

Predgovor

Po sedmih letih članstva v Evropski uniji se v Sloveniji vse bolj zavedamo pomena in vpliva prava Evropske unije na delovanje naše pravne države. Slovensko gospodarstvo se je še tesneje vključilo v enotni trg Evropske unije, Slovenija je prevzela evro in postala del schengenskega območja. Obenem se Slovenija pojavlja kot tožnica in toženka pred Sodiščem EU, slovenska sodišča pa so začela uporabljati postopek predhodnega odločanja kot obliko sodelovanja s Sodiščem EU.

Pravo Evropske unije postaja vse obsežnejši in vse težje obvladljiv sistem pravil. Namen te knjige je, da bralcu preprosto, zgoščeno in pregledno predstavi osnovne informacije o pravu Evropske unije (zgodovinski prikaz, institucije, narava prava EU, sodno varstvo, temeljne politike). Knjiga upošteva spremembe, ki jih je konec leta 2009 za delovanje EU prinesla Lizbonska pogodba. V njej sta objavljeni tudi temeljni listini EU, Pogodba o EU in Pogodba o delovanju EU.

Knjiga pravnikom in drugim bralcem omogoča, da se v zgoščeni obliki seznanijo s pravom Evropske unije in pridobijo pregled nad tem pravnim področjem. Namenjena je tudi študentom prava in drugih družboslovnih ved. V sprotnih opombah in seznamu literature so navedena temeljna dela, sodna praksa in sekundarna zakonodaja, ki omogočajo bolj poglobljen študij posameznih tem.

Ker je Lizbonska pogodba odpravila Evropsko skupnost, izraz Evropska skupnost večinoma nadomeščamo z izrazom Evropska unija. Lizbonska pogodba je spremenila oštevilčenje členov Pogodbe o EU in Pogodbe o delovanju EU, zato člene citiramo v obliki, kot jo uporablja uradna nomotehnika. Da bi se izognili zmedi, institucije Evropske unije imenujemo z nazivi, kakršne jim podeljuje Lizbonska pogodba, tudi ko gre za čas pred njeno veljavnostjo. Ker je pravo Evropske unije del slovenskega prava, smo poslovenjeno navajali tudi starejšo sodno prakso Sodišča EU, ki ni prevedena v slovenščino.

Zahvaljujemo se GV Založbi, posebno direktorju Boštjanu Koritniku.

Avtorji

April 2011

Kazalo

| | |
|---|-----------|
| Okrajšave | 17 |
| 1. Evropsko pravo, pravo EU, pravo ES | 19 |
| 1.1. Evropsko pravo | 19 |
| 1.2. Pravo EU | 20 |
| 1.3. Pravo ES | 21 |
| 2. Zgodovina in perspektive evropskih integracij | 23 |
| 2.1. Ustanovitev Evropskih skupnosti (1952 in 1958) | 23 |
| 2.2. Prva sprememba: Enotni evropski akt (1987) | 25 |
| 2.3. Druga sprememba: Pogodba iz Maastrichta (1993) | 27 |
| 2.3.1. Prvi steber: PES | 27 |
| 2.3.2. Drugi in tretji steber | 29 |
| 2.4. Tretja sprememba: Pogodba iz Amsterdama (1999) | 29 |
| 2.4.1. Skupna določila PEU | 30 |
| 2.4.2. Institucionalne spremembe | 30 |
| 2.5. Četrta sprememba: Pogodba iz Nice (2003) | 31 |
| 2.6. Od Konvencije o prihodnosti Evrope prek Ustavne pogodbe do Lizbonske pogodbe | 33 |
| 2.7. Bistvene novosti Lizbonske pogodbe | 35 |
| 2.8. Geografska integracija EU | 38 |
| 3. Temeljne značilnosti EU in ESAE | 41 |
| 3.1. Ustanovitev Evropskih skupnosti in Evropske unije | 41 |
| 3.2. Zgradba EU in ESAE | 42 |
| 3.3. Področje urejanja | 42 |
| 3.4. Pravna osebnost EU | 43 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 3.5. | Pravo EU in ESAE | 44 |
| 3.5.1. | Pravo EU in ESAE ter mednarodno pravo | 44 |
| 3.5.1.1. | Cilji in sredstva | 45 |
| 3.5.2. | Institucionalna zgradba | 46 |
| 4. | Institucije | 47 |
| 4.1. | Svet | 48 |
| 4.1.1. | Sestava in delovanje | 48 |
| 4.1.2. | Odgovornost | 48 |
| 4.1.3. | Predsedovanje | 48 |
| 4.1.4. | Coreper | 49 |
| 4.1.5. | Naloge | 49 |
| 4.1.6. | Odločanje v Svetu | 50 |
| 4.2. | Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko | 51 |
| 4.3. | Evropski svet | 52 |
| 4.3.1. | Sestava | 52 |
| 4.3.2. | Naloge | 52 |
| 4.3.3. | Evropski svet in Svet EU | 52 |
| 4.3.4. | Svet Evrope | 52 |
| 4.3.5. | Predsednik Evropskega sveta | 53 |
| 4.4. | Komisija | 53 |
| 4.4.1. | Splošno | 53 |
| 4.4.2. | Sestava in delovanje | 53 |
| 4.4.3. | Naloge | 56 |
| 4.5. | Evropski parlament | 57 |
| 4.5.1. | Sestava in delovanje | 57 |
| 4.5.2. | Naloge | 59 |
| 4.5.2.1. | Nadzor nad delom Komisije | 59 |
| 4.5.2.2. | Proračunske pristojnosti | 59 |
| 4.6. | Zakonodajni postopki | 60 |
| 4.6.1. | Dodelitev pristojnosti | 60 |
| 4.6.2. | Institucionalno ravnovesje | 60 |
| 4.6.3. | Načelo zakonitosti | 60 |
| 4.6.4. | Zakonodajni postopki | 60 |
| 4.6.4.1. | Evolucija | 61 |
| 4.6.4.2. | Pravna podlaga | 61 |
| 4.6.4.3. | Dialog postane »trilog« | 61 |
| 4.6.4.4. | Redni zakonodajni postopek | 62 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.6.4.5. | Posebni zakonodajni postopki | 64 |
| 4.6.4.6. | Klavzula <i>passerelle</i> | 64 |
| 4.6.4.7. | Začasna prekinitev zakonodajnega postopka | 64 |
| 4.6.4.8. | Vloga nacionalnih parlamentov pri sprejemanju zakonodaje EU | 65 |
| 4.7. | Sodišče EU | 65 |
| 4.7.1. | Sestava in delovanje | 66 |
| 4.7.2. | Naloge | 67 |
| 4.7.3. | Delitev pristojnosti | 67 |
| 4.8. | Računsko sodišče | 68 |
| 4.9. | Drugi organi in agencije | 69 |
| 4.9.1. | Organi | 69 |
| 4.9.2. | Agencije | 70 |
| 5. | Pravni akti institucij EU | 73 |
| 5.1. | Primarno pravo | 73 |
| 5.2. | Sekundarno pravo | 74 |
| 5.2.1. | Člen 288 PDEU | 74 |
| 5.2.2. | Obrazložitev | 75 |
| 5.2.3. | Objava in <i>vacatio legis</i> | 75 |
| 5.2.4. | Zakonodajni in nezakonodajni akti | 75 |
| 5.2.5. | Uredbe | 76 |
| 5.2.6. | Direktive | 78 |
| 5.2.7. | Sklepi | 80 |
| 5.2.8. | Priporočila in mnenja | 81 |
| 6. | Narava prava EU | 83 |
| 6.1. | Načelo avtonomnosti | 83 |
| 6.2. | Načelo primarnosti | 85 |
| 6.3. | Načelo neposredne uporabnosti in načelo neposrednega učinka | 86 |
| 6.3.1. | Pogodbe | 88 |
| 6.3.2. | Uredbe | 89 |
| 6.3.3. | Direktive | 89 |
| 6.4. | Lojalna razlaga | 92 |
| 6.5. | Odškodninska odgovornost države članice | 93 |
| 7. | Pravno varstvo | 95 |
| 7.1. | Splošno | 95 |
| 7.2. | Sodišče EU | 95 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 7.3. | Tožba zaradi kršitve prava EU | 95 |
| 7.3.1. | Komisija proti državi članici | 95 |
| 7.3.2. | Katerikoli državni organ ali javnopravna institucija | 96 |
| 7.3.3. | Pritožbe posameznikov | 96 |
| 7.3.4. | Potek postopka | 97 |
| 7.3.5. | Denarna kazen | 97 |
| 7.3.6. | Država članica proti državi članici | 98 |
| 7.4. | Ničnostna tožba | 98 |
| 7.4.1. | Nezakoniti akti institucij | 98 |
| 7.4.2. | Vlagatelji tožbe | 100 |
| 7.4.2.1. | Institucije in države članice | 100 |
| 7.4.2.2. | Posamezniki | 100 |
| 7.4.3. | Tožbeni razlogi | 102 |
| 7.4.4. | Posledice | 103 |
| 7.5. | Tožba zaradi nedelovanja | 103 |
| 7.5.1. | Posledice | 103 |
| 7.5.2. | Kdo lahko vloži tožbo | 103 |
| 7.5.2.1. | Institucije in države članice | 104 |
| 7.5.2.2. | Posamezniki | 104 |
| 7.5.2.3. | Državne pomoči | 104 |
| 7.6. | Odškodninska tožba | 104 |
| 7.6.1. | Pogoji za odškodninsko obveznost | 105 |
| 7.6.1.1. | Nezakonito ravnanje | 105 |
| 7.6.1.2. | Škoda in vzročna zveza med ravnanjem in škodo | 107 |
| 7.7. | Vloga sodišč v državah članicah | 107 |
| 7.7.1. | Nacionalna sodišča kot del sodnega sistema EU | 107 |
| 7.7.2. | Predhodna vprašanja | 108 |
| 7.7.2.1. | Postopek | 109 |
| 7.7.2.2. | Razlaga prava EU | 111 |
| 7.7.2.3. | Veljavnost sekundarnih predpisov | 112 |
| 7.7.3. | Posebni postopki predhodnega odločanja | 112 |
| 8. | Temeljne človekove pravice in svoboščine | 115 |
| 8.1. | Začetki | 115 |
| 8.2. | Listina EU o temeljnih pravicah | 116 |
| 8.3. | Pristop EU k EKČP | 118 |
| 8.4. | Razmerje med temeljnimi (človekovimi) pravicami in temeljnimi (ekonomskimi) svoboščinami | 120 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 9. | Štiri temeljne ekonomske svoboščine | 121 |
| 9.1. | Splošno | 121 |
| 9.2. | Cilji in vrste ekonomskih integracij | 122 |
| 9.3. | Načela notranjega trga EU | 123 |
| 9.3.1. | Svobodno opravljanje gospodarskih dejavnosti | 123 |
| 9.3.2. | Štiri svoboščine | 124 |
| 9.3.3. | Neposredna izvršljivost | 124 |
| 9.3.4. | Prepoved diskriminacije | 124 |
| 9.4. | Prosti pretok blaga | 125 |
| 9.4.1. | Carinska unija | 126 |
| 9.4.1.1. | Prepoved carin | 127 |
| 9.4.1.2. | Prepoved dajatev z enakim učinkom carinam | 127 |
| 9.4.1.3. | Dajatve, ki niso dajatve z enakim učinkom | 127 |
| 9.4.2. | Prepoved diskriminatornih notranjih davščin | 128 |
| 9.4.3. | Prepoved količinskih omejitev uvoza | 130 |
| 9.4.3.1. | Količinske omejitve | 131 |
| 9.4.3.2. | Prepoved ukrepov z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve | 131 |
| 9.4.3.2.1. | Pojem ukrepov z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve | 131 |
| 9.4.3.2.2. | Neposredno diskriminatorni ukrepi | 132 |
| 9.4.3.2.3. | Posredno diskriminatorni ukrepi | 133 |
| 9.4.3.3. | Izjeme od prepovedi iz člena 34 PDEU | 135 |
| 9.4.3.3.1. | Člen 36 PDEU | 136 |
| 9.4.3.3.2. | Pravilo utemeljenosti | 138 |
| 9.4.3.4. | Načini prodaje | 139 |
| 9.4.4. | Prepoved količinskih omejitev izvoza in ukrepov z enakim učinkom | 141 |
| 9.5. | Prosto gibanje oseb | 142 |
| 9.5.1. | Gibanje ekonomsko aktivnih oseb | 143 |
| 9.5.2. | Prosto gibanje delavcev | 144 |
| 9.5.2.1. | Državljeni držav članic | 144 |
| 9.5.2.2. | Državljeni tretjih držav | 144 |
| 9.5.2.3. | Člen 45 PDEU | 145 |
| 9.5.2.4. | Sekundarni viri | 145 |
| 9.5.2.5. | Pojem delavca v smislu PDEU | 145 |
| 9.5.2.6. | Pravice delavcev v PDEU | 148 |
| 9.5.2.6.1. | Migracijske pravice | 148 |
| 9.5.2.6.2. | Prepoved diskriminacije | 149 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 9.5.2.7. | Vertikalni neposredni učinek | 150 |
| 9.5.2.8. | Horizontalni neposredni učinek | 151 |
| 9.5.2.9. | Upokojenci | 151 |
| 9.5.2.10. | Družinski člani | 151 |
| 9.5.2.11. | Izjeme | 151 |
| 9.5.2.11.1. | Javni red, javna varnost in javno zdravje | 152 |
| 9.5.2.11.2. | Zaposleni v javnih službah | 153 |
| 9.5.3. | Svoboda ustanavljanja sedeža | 153 |
| 9.5.3.1. | Svoboda gibanja samozaposlenih oseb | 153 |
| 9.5.3.2. | Priznavanje poklicnih kvalifikacij | 154 |
| 9.5.3.3. | Gospodarske družbe | 156 |
| 9.5.3.4. | Evropska delniška družba (<i>societas europaea</i>) | 157 |
| 9.5.4. | Svoboda gibanja ekonomsko neaktivnih oseb | 159 |
| 9.5.4.1. | Zgodovinski razvoj | 159 |
| 9.5.4.2. | Državljanstvo EU | 160 |
| 9.6. | Prosti pretok storitev | 161 |
| 9.6.1. | Čezmejni promet storitev | 161 |
| 9.6.2. | Pojem storitev in doseg določil PDEU | 161 |
| 9.6.3. | Prepoved diskriminacije in drugih ovir | 163 |
| 9.6.4. | Izjeme | 164 |
| 9.6.4.1. | Opravljanje javne oblasti | 164 |
| 9.6.4.2. | Javni red, javna varnost in javno zdravje | 165 |
| 9.7. | Prosti pretok kapitala in plačil | 166 |
| 9.7.1. | Pojem | 166 |
| 9.7.2. | Prepoved omejitev | 167 |
| 9.7.3. | Izjeme | 167 |
| 9.7.4. | Omejitve prometa z nekaterimi vrstami nepremičnin | 168 |
| 9.8. | Sklepno: O štirih svoboščinah | 168 |
| 9.8.1. | Prepoved diskriminacije se razvije v prepoved vsakega oviranja | 168 |
| 9.8.2. | Interne situacije in promet med državami članicami | 169 |
| 10. | Pravo konkurence | 171 |
| 10.1. | Splošne značilnosti prava konkurence EU | 171 |
| 10.1.1. | Definicija in koncept prava konkurence EU | 171 |
| 10.1.2. | Pomen prava konkurence EU | 173 |
| 10.1.3. | Viri prava konkurence EU | 173 |
| 10.1.4. | Razmerje med pravom konkurence EU in njenih držav članic | 174 |
| 10.1.5. | Področje uporabe prava konkurence EU | 178 |
| 10.1.6. | Institucionalni vidiki prava konkurence EU | 179 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 10.2. | Vsebina prava konkurence EU | 180 |
| 10.2.1. | Omejevalna koordinacija: člen 101 PDEU | 180 |
| 10.2.1.1. | Načelna prepoved: člen 101(1) PDEU | 181 |
| 10.2.1.2. | Pravne posledice kršitve načelne prepovedi: člen 101(2) PDEU .. | 191 |
| 10.2.1.3. | Izjeme od načelne prepovedi: člen 101(3) PDEU | 192 |
| 10.2.2. | Zloraba prevladujočega položaja: člen 102 PDEU | 198 |
| 10.2.2.1. | Uvod | 198 |
| 10.2.2.2. | Generalna klavzula in tipični primeri zlorab | 198 |
| 10.2.2.3. | Nekatera druga vprašanja, povezana s členom 102 PDEU | 207 |
| 10.2.3. | Omejevalna koncentracija dveh ali več podjetij: Uredba 139/2004 | 208 |
| 10.2.3.1. | Uvod | 208 |
| 10.2.3.2. | Uredba 139/2004 | 209 |
| 10.2.4. | Obveznosti držav članic EU iz določb PDEU o konkurenci | 214 |
| 10.2.4.1 | Ukrep regulacije enega gospodarskega sektorja oziroma trga ali več: člen 106 PDEU | 215 |
| 10.2.4.1.1. | Uvod | 215 |
| 10.2.4.1.2. | Člen 106(1) PDEU | 215 |
| 10.2.4.1.3. | Člen 106(2) PDEU | 217 |
| 10.2.4.1.4. | Člen 106(3) PDEU | 219 |
| 10.2.5. | Državne pomoči: členi od 107 do 109 PDEU | 220 |
| 10.2.5.1. | Člen 107(1) PDEU | 220 |
| 10.2.5.2. | Člen 107(2) PDEU | 222 |
| 10.2.5.3. | Člen 107(3) PDEU | 223 |
| 10.2.5.4. | Člen 108 PDEU | 224 |
| 10.2.5.5. | Člen 109 PDEU | 227 |
| 10.2.5.6. | Nekatere pravne posledice kršitve pravil o državnih pomočeh EU | 227 |
| 10.3. | Mednarodni vidiki: internacionalizacija in ekstrateritorialnost. ... | 227 |
| 11. | Ekonomska in monetarna unija | 231 |
| 11.1. | Opredelitev | 231 |
| 11.2. | Začetki denarne integracije v EU | 232 |
| 11.3. | Pravni temelji EMU | 233 |
| 11.4. | Institucionalne določbe | 234 |
| 11.5. | Uvajanje evra | 235 |
| 11.6. | Gospodarski razlogi za prevzem evra | 236 |
| 11.7. | Pogoji za vstop v EMU | 237 |
| 11.8. | Pakt stabilnosti in rasti | 237 |

| | |
|--|-----|
| 12. Območje svobode, varnosti in pravice | 241 |
| 12.1. Opredelitev | 241 |
| 12.2. Izhodišča OSVP | 241 |
| 12.3. Razvoj OSVP | 242 |
| 12.4. Mejna kontrola, azil in priseljevanje | 244 |
| 12.4.1. Schengenski pravni red | 244 |
| 12.4.2. Azil in priseljevanje | 245 |
| 12.5. Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah | 247 |
| 12.5.1. Cilji | 247 |
| 12.5.2. Sekundarna zakonodaja | 248 |
| 12.5.3. Evropska pravosodna mreža v civilnih in gospodarskih zadevah | 249 |
| 12.6. Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah | 249 |
| 12.7. Policijsko sodelovanje | 251 |
| 13. Zunanje delovanje EU | 253 |
| 13.1. Pojem | 253 |
| 13.2. SZVP | 253 |
| 13.2.1. Razvoj | 253 |
| 13.2.2. Cilji SZVP | 254 |
| 13.2.3. Nosilci SZVP | 255 |
| 13.2.4. Narava pristojnosti | 256 |
| 13.2.5. Pravni akti | 257 |
| 13.3. Skupna varnostna in obrambna politika | 258 |
| 13.4. Skupna trgovinska politika | 259 |
| 13.4.1. Uvod | 259 |
| 13.4.2. Ključna določila PDEU | 260 |
| 13.4.3. Najpomembnejši splošni sekundarni predpisi | 261 |
| 13.4.3.1. Splošna pravila glede izvoza | 261 |
| 13.4.3.2. Ukrepi trgovinske zaščite | 262 |
| 13.4.3.2.1. Protidumpinški ukrepi | 262 |
| 13.4.3.2.2. Protisubvencijski ukrepi | 265 |
| 13.4.3.2.3. Ukrepi proti trgovinskim oviram | 266 |
| 13.4.4. Sodelovanje v okviru Svetovne trgovinske organizacije (STO) | 266 |
| 13.4.5. Učinki predpisov STO v pravu EU | 267 |
| 13.4.6. Odnosi s članicami EFTE (Evropski gospodarski prostor) | 267 |
| 13.4.7. Odnosi z državami naslednicami bivše Jugoslavije | 268 |
| 13.4.7.1. Uredba 2007/2000 | 268 |
| 13.4.7.2. Asociacijski in stabilizacijski sporazumi | 268 |

| | |
|---|-----|
| Pogodba o Evropski uniji | 275 |
| Pogodba o delovanju Evropske unije | 295 |
| Literatura in viri | 379 |
| Sodna praksa | 387 |
| Stvarno kazalo | 393 |

1. Evropsko pravo, pravo EU, pravo ES ... ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

Namen prvega poglavja je, da razjasnimo in razmejimo pojme evropsko pravo, pravo Evropske unije (EU) in pravo Evropske skupnosti (ES). Ti trije pojmi se zlasti v medijih in tudi v pravnih publikacijah pogosto prepletajo in uporabljajo kot sinonimi. Zlasti pojem evropsko pravo ima lahko vrsto različnih pomenov, prav tako imata tudi pojma pravo EU in pravo ES različno vsebino.

1.1. Evropsko pravo

Pojem evropskega prava lahko razumemo v več pomenih. Tako lahko govorimo o evropskem pravu v geografskem smislu, in sicer gre za pravo, ki je skupno državam v prostoru med Nordkappom na severu in Gibraltarjem na jugu ter Uralom na vzhodu in Atlantskim oceanom na zahodu. Za evropsko pravo bi v tem primeru lahko šteli tisto, kar imajo pravni redi evropskih držav skupnega. Ta pravna pravila se označujejo tudi kot *ius commune Europaeum* oziroma *the common law of Europe*. To skupno evropsko pravo temelji zlasti na vplivu rimskega prava na kodifikacije civilnega prava v Franciji in Nemčiji ter prek njih na civilno pravo drugih evropskih držav. Poleg tega *ius commune* temelji na skupnih pravnih virih in splošnih (pravnih) načelih pravnih redov večine evropskih držav, kot so: spoštovanje temeljnih pravic in svoboščin, demokratičnost, delitev funkcij oblasti, enakost v zakonu in pred zakonom, vključno s strogo prepovedjo diskriminacije, (načelna) prepoved retroaktivnosti oziroma povratne veljave predpisov, zakonitost, pravna varnost in številna druga načela pravne države oziroma vladavine prava.

Ius commune

Prav tako bi pojem evropskega prava v geografskem smislu lahko vključeval pravila velikega števila dvostranskih in večstranskih mednarodnih konvencij, ki so jih med seboj sklenile evropske države. V prvi vrsti lahko navedemo konvencije o ustanovitvi različnih mednarodnih organizacij, kot je na primer Svet Evrope leta 1948. Samo v okviru te organizacije so države članice med seboj sklenile več

Konvencije

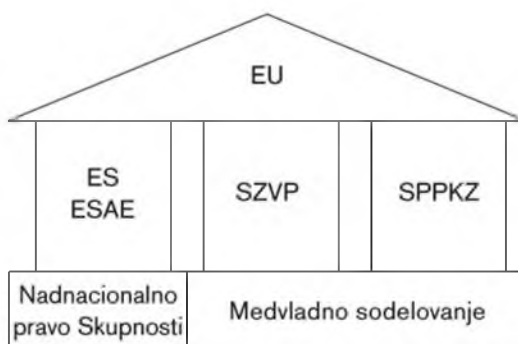
Evropsko pravo v ožjem pomenu

kot 250 mednarodnih konvencij, od katerih velja omeniti zlasti Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).¹

Pojem evropskega prava pa se največkrat uporablja v omejenem, ožjem pomenu, in sicer kot oznaka za pravo evropskih gospodarskih integracij. Mišljeni sta dve evropski integraciji, tj. Evropska unija in Evropska skupnost za atomsko energijo (ESAE).² Do julija 2002 je obstajala tudi Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), do 1. decembra 2009, ko jo je nadomestila EU, pa tudi Evropska skupnost.

1.2. Pravo EU

Pravo EU je celovit sistem pravnih načel in pravil, ki jih sprejemajo institucije EU. To pravo temelji na Pogodbi o EU, Pogodbi o delovanju EU in Listini EU o temeljnih pravicah. Takšno vsebino prava EU pa je opredelila šele Lizbonska pogodba, ki velja od 1. decembra 2009. Do tedaj namreč EU ni imela pravne subjektivitete, ampak je šlo za politično povezavo, ki je na temelju Pogodbe iz Maastrichta združila dotedanje gospodarsko sodelovanje, ki so ga vzpostavljale tri Evropske skupnosti, s sodelovanjem na področjih zunanje politike in pravosodja.

Evropski tempelj pred Lizbonsko pogodbo

Zgradbo EU pred Lizbonsko pogodbo so navadno ponazarjali z evropskim »templjem«. Streha templja, ki predstavlja Evropsko unijo, je slonela na treh stebrih:

- prvi stebel: pravo ES in ESAE,
- drugi stebel: skupna zunanja in varnostna politika – SZVP,
- tretji stebel: sodelovanje policije in pravosodja v kazenskih zadevah – SPPKZ (prvotno sodelovanje na področju pravosodja se

¹ Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

² EFTA ne spada v ta okvir tudi zato, ker ni integracija.

je zožilo, ker sodelovanje v civilnih zadevah od leta 1999 spada v I. steber).³

1.3. Pravo ES

Pojem pravo Evropske skupnosti je do uveljavitve Lizbonske pogodbe označeval pravna načela in pravila, ki so se nanašala na ES (nekdanjo Evropsko gospodarsko skupnost – EGS). To so bila pravna pravila Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) in vsi drugi pravni akti (zlasti uredbe, direktive in mednarodne konvencije), ki so bili sprejeti oziroma sklenjeni na podlagi PES. Pravo ES je bilo najpomembnejši in najboljšežnejši del prava EU, saj je bila stopnja sodelovanja v ES na najvišji ravni. Prav intenziteta sodelovanja v ES je bila poglavitni razlog, da so se države članice ES odločile za tesnejše sodelovanje tudi na drugih področjih. EU je bila do Lizbonske pogodbe torej skupni okvir za sodelovanje na različnih področjih in na različnih ravneh. Medtem ko je bilo v ES (pa tudi ESAE) sodelovanje nadnacionalno, je šlo pri drugem stebru za medvladno sodelovanje, tretji steber pa je pomenil hibridno obliko z elementi medvladnega in nadnacionalnega sodelovanja. Lizbonska pogodba je tristebno strukturo odpravila, ES pa nadomestila z EU.

³ Natančneje o tem Grilc, P., Plešič, T., Pravo EU, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001, str. 14.

2. Zgodovina in perspektive evropskih integracij ● ● ● ● ● ● ● ●

V tem poglavju so na kratko predstavljeni ozadje, razvoj in perspektive evropskih integracij, ki niso nastale naenkrat, ampak je na njihov razvoj vplivala vrsta političnih in ekonomskih dejavnikov. Prve ideje o združenju Evrope segajo že v 18. stoletje, vendar je šele po drugi svetovni vojni postalo jasno, da evropske države niso sposobne samostojno rešiti svojih težav pri zagotavljanju trajnega miru, svobode in blaginje. Zato so postali načrti o integracijah konkretni in so privedli do ustanovitve prvih evropskih skupnosti. V nadaljevanju se bomo ustavili pri pogodbah o ustanovitvi vseh treh skupnosti in njihovih poznejših spremembah. Pri tem bomo obravnavali le vsebinske spremembe. Pogodbe so se spreminjale tudi ob vsakem pristopu novih članic, toda samo formalno, zato jih v zgodovinskem pregledu ne obravnavamo.⁴

2.1. Ustanovitev Evropskih skupnosti (1952 in 1958)

Prvi korak na poti k združenju Evrope je bila Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, sklenjena 18. aprila 1951, z začetkom veljavnosti 25. julija 1952. Ta pogodba je bila plod tako imenovanega Schumanovega načrta, ki ga je zasnoval Jean Monnet. Francoski zunanji minister Robert Schuman je v govoru 9. maja 1950⁵ poudaril, da je prvi pogoj za združitev Evrope premagati stoletno nasprotovanje med Francijo in Nemčijo. V ta namen je predlagal, da se proizvodnja premoga in jekla v obeh državah postavi pod skupno, neodvisno Visoko oblast.⁶ Ta visoka oblast naj bi sprejemala odločitve, zavezujoče za Francijo, Nemčijo in vse druge evropske

ESPJ

⁴ Za natančnejšo obravnavo zgodovine integracije EU glej Booker, C., North, R., *The Great Deception: Can the European Union Survive?* Continuum International Publishing Group, 2005; Kapteyn, P. J. G., *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer Law International, 2008, str. 1–53.

⁵ Schumanova deklaracija, glej <http://www.schuman.info/> (14. 1. 2011).

⁶ *Angl. High Authority*.

države, ki bi se jima pridružile. Zelo pomembna praktična posledica tega načrta je bila, da se Nemčija ne bi mogla na skrivaj oborožiti. Neodvisen nadzor nad proizvodnjo premoga in jekla pa bi sočasno tudi olajšal pot do sprave. Predlog sta obe strani presenetljivo hitro sprejeli, pridružili pa so se še Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska. ESPJ je v skladu s členom 1 ustanovne pogodbe temeljila na skupnem trgu, skupnih ciljih in skupnih organih.

ESPJ je bila ustanovljena za 50 let, tako da je 25. julija 2002 nehala obstajati. Od tedaj velja za premog in jeklo enak režim kot za vse drugo blago, ki ga določa Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU).

Tako iz Schumanovega načrta kot iz uvodnih členov ustanovne pogodbe (preambule) je izhajalo, da je bila ustanovitev ESPJ šele začetek poti k precej obsežnejši in tesneje povezani skupnosti. Začetni optimizem pa je nekoliko uplahnil, ko so se po francoski zaslugi izjalovili načrti za ustanovitev Evropske obrambne skupnosti in Evropske politične skupnosti. Za daljnosežno politično združevanje je bilo očitno še prezgodaj, zato pa so se še naprej kovali načrti za ekonomsko integracijo.

EGS Države Beneluksa so prevzele pobudo in se zavzele za ustanovitev širše ekonomske integracije. Konkretnije načrte o vzpostavitvi skupnega trga je vsebovalo tako imenovano Spaakovo poročilo, ki ga je izdelal odbor pod vodstvom belgijskega zunanjega ministra Henrija Spaaka. Poročilo je bilo podlaga za pogajanja o Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS), ki se je leta 1993 preimenovala v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. Ustanovna pogodba je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu in je začela veljati 1. januarja 1958. EGS je bila nadaljnji integracijski korak na poti v obsežnejšo politično unijo. V preambuli je bilo zapisano, da je EGS sredstvo, prek katerega naj bi prišli do »vse tesnejše zveze med narodi Evrope«. Cilj EGS pa je bil zagotavljanje miru, svobode in blaginje.

ESAE Skupaj z ustanovitvijo EGS je bila predvsem pod pritiskom Francije ustanovljena Evropska skupnost za atomsko energijo, ki je vzpostavila enotni trg za jedrske surovine, izdelke in proizvodna sredstva. Drugače kot ESPJ je bila ustanovljena za nedoločen čas in še vedno obstaja. Vendar tako ESPJ kot ESAE pomenita integracijo le dela gospodarstva, ki je zato označena za sektorsko integracijo, medtem ko gre v EU za integracijo celotnega gospodarstva vseh držav članic. Iz tega tudi izhaja, da je EU najpomembnejša povezava.

Skupni organi Vse tri prvotne skupnosti so imele od leta 1967 enotno institucionalno zgradbo, kar pomeni, da obstajajo le ena komisija (prvotno imenovana visoka oblast), en svet, eno sodišče, en parlament in eno računsko sodišče (uvvedeno leta 1977).

2.2. Prva sprememba: Enotni evropski akt (1987)

Najpomembnejše sredstvo za doseganje ciljev, postavljenih v PEGS in pozneje PES, je bila vzpostavitev skupnega trga, ki se po svojih značilnostih ne razlikuje od notranjega trga posameznih nacionalnih držav. Zato je že prvotna PEGS vsebovala pravila, ki zagotavljajo tako imenovane štiri svoboščine: prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb. Poleg tega so za vzpostavitev skupnega trga nujna pravila, ki zagotavljajo svobodno konkurenco, pravila o skupni carinski tarifi na zunanjih mejah Skupnosti ter o skupni trgovinski politiki glede držav nečlanic.

**Vzpostavitev
skupnega trga**

Prvotna različica PEGS je predvidevala, da se skupni trg vzpostavi postopoma v treh fazah, ki bi trajale vsaka po štiri leta, tako da bi se to prehodno obdobje končalo leta 1970. Ta cilj pa ni bil uresničen. Po dlje časa trajajoči krizi in stagnaciji so bile šele sredi osemdesetih let 20. stoletja spremenjene ustanovne pogodbe, ki naj bi integracijskim procesom dale nov zagon. V nadaljevanju si bomo na kratko ogledali najpomembnejše vzroke za krizo ter pogloblitve mehanizme, ki so jih predvidele spremembe pogodb.⁷

S 1. januarjem 1970 so države članice na podlagi določil PEGS izgubile vrsto pristojnosti, ker je ob koncu prehodnega obdobja začela neposredno učinkovati vrsta določil PEGS, ki so zadevala prosti pretok blaga, oseb in storitev.⁸ Nacionalni organi so bili tako navedena določila prisiljeni upoštevati. Ker so države članice na podlagi PEGS samodejno izgubile pristojnosti, govorimo o negativni integraciji. Na drugi strani je predvsem zaradi ekonomske krize v sedemdesetih letih 20. stoletja državam članicam primanjkovalo politične volje za sprejem skupnostnih predpisov, ki bi pospeševali integracijo (pozitivna integracija). Države članice so predvsem varovale svoja nacionalna gospodarstva, kar je bilo zlasti očitno na področju javnih naročil. Leta 1987 je bilo le 2 odstotka javnih naročil danih izvajalcem iz drugih držav članic.

Ekonomska kriza

Pomembno zaviralno vlogo je v letih 1965 in 1966 odigrala Francija zaradi nestrinjanja s Komisijo o načinu financiranja kmetijske politike. Sedem mesecev je zavračala sodelovanje v Svetu in tako onemogočala odločanje (angl. *empty chair policy*). Problem je bil rešen z Luksemburškim kompromisom leta 1966, s katerim je bila državam članicam zagotovljena pravica veta, če so menile, da so ogroženi njihovi pomembni interesi, ne glede na to, ali je PEGS za tisto odločitev predpisovala odločanje s kvalificirano večino. Posledica je bila, da se je v Svetu zelo pogosto prizadevalo doseči soglasje,

**Prizadevanje za
soglasje**

⁷ Več o tem Craig, P., De Búrca, G., EU Law, Oxford University Press, Oxford 2008, str. 12.

⁸ Zdaj člani 30, 34, 45, 49, 56 in 110 PDEU.

kar je zaviralo nastanek sekundarnih predpisov. Ta problem se je še povečal po letu 1973, ko so k EGS pristopile Danska, Irska in Velika Britanija.

| | |
|---|--|
| Različnost nacionalnih predpisov | Države članice so v sedemdesetih letih pretiravale z izdajanjem predpisov, zlasti na področjih, kot so javno zdravje, varstvo okolja in varstvo potrošnikov. Skupnostni zakonodajalec, ki se je trudil za harmonizacijo tovrstnih predpisov, hitrosti nacionalnih zakonodajalcev ni mogel slediti. Zaradi tega je v državah članicah veljala kopica različnih nacionalnih predpisov, npr. varnostnih in tehničnih norm, ki so sicer varovali iste ali podobne interese, a so kljub temu ovirali prosti pretok blaga. Podobno zaradi razlik v zakonodaji držav članic na področju šolstva, pogojev za opravljanje dejavnosti in podobnega ni bilo mogoče uvesti prostega pretoka delavcev in storitev ter svobode ustanavljanja sedeža. |
| Bela knjiga | Leta 1985 je Komisija izdala belo knjigo, ⁹ v kateri je bilo navedenih okrog 300 ukrepov, s katerimi naj bi bil notranji trg vzpostavljen do konca leta 1992. Poleg tega je bil tudi pripravljen časovni načrt, po katerem bi ti ukrepi morali biti izvedeni. Na podlagi bele knjige je bil 17. in 28. februarja 1986 podpisan Enotni evropski akt (EEA). Vseboval je spremembe ustanovnih pogodb, ki so začele veljati 1. junija 1987. V preambuli EEA je bila izražena volja držav članic, da se vzpostavi notranji trg. Poleg tega je bila v njem prvič omenjena Evropska unija kot cilj evropskega integracijskega procesa. |
| Notranji trg | Najpomembnejši cilj EEA je bila vzpostavitev notranjega trga v obdobju do 31. decembra 1992. Notranji trg je bil opredeljen kot prostor brez notranjih meja, v katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala, v skladu z določili PEGS. Notranji trg torej ni nič drugega kot skupni trg, ki je bil neuresničeni cilj prvotne PEGS. Preimenovanje skupnega trga v notranji trg je bilo samo površinski ukrep, ki naj bi vsaj deloma prekril neuresničitev ciljev, postavljenih ob ustanovitvi EGS, in dal integracijskemu procesu nov zagon. ¹⁰ |
| Kvalificirana večina | Za vzpostavitev notranjega trga je bilo zelo pomembno, da je Svet dobil možnost, da odloča s kvalificirano večino, in ne soglasno o večini odločitev, ki so zadevale vzpostavitev notranjega trga. ¹¹ Odločanje s kvalificirano večino ima prednost, da manjšina držav članic ne more zadržati sprejema neke odločitve. Predvsem ta način odločanja je pospešil integracijski proces. |
| Vloga EP | EEA je Evropskemu parlamentu določal pomembnejšo vlogo v zakonodajnem postopku tako, da je uvedel postopek sodelovanja. Tako je Parlament dobil možnost, da soustvarja zakonodajo na področjih, |

⁹ White Paper. Completing the Internal Market, COM (1985) 310, 14. 6. 1985.

¹⁰ Današnja PDEU uporablja samo pojem notranji trg.

¹¹ Tedanji člen 100 PEGS, zdaj člen 114 PDEU.

za katera je bil predpisan ta postopek, medtem ko je bil prej zgolj svetovalni organ. Novi način sprejemanja zakonodaje je tako tudi povečal demokratično podlago predpisov Skupnosti.

EEA je tudi predvidel ustanovitev Sodišča prve stopnje,¹² ki naj bi razbremenilo Sodišče E(G)S.

Sodišče prve stopnje

Od drugih novosti naj omenimo še uvedbo nekaterih novih politik in uvedbo strukturnih skladov, ki naj bi premostili prepad med bogatimi in revnimi regijami. Poleg tega je bilo institucionalizirano politično sodelovanje na področju zunanjih zadev, vendar zunaj okvira EGS.

2.3. Druga sprememba: Pogodba iz Maastrichta (1993)

Iz ciljev PEGS in EEA je bilo jasno, da skupni oziroma notranji trg ni bil zastavljen kot končni cilj integracije, temveč le kot pomemben korak na poti k *Evropski uniji*, ki nikoli ni bila natančneje opredeljena. Bila naj bi neke vrste (kon)federacija, podobna ZDA ali Nemčiji, v kateri bi bile države članice tesno povezane na gospodarskem, denarnem, socialnem in političnem področju. Prvič pa je bila EU opredeljena v Pogodbi iz Maastrichta, ki je bila sklenjena 7. februarja 1992 in je začela veljati 1. novembra 1993.

Čeprav se Pogodba iz Maastrichta uradno imenuje Pogodba o ustanovitvi Evropske unije (PEU), še ni pomenila zadnje stopnje evropske integracije. To izhaja tudi iz člena 1 PEU, ki določa, da ta pogodba označuje novo stopnjo v procesu vzpostavljanja vse tesnejše povezave med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bližje državljanom. PEU ne pomeni zgolj spremembe PEGS (tako kot EEA), temveč vsebuje tudi določila o sodelovanju med državami članicami na področju skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) ter na področju pravosodja in notranjih zadev.

PEU

Pogodba iz Maastrichta je uvedla strukturo EU, ponazorjeno z evropskim templjem, ki stoji na treh stebrih.¹³ Najpomembnejši je bil prvi steber, ki je vseboval ES in ESAE (tedaj tudi še ESPJ), drugi steber so bila pravila o SVZP, tretji pa pravila o sodelovanju na področju pravosodja in notranjih zadev. Streha templja so bila skupna in končna določila PEU.

Evropski tempelj

2.3.1. Prvi steber: PES

PEGS je s Pogodbo iz Maastrichta doživela pomembne spremembe. Cilji pogodbe so se razširili s skupno socialno, okoljsko in regionalno politiko. Zato je bilo ime skupnosti preozko in je bil črtan pridevnik

¹² Zdaj Splošno sodišče.

¹³ Glej shemo v poglavju 1.2.

gospodarska. S tem se je Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS) s 1. novembrom 1993 uradno preimenovala v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES).

EMU Zelo pomembna sprememba je bila vključitev določil o vzpostavitvi Evropske monetarne unije (EMU) v PES, ki so predvidevala zelo natančen časovni načrt za uvedbo enotne evropske valute.¹⁴

Načelo subsidiarnosti

V člen 5 PES (zdaj člen 5 PEU) je bilo dodano načelo subsidiarnosti, po katerem morajo biti odločitve sprejete na čim nižji ravni, kar sočasno pomeni čim bližje državljanu. To je zelo pomembno za razmejitev pristojnosti med EU in državami članicami na področjih, ki ne spadajo v izključno pristojnost EU.¹⁵ Po načelu subsidiarnosti lahko EU sprejema ukrepe na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo, če države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev nameravanih ukrepov niti na centralni niti na regionalni in lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov lažje dosežejo na ravni EU. Za ukrepe, ki jih EU sprejme po načelu subsidiarnosti, velja tudi načelo sorazmernosti, ki pa zahteva, da vsebina in oblika ukrepov EU ne presežata tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev PEU in PDEU. Zato ima npr. direktiva prednost pred uredbo, nezavezujoče pravo pa prednost pred zavezujočimi pravili.

Državljanstvo Unije

Pogodba iz Maastrichta je prinesla institut državljanstva Unije. Državljanji Unije so državljani vseh držav članic in imajo med drugim pravico do sodelovanja na občinskih volitvah in volitvah v Evropski parlament, ne glede na to, v kateri državi članici so. Imajo tudi pravico, da zahtevajo diplomatsko zaščito katerekoli države članice, lahko vložijo peticijo pri Evropskem parlamentu, v primeru spora z institucijami EU pa imajo pravico, da se obrnejo na ombudsmana.¹⁶ Pozneje (z Lizbonsko pogodbo leta 2009) je bila uvedena državljanska pobuda, ki milijonu državljanov EU omogoča, da Komisijo pozovejo k pripravi predloga zakonodaje EU na posameznem področju.¹⁷

Vloga EP

Vloga Evropskega parlamenta (EP) se je spet okrepila. Tako je v več primerih potrebno soglasje EP, npr. pri vključitvi novih članic. Zelo pomembna je uvedba postopka soodločanja (zdaj imenovan redni zakonodajni postopek) na različnih področjih, s katerim je EP dobil

¹⁴ Podrobneje v 11. poglavju.

¹⁵ Glej npr. Ivanc, B., Pravno načelo subsidiarnosti, razprava o njegovi vlogi v evropskem upravnem in ustavnem pravu, Nova revija 2005; Cass, D. Z., The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community, *Common Market Law Review*, let. 29 (1992), str. 1107.

¹⁶ Glej poglavje 4.9.

¹⁷ Natančneje Chalmers, D., Davies, G., Monti, G., *European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, str. 439; Barnard, C., *Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2007, str. 409.

pristojnost, da skupaj s Svetom odloča o sprejemu nove zakonodaje. S tem je EP pridobil tudi zakonodajne pristojnosti. Večji vpliv je dobil tudi pri sestavi Komisije.

Od drugih novosti naj omenimo razširitev pristojnosti Skupnosti na področjih okoljske politike, socialne politike, regionalne politike, vseevropskih omrežij, kulture, varstva potrošnikov in telekomunikacij.

2.3.2. Drugi in tretji steber

Pri drugem in tretjem stebru je šlo za sodelovanje med državami članicami, tako imenovano medvladno sodelovanje, ki je precej drugačna oblika sodelovanja med državami članicami, kot ga je predvidevala PES v prvem stebru. Institucije ES so namreč nad državami članicami, zato je šlo za nadnacionalno (supranacionalno) integracijo. Pri drugem in tretjem stebru pa države članice niso mogle biti zavezane proti svoji volji, ker se je lahko odločalo le soglasno. To je v praksi pomenilo veliko neodločnost, kar se je izkazalo zlasti pri pasivni vlogi, ki jo je EU odigrala v času vojne v nekdanji Jugoslaviji.

**Medvladno
sodelovanje**

Drugi steber je vseboval vsa področja skupne zunanje in varnostne politike. Nadaljeval je že prej vzpostavljeno evropsko politično sodelovanje in ga postavil v okvir PEU. V tem sklopu najdemo tudi zametke bodočega skupnega evropskega obrambnega sistema.

SZVP

Čeprav je Svet v sklopu tretjega stebra že z Maastrichtsko pogodbo dobil sicer omejeno vlogo, je sodelovanje med državami članicami še vedno potekalo predvsem na medvladni ravni. Svet je določal le skupna stališča na področjih skupnega pomena, kot so azilna in imigracijska politika ter boj proti kriminalu. V ta sklop spada tudi ustanovitev Evropa.

**Pravosodje in
notranje zadeve**

Tudi Komisija in EP sta imela na področju drugega in tretjega stebra omejeno vlogo. Države so namreč uporabljale institucije za to, da so usklajevale svoje nacionalne politike na področjih iz drugega in tretjega stebra.

Usklajevanje

2.4. Tretja sprememba: Pogodba iz Amsterdama (1999)

V končnih določbah PEU je bilo predvideno, da se leta 1996 skliče konferenca predstavnikov držav članic, da bi se ugotovilo, koliko je treba PEU spremeniti. Konferenca se je začela marca 1996 v Torinu in je privedla do konference šefov držav in vlad 16. in 17. junija 1997 v Amsterdamu. Tam je bila 7. oktobra 1997 sklenjena Amsterdamska pogodba, ki je začela veljati 1. maja 1999. Amsterdamska pogodba je prinesla vsebinske spremembe skupnih določil PEU in določil v

vseh treh stebrih (torej tudi PES, PESPJ in PESAE) ter preštevilčenje njenih členov.¹⁸

Najpomembnejša področja, ki so bila predmet pogajanj pred Amsterdamsko pogodbo, so bila:

- širitev Unije,
- demokracija in temeljne pravice,
- delovanje institucij in
- sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

Na splošno lahko ugotovimo, da so bila pričakovanja glede Amsterdamske pogodbe večja od rezultatov, ki jih je prinesla.¹⁹

2.4.1. Skupna določila PEU

Širitev Eden najpomembnejših predmetov diskusije je bila širitev Unije. V čakalnici je bilo 10 vzhodno- in srednjeevropskih držav ter Ciper in Malta. Pristop novih držav je postavljal nove probleme, zlasti na področju človekovih pravic, vprašanja tesnejše integracije in sprejemanja odločitev, za katere naj bi prinesla rešitev Amsterdamska pogodba.

Demokracija in temeljne pravice

Zaradi dejstva, da imajo vzhodno- in srednjeevropske države mlade demokracije, je bilo v člen 6 PEU dodano določilo, da »Unija temelji na načelih svobode, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, ki so skupni državam članicam«. Države kandidatke morajo ta načela in pravice spoštovati ter v skladu s tem tudi podpisati Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.

Socialne pravice

Poleg navedenih sprememb je treba omeniti, da so bile v preambulo dodane socialne pravice, da je člen 1(2) PEU izrecno omenjal načelo transparentnosti in da je bila med cilje dodana tudi visoka raven zaposlenosti. Vse to je bilo natančneje dodelano v novih oziroma spremenjenih določilih PES. V drugem stebru je bilo več pozornosti namenjene tematiki skupne obrambe, v tretjem stebru pa zagotavljanju območja svobode, varnosti in pravice.²⁰

2.4.2. Institucionalne spremembe

Institucionalna zgradba Skupnosti je bila določena že v petdesetih letih 20. stoletja, ko je imela Skupnost pristojnosti na precej manj področjih in le šest držav članic. Sčasoma se je povečalo tako število politik kot tudi število držav članic, tako da je postalo jasno, da zla-

¹⁸ Lizbonska pogodba je nato še drugič preštevilčila člene PEU in PDEU. Če ni navedeno drugače, se številke členov PEU in PDEU v tej knjigi nanašajo na številčenje v skladu z Lizbonsko pogodbo.

¹⁹ Glej tudi Chalmers, D., in drugi, 2010, str. 26–29.

²⁰ Glej 12. poglavje.

sti način odločanja ni več primeren za prihodnost, ko se je obetala največja širitev članstva v zgodovini.

Število področij, na katerih se odloča s kvalificirano večino, se je razširilo (med drugim raziskovanje, zaposlovanje, javno zdravje).

Svet

Komisija, ki je po širitvi na 15 držav članic štela 20 komisarjev, je bila že tedaj prevelika, vendar Amsterdamska pogodba ni predvidevala nobene rešitve. Okrepil pa se je položaj predsednika Komisije. Postopek sestave Komisije je bil v skladu z Amsterdamsko pogodbo naslednji: države članice s privolitvijo EP najprej določijo predsednika, nato pa skupaj s predsednikom še preostale člane. Poleg tega je predsednik dobil pristojnost, da določi politične usmeritve Komisije.

Komisija

Evropski parlament je z Amsterdamsko pogodbo pridobil največ. Odtlej ima še močnejši vpliv na zakonodajo. Na večini področij velja postopek soodločanja (zdaj imenovan redni zakonodajni postopek), v katerem EP sprejema odločitve skupaj s Svetom. Sam postopek soodločanja pa je bil v primerjavi z določili Maastrichtske pogodbe nekoliko poenostavljen. V pričakovanju širitve se je največje število sedežev povečalo na 600.

Evropski parlament

Sodišče ES je dobilo nove pristojnosti na področju spoštovanja temeljnih pravic in celo na področju tretjega stebra.

Sodišče ES

Računsko sodišče je bilo z Amsterdamsko pogodbo uradno priznano kot institucija Unije.

Računsko sodišče

2.5. Četrta sprememba: Pogodba iz Nice (2003)

Pogodba iz Amsterdama je pustila vrsto vprašanj, kot so sestava Komisije in odločanje v Svetu po naslednji širitvi članstva. Ta vprašanja so bila obravnavana na medvladni konferenci²¹ šefov držav in vlad od 7. do 11. decembra 2000 v Nici, ki je privedla do sklenitve Pogodbe iz Nice. Sklenjena je bila 26. februarja 2001 in je začela veljati 1. februarja 2003. Na konferenci v Nici so bila obravnavana najpomembnejša institucionalna vprašanja v povezavi z naslednjo širitvijo. Rezultati pogajanj so povzeti predvsem v Protokolu o širitvi EU in dodanih deklaracijah, v katerih so določena skupna pogajalska stališča do pristopnih pogajanj.

Poleg tega je bila na konferenci v Nici sprejeta Listina EU o temeljnih pravicah, ki izhaja iz EKČP in iz ustavnopravne dediščine, ki je skupna državam članicam. Zaradi nasprotovanja Velike Britanije Listina ni postala zavezujoča, temveč je bila samo slovesno razglašena.

Če ne bi bilo sprememb, bi bila Komisija po prvi naslednji širitvi prevelika, da bi lahko normalno delovala. Zato je bilo sklenjeno, da

Sestava Komisije

²¹ Angl. *Intergovernmental Conference (IGC)*.

bo imela od 1. novembra 2004 vsaka država članica po enega komisarja. S tem so velike države članice izgubile pravico do drugega komisarja.²²

V zvezi s Komisijo je pomembna novost Pogodbe iz Nice tudi to, da predsednika imenuje Svet, ki ga v tem primeru sestavljajo voditelji držav ali vlad, ob potrditvi v EP, in ne več države članice, ter da ta sam določa notranjo organizacijo Komisije in tako tudi listnice komisarjev. Poleg tega je bila vpeljana individualna odgovornost komisarjev, ki omogoča odpoklic posameznih komisarjev, in ne le celotne Komisije, kot je veljalo pred 1. februarjem 2003.

Odločanje v Svetu

Širitev EU je povzročila potrebo po vnovični razdelitvi števila glasov, ki pripadajo vsaki državi, kadar Svet odloča s kvalificirano večino. Poleg nove razdelitve glasov in novega praga za kvalificirano večino na podlagi števila glasov sta bila uvedena dva dodatna pogoja. Odločitev mora podpirati večina držav članic, vsak član Sveta pa lahko zahteva, da se ugotovi, ali glasovi podpore predstavljajo 62 odstotkov prebivalstva Unije. Ta ureditev bo glede na prehodna obdobja iz Lizbonske pogodbe v veljavi do leta 2014. Čeprav ti pogoji niso bili postavljeni kumulativno, se tako uporabljajo. To pa pomeni, da je v vse večji Uniji odločanje vse težje. Poleg tega se je vnovič razširilo število področij, na katerih je predpisano odločanje s kvalificirano večino.

Sodišče prve stopnje

Sodišče prve stopnje je dobilo naravo samostojnega sodišča. Na več področjih je Pogodba iz Nice uvedla pravno varstvo na dveh instancah, tako da je zoper odločbo Sodišča prve stopnje mogoča pritožba pri Sodišču ES. Pogodba iz Nice predvideva tudi ustanovitev specializiranih sodnih senatov, ki na prvi stopnji odločajo v nekaterih zadevah. Proti odločitvam senatov je mogoča pritožba pri Sodišču prve stopnje. Prav tako je predvidena možnost, da sodišče dobi pristojnost za reševanje predhodnih vprašanj, ki pa doslej še ni bila uresničena.

Evropski parlament

Največje število sedežev v EP se je z volitvami leta 2004 povečalo na 732. Poleg tega se je okrepila njegova vloga v zakonodajnih postopkih in dobil je možnost samostojne vložitve ničnostne tožbe zaradi nezakonitih aktov drugih institucij Skupnosti.

IGC 2004

Na konferenci v Nici je bila sprejeta tudi Izjava o prihodnosti Evropske unije, iz katere med drugim izhaja, da bo leta 2004 sklicana nova medvladna konferenca, na kateri se bo razpravljalo o še nerazjasnjenih vprašanjih EU in njenega odnosa do držav članic.

²² Glej poglavje 4.4.