, od katerih enega predlaga Evropski parlament. Odbor s kandidati opravi razgovor, kar mu omogoča, da oceni med drugim njihove strokovne izkušnje, pravno sposobnost, jezikovne sposobnosti in sposobnost prilagajanja večjezičnemu okolju, v katerem je več pravnih tradicij. Pričakuje se, da bodo tako izbrani kandidati uspešno in hitro vpeti v delo Sodišča EU. Svet EU sledi mnenju Odbora.

Pomembna pristojnost Sodišča EU je, da na predlog nacionalnih sodišč prehodno odloča o vprašanih glede razlage prava EU ali veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije in druga telesa EU. V okviru tega postopka Sodišče zagotavlja enotno razlago in uporabo prava EU na celotnem ozemlju EU. Sodišče EU tudi odloča o tožbah, ki jih vloži država članica, institucija, fizična ali pravna oseba (denimo v postopkih z ničnostno tožbo in tožbo zaradi nedelovanja). Podrobneje si nekatere postopke ogledamo v učni enoti o mehanizmih sodnega varstva. Sodišče EU je pristojno še za dajanje mnenj glede združljivosti predvidenega mednarodnega sporazuma, ki ga sklepa EU z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, s primarnim pravom EU. Kadar je

mnenje Sodišča odklonilno, predvideni sporazum začne veljati le, če se njegovo besedilo v spornem delu spremeni ali se ustrezno spremeni primarno pravo EU.

6 Druga telesa, organi in agencije

Poleg že omenjenih Računskega sodišča in Evropskega centralne banke še nekaj drugih teles ali položajev (vsako s svojimi pristojnostmi) tvori širši institucionalni okvir EU. Med temi velja omeniti Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki opravljata svetovalno funkcijo, Evropsko investicijsko banko, evropskega varuha človekovih pravic, evropskega nadzornika za varstvo podatkov in evropsko javno tožilstvo. V EU obstaja tudi razvejani splet decentraliziranih in izvajalskih agencij, ki zagotavljajo podporo delovanju EU na posameznem področju z izvajanjem tehničnih, znanstvenih, raziskovalnih ali organizacijskih nalog ter imajo sedeže v različnih državah članicah, kar pripomore k decentralizaciji EU. Primeroma navedemo Agencijo za sodelovanje energetske regulatorjev s sedežem v Ljubljani, Urad Evropske unije za intelektualno lastnino s sedežem v španskem mestu Alicante, Evropsko agencijo za pomorsko varnost s sedežem v Lizboni in Agencijo EU za temeljne pravice, ki ima sedež na Dunaju.

7 Vprašanja za ponavljanje

- Opredelite načelo institucionalnega ravnovesja.
- Pojasnite razliko med Svetom Evrope, Evropskim svetom in Svetom EU.
- Navedite institucije EU in pojasnite njihovo sestavo in temeljne pristojnosti.
- Pojasnite pomen in način delovanja Odbora iz 255. člena PDEU.
- Obrazložite, katere institucije EU sodelujejo v zakonodajnem postopku in na kakšen način.
- Pojasnite, zakaj v EU obstajajo agencije in kakšne naloge opravljajo.

Ustavnopravna ureditev Evropske unije: primarno pravo

V okviru učnih enot 6 in 7 podrobneje proučimo ustavnopravno ureditev EU. Zanima nas, kateri so pravni viri prava EU, kako jih lahko umestimo v hierarhijo pravnih aktov EU ter, ključno, kako ta hierarhija učinkuje na slovenski pravni red. Pojasnimo, da je pravni red EU sestavni del pravnih redov držav članic in zavezuje njihove organe, tudi sodišča.

1 Primarno pravo Evropske unije

Primarno pravo EU tvori temeljni (izvirni) pravni vir, ki se ne opira na predhodno ali hierarhično višji pravni vir. Med primarno pravo uvrstimo ustanovni pogodbi in njune revizije, Listino EU o temeljnih pravicah, pristopne pogodbe, splošna načela prava EU, pa tudi sodno prakso Sodišča EU.

Ustanovni pogodbi in njune revizije: Omenili smo, da se je EU že od začetka oblikovala manu legis, po pravni poti, z mednarodnimi pogodbami, sklenjenimi med državami članicami. Med primarne pravne vire EU štejemo ustanovni pogodbi, torej PEU in PDEU, in njune številne revizije (npr. Lizbonsko pogodbo) s priloženimi protokoli in prilogami. Vse to so po svoji pravni naravi mednarodne pogodbe, ki so posegle v besedilo ustanovnih pogodb in ga spremenile ali dopolnile.

Te pogodbe so vedno rezultat neposrednih pogajanj med vladami držav članic na medvladnih konferencah in predmet ratifikacij v državah članicah. Če ena izmed držav članic ne ratificira pogodbe, ta ne začne veljati za nobeno članico (primer Pogodbe o Ustavi za Evropo). Ker se ratifikacije izvajajo skladno z ustavnimi pravili držav članic, ponekod zadošča ratifikacija v parlamentu, ponekod pa se pred ratifikacijo izvede tudi referendum (npr. na Irskem). Zaradi napornih pogajanj, ki se utegnejo zavleči in praviloma vodijo v kompromisne odločitve, ter potrebe po ratifikacijah v vseh državah članicah je proces, v katerem pride v končni fazi do uveljavitve mednarodne pogodbe, dolgotrajen.

PEU in PDEU se lahko spremenita po rednem postopku ali po poenostavljenih postopkih (48. člen PEU). Če pride do redne revizije, potem spremembe začnejo veljati šele, ko jih ratificirajo vse države članice v skladu s svojimi ustavnimi pravili. Prožnejši postopki spreminjanja ustavnopravnega temelja EU so zato zaželeni. PEU ureja dve vrsti poenostavljenih revizijskih postopkov. Prvi je namenjen spremembam vseh ali nekaterih določb tretjega dela PDEU z naslovom Notranje politike in ukrepi EU. V tem primeru je Evropski svet tista institucija, ki lahko soglasno sprejme sklep o spremembi, vendar ta

sklep začne veljati šele, ko ga države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili. To pa spet pomeni, da se uveljavitev spremembe lahko zavleče. Po takšnem postopku je leta 2013 sicer začela veljati sprememba 136. člena PDEU glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je euro. V drugo vrsto poenostavljenih postopkov uvrščamo t. i. premostitvene klavzule. Po splošni premostitveni klavzuli se soglasje v Svetu ali sprejemanje zakonodajnega akta po posebnem zakonodajnem postopku preoblikuje v sprejem odločitve s kvalificirano večino ali po rednem zakonodajnem postopku, ne da bi prišlo do rednega postopka za spremembo pogodb.

Listina EU o temeljnih pravicah vsebuje preambulo, določbe o dostojanstvu, svoboščini, enakosti, solidarnosti, državljanskih pravicah in pravosodju ter splošne določbe o razlagi in uporabi Listine. Listina je bila sicer razglašena že decembra 2000, vendar za umestitev njenega besedila v Pogodbo iz Nice takrat ni bilo zadostne podpore. Ostala je »zgolj« sodobni katalog civilnih, političnih, socialnih in ekonomskih pravic in svoboščin s simbolnim pomenom in vlogo politične deklaracije. Mejniki njenega razvoja pomeni uveljavitev Lizbonske pogodbe, ko je Listina EU pridobila enako veljavo kot PEU in PDEU ter s tem postala del primarnega prava EU. Zavezuje institucije, organe, urade in agencije EU ob spoštovanju načela subsidiarnosti, države članice pa samo, ko izvajajo pravo EU. Uporaba listinskih pravic narekuje razumevanje vpetosti Listine EU v okolje, kjer so že globoko usidrani ustavni in konvencijski koncepti varstva človekovih pravic. Zato ji posvetimo pozornost v zadnji učni enoti.

Pristopne pogodbe prav tako uvrščamo med primarno pravo EU. Pojasnili smo že, da gre tudi v tem primeru za mednarodno pogodbo, katere podpisnice so na eni strani države članice EU, na drugi pa država pristopnica.

Sodno prakso Sodišča EU prištevamo k primarnim virom prava EU. Njegove odločitve tvorijo formalni pravni vir prava EU.

Splošna načela prava EU imajo v okviru ustavnopravne ureditve EU pomembno vlogo. Z njihovo pomočjo je Sodišče EU z veliko mero ustvarjalnosti vsebinsko zapolnilo praznine Rimske pogodbe. V okviru tega predmeta jih razdelimo na tista načela, ki se raztezajo na razmerje med oblastjo in posameznikom ter izražajo kakovost pravnega reda EU, in tista, ki postavljajo temelje ustavnopravne ureditve EU in naslavljajo razmerje med unijskim in nacionalnim pravnim redom.

V sklopu prvo navedenih splošnih načel prava EU izpostavimo načelo enakosti oziroma nediskriminacije (2. člen PEU, 18. in 19. člen PDEU), načelo vladavine prava (2. člen PEU in 7. člen PEU glede kršitev vrednot), načelo spoštovanja temeljnih pravic (2. in 6. člen PEU) ter demokratična načela (2. člen PEU in naslov II PEU). Ta načela je sprva oblikovalo Sodišče EU, pri zapolnitvi praznin je črpalo iz ustavnih tradicij držav članic. Danes so, kot je mogoče videti, ta načela zapisana v PEU in PDEU. Na predavanjih jih proučimo tudi skozi izbrano sodno prakso Sodišča EU.

V okviru demokratičnih načel posebej opozorimo na koncept državljanstva Unije, ki ga je uvedla Maastrichtska pogodba. Državljanstvo Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije torej ne nadomesti nacionalnega državljanstva. Pravice, ki jih PDEU zagotavlja državljanom EU, so med drugim: pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic EU; pravica voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in občinskih volitvah v tisti državi članici EU, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te države; pravica do diplomatske in konzularne zaščite druge države članice EU, če država članica, katere državljani so, na ozemlju tretje države nima predstavnitva; pravica naslavljanja peticije na Evropski parlament in obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic ter na druge institucije in posvetovalne organe v enem izmed uradnih jezikov EU in prejeti odgovor v istem jeziku; možnost vložitve evropske državljanske pobude; in pravica dostopa do dokumentov vseh institucij, organov, uradov in agencij v EU. Zaradi želje in potrebe po okrepitevi demokratične komponente v EU, sta se z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe denimo povečali vloga Evropskega parlamenta in vpetost nacionalnih parlamentov v delo EU, Listina EU o temeljnih pravicah je postala pravno zavezujoča, delovanje Sveta EU, ko razpravlja in glasuje o osnutku zakonodajnega akta EU, pa je postalo javno.

V sklopu splošnih načel prava EU, ki postavljajo temelje ustavnopravne ureditve EU, na predavanjih podrobno in tudi skozi upošteveno sodno prakso Sodišča EU proučimo vsaj naslednja v tej skripti na kratko omenjena načela.

Načelo prenosa pristojnosti pomeni, da EU deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice za uresničitev ciljev, določenih v PEU in PDEU (drugi odstavek 5. člena PEU). To načelo ureja razmejitev pristojnosti. Svoj notranjepravni temelj ima v 3.a členu slovenske ustave. Omenimo nekaj vrst pristojnosti EU (2.–6. člen PDEU). Na področjih, na katerih ima EU izključno pristojnost (npr. carinska unija; monetarna politika držav članic evroobmočja), lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte. Na teh področjih države članice ne smejo ukrepati, razen če imajo izrecno pooblastilo EU ali kadar izvajajo akte EU. Kjer si EU deli pristojnost z državami članicami (npr. notranji trg, varstvo potrošnikov in promet), lahko sprejemajo ukrepe tako EU kot države članice, vendar slednje le, kolikor svoje pristojnosti ne izvaja EU. Države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je EU odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati. V okviru komplementarne ali dopolnjujoče pristojnosti (npr. varovanje in izboljšanje človekovega zdravja, kultura in turizem) EU sprejema ukrepe za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomeščala njihovo pristojnost ali zahtevala harmonizacijo nacionalnih zakonodaj. Načelo subsidiarnosti ureja izvajanje pristojnosti in pomeni, da EU na področjih, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost, lahko deluje, le če in kolikor ciljev določenih ukrepov države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč jih je lažje doseči na ravni EU zaradi njihovega obsega ali zaradi njihovih učinkov (tretji odstavek 5. člena PEU). Načelo sorazmernosti je povezano z načelom subsidiarnosti in pomeni, da ukrepi EU vsebinsko in formalno ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje pogodbenih ciljev (četrti odstavek 5. člena PEU).

Načelo avtonomnosti je zaživel s sodno prakso Sodišča EU. Pomeni, da je pravni red EU samostojen, avtonomen pravni red, ki se razvija neodvisno od pravnih redov držav članic. Avtonomnost je posledica prenosa izvrševanja dela suverenih pravic z držav članic na EU. V tem kontekstu posebej omenimo nekaj sodb Sodišča, in sicer v zadevah Van Gend en Loos, 26/62, 5. 2. 1963, in Costa proti E.N.E.L., 6/64, 15. 7. 1964. Sodišče je v sodbi v zadevi Les Verts proti Evropskemu parlamentu, 294/83, 23. 4. 1986, nekdanjo PES opredelilo kot »temeljno ustavno listino«. Oziroma, kot je v 21. točki obrazložitve mnenja 1/91, 14. 12. 1991, razložilo Sodišče: »[...] Pogodba EGS je, čeprav sklenjena v obliki mednarodnega sporazuma, ustanovna listina pravne skupnosti. Glede na ustaljeno sodno prakso Sodišča ES so pogodbe Skupnosti ustvarile nov pravni red, v dobro katerega so države omejile, na čedalje bolj razširjenih področjih, svoje suverene pravice in katerega subjekti so ne same države članice, temveč tudi njihovi državljani [...] Bistveni značilnosti tako ustvarjenega pravnega reda Skupnosti sta predvsem njegova primarnost pred pravom držav članic ter neposredni učinek vrste določb, ki zadevajo njihove državljane in njih same«.

Načelo primarnosti je neločljivo povezano s posebno ustavnopravno naravo EU in pomeni, da ima v primeru trka med pravom EU in pravom države članice (ne glede na hierarhijo nacionalnih pravnih aktov in ne glede na čas sprejetja ali uveljavitve domačega predpisa) vedno prednost pravo EU. Primarnost prava EU narekuje, da se s pravom EU neskladen nacionalni predpis v konkretnem primeru ne uporabi, spremeniti ali razveljaviti pa ga pravo EU ne sme. Načelo primarnosti prava EU je ključno za enotno uporabo prava EU in učinkovito delovanje EU, celo za njen obstoj. Utemeljeno je z načelom prenosa pristojnosti, saj je bila suverena odločitev držav članic, da prenesejo izvrševanje dela suverenih pravic na nekaterih področjih na EU. Načelo primarnosti prava EU ni zapisano v PEU ali PDEU, čeprav ga je Sodišče vzpostavilo že leta 1964 v zadevi Costa proti E.N.E.L. Najdemo ga v Izjavi (št. 17) o primarnosti, ki je bila leta 2007 priložena sklepni listini medvladne konference in v kateri je zapisano, da »imajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi Pogodb, prednost pred pravom držav članic, in sicer pod pogoji, določenimi v navedeni sodni praksi«. Pojasnimo, da pravni red EU in pravne rede držav članic, tudi slovenskega, razumemo kot prirejene pravne rede; pravne rede, ki so torej heterarhično urejeni in soobstajajo, razen kadar med njimi pride do trka, takrat pa skladno z načelom primarnosti prednost dobi pravo EU.

Načelo neposredne uporabe pomeni, da se nekateri akti EU (pogodbi, uredbe, sklepi) na ozemlju države članice uporabljajo neposredno, torej postanejo del nacionalnega pravnega reda, ne da bi jih bilo treba prenesti v ta red.

Načelo neposrednega učinka se nanaša na kvaliteto norme prava EU, da ta prenaša na posameznika pravice, ki jih posameznik lahko uveljavlja v postopku pred sodišči. Sodišče EU je priznalo neposredni učinek določbam prava EU, če izpolnjujejo določeno kvaliteto, ker ciljev pogodb ne bi bilo mogoče doseči, če njihovi naslovniki ne bi mogli uveljavljati

svojih pravic neposredno pred nacionalnimi sodišči. Kvaliteta norme se – z besedami generalnega pravobranilca v zadevi Banks, C-128/92 – vidi v jasnosti, natančnosti, brezpogojni naravi, popolnosti pravila in v odsotnosti odvisnosti te norme od diskrecije, ki jo država članica ohranja pri prenosu prava EU v svoj pravni red. Določba prava EU ima neposredni učinek, če kumulativno izpolnjuje merila, ki jih je Sodišče EU vzpostavilo v sodbi v zadevi Van Gend en Loos: da je določba zadosti jasna in natančna; da je brezpogojna; da ne potrebuje nobenih izvedbenih ukrepov in da državam članicam ne pušča nobene diskrecije. Ta merila so se z leti zrahljala. Kot sta razložila Lenaerts in Corthaut (2006, str. 311), se klasična merila (tj. da je namen določbe prenesti pravico na posameznika in mora zato biti ta določba zadosti jasna, natančna in brezpogojna) »uporabljajo ne glede na pravni akt, v katerem je mogoče najti to pravico«. Če izpolnjuje ta merila, potem ima določba neposredno uporabnega akta neposredni učinek tako v vertikalnih (posameznik – država) kot v horizontalnih (posameznik – posameznik) razmerjih. Specifike tega načela v zvezi z direktivami, ki niso neposredno uporaben akt, naslavljam v naslednji učni enoti.

2 Mednarodni sporazumi

Med pravne vire prava EU uvrstimo tudi mednarodne sporazume, in sicer tiste, ki jih sklepa EU z eno ali več tretjimi državami oziroma mednarodnimi organizacijami (ti sporazumi so v izključni pristojnosti EU) in mešane sporazume. Slednje sklepajo EU in države članice na eni ter tretje države ali mednarodne organizacije na drugi strani. V tem primeru je potrebna tudi ratifikacija držav članic. Kot je že ugotovilo Sodišče EU, so ti sporazumi integralni del prava EU in jih v hierarhiji pravnih aktov EU uvrstimo med primarno in sekundarno pravo EU. Omenili smo že, da je za presojo skladnosti teh mednarodnih sporazumov (seveda še pred njihovim začetkom veljave) s PEU in PDEU pristojno Sodišče EU.

3 Vprašanja za ponavljanje

- Obrazložite koncept primarnega prava EU.
- Navedite, kako se lahko spreminja besedilo PEU in PDEU.
- Pojasnite načelo prenosa pristojnosti in navedite njegov unijski in notranjepravni temelj.
- Pojasnite razliko med načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.
- Razložite, zakaj je pomembno, da je pravni red EU avtonomen.
- Navedite, kako je Sodišče EU utemeljilo vzpostavitev načela primarnosti prava EU.
- Obrazložite razliko med načelom neposredne uporabe in načelom neposrednega učinka prava EU.
- Pojasnite, katere mednarodne sporazume uvrstimo med pravne vire prava EU in zakaj.

Ustavnoppravna ureditev Evropske unije: sekundarno pravo

Sekundarno pravo EU je izredno obsežno. To so pravni akti, ki jih sprejemajo institucije in druga telesa te organizacije za izpolnjevanje svojih pogodbeno določenih nalog oziroma za uresničevanje pogodbenih ciljev. Temeljijo na primarnem pravu EU in ga podrobneje urejajo ter s tem tudi nadalje razvijajo. Vrste pravnih aktov EU so: zavezujoči uredbe, direktive in sklepi ter nezavezujoča priporočila in mnenja (288. člen PDEU).

1 Uredba

Uredba se splošno uporablja, je v celoti zavezujoča in se neposredna uporablja v vseh državah članicah EU. To pomeni, da smo njeni naslovniki vsi: posamezniki, pravne osebe in države članice. Za njeno uporabo pa niso potrebni nadaljnji akti držav članic, s katerimi se bi uredba prenesla v nacionalni pravni red. Uredba nalaga torej obveznost ravnanja. Zagotavlja unifikacijo ali poenotenje pravne ureditve na ozemlju celotne EU. V skladu z načelom primarnosti ima v primeru kolizije uredba vedno prednost pred nacionalnim pravnim aktom. Določba uredbe ima neposredni učinek, če izpolnjuje že omenjena merila iz sodbe v zadevi Van Gend en Loos, kar pomeni, da se posameznik na to določbo lahko sklicuje v postopkih pred pristojnimi nacionalnimi organi in to tako v vertikalnih (npr. zadeva Leonasio, 93/71, 17. 5. 1972) kot v horizontalnih razmerjih (npr. zadeva Antonio Muñoz y Cia SA and Superior Fruticola SA, C-253/00, 17. 9. 2002).

2 Direktiva

Direktiva zavezuje le države članice, na katere je naslovljena; praviloma (z redkimi izjemami) so to vse države članice EU. Zavezujoča je glede cilja, ki ga je treba doseči, medtem ko je izbira oblike in metod prepuščena državam članicam. Nalaga torej obveznost rezultata in je akt harmonizacije. Z začetkom veljave direktiva še ne postane del pravnega reda države članice, saj se ne uporablja neposredno, temveč jo morajo države članice do predpisanega roka šele prenesti v svoj pravni red. Iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da država članica, na katero je naslovljena direktiva, v obdobju, ki ga ta direktiva določa za njen prenos, ne sme sprejeti nobenih predpisov, ki bi lahko resno ogrozili uresničitev cilja, ki ga določa direktiva. Ko je direktiva prenesena v nacionalni pravni red, država članica o tem uradno obvesti Evropsko komisijo. V skladu z načelom primarnosti ima v primeru kolizije direktiva vedno prednost pred nacionalnim predpisom.

Prav zato ker direktiva ni neposredno uporabna, ampak narekuje pravilen, celovit in pravočasen prenos v nacionalni pravni red, se v zvezi z njo pojavi vprašanje, ali je

potemtakem sploh mogoče, da se posameznik nanjo sklicuje pred pristojnimi sodišči. Kljub temu da direktiva ni neposredno uporaben akt, imajo njene določbe lahko vertikalni neposredni učinek, nikoli pa horizontalnega. Če določba direktive posamezniku daje pravice, jih posameznik lahko uveljavlja pred sodišči države članice in jih ta morajo varovati, vendar samo v sporu proti državi članici (torej v vertikalnem razmerju) ter če ta določba izpolnjuje že omenjena merila Van Gend en Loos in če jo država v predpisanem roku ni prenesla v svoj pravni red (npr. zadeva Ratti, 148/78, 5. 4. 1979). Da imajo direktive – ob izpolnjevanju teh meril – neposredni učinek, je Sodišče EU v svoji sodni praksi utemeljilo s tremi razlogi. V 12. točki obrazložitve sodbe v zadevi Van Duyn (41/74, 4. 12. 1974) je navedlo dva razloga. Prvič, da »je še posebno v primerih, kjer organi Skupnosti z direktivo obvežejo države članice, da sprejmejo določeno stališče, polni učinek takega akta lahko zmanjšan, če se upravičenci ne bi mogli sklicevati nanj pred sodišči«, in, drugič, ker nacionalna sodišča na luksemburško Sodišče »brez izjem naslavlajo vprašanja glede veljavnosti in razlage vseh aktov institucij, pomeni tudi, da se na te akte lahko sklicujejo posamezniki pred nacionalnimi sodišči [...]«. V sodbi v zadevi Ratti (22. točka obrazložitve) je dodalo, tretjič, da se država članica, ki v predpisanem roku ni prenesla direktive v svoj pravni red, v sporu proti posamezniku ne sme sklicevati na to, da obveznosti iz direktive ni izpolnila.

V praksi nemalokrat prihaja do težav pri prenosu direktiv v nacionalne pravne rede. Če direktiva ni prenesena v pravni red ali je ta prenos nepravilen, nepopoln ali zamuden, nastopijo pravne posledice. Evropska komisija lahko proti državi članici začne postopek zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU, posameznik pa proti državi članici lahko vložijo odškodninsko tožbo. V prvem primeru se postopek odvija pred luksemburškim Sodiščem, v drugem primeru pa pred nacionalnim sodiščem.

Sodišče EU je v svoji sodni praksi vzpostavilo pravno podlago za odgovornost države članice za škodo, ki nastane zaradi povzročene kršitve prava EU. Posameznik lahko proti državi članici pred nacionalnim sodiščem vložijo odškodninsko tožbo, če denimo država članica direktive ni prenesla v predpisanem roku v svoj pravni red (združeni zadevi Francovich, Bonifaci in drugi, C-6/90 in C-9/90, 19. 11. 1991) ali zaradi kršitve prava EU, ki jo povzroči bodisi zakonodajna (združeni zadevi Brasserie du Pêcheur in Factortame Ltd in drugi, C-46/93 in C-48/93, 5. 3. 1996) bodisi sodna veja oblasti (zadeva Köbler, C-224/01, 30. 9. 2003).

Ob načelu neposrednega učinka in vzpostavljenem mehanizmu odškodninske odgovornosti države zaradi kršitve prava EU omenimo še eno možnost, ki jo je s sodno prakso vzpostavilo Sodišče EU. To je načelo oziroma obveznost evropskoskladne razlage, ki pomeni, da je treba nacionalno pravo razlagati v luči besedila in namena direktive (zadeva von Colson in Kamann, 14/83, 10. 4. 1984).

3 Sklep

Sklep je v celoti zavezujoč pravni akt. Če določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje.

4 Nezavezujoči akti: priporočila in mnenja

Priporočila in mnenja so nezakonodajni pravni akti, ki nimajo zavezujoče moči, kar izključuje njihov neposredni učinek. Ti akti štejejo med mehkopravne instrumente, ki lahko ustvarjajo pravne in praktične učinke.

5 Hierarhija sekundarnih pravnih aktov Evropske unije

Uredbe, direktive in sklepi se lahko sprejemajo v treh kategorijah: (1) kot zakonodajni akti, (2) kot delegirani akti (sprejeti po postopku iz 290. člena PDEU) ali (3) kot izvedbeni akti (sprejeti po postopku iz 291. člena PDEU). Zakonodajni akt je tisti pravni akt, ki se sprejema po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku. Zakonodajni postopek v EU se začne na podlagi predloga zakonodajnega akta, ki ga pripravi praviloma Evropska komisija. Zato je razumljivo, če si države članice prek svojih predstavnikov v institucijah, druge institucije EU in civilna družba želijo vplivati na Evropsko komisijo že v zgodnejši fazi oblikovanja zakonodajnega predloga oziroma jo prepričati, naj sploh pripravi zakonodajni predlog. Svet od Evropske komisije lahko zahteva pripravo vseh študij, ki so po njegovem mnenju potrebne za doseganje skupnih ciljev, in predložitev ustreznih predlogov (241. člen PDEU). Tudi Evropski parlament lahko zahteva, da Evropska komisija predloži ustrezne predloge glede vprašanj, o katerih meni, da je za izvajanje PEU in PDEU treba sprejeti akt EU (225. člen PDEU). V obeh primerih ostaja odločitev, ali bo pripravila predlog ukrepov, v rokah Evropske komisije. Ima pa dolžnost pojasniti razloge, če se odloči, da predloga ne bo predložila. Tudi kvalificirano število državljanov Unije (najmanj milijon državljanov Unije iz večjega števila držav članic) jo lahko z evropsko državljansko pobudo pozove, naj v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje PEU in PDEU treba sprejeti pravni akt EU (četrti odstavek 11. člena PEU). Evropska državljanska pobuda je izraz načela participativne demokracije v EU z željo, da okrepi javno razpravo o evropski politiki.

Zakonodajni akti se praviloma sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku, ki daje enako težo Evropskemu parlamentu in Svetu EU. Za ta postopek je torej značilno, da zakonodajni akt sprejmeta oba sozakonodajalca. Če je predlog zakonodajnega akta v kateri koli fazi postopka zavrnjen oziroma Evropski parlament in Svet EU ne moreta doseči kompromisne odločitve, predlog ni sprejet in se postopek konča. Postopek je podrobneje obrazložen v 294. členu PDEU. V posebnih primerih, ki so določeni v pogodbah, se uredbe, direktive in sklepi sprejmejo po posebnem zakonodajnem postopku, ko jih sprejme ali Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa, pogosteje, Svet s sodelovanjem (in sicer po posvetovanju ali odobritvi) Evropskega parlamenta.

6 Vprašanja za ponavljanje

- Opredelite sekundarno pravo EU.
- Pojasnite razliko med uredbami in direktivami.
- Pojasnite, ali ima uredba neposredni učinek in kdaj.
- Pojasnite, ali ima direktiva neposredni učinek in kdaj.
- Utemeljite pomen odškodninske odgovornosti države članice zaradi kršitve prava EU.
- Kaj so mehkopravni instrumenti?
- Razložite hierarhijo sekundarnih pravnih aktov.
- Izpostavite značilnosti rednega zakonodajnega postopka v EU.

Mehanizmi sodnega varstva v Evropski uniji

1 Postopek predhodnega odločanja

Ta postopek izraža posebno področje sodnega sodelovanja med nacionalnim sodiščem in Sodiščem EU, ki je pomembno z več vidikov. Sodbe Sodišča EU, s katerimi je to globoko poseglo v pravni red EU in ga sooblikovalo ter vzpostavilo ključne koncepte, ki še danes veljajo v EU in – čeprav brez pravne podlage v pogodbah – živijo in se razvijajo prek sodne prakse Sodišča EU (npr. koncepti primarnosti, neposrednega učinka, odškodninske odgovornosti države članice), izvirajo iz postopka predhodnega odločanja. Prav tako ta mehanizem nudi posredno varstvo pravic posameznika, s tem ko mu omogoča, da prek tega postopka pride do Sodišča EU. Ti postopki pomenijo glavnino dela Sodišča EU. V okviru tega postopka luksemburško Sodišče razlaga pravo EU in odloča o veljavnosti sekundarnega prava EU, njegove odločitve pa so zavezujoče za vse in vsakogar, veljajo namreč erga omnes, ne samo za nacionalno sodišče, ki sodi v postopku v glavni stvari. Postopek omogoča enotno uporabo prava EU na celotnem ozemlju te organizacije. V prvi zadevi, ki je potekala v okviru tega postopka pred Sodiščem EU (zadeva Bosch, 13/61, 6. 4. 1962), je generalni pravobranilec navedel, da ta postopek »mora voditi k resničnem in bogatem sodelovanju med nacionalnimi sodišči in Sodiščem Evropskih skupnosti z vzajemnimi spoštovanjem obeh pristojnosti«.

Postopek predhodnega odločanja torej ni pritožbeni postopek, temveč vmesni postopek. Nacionalno (predložitveno) sodišče prekine postopek, ko potrebuje razlago prava EU ali odločitev o veljavnosti sekundarnega prava EU, in posreduje vprašanje Sodišču EU v predhodno odločanje. Ko Sodišče EU odloči, njegova odločitev zavezuje (tudi) predložitveno sodišče, ki nadaljuje z odločanjem v konkretnem postopku in – upoštevajoč sodbo Sodišča EU – tudi sprejme odločitev. Postopek predhodnega odločanja ne gre razumeti kot postopek, ki vzpostavlja hierarhičen odnos med predložitvenim sodiščem in Sodiščem EU. Njun odnos je in mora biti sodelovalni. Da je temu tako, se morata obe udeleženi sodišči zavedati svojih omejitev in delovati izključno v mejah svojih pristojnosti. Razlaga prava EU in odločitev o neveljavnosti sekundarnega akta EU je izključno v rokah Sodišča EU, medtem ko nacionalno sodišče uporablja pravo EU. Sodišče EU ne sme razložiti nacionalnega predpisa ali odločiti o njegovi veljavnosti. Prav tako ne sme končati spora, ki poteka pred nacionalnim sodiščem. O postavitvi vprašanja v predhodno odločanje odloči izključno nacionalno sodišče, pri tem ni vezano na predlog stranke v postopku.

PDEU v 267. členu razlikuje med sodišči, ki lahko zastavijo vprašanje v predhodno odločanje (fakultativna predložitev), in tistimi, ki ga morajo (obligatorna predložitev). Predložitveno dolžnost ima tisto sodišče, zoper odločitev katerega v nacionalnem pravu ni pravnega sredstva (zadnjestopenjsko sodišče). Katero sodišče je to, ni povsem stvar avtomatizma. Najvišje sodišče v Sloveniji je Vrhovno sodišče, vendar ni to tisto sodišče, ki je v vseh postopkih zadnjestopenjsko. Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar je glede vprašanja njegove predložitvene dolžnosti treba ločiti med postopki za presojo ustavnosti in postopki z ustavnimi pritožbami. Presoja, ali gre za sodišče, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je torej konkretna.

Sodišče EU je v svoji bogati sodni praksi izoblikovalo nekaj pravil, ki razbremenjujejo zadnjestopenjska sodišča njihove predložitvene dolžnosti. Pri tem je treba ločiti med razlago prava EU in veljavnostjo sekundarnih aktov EU. Sodišče EU namreč ni pristojno odločati o veljavnosti primarnega prava EU.

V primeru razlage prava EU zadnjestopenjskim sodiščem ni treba zastaviti vprašanja v predhodno odločanje, (1) če vprašanje ni relevantno/ni bistveno, saj odgovor ne more vplivati na rešitev postopka; (2) če je bilo vprašanje že predmet prejšnjih odločitev Sodišča EU, četudi vprašanja niso strogo identična (odgovor torej izhaja iz prakse Sodišča EU, gre za doktrino *acte éclairé*; združene zadeve *Da Costa en Shaake N.V.* in drugi, 28/62, 29/62 in 30/62, 27. 3. 1963); in (3) če je pravilna uporaba prava EU tako očitna, »da ne dopušča nobenega prostora za kakršenkoli razumen dvom o načinu reševanja postavljenega vprašanja« (tj. doktrina *acte clair*), kar mora nacionalno sodišče posebej presoditi med drugim glede na jezikovno raznolikost ter posebnosti prava EU in njegovo svojestveno terminologijo (zadeva *CILFIT*, 283/81, 6. 10. 1982).

V primerih, kjer pride do vprašanja, ali je sekundarni akt EU veljaven, iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da nacionalna sodišča niso pristojna, da bi sama ugotavljala neveljavnosti sekundarnih aktov EU. Vsako nacionalno sodišče, ki meni, da sekundarni akt EU ni veljaven ali vsaj dvomi o njegovi veljavnosti, ima dolžnost zastaviti vprašanje v predhodno odločanje. Doktrina *acte clair* se ne more razširiti na vprašanja o veljavnosti sekundarnih aktov EU. Kot je pojasnilo Sodišče EU, »tudi v primerih, ki so na prvi pogled podobni, ni mogoče izključiti, da poglobljena preučitev razkrije, da določbe, katere veljavnost je vprašljiva, ni mogoče enačiti z določbo, ki je že bila razglašena za neveljavno, zlasti zaradi različnih pravnih ali, glede na okoliščine primera, dejanskih spremljajočih okoliščin (zadeva *Gaston Schul Douane-expediteur*, C-461/03, 6. 12. 2005; glej tudi zadevo *Foto-Frost*, 314/85, 22. 10. 1987).

2 Postopek s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu Evropske unije

Postopek s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti (258. člen PDEU) je mehanizem nadzora nad izpolnjevanjem obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi prava EU. Tožbo proti državi članici v takem primeru na Sodišče EU praviloma vložijo Evropska komisija, kar je spričo njene vloge varuha uporabe prava EU in njenega spodbujanja splošnega evropskega interesa, ki narekuje spoštovanje prava EU, tudi razumljivo. Poleg Evropske komisije lahko vložijo tožbo v tem postopku tudi država članica, vendar so ti postopki politično občutljivi in potemtakem redki (259. člen PDEU; glej npr. zadeva Avstrija proti Nemčiji, C-591/17, 18. 6. 2019; in zadeva Slovenija proti Hrvaški, C-457/18, 31. 1. 2020).

Postopek s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti v grobem razdelimo na dve fazi: predsodno, ki sestoji iz najprej neformalnih poizvedovanj in pogovorov, ki preidejo v formalno fazo z uradnim opominom in obrazloženim mnenjem, ter sodno, ki se začne z vložitvijo tožbe na Sodišče ter sklene z ugotovitveno sodbo, s katero Sodišče ugotovi, da država članica ni izpolnila svojih obveznosti po pravu EU, ali pa se tožbeni zahtevek (delno ali v celoti) zavrne. V primeru, ko država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, lahko Sodišče na predlog Evropske komisije že v tem postopku poleg ugotovitve kršitve izreče tudi plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni (tretji odstavek 260. člena PDEU; zadeva Evropska komisija proti Belgiji, C-543/17, 8. 7. 2019).

4 Postopek s tožbo zaradi neizvršitve sodbe Sodišča Evropske unije

Če Evropska komisija meni, da država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča, lahko na Sodišče vložijo tožbo (260. člen PDEU). Tudi ta postopek ima svoje posebnosti, pomembnejša za razumevanje tega postopka pa je ta, da Sodišče državi članici, če ugotovi, da ni izvršila njegovih sodb, naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ju lahko naloži tudi kumulativno (podrobneje glej Evropska komisija proti Franciji, C-304/02, 12. 7. 2005).

5 Postopek z ničnostno tožbo

Izpostavimo nekaj značilnosti tega postopka. Namen ničnostne tožbe je nadzor zakonitosti aktov EU. Tožbo lahko vložijo država članica, Evropski parlament, Svet in Evropska komisija, Računsko sodišče, Evropska centralna banka in Odbor regij ter fizične in pravne osebe. Fizične in pravne osebe vložijo tožbo na Splošno sodišče. Tožba se mora vložiti v roku dveh mesecev od objave akta ali njegovega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanj izvedel (263. člen PDEU). Če je ničnostna tožba utemeljena, Sodišče EU razglasi akt za ničn.

6 Vprašanja za ponavljanje

- Obrazložite pomen postopka predhodnega odločanja.
- Pojasnite razliko med razlago in uporabo prava EU. • Pojasnite razliko med fakultativno in obligatorno predložitvijo vprašanja v predhodno odločanje.
- Razložite izjeme, ki razbremenjujejo zadnjestopenjska sodišča predložitve vprašanja v predhodno odločanje.
- Opredelite doktrino *acte clair* v postopku predhodnega odločanja.
- Pojasnite razliko med razlago prava EU in veljavnostjo sekundarnega prava EU.
- Izpostavite ključne razlike med postopkom predhodnega odločanja in tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU.
- Razložite temeljne elemente postopka s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU.
- Katere predpostavke morajo biti izpolnjene, da Sodišče EU sme državi članici izreči finančne kazni?
- Izpostavite ključne razlike med postopkom predhodnega odločanja in postopkom z ničnostno tožbo.

Interakcija in preplet nacionalnega, konvencijskega in unijskega ustavnopravnega reda na primeru varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin

V zadnji učni enoti si na primeru varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin pogledamo interakcijo oziroma prepletenost nacionalnega, unijskega in konvencijskega ustavnopravnega reda. V ta namen proučimo upoštevne zadeve iz ustavnosodne presoje ter sodne prakse Sodišča EU in ESCP.

V sklopu prepletenosti nacionalnega in unijskega prava velja navesti vsaj naslednje odločitve Ustavnega sodišča: odločbo št. Up-1056/11, 21. 11. 2013 (davki); sklep in odločbo št. U-I-65/13, 3. 7. 2014 (zakon o elektronskih komunikacijah), vezano na združeni zadevi Digital Rights Ireland in Seitlinger in drugi, C-293/12 in C-594/12, 8. 4. 2014 (direktiva o hrambi podatkov); odločbo št. Up-561/15, 16. 11. 2017 (ohranjanje pravic delavcev v primeru prenosa podjetja); in odločbo št. U-I-59/17, 18. 9. 2019 (zakon o tujcih).

Za razumevanje prepletenosti nacionalnega in konvencijskega prava navedemo vsaj naslednje odločitve: zadevo Gaspari proti Sloveniji, št. 21055/03, 21. 7. 2009, in sklep št. U-I-223/09, Up-140/02, 14. 4. 2011; zadevo Benedik proti Sloveniji, št. 62357/14, 24. 4. 2018, in odločbo št. Up-540/11, 13. 2. 2014; zadevo Čeferin proti Sloveniji, št. 40975/08, 16. 1. 2018, in odločbo št. Up-309/05, 15. 5. 2008.

V sklopu prepletanja unijskega in konvencijskega prava opozorimo na doktrino enakovrednega varstva človekovih pravic in nekaj upoštevnihi primerov sodne prakse: zadevo Matthews proti Združenemu kraljestvu, št. 24833/94, 18. 2. 1999, in zadevo Španija proti Združenemu kraljestvu, C-145/04, 12. 9. 2006; ter zadevo M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, št. 30696/09, 21. 1. 2011, in združeni zadevi N. S. in drugi, C 411/10 in C 493/10, 21. 12. 2011.

V okviru prava EU so temeljne pravice varovane kot splošna načela prava EU (ki imajo dva temelja, in sicer skupna ustavna izročila držav članic in EKČP) in v Listini EU o temeljnih pravicah. Iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da temu sodišču Listina služi za merilo presoje veljavnosti oziroma zakonitosti akta EU (npr. združeni zadevi Digital Rights Ireland in Seitlinger in drugi, C-293/12 in C-594/12, 8. 4. 2014; zadeva Stefano Melloni, C-399/11, 26. 2. 2013), za orodje (ali referenčno točko) za razlago prava EU (npr. zadeva Detiček, C-403/09 PPU, 23. 12. 2009; združeni zadevi Bauer in Brossonn,

C-569/16 in C-570/16, 6. 11. 2018), listinske pravice pa tudi razlaga (npr. zadeva DEB, C-279/09, 22. 12. 2010; zadeva Åkerberg Fransson, C-617/10, 26. 2. 2013).

Razumevanje sobivajočih nacionalnega, konvencijskega in unijskega ustavnopravnega reda je lažje ob proučitvi pravnih posledic, ko pride do kršitve predložitvene dolžnosti sodišč, zoper odločitev katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva. Pravne posledice te kršitve je mogoče ugotoviti na vseh treh ravneh: nacionalni, konvencijski in unijski. Na ravni EU lahko Evropska komisija v primeru kršitve predložitvene dolžnosti zadnjestopenjskega sodišča proti tej državi članici začne postopek s tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU (glej npr. zadeva Evropska komisija proti Franciji, C-416/17, 4. 10. 2018), ki se lahko konča z ugotovitveno sodbo. Proti državi članici zaradi kršitve prava EU, ki ga povzroči njeno sodišče, je mogoče vložiti odškodninsko tožbo pred nacionalnim sodiščem (npr. zadeva Ferreira da Silva e Brito in drugi, C-160/14, 9. 9. 2015). Kadar zadnjestopenjsko sodišče krši svojo predložitveno dolžnost, to pomeni tudi kršitev pravice do zakonitega sodišča iz prvega odstavka 23. člena ustave (glej odločba št. Up-1056/11, 21. 11. 2013) ali pravice do obrazložene sodne odločbe iz 22. člena ustave v zvezi s prvim odstavkom 23. člena ustave (glej odločba št. Up-384/15, 18. 7. 2016). Posameznik pa lahko ob izpolnitvi vseh procesnih predpostavk tudi vloži pritožbo na ESČP zaradi tega, ker zadnjestopenjsko sodišče ni postavilo vprašanja v predhodno odločanje Sodišču EU. ESČP je že sprejelo stališče, da morajo nacionalna sodišča obrazložiti zavrnitev postavitve vprašanja v predhodno odločanje, sicer kršijo prvi odstavek 6. člena EKČP (glej zadeva Dhahbi proti Italiji, št. 17120/09, 8. 4. 2014; in zadeva Schipani in drugi proti Italiji, št. 38369/09, 21. 7. 2015).

1 Vprašanja za ponavljanje

- Navedite in na konkretnih primerih pojasnite, na kakšne načine Sodišče EU uporablja Listino EU o temeljnih pravicah.
- Identificirajte pravne posledice kršitve predložitvene dolžnosti.

Literatura in viri

1 Literatura

- Avbelj, M. (2020). *Sodno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Avbelj, M. (ur.). (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 1: človekove pravice in temeljne svoboščine*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Avbelj, M. (ur.). (2019). *Komentar Ustave Republike Slovenije. Del 2: državna ureditev*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Benoît-Rohmer, F., Klebes, H. (2006). *Pravo Sveta Evrope: na poti k vseevropskemu pravnemu prostoru*. [Prevod iz angleščine Dean Zagorac]. Ljubljana: GV Založba.
- Bošnjak, M. (2019). *Listina temeljnih pravic in Evropska konvencija o človekovih pravicah – gradnika povezane Evrope v prepletu*. *Dignitas*, 83/84, str. 115–129.
- Cardoso da Costa, J. M. M. (2006). *Constitutional supremacy of human rights treaties*. V: *The Status of International Treaties on Human Rights / Venice Commission*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, str. 77–85.
- Lenaerts, K., Corthaut, T. (2006). *Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law*. *European Law Review*, 31(3), str. 287–315.
- Monaco, R. (1974). *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales*. V: *Mélanges offerts à Charles Rousseau: la Communauté Internationale / Rousseau, C. E. (ur.)*. Paris: A. Pédone, str. 153–172.
- Schermers, H. G., Blokker, N. M. (2018). *International Institutional Law*. Leiden: Brill.
- Schmahl, S., Breuer, M. (ur.). (2017). *The Council of Europe: Its Law and Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Trstenjak, V. (2021). *Temeljne pravice v Evropski uniji: Listina EU o temeljnih pravicah z uvodnimi pojasnili, komentarjem in sodno prakso Sodišča EU*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Trstenjak, V., Brkan, M. (2019). *Pravo EU: ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.
- Walter, C. (2017). *Interpretation and Amendments of the Founding Treaty*. V: *The Council of Europe: Its Laws and Policies / Schmahl, S., Breuer, M. (ur.)*. Oxford: Oxford University Press, str. 23–39.
- Wassenberg, B. (2013). *History of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Vatovec, K. (red.). (2010). *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba.
- Vatovec, K. (2019). *Evropeizacija ustavnosodne presoje prek Listine Evropske unije o temeljnih pravicah*. *Dignitas*, 83/84, str. 27–52.

2 Pravni viri

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP). Spremenjena in dopolnjena s Protokoloma št. 11 in 14 in s Protokoli št. 1, 4, 6, 7, 12, 13 in 16. Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94, in nasl.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah. UL C 202, 7. 6. 2016.

Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU). Prečiščena različica. UL C 202, 7. 6. 2016.

Pogodba o Evropski uniji (PEU). Prečiščena različica. UL C 202, 7. 6. 2016.

Statut Sveta Evrope. Uradni list RS, št. 23/93, MP, št. 6/93.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU). Uradni list RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15.

Okvirne teme zaključnih del

- Pristop EU k EKČP.
- Sodelovanje med sodišči na podlagi Protokola št. 16 k EKČP.
- Evropska zdravstvena unija.
- Prihodnji razvoj EU.
- Aktualna sodna praksa Sodišča EU.
- Aktualna sodna praksa ESČP.
- Ustavnosodna presoja glede uporabe Listine EU o temeljnih pravicah.
- Ustavnosodna presoja glede uporabe prava EU.

Potencialni projekti in raziskovalne dejavnosti

- Sodelovanje v sklopu Konference o prihodnosti Evrope. Več na <https://futureu.europa.eu/>.
- Raziskovalni projekt ARRS »Integralna teorija prihodnosti Evropske unije«. Več na <https://eufuture.nova-uni.si/o-projektu/>.
- Možnost objave znanstvenih člankov v slovenskih in tujih revijah, npr. v reviji Dignitas.



NOVA
UNIVERZA