



VIRI IN PODROČJE UPORABE PRAVA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima status pravne osebe, zato ima tudi lasten pravni red, ki je ločen od mednarodnega prava. Pravo EU prav tako neposredno ali posredno vpliva na zakone držav članic in postane del pravnega sistema vseh držav članic. Evropska unija je tudi sama vir zakonodaje. Pravni sistem je običajno razdeljen v primarno zakonodajo (pogodbe in splošna pravna načela), sekundarno zakonodajo (temelječo na pogodbah) in dopolnilne zakone.

VIRI PRAVA UNIJE IN NJIHOVA HIERARHIJA

- Pogodba o Evropski uniji (PEU), Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) ter njuni protokoli (37 protokolov, 2 prilogi in 65 deklaracij, ki so priloženi pogodbam za urejanje podrobnosti, ne da bi bili vključeni v celotno pravno besedilo) [1.1.5.](#);
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah [4.1.2.](#);
- Pogodba o ustanovitvi Evropske atomske skupnosti (Euratom) še zmeraj velja kot posebna pogodba;
- mednarodni sporazumi [5.2.1.](#);
- splošna načela prava Unije;
- sekundarna zakonodaja.

Na vrhu hierarhije so pogodbe in splošna načela (primarna zakonodaja), v skladu z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009, pa je enak položaj priznan tudi listini Evropske unije o temeljnih pravicah. Mednarodni sporazumi, ki jih sklene Evropska unija, so jim podrejeni. Na še nižji stopnji je sekundarna zakonodaja, ki je veljavna le, če je skladna z nadrejenimi akti in sporazumi.

CILJI

Vzpostavitev pravnega reda Unije, ki bo omogočil uresničitev ciljev, zastavljenih v pogodbah.



VIRI PRAVA EU

A. Primarna zakonodaja Evropske unije [1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#), [4.1.2.](#)

B. Sekundarna zakonodaja Evropske unije

1. Splošne točke

Pravni akti Unije so navedeni v členu 288 PDEU. To so: uredba, direktiva, sklep, priporočilo in mnenje. Institucije EU lahko te pravne akte sprejemajo le, če so za to pristojne po kateri izmed pogodb. V členu 5(1) PEU je izrecno navedeno načelo prenosa, ki ureja razmejitev pristojnosti Unije. PDEU opredeljuje obseg pristojnosti Unije ter jih uvršča v tri kategorije: izključne pristojnosti (člen 3), deljene pristojnosti (člen 4) in podporne pristojnosti (člen 6), pri čemer EU sprejema ukrepe, s katerimi podpira ali dopolnjuje politike držav članic. Področja, ki sodijo v te tri kategorije pristojnosti Unije, so navedena v členih 3, 4 in 6 PDEU. Če ni na voljo potrebnih pooblastil za uresničitev cilja, določenega s pogodbami, lahko institucije uporabijo določbe člena 352 PDEU ter sprejmejo ustrezne ukrepe.

Institucije sprejemajo samo pravne instrumente, navedene v členu 288 PDEU. Edina izjema so skupna zunanja, varnostna in obrambna politika, o katerih se bo še naprej odločalo z medvladnimi postopki. Na tem področju so bili skupne strategije, skupni ukrepi in skupna stališča nadomeščeni s „splošnimi smernicami“ in „sklepi, ki določajo“ ukrepe in stališča, ki jih bo sprejela Unija, ter načine njihovega izvajanja (člen 25 PEU).

Obstaja tudi vrsta drugih oblik ukrepanja, kot so priporočila, sporočila in akti v zvezi z organizacijo in delovanjem institucij (ki vključujejo medinstitucionalne sporazume). Njihovo poimenovanje, struktura in pravni učinki izhajajo iz posameznih določb pogodb ali predpisov, ki so izdani v zvezi z izvajanjem pogodb.

2. Hierarhija sekundarne zakonodaje EU

Členi 289, 290 in 291 PDEU vzpostavljajo hierarhijo sekundarne zakonodaje med zakonodajnimi, delegiranimi in izvedbenimi akti. Zakonodajni akti so pravni akti, ki so sprejeti v rednem ali posebnem zakonodajnem postopku. Delegirani akti so nezakonodajni akti s splošno uporabo, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nekatere nebitvene elemente zakonodajnih aktov. Pooblastilo za sprejetje teh aktov lahko zakonodajalec (Parlament in Svet) podeli Komisiji. Zakonodajni akt opredeljuje cilje, vsebino, področje uporabe in trajanje pooblastila ter izredne postopke, če so potrebni. Zakonodajalec poleg tega določi pogoje prenosa, bodisi preklic pooblastila bodisi pravico do nasprotovanja.

Izvedbene akte običajno sprejme Komisija, ki ima pooblastila, da to stori v primerih, v katerih so potrebni enotni pogoji za izvajanje zakonsko obvezujočih aktov. Le v posebnih, ustrezno utemeljenih primerih in na področju skupne zunanje in varnostne politike izvedbene akte sprejme Svet. Kadar se temeljni akt sprejme v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, lahko Evropski parlament in Svet Komisijo kadar koli opozorita, da po njunem mnenju osnutek izvedbenega akta presega izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu. V takšnem primeru Komisija osnutek akta ponovno pregleda.



3. Različne vrste sekundarne zakonodaje Unije

a. Uredbe

Uredbe so splošno veljavne, v celoti zavezujoče in neposredno uporabne. Tisti, ki jih zadevajo (fizične osebe, države članice, institucije EU), jih morajo v celoti upoštevati. Uporabljati se začnejo neposredno v vseh državah članicah na dan začetka veljavnosti (na določen datum ali dvajseti dan po objavi v uradnem listu Evropske unije) in jih ni treba prenesti v nacionalno zakonodajo.

Cilj uredb je zagotoviti enotno uporabo prava Unije v vseh državah članicah, zato tudi razveljavljajo vse nacionalne standarde, ki niso v skladu z njihovimi temeljnimi določbami.

b. Direktive

Direktive so za države članice naslovnice zavezujoče glede rezultatov, ki jih je treba doseči, vendar jim puščajo izbiro oblike in načinov za to. Nacionalni zakonodajalec mora sprejeti akt o prenosu oziroma „nacionalni izvedbeni ukrep“, ki spreminja nacionalno zakonodajo v skladu s cilji direktiv. Državljanu so torej pravice dodeljene in dolžnosti naložene šele, ko je sprejet akt o prenosu. Države članice imajo pri prenosu na voljo določen manevrski prostor, ki jim omogoča, da upoštevajo nacionalne posebnosti. Prenos mora biti izveden v roku, ki ga določa direktiva. Države članice morajo pri tem zagotoviti resničen učinek prava EU po načelu lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

Direktiv se načeloma ne uporablja neposredno, toda Sodišče Evropske unije je kljub temu razsodilo, da imajo lahko nekatere določbe izjemoma neposreden učinek v državi članici, četudi ta prej ne izda akta, če: (a) se prenos v domače pravo ni zgodil ali je bil izveden nepravilno, (b) so določbe direktive po svoji vsebini brezpogojne ter dovolj jasne in natančne in (c) določbe direktive podeljujejo pravice posameznikom.

Če so ti pogoji izpolnjeni, se lahko posameznik na to določbo sklicuje pred javnimi organi. Organi države članice so tudi v primeru, če zadevna določba posamezniku ne dodeljuje nobene pravice in sta tako izpolnjena le prva dva pogoja, pravno zavezani k upoštevanju neprenesene direktive. Navedena sodna praksa je utemeljena predvsem z načelom učinkovitosti, preprečevanjem kršenja pogodb in sodnim varstvom. V nasprotju s tem pa se posameznik proti drugemu posamezniku ne more neposredno sklicevati na polni učinek neprenesene direktive (tako imenovani vodoravni učinek; glej zadevo Faccini Dori, C-91/92, ECR, str. I-3325 in sl., točka 25).

V skladu s sodno prakso Sodišča (zadeva Francovich, združeni zadevi C-6/90 in C-9/90) lahko posameznik za nastalo škodo utemeljeno zahteva odškodnino od države članice, ki ne spoštuje prava Unije. Pri nepreneseni ali delno preneseni direktivi so ta sredstva možna: (a) če je cilj direktive dodelitev pravic posameznikom, (b) če je vsebino pravic mogoče prepoznati na podlagi določb direktive in (c) če obstaja vzročna zveza med neizpolnjevanjem obveznega prenosa in izgubo ali škodo, ki jo utrpijo oškodovane stranke. Za odgovorno se šteje država članica, ne da bi bilo treba dokazati dejansko napako.



c. Sklepi, priporočila in mnenja

Sklepi so v celoti zavezujoči. Če opredeljujejo svoje naslovnike (države članice, fizične ali pravne osebe), so zavezujoči samo zanje in obravnavajo razmere, specifične za te države članice ali osebe. Posameznik ne more uveljavljati pravice, podeljene s sklepom, naslovljenim na državo članico, če ta ni sprejela akta o njegovem prenosu. Sklepe se lahko neposredno uporablja pod pogoji, ki veljajo za direktive.

Priporočila in mnenja naslovnikom ne podeljujejo pravic in ne nalagajo dolžnosti, lahko pa vsebujejo smernice glede razlage in vsebine prava Unije.

4. Določbe, ki urejajo pristojnosti, postopke, izvajanje in izvrševanje pravnih aktov

a. Zakonodajna pristojnost, pravica do pobude in zakonodajni postopki: [1.3.2.](#), [1.3.6.](#), [1.3.8.](#) in [1.2.3.](#)

Parlament, Svet in Komisija glede na posamezno pravno podlago v različni meri sodelujejo pri sprejemanju zakonodaje Unije. Parlament lahko Komisijo pozove, naj pripravi zakonodajni predlog zase in za Svet.

b. Izvajanje zakonodaje Unije

EU ima v skladu s primarno zakonodajo le omejena izvedbena pooblastila, saj je izvajanje njene zakonodaje večinoma prepuščeno državam članicam. Člen 291(1) PDEU poleg tega dodaja, da so države članice v domači zakonodaji dolžne sprejeti vse potrebne ukrepe za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije. Če so potrebni enotni pogoji za izvajanje pravno zavezujočih aktov Unije, Komisija izvaja svoja izvedbena pooblastila (člen 291(2) PDEU).

c. Izbira vrste pravnega akta

V mnogih primerih vrsto akta, ki ga je treba sprejeti, določajo pogodbe, vendar v številnih drugih primerih vrsta akta ni predpisana. Za te primere člen 296(1) PDEU določa, da institucije izberejo vrsto akta za vsak primer posebej „ob upoštevanju ustreznega postopka in načela sorazmernosti“.

C. Splošna načela prava Unije in temeljne pravice

Pogodbe zelo redko omenjajo splošna načela prava Unije. Razvila so se predvsem v sodni praksi Sodišča Evropske unije (pravna varnost, medinstitucionalno ravnovesje, zaupanje v pravo itd.). Poleg tega je sodna praksa Sodišča uveljavila priznavanje temeljnih pravic kot splošnih načel prava Unije. Splošna načela so navedena v členu 6(3) PEU, ki se nanaša na temeljne pravice, kakor jih zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kakor izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ([4.1.2.](#)).

D. Mednarodni sporazumi, ki jih sklene Evropska unija

Unija lahko v okviru svojih pooblastil sklepa mednarodne sporazume s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (člen 216(1) PDEU). Ti sporazumi so za Unijo in države članice zavezujoči ter so sestavni del prava reda Unije (člen 216(2) PDEU).



VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Člen 14(1) PEU določa, da Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno (prek rednega zakonodajnega postopka) in proračunsko (prek posebnega zakonodajnega postopka v skladu s členom 314 PDEU) funkcijo. Parlament si prizadeva za poenostavitev zakonodajnega postopka, izboljšanje kakovosti pri pripravi pravnih aktov ter uporabo učinkovitejših kazni za države članice, ki ne spoštujejo prava Unije. Letni delovni in zakonodajni program Komisije navaja glavne politične prednostne naloge Komisije in opredeljuje konkretne ukrepe, bodisi zakonodajne ali nezakonodajne, s katerimi se prednostne naloge prenašajo v dejanja. Parlament ima pomembno vlogo pri oblikovanju novih zakonov, saj preuči letni delovni program Komisije in izbere zakone, ki jih želi vpeljati.

Ker je Unija postala pravna oseba, lahko sklepa mednarodne sporazume (člen 218 PDEU). Evropski parlament mora odobriti vsak sporazum, sklenjen na področju skupne trgovinske politike in na področjih, katerih politike se urejajo z rednim zakonodajnim postopkom (člen 218(6)(a) PDEU). Parlament je že dokazal, da v primeru resnih pomislekov ne bo odlašal z uporabo veta. Leta 2012 je na primer zavrnil [trgovinski sporazum za boj proti ponarejanju \(ACTA\)](#).

Udo Bux
01/2020

