



---

*Dokument zasedanja*

---

**A9-0341/2023**

7.11.2023

# **POROČILO**

o izvajanju načela primarnosti prava EU  
(2022/2143(INI))

Odbor za pravne zadeve  
Odbor za ustavne zadeve

(Postopek s skupnimi sejami odborov – člen 58 Poslovnika)

Poročevalca: Yana Toom, Cyrus Engerer

## VSEBINA

	<b>Stran</b>
OBRAZLOŽITEV – POVZETEK DEJSTEV IN UGOTOVITEV .....	3
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	7
INFORMACIJE O SPREJETJU V PRISTOJNEM ODBORU.....	14
POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU V PRISTOJNEM ODBORU.....	15

# OBRAZLOŽITEV – POVZETEK DEJSTEV IN UGOTOVITEV

## 1. Uvod

Poročevalcema je bila 8. septembra 2022 zaupana naloga, da pripravita poročilo o izvajanju načela primarnosti prava EU po postopku s skupnimi sejami odborov v skladu s členom 58 Poslovnika. Od takrat sta na različne načine zbirala informacije o tej temi, med drugim sta

- decembra 2022 sodelovala v misiji v kraju Karlsruhe v Nemčiji, da bi izmenjala mnenja s štirimi sodniki drugega senata nemškega zveznega sodišča. Namen te misije je bil razpravljati o tem, kako nemško zvezno sodišče obravnava doktrino Sodišča Evropske unije o primarnosti prava EU, zlasti po njegovi sodbi z dne 5. maja 2020 o programu nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja, ter o pogledu tega sodišča na razmerja med evropskim pravnim redom in nacionalnimi pravnimi redi.
- Poročevalca sta bila 22. in 23. maja 2023 na raziskovalnem obisku v Brnu na Češkem, da bi se srečala z ustreznimi sodniki nacionalnih ustavnih sodišč in akademiki ter se seznanila z njihovimi stališči o razmerju med evropskim pravnim redom in nacionalnimi pravnimi redi ter posledicah odločitve češkega ustavnega sodišča po sodbi Sodišča Evropske unije v zadevi C-399/09, Landtová, za razvoj evropske pravne integracije.
- 28. junija 2023 sta sodelovala na delavnici o primarnosti prava EU, ki jo je organiziral oddelek za politiko in je zajemala predstavitvi dveh strokovnjakov ter vprašanja in odgovore.

To poročilo o izvajanju in z njim povezane dejavnosti sledijo številnim predhodnim dogodkom in razpravam o primarnosti prava EU v Evropskem parlamentu v preteklih letih, vse pa kaže na pomen, ki ga Parlament pripisuje skladnosti s tem načelom in spremljanju te skladnosti.

Tako opravljena raziskava je privedla do naslednjih ugotovitev, ki so podlaga za sklepe in priporočila v osnutku poročila o izvajanju, ki sta ga predstavila poročevalca.

## 2. Načelo primarnosti prava EU

### (a) Sodna praksa Sodišča Evropske unije

Primarnost je temeljno načelo prava EU, ki se je sčasoma razvilo v sodni praksi Sodišča Evropske unije. Temelji za razvoj načela primarnosti so bili postavljeni v odločbi Costa/E.N.E.L. iz leta 1964, v kateri je bila prvič implicitno omenjena primarnost prava EU<sup>1</sup>. V njej je navedeno, da je z vključitvijo prava EU in, bolj na splošno, določil in duha Pogodbe v nacionalno pravo povezana nezmožnost držav članic, da bi zoper pravni red, ki so ga sprejele na podlagi vzajemnosti, priznale prednost enostranskemu in poznejšemu ukrepu. Poudarjeno je tudi, da se izvršilna moč prava EU med državami članicam ne more razlikovati, ne da bi to ogrozilo cilje Pogodbe in povzročilo diskriminacijo med državljani držav članic.

---

<sup>1</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 15. julija 1964, Costa /E.N.E.L., zadeva 6/64.

Utemeljitev načela primarnosti s strani Sodišča Evropske unije tako v bistvu temelji na potrebi po učinkoviti in enotni uporabi prava EU, ki je podlaga za enakost državljanov pred zakonom. Učinkovitost in enotnost uporabe prava EU, brez katerih sistem, predviden s Pogodbo – z institucijami, pristojnimi za sprejemanje aktov – ne more delovati, pa je mogoče zagotoviti le, če ima to pravo prednost pred nacionalnim pravom.

V odločbi *Costa/E.N.E.L.* je Sodišče Evropske unije ugotovilo, da nacionalno pravo ne more prevladati nad pravom, ki izhaja iz Pogodbe, ki je avtonomen pravni vir, zaradi njegove posebne in izvirne narave, ne glede na njegovo obliko, ne da bi pri tem to pravo izgubilo lastnost prava EU in ne da bi bila postavljena pod vprašaj sama pravna podlaga Unije. Tako že iz te zgodnje sodbe izhaja, da se načelo primarnosti nanaša na vse vrste nacionalnega prava, tako da Sodišče Evropske unije že na začetku zatrjuje absolutno naravo primarnosti. V poznejših sodbah Sodišče Evropske unije pojasnjuje, da ima pravo EU prednost pred ustavami držav članic<sup>2</sup>, in določa, da lahko med neskladne določbe notranjega prava spadajo bodisi zakonske bodisi upravne določbe, kar vključuje ne le splošna abstraktna pravila, temveč tudi specifične individualne upravne odločbe<sup>3</sup>. V drugi zadevi Sodišče Evropske unije poudarja, da za vsako določbo nacionalnega prava, ne glede na to, ali je bila sprejeta pred sprejetjem norme prava Unije ali po njem, velja načelo primarnosti<sup>4</sup>. V skladu s tem zajema celotno pravo držav članic, ne glede na raven določbe ali čas njenega sprejetja.

Koncept primarnosti ne pomeni, da obstaja hierarhija med pravom EU in nacionalnim pravom. Prej pomeni, da morajo države članice v primeru kolizije prepovedati uporabo nacionalnega prava, ki je v nasprotju s pravom EU<sup>5</sup>. Če so izpolnjeni pogoji za neposredno uporabo, morajo nacionalni organi uporabiti določbo prava EU<sup>6</sup>. Če ti pogoji niso izpolnjeni, morajo nacionalni organi nacionalno pravo razlagati v skladu s pravom EU<sup>7</sup>.

## **(b) Primarno pravo**

Kljub tej dolgoletni in uveljavljeni sodni praksi primarnost prava EU ni zapisana v Pogodbah. Kodifikacija načela je bila predvidena v Ustavni pogodbi, ki je v členu I-6 določala, da sta ustava in pravo, ki ga sprejmejo institucije Unije pri izvrševanju svojih pristojnosti, nad pravom držav članic. Po opustitvi ustave ta določba ni bila vključena v Lizbonsko pogodbo. Namesto tega je izjava št. 17 o primarnosti priložena Sklepnim listinam medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo. V tej izjavi Konferenca opozarja, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije Pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi Pogodb, nad pravom držav članic, in sicer pod pogoji, ki so določeni v omenjeni sodni praksi. Te izjave, ki jih je sprejela Medvladna konferenca o reviziji Pogodb, pa nimajo enake pravne veljave kot Pogodbe in protokoli. Kljub temu so države članice z ratifikacijo Lizbonske pogodbe in izjavo št. 17 implicitno sprejele načelo primarnosti. Poleg tega države članice revizij Pogodb niso nikoli uporabile za omejevanje primarnosti prava EU.

V razpravi o primernosti kodifikacije načela primarnosti prava EU se pojavljajo dvomi o učinkovitosti takšne kodifikacije, saj ta ne bi rešila enega od osnovnih vprašanj, ki ogrožajo to

<sup>2</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 17. decembra 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*, zadeva 11/70.

<sup>3</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 29. aprila 1999, *Ciola*, zadeva C-224/97.

<sup>4</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 9. marca 1978, *Simmenthal II*, zadeva 106/77.

<sup>5</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 9. marca 1978, *Simmenthal II*, zadeva 106/77.

<sup>6</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 5. februarja 1963, *van Gend en Loos*, zadeva 26-62.

<sup>7</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 10. aprila 1984, *von Colson*, zadeva 14/83.

načelo, tj. vprašanja, kdo ohrani končno pristojnost odločanja o tem, kaj je in kaj ni področje pristojnosti EU. Vendar poročevalca menita, da je za zagotovitev spoštovanja načela primarnosti prava EU bistveno spremeniti njegov pravni status. Kodifikacija načela primarnega prava bi lahko prispevala k razjasnitvi razmerja med pravnim redom EU in nacionalnimi pravnimi redi ter ublažila konflikte.

### **3. Izzivi glede načela primarnosti prava EU**

Ker je treba načelo primarnosti uporabljati na nacionalni ravni, je bistveno, da nacionalni organi in sodišča spoštujejo prednost prava EU. To temeljno načelo je zaradi svojega pomena za delovanje Unije v državah članicah široko sprejeto, nacionalna ustavna sodišča pa so v praksi na splošno sprejela načelo primarnosti prava EU in menijo, da so kolizije izjemne in malo verjetne. To je izrecno navedlo več nacionalnih ustavnih sodišč. Vendar večina nacionalnih ustavnih sodišč kot podlago za primarnost prava EU šteje svojo ustavo in ne avtoritete samega prava EU. Ta nacionalna sodišča iz nacionalnih ustavnih ureditev izpeljujejo tudi določene omejitve uporabe prava EU in menijo, da na koncu sama ohranijo pristojnost za presojo ukrepov, sprejetih na podlagi prava EU.

Te omejitve se nanašajo na varstvo temeljnih pravic, spoštovanje pristojnosti EU in zaščito nacionalne ustavne identitete. Predvsem ustavni sodišči v Nemčiji in Italiji sta takšne omejitve razvili že v sedemdesetih letih 20. stoletja. Podobna sodna praksa se je oblikovala tudi v drugih državah članicah. V zadnjih letih pa so nekatera nacionalna ustavna sodišča resneje izpodbijala primarnost prava EU. Vrhovna sodišča Nemčije, Danske, Madžarske, Poljske in Romunije so odkrito nasprotovala Sodišču Evropske unije in izrecno zavrnila uporabo njegovih odločb.

Pomembno je poudariti, da se sodbe nacionalnih ustavnih sodišč, ki so izpodbijale načelo primarnosti prava EU, razlikujejo glede na ustavni kontekst, argumentacijo in utemeljitev, pa tudi glede na praktične posledice, ki jih imajo v smislu izpodbijanja pravnega reda EU. Vendar vse te sodbe vzbujajo pomisleke glede enotnosti prava EU in pristojnosti Sodišča Evropske unije. Komisija v svojem poročilu o stanju pravne države za leto 2022 poudarja tudi, da so nekatere odločbe, ki so jih sprejela nacionalna ustavna sodišča, sprožile pomisleke glede primarnosti prava EU. V nekaterih od teh primerov je Komisija uvedla postopke za ugotavljanje kršitev<sup>8</sup>, v drugih primerih pa postopka za ugotavljanje kršitev ni uvedla (proti Češki republiki v zadevi Landtová ali proti Danskemu v zadevi Ajos) ali pa je postopek za ugotavljanje kršitev končala, ker je bila zadovoljna s pojasnili vlade (proti Nemčiji v zadevi nakupa vrednostnih papirjev javnega sektorja). Vendar je bilo glede na skupno število predhodnih odločanj Sodišča Evropske unije le malo sporov z nacionalnimi ustavnimi sodišči.

### **4. Postopek predhodnega odločanja kot dialog**

V skladu s členom 19(3), točka (b), PEU in prvim odstavkom člena 267 PDEU Sodišče Evropske unije predhodno odloča o vprašanjih glede razlage Pogodb ter veljavnosti in razlage sekundarnega prava EU, tako da ima v zvezi s tem izključno pristojnost. V skladu s tretjim odstavkom člena 267 PDEU morajo nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, začeti postopek predhodnega odločanja, če se pojavi takšno vprašanje.

---

<sup>8</sup> Komisija ima v skladu s členom 258 PDEU možnost začeti postopek za ugotavljanje kršitev pred Sodiščem Evropske unije zoper državo članico, ki ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz načela primarnosti.

Postopek predhodnega odločanja ponuja možnost konstruktivnega reševanja sporov med vrhovnimi sodišči. V zadevi Taricco<sup>9</sup> je Sodišče Evropske unije pokazalo, da je pripravljeno spremeniti svojo obrazložitev v drugem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo isto nacionalno ustavno sodišče, ki je sprožilo prvi predlog za sprejetje predhodne odločbe. Zato ta zadeva velja za primer učinkovitega dialoga, v katerem sta vrhovni sodišči dosegli dogovor. V tem smislu so lahko ustavni spori včasih koristni za razvoj pravnega reda EU. Sodelovanje med vrhovnimi sodišči je tudi priložnost za razvoj skupnih ustavnih načel, ki temeljijo na nacionalnih ustavnih načelih. Da bi opredelili skupna izhodišča, bi bilo zelo koristno, če bi sodniki vrhovnih sodišč redno sodelovali v neformalnem dialogu z uporabo vseh možnih sredstev, kot so konference, mreže ali izmenjave.

## 5. Ugotovitve

Glede na zgornje ugotovitve poročevalca menita, da je treba v tem poročilu o izvajanju poudariti zlasti naslednje ugotovitve:

- Sodišče Evropske unije kot izključno pristojno za dokončno razlago prava EU opredeljuje področje uporabe načela primarnosti;
- načelo primarnosti je vedno zavezujoče za vse organe držav članic in izvršilna moč prava EU se med državami članicami ne sme razlikovati;
- čeprav sodišča držav članic v veliki večini spoštujejo načelo primarnosti prava EU, so nacionalna sodišča v več primerih zavrnila izpeljavo posledic sodb Sodišča Evropske unije;
- ohraniti je treba učinkovitost in enotnost prava EU ter avtoriteto Sodišča Evropske unije;
- Komisija bi morala pozorno spremljati odločbe nacionalnih sodišč glede primarnosti prava EU in začeti postopke za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU v odziv na sodbe nacionalnih ustavnih sodišč, ki izpodbijajo to načelo;
- načelo primarnosti prava EU bi bilo treba vključiti v Pogodbi.

---

<sup>9</sup> Sodišče Evropske unije, sodba z dne 5. decembra 2017, Taricco, zadeva C-42/17.

## PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

### o izvajanju načela primarnosti prava EU (2022/2143(INI))

*Evropski parlament,*

- ob upoštevanju členov 1, 2, 4 in 19 Pogodbe o Evropski uniji (PEU),
- ob upoštevanju členov 258, 267 in 344 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU),
- ob upoštevanju izjave št. 17 o primarnosti, priložene Sklepni listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, podpisano 13. decembra 2007<sup>10</sup>,
- ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 21. oktobra 2021 o krizi pravne države na Poljskem in primarnosti prava EU<sup>11</sup>,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 19. maja 2022 o poročilu Komisije o stanju pravne države za leto 2021<sup>12</sup>,
- ob upoštevanju študije iz julija 2022 z naslovom *The primacy of European Union law* (Primarnost prava Evropske unije), ki jo je naročil Odbor za pravne zadeve in objavil Generalni direktorat za notranjo politiko Unije<sup>13</sup>,
- ob upoštevanju študije z dne 27. aprila 2021 z naslovom *Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law* (Zaton primarnosti? O pravnih posledicah odločbe zveznega ustavnega sodišča z dne 5. maja 2020 za primarnost prava EU), ki jo je naročil Odbor za ustavne zadeve in objavil Generalni direktorat za notranjo politiko Unije<sup>14</sup>,
- ob upoštevanju člena 54 Poslovnika ter člena 1(1), točka (e), sklepa konference predsednikov z dne 12. decembra 2002 o postopku pridobitve dovoljenja za pripravo samoiniciativnih poročil in Priloge 3 k temu sklepu,
- ob upoštevanju skupnih razprav Odbora za pravne zadeve in Odbora za ustavne zadeve

---

<sup>10</sup> UL C 202, 7.6.2016, str. 344.

<sup>11</sup> UL C 184, 5.5.2022, str. 154.

<sup>12</sup> UL C 479, 16.12.2022, str. 18.

Študija – *The primacy of European Union law* (Primarnost prava Evropske unije), Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko Unije, tematski sektor C – pravice državljanov in ustavne zadeve, julij 2022.

<sup>14</sup> Študija – *Primacy's Twilight? On the Legal Consequences of the Ruling of the Federal Constitutional Court of 5 May 2020 for the Primacy of EU Law* (Zaton primarnosti? O pravnih posledicah sodbe zveznega ustavnega sodišča z dne 5. maja 2020 za primarnost prava EU), Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko Unije, tematski sektor C – pravice državljanov in ustavne zadeve, 27. april 2021.

v skladu s členom 58 Poslovnika,

- ob upoštevanju poročila Odbora za pravne zadeve in Odbora za ustavne zadeve (A9-0341/2023),
  - A. ker v skladu s členom 2 PEU Evropska unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, ki so skupne vsem državam članicam; ker je spoštovanje teh vrednot pogoj za pristop k Uniji in obveznost držav članic; ker spoštovanje prava EU vključuje skladnost s primarno in sekundarno zakonodajo EU ter s tem temeljno načelo primarnosti prava EU; ker v skladu z drugim pododstavkom člena 4(3) PEU države članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije;
  - B. ker je Evropska unija kot skupnost, ki temelji na pravni državi, odvisna od učinkovite in enotne uporabe in izvrševanja svojega prava s strani Sodišča Evropske unije in sodišč držav članic; ker je tako učinkovitost in enotnost mogoče zagotoviti le, če ima pravo EU prednost pred različnim nacionalnim pravom na področjih, na kateri se uporablja pravo EU; ker je zato načelo primarnosti temelj pravnega reda EU, kar je bistveno za njeno delovanje;
  - C. ker načelo primarnosti prava EU ni le pravna doktrina, temveč tudi odraz političnega in gospodarskega povezovanja EU; ker načelo primarnosti v istem duhu prispeva k oblikovanju „vse tesnejše zveze med narodi Evrope“, kot je predvideno v Pogodbah; ker je primarnost prava EU neločljivo povezana tudi z načelom enakosti pred zakonom, saj zagotavlja enako varstvo pravic, ki jih pravo EU podeljuje vsem državljanom EU;
  - D. ker načelo primarnosti ni izrecno zapisano v Pogodbah, temveč se je desetletja razvijalo v sodni praksi Sodišča Evropske unije; ker Konferenca v izjavi št. 17 o primarnosti, priloženi Lizbonski pogodbi, opozarja, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije Pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi Pogodb, nad pravom držav članic, in sicer pod pogoji, ki so določeni v omenjeni sodni praksi;
  - E. ker je Sodišče od prelomne sodbe v zadevi Costa/E.N.E.L. z dne 15. julija 1964 v zadevi C-6/64<sup>15</sup> večkrat ponovno potrdilo, da ima pravo EU prednost pred pravom držav članic, ne glede na raven nacionalne zakonodaje ali čas njenega sprejetja; ker se torej načelo primarnosti v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča uporablja za vse določbe nacionalnega prava, vključno z določbami ustavne narave; ker se v skladu z isto sodno prakso načelo uporablja tudi za mednarodne sporazume, ki jih sklenejo države članice, kadar so ti sporazumi v pristojnosti EU;
  - F. ker pravni red EU temelji na pogodbah mednarodnega javnega prava, ki so sprejete z nacionalnimi akti o ratifikaciji; ker se na ozemlju države članice uporabljata tako pravni red EU kot pravni red države članice; ker je potrebno kolizijsko pravilo za primere kolizije med določbami prava EU in nacionalnim pravom; ker je načelo primarnosti takšno kolizijsko pravilo;
  - G. ker načelo primarnosti ne pomeni hierarhije med pravnimi redi EU in držav članic,

---

<sup>15</sup> Sodba Sodišča Evropske unije z dne 15. julija 1964, Costa/E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.



temveč zahteva, da v primeru nasprotujočih si določb prava EU in nacionalnega prava nacionalna organi in sodišča ne uporabljajo teh nacionalnih določb ter da razlagajo svoje nacionalno pravo v skladu s pravom EU; ker iz načela, da se nasprotujoče si nacionalne določbe ne uporabljajo, razveljavijo ali spremenijo, izhaja tudi, da se zagotovi popolna skladnost nacionalnega prava s pravom EU;

- H. ker stalen dialog med Sodiščem Evropske unije in nacionalnimi ustavnimi ali vrhovnimi sodišči o razlagi načela primarnosti prava EU izhaja iz različnega razumevanja pristojnosti EU in nacionalnih pravnih redov, na primer glede delitve pristojnosti med obema ravnema in kdo ima končno pristojnost za opredelitev, ali zadeva spada v okvir pristojnosti, ki so jih države članice podelile EU;
- I. opozarja, da mora Evropska unija v skladu s členom 4(2) PEU spoštovati nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo; ker razmerje med pravnim redom EU in nacionalnimi pravnimi redi temelji na načelu prenosa pristojnosti iz člena 4(1) PEU; ker se načelo primarnosti prava EU uporablja le na področju uporabe prava EU;
- J. ker so države članice splošno sprejele sodno prakso, ki vzpostavlja načelo primarnosti; ker so nekatera nacionalna ustavna in vrhovna sodišča kljub temu zagovarjala nekatere omejitve načela primarnosti, ki se večinoma nanašajo na spoštovanje pristojnosti EU, nacionalno ustavno identiteto in raven varstva temeljnih pravic; ker se lahko takšne razlage nacionalnih ustavnih ali vrhovnih sodišč štejejo za zadržke glede načela primarnosti; ker je eno nacionalno ustavno sodišče izrecno izpodbijalo načelo primarnosti prava EU v razmerju do nacionalnega ustavnega prava; ker je več drugih ustavnih ali vrhovnih sodišč implicitno izpodbijalo to načelo;
- K. ker imajo Sodišče Evropske unije in nacionalna ustavna ali vrhovna sodišča legitimno vlogo pri določanju področja uporabe zadevnih pravnih redov; ker lahko nacionalna sodišča in Sodišče Evropske unije v okviru postopka predhodnega odločanja začnejo konstruktiven dialog o kolizijah med nacionalnim pravnim redom in pravnim redom EU;
- L. ker je Sodišče v skladu s prvim odstavkom člena 267 PDEU pristojno za odločanje o vseh vprašanjih v zvezi z razlago Pogodb ter veljavnostjo in razlago aktov, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije EU v okviru postopka predhodnega odločanja; ker je torej Sodišče izključno pristojno za dokončno razlago prava EU;
- M. ker morajo v skladu s tretjim odstavkom člena 267 PDEU nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, začeti postopek predhodnega odločanja, če se pojavi takšno vprašanje; ker lahko nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, Sodišču Evropske unije predložijo dodatna vprašanja za predhodno odločanje, če nacionalno sodišče ne more odločiti v obravnavani zadevi na podlagi prejšnjega odgovora; ker je v členu 344 PDEU določeno, da se države članice obvezujejo, da bodo spore glede razlage ali uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah;
- N. ker je v skladu s členom 258 PDEU Komisija kot varuhinja Pogodb pristojna za začetek postopka za ugotavljanje kršitev pred Sodiščem Evropske unije proti državi članici, ki ni izpolnila svojih obveznosti iz Pogodb, in ker se glede na sodno prakso Sodišča Evropske unije in izjavo št. 17 o primarnosti, priloženo Lizbonski pogodbi, ta postopek

uporablja tudi v primeru kršitve obveznosti, ki izhajajo iz načela primarnosti; ker lahko Parlament v skladu s členom 40 Statuta Sodišča Evropske unije in členom 149(4) Poslovnika Evropskega parlamenta posreduje v podporo Komisiji v takih postopkih za ugotavljanje kršitev v skladu s členom 258 PDEU;

- O. ker lahko Svet v skladu s členom 7 PEU sklene, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe teh pogodb za zadevno državo članico, mirujejo, če Evropski svet ugotovi, da zadevna država članica resno krši vrednote iz člena 2 PEU;

### *Glavne ugotovitve*

1. ponovno poudarja, da so se države članice s pristopom k EU zavezale, da bodo spoštovale celotno pravo EU, tudi sodno prakso Sodišča EU, in vse vrednote in načela EU iz člena 2 PEU, ki si jih delijo, in se zavezale, da jih bodo vedno spoštovale; opozarja, da to med drugim zajema načelo primarnosti, ki je bistveno za zagotavljanje dosledne uporabe prava EU po vsej Uniji in enakosti državljanov EU pred zakonom;
2. priznava, da je zaščita temeljnih vrednot in načel, kot je učinkovito varstvo človekovih pravic, demokracije in pravne države, skupna naloga pravnega reda EU in nacionalnih pravnih redov držav članic ter sodišč, ki so zadolžena za razlago teh pravnih redov;
3. poudarja, da je treba poskrbeti za učinkovito izvajanje skupnih politik in ciljev EU v vseh državah članicah, zagotoviti enake konkurenčne pogoje in spodbujati medsebojno zaupanje med državami članicami;
4. ponovno poudarja, da načelo primarnosti prava EU, čeprav ni izrecno zapisano v Pogodbah, velja za vse organe držav članic in da so njegovi učinki vedno zavezujoči; poudarja učinek izjave št. 17 o primarnosti, ki je priložena Lizbonski pogodbi;
5. opozarja, da so načela primarnosti prava EU ali prednosti mednarodnega prava pred nacionalnim pravom prisotna v ustavnem redu več držav članic;
6. opozarja, da je nacionalna identiteta držav članic priznana v členu 4(2) PEU, kar vključuje njihove ustavne strukture; ponavlja, da v praksi pristop Sodišča Evropske unije k členu 4(2) PEU temelji na analizi skupnih evropskih vrednot iz člena 2 PEU; zato poudarja, da se sklicevanje nacionalnih ustavnih ali vrhovnih sodišč na člen 4(2) PEU nikoli ne bi smelo uporabljati za ogrožanje skupnih evropskih vrednot; poudarja, da uporaba člena 4(2) in člena 5 PEU vključuje dejaven dialog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije; opozarja, da mora Sodišče Evropske unije kot izključno pristojno za dokončno razlago prava EU opredeliti področje uporabe načela primarnosti na podlagi izvajanja Pogodb EU;
7. poudarja, da velika večina sodišč držav članic spoštuje načelo primarnosti prava EU; ugotavlja, da je bilo od sodbe *Costa/E.N.E.L.* z dne 15. julija 1964 v primerjavi z velikim skupnim številom predhodnih odločanj le zelo majhno število primerov, v katerih je nacionalno sodišče zavrnilo izpeljavo posledic predhodne odločbe;
8. vendar opozarja na negativne posledice odločitev nacionalnih ustavnih ali vrhovnih sodišč, ki izpodbijajo načelo primarnosti prava EU ali ga ne uporabljajo; poudarja, da bi bila učinkovitost in enotnost prava EU, s tem pa tudi zagotavljanje enakega obravnavanja državljanov in podjetij po vsej Uniji, resno ogroženi, če bi lahko vsako

nacionalno ustavno ali vrhovno sodišče odločalo o omejitvah primarnosti prava EU; poudarja, da bi lahko izpodbijanje sodb Sodišča Evropske unije na podlagi nacionalnih ustavnih pridržkov glede spoštovanja pristojnosti EU ali nacionalne ustavne identitete, ne da bi Sodišču Evropske unije predložilo predhodna vprašanja o razlagi teh sodb, ogrozilo njegovo pristojnost; meni, da bi lahko sodna praksa katerega koli nacionalnega ustavnega ali vrhovnega sodišča, ki izpodbija načelo primarnosti, spodbudila ustavna ali vrhovna sodišča drugih držav članic k izpodbijanju primarnosti prava EU;

9. opozarja na raznolikost pravnih tradicij posameznih držav članic; meni, da so te razlike eden od dejavnikov, ki prispevajo k temu, da nacionalna ustavna ali vrhovna sodišča izpodbijajo sodbe Sodišča Evropske unije; poudarja, da Sodišče Evropske unije vzpostavlja splošna načela, ki temeljijo na skupnih ustavnih tradicijah pravnih redov držav članic;
10. poudarja, da konstruktiven dialog med nacionalnimi ustavnimi ali vrhovnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije koristi razvoju prava EU, saj je lahko sredstvo za reševanje napetosti med evropskim in nacionalnim pravnim redom glede delitve pristojnosti; poudarja, da bi moral biti ta dialog konstruktiven in nikakor ne bi smel upravičevati neupoštevanja odločitev Sodišča Evropske unije;
11. meni, da ima postopek predhodnega odločanja ključno vlogo pri spodbujanju svobodnega in konstruktivnega pravosodnega dialoga ter je glavni instrument za reševanje sporov med nacionalnimi sodišči zadnje stopnje in Sodiščem Evropske unije; poziva nacionalna ustavna in vrhovna sodišča, naj po potrebi uporabijo postopek predhodnega odločanja; poudarja, da je postopek predhodnega odločanja pogoj za doslednost in avtonomijo pravnega reda EU, ker zagotavlja enotno razlago prava EU; opozarja, da je bilo Sodišče Evropske unije v nekaterih primerih pripravljeno spremeniti svojo obrazložitev v drugem postopku predhodnega odločanja, za katerega je zaprosilo isto nacionalno ustavno sodišče kot za prvi postopek predhodnega odločanja, kar dokazuje, da ta postopek omogoča učinkovit dialog med sodišči; meni, da spori med nekaterimi nacionalnimi ustavnimi ali vrhovnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije morda pričajo o tem, da med postopkom ni dovolj dialoga med njimi;
12. pozdravlja začetek zakonodajnega postopka za spremembo Protokola št. 3 o statutu Sodišča Evropske unije; meni, da bi morala bolj uravnotežena porazdelitev dela med Sodiščem Evropske unije in Splošnim sodiščem omogočiti intenzivnejši pravosodni dialog med sodišči EU in držav članic, da bi lahko rešili trajne napetosti v zvezi z načelom primarnosti prava EU;
13. pozdravlja vse obstoječe neformalne mehanizme, ki omogočajo razvoj pravosodnega dialoga med nacionalnimi ustavnimi ali vrhovnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije, kot sta srečanje sodnikov, na katerem sestanejo predsednik Sodišča Evropske unije in predsedniki nacionalnih ustavnih in vrhovnih sodišč, ter platforma pravosodne mreže EU, ki je bila na njihovo pobudo ustanovljena leta 2017;
14. poudarja, da preglednost odločanja kot demokratično načelo velja tudi za sodstvo in spodbuja zaupanje javnosti v sodni postopek; meni, da dostop javnosti do sodnih dokumentov, spisov in evidenc prispeva k preglednosti in odgovornosti sodstva v državah članicah in na ravni EU;

### ***Priporočila***

15. poudarja, da so izvršilni in zakonodajni organi držav članic tudi dolžno poskrbeti, da njihova država članica spoštuje pravo EU; v zvezi s tem poudarja, da bi morali izvršilni in zakonodajni organi sprejeti ukrepe za spremembo ali umik pravnih aktov, za katere je bilo ugotovljeno, da kršijo pravo EU;
16. ugotavlja, da je za spoštovanje načela primarnosti prava EU bistveno, da se pravo EU in sodna praksa Sodišča Evropske unije pravilno izvajata; zato poziva Komisijo, naj v svoji vlogi varuhinje Pogodb letno poroči o spremljanju uporabe prava EU nadgradi z uvedbo analize stanja izvajanja sodne prakse Sodišča Evropske unije, vključno s pregledom skladnosti s sodbami Sodišča Evropske unije v državah članicah; poziva Komisijo, naj začne tudi ustrezne postopke proti državam članicam, ki ne izvajajo prava EU, vključno s postopki za ugotavljanje kršitev;
17. želi opozoriti, da mora Komisija kot varuhinje Pogodb pozorno spremljati sodbe nacionalnih sodišč v zvezi s primarnostjo prava EU, Parlament pa obveščati o vseh ukrepih, sprejetih v odgovor nanje; poziva Komisijo, naj ob upoštevanju svoje odgovornosti do Parlamenta v skladu s Pogodbama posreduje popolne informacije o morebitnih kolizijah;
18. poziva Komisijo, naj v skladu s členom 258 PDEU začne postopke za ugotavljanje kršitev kot odziv na sodbe nacionalnih ustavnih ali vrhovnih sodišč, ki izpodbijajo načelo primarnosti in torej povzročijo kršitev prava EU, če ostale oblike dialoga niso bile uspešne; poleg tega predlaga izboljšanje učinkovitosti postopkov za ugotavljanje kršitev;
19. močno priporoča, naj Sodišče Evropske unije in nacionalna ustavna ali vrhovna sodišča poleg uporabe pravnih sredstev za predhodno odločanje sodelujejo v rednem neformalnem dialogu; spodbuja ustanovitev foruma, v katerem bi se ta sodišča lahko v ta namen srečala v duhu medsebojnega sodelovanja, da bi spodbudili usklajevanje razlage prava EU v vseh pravosodnih sistemih; želi spodbuditi posamezne države članice in Komisijo, naj podprejo ta prizadevanja; želi spodbuditi akademske institucije in pravne organe v EU, naj v svoje učne načrte vključijo celovite module o načelu primarnosti, da bi spodbudili globlje razumevanje in upoštevanje tega temeljnega načela med bodočimi delavci v pravni stroki in oblikovalci politik;
20. poudarja, da je razvoj zmogljivosti bistven za uspešen dialog in ustrezno izvajanje načela primarnosti prava EU; zato poziva, naj se uporabi program EU, ki ponuja temeljito usposabljanje za pravosodne sisteme držav članic, tudi za sodnike, odvetnike, tožilce in zaposlene v javnem sektorju, pa tudi za oblikovalce politik, tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, da bi spodbudili boljše razumevanje primarnosti prava EU, pravnega reda EU na splošno ter posledic nepravilnega izvajanja prava EU in sodne prakse Sodišča Evropske unije;
21. ugotavlja, da se v nekaterih primerih nestrinjanje nacionalnih ustavnih ali vrhovnih sodišč z odločbami Sodišča Evropske unije nanaša na varstvo temeljnih pravic, zlasti kadar nacionalna sodišča menijo, da temeljne pravice, zaščitene s pravom EU, nudijo manj zaščite kot temeljne pravice, ki jih zagotavlja nacionalna ustava; meni, da bi pristop Unije k Evropski konvenciji o človekovih pravicah lahko zmanjšal možnosti za kolizijo na tem področju, in sicer z uvedbo dodatnih zaščitnih ukrepov za varstvo temeljnih pravic državljanov in prebivalcev EU, ter bi omogočil dodaten mehanizem za

uveljavljanje človekovih pravic, in sicer možnost vložitve pritožbe pri Evropskem sodišču za človekove pravice v zvezi s kršitvijo človekovih pravic, ki izhajajo iz akta institucije EU ali države članice, ki izvaja pravo EU, kar je v pristojnosti tega sodišča; poziva Komisijo in države članice, naj poskrbijo, da se bo ta pristopni postopek hitro končal;

22. ugotavlja, da so države članice v skladu s postopkom iz člena 7 zaradi sistemskega ogrožanja pravne države iz političnih razlogov strateško podvomile o načelu primarnosti prava EU; meni, da taki primeri sistemskega ogrožanja pravne države ogrožajo pravni red zadevne države članice in lojalno sodelovanje med državami članicami, pomenijo pa tudi neizpolnjevanje obveznosti iz Pogodbe; znova poziva Komisijo, naj v celoti izkoristi vsa svoja pooblastila za ukrepanje v zvezi z obstoječimi in morebitnimi kršitvami vrednot iz člena 2 PEU; poudarja, da je Parlament odločen, da bo začel postopek iz člena 7 PEU v primerih očitnega tveganja, da bi država članica huje kršila evropske vrednote iz člena 2 PEU, in ponovno poziva Svet, naj si dejansko in verodostojno prizadeva, da bi pospešili vse tekoče postopkov iz člena 7;
23. ugotavlja, da so številne države kandidatke trenutno v postopku pristopa k EU; v zvezi s tem pozdravlja dejstvo, da pristopni proces vključuje razvoj zmogljivosti v zvezi s pravnim redom EU in uporabo prava EU; predlaga vzpostavitev rednega strukturiranega dialoga med Sodiščem Evropske unije in nacionalnimi ustavnimi ali vrhovnimi sodišči držav kandidatk;
24. priporoča, da se v primeru revizije Pogodb načelo primarnosti vključi kot izrecna določba Pogodbe; želi spomniti, da je bila primarnost prava EU izrecno določena v Pogodbi o Ustavi za Evropo; obžaluje, da ta določba o primarnosti ni bila vključena v Lizbonsko pogodbo;
  - o
  - o o
25. naroči svoji predsednici, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.

## INFORMACIJE O SPREJETJU V PRISTOJNEM ODBORU

<b>Člen 58 – Postopek s skupnimi sejami odborov</b> Datum razglasitve na zasedanju	15.9.2022
<b>Datum sprejetja</b>	24.10.2023
<b>Izid končnega glasovanja</b>	+: 30 -: 9 0: 0
<b>Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Gabriele Bischoff, Damian Boeselager, Patrick Breyer, Włodzimierz Cimoszewicz, Ana Collado Jiménez, Gwendoline Delbos-Corfield, Salvatore De Meo, Geoffroy Didier, Daniel Freund, Ibán García Del Blanco, Charles Goerens, Brice Hortefeux, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Jaak Madison, Max Orville, Sabrina Pignedoli, Giuliano Pisapia, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Antonio Maria Rinaldi, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Helmut Scholz, Pedro Silva Pereira, Sven Simon, Raffaele Stancanelli, Adrián Vázquez Lázara, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Javier Zarzalejos
<b>Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju</b>	Alessandra Basso, Vladimír Bilčík, Cyrus Engerer, Alin Mituța, Kosma Złotowski
<b>Namestniki (člen 209(7)), navzoči pri končnem glasovanju</b>	Anne-Sophie Pelletier

**POIMENSKO GLASOVANJE PRI KONČNEM GLASOVANJU  
V PRISTOJNEM ODBORU**

30	+
NI	Sabrina Pignedoli
PPE	Vladimír Bilčík, Ana Collado Jiménez, Salvatore De Meo, Jiří Pospíšil, Paulo Rangel, Sven Simon, Axel Voss, Marion Walsmann, Rainer Wieland, Javier Zarzalejos
Renew	Charles Goerens, Alin Mituța, Max Orville, Adrián Vázquez Lázara
S&D	Gabriele Bischoff, Włodzimierz Cimoszewicz, Cyrus Engerer, Ibán García Del Blanco, Maria-Manuel Leitão-Marques, Giuliano Pisapia, Franco Roberti, Domènec Ruiz Devesa, Pedro Silva Pereira, Tiemo Wölken
The Left	Helmut Scholz
Verts/ALE	Damian Boeselager, Patrick Breyer, Gwendoline Delbos-Corfield, Daniel Freund

9	-
ECR	Raffaele Stancanelli, Kosma Złotowski
ID	Alessandra Basso, Gilles Lebreton, Jaak Madison, Antonio Maria Rinaldi
PPE	Geoffroy Didier, Brice Hortefeux
The Left	Anne-Sophie Pelletier

0	0

Uporabljeni znaki:

+ : za

- : proti

0 : vzdržani