



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Evropske študije

Matej Avbelj

Article information:

To cite this document:

Avbelj, M. (2018). Evropske študije, Dignitas, št. 49/50, str. 178-184.

Permanent link to this document:

[https://doi.org/ 10.31601/dgnt/49/50-8](https://doi.org/10.31601/dgnt/49/50-8)

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Evropske študije

Matej Avbelj

Slovenija je članica Evropske unije že polnih sedem let. Kljub temu naše članstvo niti v pravni sferi, kjer je država bila zavezana k uskladitvi z *acquis communautaire* na sam dan pristopa, še ni povsem ponotranjeno. V Sloveniji tako še ni prišlo do oblikovanja zavesti, da je pravo EU naše pravo in da mu, tako kot nacionalnemu pravu, dolgujemo spoštovanje iz navade.¹ Razloge za stanje relativne odsotnosti prava EU iz slovenske (pravne) zavesti gre prvenstveno iskati v pomanjkanju znanja. Pomanjkanje znanja poraja odsotnost zanimanja za določeno področje, odsotnost zanimanja pa privede do splošnega prepričanja o nepomembnosti tega področja.

Pomanjkanje znanja s področja prava EU na Slovenskem je in ostaja problem. Poučevanje prava EU ima pri nas komaj 20-letno tradicijo. Njegovi začetki segajo šele v poosamosvojitvene čase, kar pomeni, da vse generacije pravnikov, ki so šle čez procese izobraževanja pred tem, niso bile deležne skorajda nikakršnega znanja o pravu EU. Prav te generacije pa so danes aktivne generacije pravnikov, ki ustvarjajo slovenski pravni vsakdan. Toda problem poučevanja prava EU na Slovenskem ni le v njegovi kratki zgodovini, problem je tudi, kako se to poučevanje – če sploh – izvaja danes.

V Sloveniji so specializirani magistrski programi s področja prava EU precejšnja redkost. Na marsikateri izobraževalni ustanovi se pravo EU še vedno ni osamosvojilo od drugih predmetov mednarodnopravne narave; večinoma ne obstajajo katedre za evropsko pravo, ali pravo EU, temveč je slednje del drugih kateder – največkrat za mednarodno pravo ali celo civilno pravo. Toda organizacijska plat poučevanja prava EU je le del zgodbe, drugi del je

¹ H.L.A. HART, *THE CONCEPT OF LAW*, (Clarendon Press, Oxford University Press, Oxford, New York, 1994).

dejanski način poučevanja prava EU. Tu imamo še naprej opraviti z *ex cathedra* pristopom, kombiniranim z vajami, kjer se shematično predstavljajo posamezni primeri iz sodne prakse Sodišča EU z namenom učenja na pamet, kako je to Sodišče odločilo v tem ali onem primeru. Rezultat je ta, da povečini pravo EU šteje za neprijeten, tuj predmet, poln balasta in potrebn po memoriziranju še večje količine podatkov kot sicer.

V luči povedanega ta prispevek podaja in zagovarja naslednjo tezo: v Sloveniji obstaja velika potreba po specializiranem študiju prava Evropske unije. Ta študij bi moral predstavljati zaokroženo, avtonomno študijsko področje in bi se izvajal ločeno od civilno-pravnih in mednarodnopravnih predmetov. Razlogov za to je več, primarni pa je ta, da se je evropsko pravo že zelo kmalu osamosvojilo od tradicionalnega mednarodnega prava. Za to je poskrbelo Sodišče EU, ki je v zadevi *van Gend en Loos*² zapisalo, da pravo EU predstavlja nov pravni red mednarodnega prava, v kasnejši zadevi *Costa v. Enel* pa je besedici mednarodnega prava preprosto opustilo.³ Rezultat: pravo EU predstavlja nov pravni red, ki se od mednarodnega prava razlikuje po številnih značilnostih: po subjektih, institucionalnem ustroju, temeljnih pravnih načelih in filozofiji delovanja.

Subjekti prava EU, nosilci pravic in obveznosti, niso le države članice, kot v mednarodnem pravu, temveč tudi posamezniki. Ti posamezniki so pridobili celo status državljanov EU, na katerega je vezanih cela vrsta izrecno naštetih in nenaštetih pravic, ki izhajajo iz splošne prepovedi diskriminacije na temelju državljanstva znotraj *ratione materiae* prava EU.⁴ Vse to ni značilno za klasične mednarodne organizacije. Prav tako od teh odstopa institucionalna struktura EU. V prvi vrsti gre tu omeniti poseben, neodvisen naddržavni položaj Komisije, ki ni preprosto sekretariat držav članic. Nato je tu še neposredno voljen Parlament, ki je splošno predstavniško telo in sozakonodajalec. Posebna *distinctio specifica* prava EU je supranacionalni sodni aparat, ki temelji na celovitem sistemu pravnih sredstev. Vsekakor velja omeniti še Centralno banko, ki upravlja skupno valuto evro. Nobena klasična mednarodna organizacija nima skupne valute, prav tako pa mednarodne orga-

² Zadeva 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration.

³ Zadeva C-6/64 *Costa v. Enel*.

⁴ Več M. Avbelj, *Izbrane sodbe Sodišča Evropskih skupnosti s komentarjem* (GV Založba, 2009).

nizacije nimajo skupnih zunanjih meja, katerih ustrezno varstvo zagotavlja, da kontrola na notranjih mejah sploh ni več potrebna. Tudi z vidika sprejemanja odločitev v institucijah EU, za katere praviloma zadošča kvalificirana večina, se EU loči od drugih mednarodnih organizacij, ki navadno terjajo soglasje ali konsenz.

Pravo EU se od mednarodnega prava močno loči tudi po svojih temeljnih načelih. Tako učinki prava EU v državah članicah niso odvisni od vsakokratnega ugotavljanja neposredne uporabnosti mednarodnih pogodb s strani vsake države posebej, temveč je ugotovitev teh učinkov del hermenevtičnega monopola Sodišča EU.⁵ Podobno velja tudi za načelo primarnosti, ki je v pravu EU pravilo in ne izjema. Tudi vsa druga načela, ki sicer izvirajo iz mednarodnega prava: npr. načelo lojalnosti, so v pravu EU mnogo bolj intenzivno zagotovljena. Spet druga, ki tvorijo celo hrbtenico mednarodnega prava, so v pravu EU izrecno izključena. To velja zlasti za načelo recipročnosti.⁶

Morebiti še najbolj pa se pravo EU loči od mednarodnega prava po svoji prevladujoči filozofiji. Ta je ustavnopravna. Sodišče EU razlaga ustanovne pogodbe kot ustavne dokumente,⁷ njegova hermenevtika je ustavnopravne narave.⁸ Ključna je objektivna teleološka in ne morebiti jezikovna razlaga v skladu z nameni pogodbenih partneric. Sodišče EU se nikdar ne sklicuje na Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb. Po mnenju številnih akademskih opazovalcev zato pravo EU šteje kot konstitucionalizirano pravo.⁹

Toda vse opisano ni le predmet enostranske vizije pravne narave EU s strani njenega Sodišča, ki bi bila podprta z naivnim navdušenjem profesorjev prava EU, temveč gre za dejstva, ki so naletela na pozitiven odziv, na priznanje med nacionalnimi akterji. In to celo tistimi, ki so sicer tradicionalno najbolj zadržani do prava EU.

Nemško Zvezno ustavno sodišče je tako že zelo zgodaj, pravzaprav v svojem prvem primeru v povezavi s pravom EU,¹⁰ pritrdilo

⁵ Federico Mancini, *The Free Movement of Workers in the Case-Law of the European Court of Justice*, in CURTIN, O'KEEFFE (eds.), *CONSTITUTIONAL ADJUDICATION IN EUROPEAN COMMUNITY AND NATIONAL LAW*, (Butterworths, 1992), str. 67.

⁶ Združeni zadevi C-142 and 143/80 Essevi.

⁷ Zadeva C-294/83 Les Verts.

⁸ J.H.H. Weiler, *The Transformation of Europe*, 100 *YALE L.J.* 2403 (1991).

⁹ Prav tam, glej tudi: Koen Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, 1990, str. 206.

¹⁰ Zadeva No. 1 BvR 248/63 and 216/67 EEC Regulations Constitutionality Case, in ANDREW OPPENHEIMER, *THE RELATIONSHIP BETWEEN EUROPEAN COMMUNITY LAW AND NATIONAL LAW*:

Sodišču EU, da pravo EU ni niti del nacionalnega niti mednarodnega prava, ampak izhaja iz avtonomnega pravnega vira.¹¹ Podobno stališče sta zavzeli francosko Kasacijsko sodišče¹² in italijansko Ustavno sodišče,¹³ ki je ustanovne pogodbe EU preprosto krstilo za ustavo.¹⁴ Sodišča drugih držav, tudi novih držav članic po največji širitvi v zgodovini EU, so sledila tej praksi, tako da o avtonomni naravi prava EU ni več nobenega dvoma. Kot je zapisalo poljsko Ustavno sodišče, se razmerij znotraj prava EU preprosto ne da več opisati s tradicionalnimi koncepti mednarodnega prava: z monizmom in dualizmom.¹⁵ Jezik mednarodnega prava ne zmore več opisati prava EU. Pravo EU ga je preprosto preraslo.

Ta trend splošnega odmika prava EU od mednarodnega prava pa je močno zaznaven tudi na besedilni ravni ustav držav članic. Če so te na začetku procesa integracije o EU govorile še kot o mednarodni organizaciji, se je to v zadnjih letih, zlasti pa po sprejemu Pogodbe iz Maastrichta znatno spremenilo. Številne države imajo tako v Ustavi posebne EU klavzule.¹⁶ Slovenija je tudi tu izjema. Čeprav je bil t. i. evropski člen sprejet relativno pozno, ko so druge države že imele izrecne EU ustavne določbe, smo se Slovenci zgledovali po vzorih tistih držav, ki tovrstnih določb niso imele. Zato naša Ustava še danes, ko cilja na EU, govori o mednarodnih organizacijah, na katere so države članice prenesle izvrševanje dela svojih suverenih pravic.¹⁷

V skladu s povedanim je argument za samostojen, avtonomen in specializiran študij prava EU pravzaprav neovrgljiv. Pravo EU se je izoblikovalo kot posebno področje znanja, ki zahteva poseben

THE CASES, Vol. 2, (Cambridge University Press, 2003), str. 411.

¹¹ Zadeva No 2 BvL 52/71 BVerfG, Internationalehandelsgesellschaft, Par 19.

¹² Zadeva Administration des douanes v. Societe Cafes Jacques Vabre and Weigel et Compagnie May 1975: »In virtue of Article 55 of the French Constitution the Treaty of Rome has a greater authority than the statutes and it is instituting a separate legal order integrated [...] with that of the member states. It is because of its separateness that thus created legal order is directly applicable to the nationals of those States and binding on their courts.«

¹³ Zadeva Soc. Acciaierie San Michele spa v. High Authority [1967] C.M.L.Rev 160, I Foro It. 569 (16/27 December, No. 98).

¹⁴ Zadeva No. 183/73 Frontini v. Ministero delle Finanze, Dec 1973, in Oppenheimer, supra note 19, at 629.

¹⁵ Opinion 1/2004, Tribunal Constitucional on the Treaty establishing a Constitution for Europe, December 2004, in 42 CMLRev 1169; The Accession Treaty judgment of the Polish Constitutional Court, 11th May 2005, K 18/04, source: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_18_04_GB.pdf; Conseil constitutionnel (French Constitutional Court), Decision No. 2004-505 DC of 19 November 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe, CMLRev 42, 2005; The Irish High Court, Tate and Robinson v. Minister for Social Welfare and Attorney General, Feb 1995.

¹⁶ Monica Claes, Constitutionalizing Europe at its Source: The 'European Clauses' in the National Constitutions: Evolution and Typology, Yearbook of European Law, Vol. 24, 2005.

¹⁷ Ustava RS, 3a. člen.

pristop. Pravo EU pa ni le posebno področje znanja, je tudi posebno družbeno področje. Ko govorimo o pravu EU, tako nimamo v mislih samo strogo prava samega, temveč celokupen kontekst, v katerem to pravo nastaja, učinkuje in se razvija. Kontekstualni in interdisciplinarni pristop k pravu EU je naravnost nujen. Da bi lahko razumeli, ne le poznali pravo EU, moramo razumeti silnice, ki ga oblikujejo: zlasti politične in ekonomske, ter teorije, ki ga obdajajo in osmišljajo. Prav zato študijski program, ki bi bil v svojem bistvu posvečen pravu EU, ne bi bil izključno pravni in je zato pravilneje govoriti o evropskih študijah.

Evropske študije so samostojni študijski program, prvenstveno zamišljen na podiplomski ravni, ki ponujajo kontekstualno, interdisciplinarno znanje o pravu Evropske unije, upošteva njegove ekonomske, politične in filozofske podmene. Pridevnik evropski se nanaša na proces evropske integracije, ki je rezultiral v specifični pravno-politično-ekonomski tvorbi z imenom Evropska unija. Evropske študije tako niso namenjene študiju evropske celine kot take; niti ne zajemajo drugih integracijskih procesov v Evropi, razen v tistem delu, kjer se nanašajo na, stikajo ali dotikajo z razvojem Evropske unije.

Študijski program Evropskih študij bi bil sestavljen vsaj iz trinajstih predmetov. Za začetek bi se študent moral seznaniti z osnovami delovanja EU, z njenim nastankom in prenehanjem, ustanovnimi pogodbami, institucijami, pravnimi akti, državljanstvom ter temeljnimi svoboščinami. **Osnove prava EU** bi nadgradil predmet, namenjen **Pravu skupnega trga**. Ta specializirani predmet bi dal poudarek na študiju razvoja in delovanja skupnega trga EU. Vključeval bi tudi analizo sodne prakse Sodišča EU s področja prostega pretoka blaga, ljudi, kapitala in storitev, kakor tudi najbolj pomembne sekundarne zakonodajne akte EU. Dopolnjevalo bi ga **konkurenčno pravo EU**, ki bi pokrilo temeljne elemente konkurenčnega prava EU in glavne poudarke iz sodne prakse Sodišča EU na tem področju.

Ta uvodni, precej ekonomski del, bi nadgradil predmet, posvečen **evropskemu pravu človekovih pravic**, ki bi po svoji vsebini pokrival študij treh različnih sistemov varstva človekovih pravic v Evropi: nacionalni, EKČP in EU. Osredotočil bi se na povezave, koordinacijo in možne konflikte med temi sistemi, zlasti po pristopu EU k EKČP. K vsemu temu bi se pridral poseben predmet, namenjen študiju **novejše sodne prakse Sodišča EU**

z različnih področij prava EU. Ker EU ni več le ekonomska skupnost, bi se bilo treba posvetiti tudi študiju **EU kot območja svobode, varnosti in pravice**. V tem okviru bi se študenti seznanili s pomembnimi in hitro razvijajočimi se vprašanji prava EU s področij pravosodja, kazenskega prava, policije, državljanstva, migracij in Schengenskega režima. Kot korelat svobode, varnosti in pravice navznoter, bi bilo treba uvesti tudi poseben **predmet, posvečen skupni zunanji, varnostni in obrambni politiki EU**.

Široko področje prava EU, ki ostaja še naprej premalo poznano, je **upravno pravo EU**. Pri tem predmetu bi se študent seznanil z upravnopravnimi elementi prava EU: tj. pravnimi akti, upravnim varstvom, komitologijo, agencijami, uslužbenskim pravom itd. Ta predmet bi se lepo dopolnil s študijem **evropskega okoljevarstvenega prava in politik**.

Ekonomске, zunanje in notranjepolitične ter upravne dimenzije prava EU pa bi slednjič dopolnili predmeti bolj teoretične in filozofske narave. Eden od njih bi bil posvečen teorijam **evropske integracije**. Drugi bi se osredotočil na **demokracijo v Evropi**. Ta bi v središče postavil vprašanje evropskega demokratičnega primanjkljaja z vidika EU, nacionalne države in posameznikov, pri čemer bi se študij dotikal pravnih, političnih, medijskih in kulturnih dimenzij problema. Tretji predmet bi bil posvečen študiju razmerij soodvisnosti in konfliktov med **državo, EU in globalizacijo**. V tem okviru se odpirajo številne pereče študijske teme, kot so: zgodovinski in politični razvoj države, EU, pojav globalizacije; vpliv na teorijo in prakso pravne in socialne države; družbena odgovornost in vzdržni razvoj; identiteta: narod, supranacionalna skupnost, mednarodna skupnost. Ne nazadnje bi se veljalo posvetiti še študiju **filozofije evropske integracije** ter njenim **religijskim in etičnim osnovam**.

Vse povedano je, seveda, zaenkrat le okvirni, zelo splošni načrt študijskega programa Evropskih študij, ki pa ga njegov avtor lahko zelo hitro izpopolni, tako da bo primeren za akreditacijo in operacionalizacijo. V Evropi in svetu število tovrstnih programov zelo hitro narašča, kar priča o njihovi aktualnosti in potrebnosti. Tudi odgovornost do slovenskih študentov nam nalaga, da jim ponudimo tovrstna znanja s strani najboljših domačih in vabljenih tujih strokovnjakov. Čeprav na področju evropskih študij nedvomno že precej zaostajamo za razvitejšimi univerzitetnimi prostori, bi kljub

temu veljalo sprejeti konkurenčni izziv in domet nameravanega študijskega programa razširiti s slovenskih tudi na tuje slušatelje. Zakaj ne bi bila tudi Slovenija referenčna točka odličnosti za podajanje znanja s področja evropskih študij?