



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

ZBORNIK
ZNANSTVENIH
RAZPRAV

Ljubljana Law Review

2022

LETNIK LXXXII

2

Izvirni znanstveni članek / *Scientific article*

UDK / UDC: 347.9:061.1EU

DOI: 10.51940/2022.1.43-67

*Damjan Kukovec**

Pomen meta-vizije Sodišča Evropske unije za Slovenijo

1. Uvod

Ali imajo zadeve Sodišča Evropske unije skupno Arhimedovo točko, na katero bi morale biti stranke in predvsem države članice kot Slovenija najbolj pozorne? Pravniki, kolegi sodniki, politiki in akademiki napovedujejo, obravnavajo ter kritizirajo sodno prakso Sodišča Evropske unije z najrazličnejših vidikov, med drugim z vidika ideologije,¹ neoliberalizma,² *effet utile* in teleologije,³ logike notranjega trga⁴ ali logike globalizacije,⁵ globlje integracije,⁶ pozitivizma⁷ in konstitucionalizma.⁸

* *Doktor pravnih znanosti, sodnik Splošnega sodišča Evropske unije, damjan.kukovec@curia.europa.eu.*

¹ Čapeta, 2018; Kukovec, 2015.

² Somek, 2012.

³ Fennelly, 1996.

⁴ Kochenov idr., 2020, str. 14–15: »Državljanstvo EU še nima temeljnih pravic. [...] odvisnost vseh zahtevkov glede pravic iz državljanstva EU od delitve pristojnosti med EU in državami članicami nedvomno kaže na daljnosežne omejitve državljanstva EU. Delitev pristojnosti med EU in državami članicami na splošno sledi temu, kar lahko imenujemo čezmejna logika ali logika notranjega trga.« Glej tudi Mulder (2018), ki trdi, da je izziv najti enotnost v družbeni raznolikosti, številni komentatorji pa menijo, da je Sodišče ustavno podlago Evropske unije razlagalo tako, da je pravice dostopa do trga preoblikovala v temeljne pravice in socialno politiko v omejevalno moč, ki jo je treba omejiti. Trdi, da je Sodišče razvilo oceno sorazmernosti, ki lahko upošteva številne politične odločitve držav članic.

⁵ Meeusen (2020) denimo pravi, da je Sodišče v nedavni sodbi C-507/17 *Google/CNIL* »o oze-
meljskem obsegu pravil EU o varstvu podatkov in 'pravici do pozabe' uvedlo novo 'logiko globali-
zacije', ki jo je treba razlikovati od tradicionalne 'logike notranjega trga'.«

⁶ Glej Lebeck, 2011, str. 190: »Integracijski pristop tako do neke mere temelji na predpostavki, da so demokratični postopki manj učinkoviti kot druge institucionalne zasnove za odpravo ovir, zaradi česar morajo sodišča ukrepati pri reševanju težav.«

⁷ Somek, 2020.

⁸ Micklitz in Reich, 2014, str. 800–801.

Toda ali obstaja, poleg omenjenih delnih razlag, tudi neka enotna središčna vizija in sila, ki bi lahko pojasnila posebno pot, ki jo ubira Sodišče?

Sodišče mora nenehno zagotavljati enotnost in skladnost evropskega pravnega sistema, ki deluje na presečišču različnih nacionalnih pravnih sistemov in različnih jezikov.⁹ Kakšno bi lahko bilo organizacijsko načelo koherentnosti Sodišča glede na njegovo vlogo v Evropski uniji?¹⁰

V tem članku dokazujem, da je avtonomija, opredeljena kot ideja novega pravnega reda s svojim posebnim ontološkim in aksiološkim značajem, primer take enotne, univerzalne meta-vizije, v okviru katere vse, kar Sodišče počne, pridobi poseben pomen in doslednost. Prav z načelom avtonomije sodna praksa Sodišča postane celovita in dosledna, saj avtonomija omogoča najboljši predhodni vpogled v to, kaj lahko pričakujemo od Sodišča v zvezi z njegovim odločanjem, kakor tudi naknadno razlago sodb Sodišča in njihovo umestitev v mozaik pravnega reda Evropske unije. Rekonstrukcija sodne prakse Sodišča glede na tako vizijo je izhodišče za pravno raziskovanje sodne prakse Sodišča.

Ob tem moram izraziti jasen pridržek. Nikoli ni mogoče odkriti vseh vzročnih verig v nekem pravnem sistemu, kajti takih vzrokov je neskončno mnogo, vzroki sami pa so lahko neznatni.¹¹

Vendar pa, kot predlagam v tem članku, je avtonomnost mogoče razumeti kot enotno sinoptično vizijo koherentnosti in integritete Sodišča. Glede na edinstven položaj Sodišča v evropskem in svetovnem pravosodnem tkivu bi lahko avtonomijo upravičeno šteli za njegovo osrednjo gonilno silo, saj odzvanja po vsej sodni praksi, in odvetniki, ki nastopajo pred Sodiščem, jo spregledajo v svojo škodo. To velja tudi za Republiko Slovenijo, kar bom posebej pokazal v drugem delu članka. Čeprav slovenskih primerov pred Sodiščem ni posebej veliko, je v več pomembnih primerih pred Sodiščem EU, v katere je bila Republika Slovenija neposredno vpletena, avtonomija prava EU odigrala ključno vlogo. Ker je bil pomen avtonomije v razlogovanju Sodišča spregledan, so bile tudi ocene uspeha Republike Slovenije v postopkih oziroma pričakovanja glede sodb Sodišča zato zmotne.

2. Pojem avtonomije v pravu Evropske unije

Pojem avtonomije na splošno ima lahko več pomenov. Najprej bom pojasnil zgodovinski razvoj avtonomije v sodni praksi Sodišča in nekatere najbolj znane zadeve v zvezi z avtonomijo, ki so privedle do njegovega razumevanja kot ščita pred drugimi pravnimi sistemi, ki ščiti pravni red EU pred zunanjim nadzorom in vplivom.

⁹ Glej na primer Prechal in van Roermund, 2008.

¹⁰ Vedno znova se postavlja vprašanje vira skladnosti odločanja Sodišča Evropske unije v primerjavi z nacionalnimi ustavnimi sodišči. Glej na primer Šadl in Bengoetxea, 2017. Za preučitev pojma skladnosti v pravu Evropske unije glej tudi Duić, 2015.

¹¹ Berlin, 1997, str. 459.

Avtonomija je bila razumljena kot samouprava in sposobnost izbire lastne poti.¹² Razumemo jo tudi kot odnos avtonomnega reda do drugih in sposobnost oblikovanja tega odnosa.¹³ Nadalje je bila opisana kot simbol neodvisnosti, osvobojenosti zunanjega nadzora ali vpliva.¹⁴ Pojem avtonomije obstaja tudi v mednarodnem javnem pravu, vendar se je v pravu Unije razvil v samostojno idejo z natančnim pomenom.¹⁵

Avtonomijo ali trditev o neodvisnosti pravnega reda EU od nacionalnega prava držav članic in mednarodnega prava so v literaturi označili za najbolj daljnosežno in verjetno tudi najspornejše načelo Evropske unije.¹⁶ Šlo naj bi za enega od več elementov, ki skupaj sestavljajo »bistvene elemente evropskega ustavnega prava«.¹⁷ Zamisel o »avtonomnem pravnem viru« je bila osrednjega pomena za razvoj prava EU.¹⁸

Avtonomija se je na notranji ravni začela razvijati v razmerju do pravnih redov držav članic v šestdesetih letih 20. stoletja. O njej se je razpravljalo predvsem v okviru načela primarnosti in neposrednega učinka. Kot je to razvidno danes, možnost, da Unija svoje pristojnosti izvaja neodvisno od držav članic, ob ustanovitvi Skupnosti ni bila samoumevna, kar je zlasti razvidno iz stališč držav članic v postopku v zadevi *Van Gend en Loos*.¹⁹ V tej sodbi je bilo zasejano seme avtonomije prava EU, s tem ko je Sodišče vzpostavilo neposredni učinek in idejo »novega pravnega reda«, vključno s predpostavko, da je vprašanje obstoja neposrednega učinka vprašanje prava EU, ki kot avtonomni pravni red samo določa učinek in naravo prava Unije v nacionalnih pravnih redih.²⁰

Pozneje pa je Sodišče v sodbi v zadevi *Costa proti Enel* navedlo, da bi lahko bila predpostavka novega pravnega reda, ki ima neposredni učinek, uspešna le, če bi bil

¹² Odermatt, 2016.

¹³ Van Rossem, 2013.

¹⁴ Vajda, 2019, str. 9.

¹⁵ Odermatt, 2016, str. 3–5. Glede različnih načinov razumevanja avtonomije glej tudi Ziegler, 2017; Molnár, 2016.

¹⁶ Schilling, 1996.

¹⁷ Lavranos, 2010. Lavranos avtonomijo navaja poleg drugih pojmov, kot sta razdelitev pristojnosti, določena v Pogodbah EU, in izključna pristojnost Sodišča.

¹⁸ Sodba Sodišča z dne 15. julija 1964 v zadevi *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, zadeva 6–64. Po mnenju Sodišča: »[Z]oper pravo, izvirajoče iz avtonomnega vira, nastalo s Pogodbo, zaradi njegove izvirnosti ni mogoče sodno nasprotovati s kakršnimi koli notranjimi besedili, ne da bi izgubilo svojo skupnostno naravo in ne da bi bila ogrožena pravna podlaga Skupnosti«.

¹⁹ Sodba Sodišča z dne 5. februarja 1963 v zadevi *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos proti Nizozemski Inland Revenue Administration*, ECLI:EU:C:1963:1, zadeva 26–62.

²⁰ De Witte, 2012; Schütze, 2007. Glej tudi sodbo Sodišča z dne 30. septembra 1987 v zadevi *Meryem Demirel proti Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400, zadeva 12/86, v kateri je Sodišče priznalo neposredni učinek nekaterih sporazumov v skladu z merili iz sodbe *Van Gend en Loos*.

vzpostavljen »avtonomen pravni vir« ali »*une source autonome*«²¹ v francoščini.²² Po mnenju Sodišča bi lahko brez take podlage razlogi nacionalne ustavnopravne narave ogrozili načeli neposrednega učinka in primarnosti. To je bilo še jasneje poudarjeno v sodbah *Stauder*²³ in *Internationale Handelsgesellschaft*²⁴. Namen načela primarnosti je tako preprečiti znatna izkrivljanja pri uporabi prava EU v državah članicah.²⁵

Poleg tega Sodišče avtonomijo izrecno omenja v sodni praksi na področju zunanjih odnosov, kadar želi ohraniti nadzor in svojo izključno pristojnost za razlago in uporabo prava Evropske unije.²⁶ V Mnenju 2/13²⁷ v zadevi *Mox Plant*²⁸ in v zadevi *Achmea*²⁹ je postalo jasno, da cilj varstva avtonomije v teh primerih izhaja iz 344. člena Pogodbe, ki preprečuje, da bi države članice spore, ki se nanašajo na pravo EU, predložile sodiščem, ki niso Sodišče.³⁰ V skladu s tem členom mora biti »razlaga ali uporaba Pogodb« pridržana Sodišču.

Še en primer, v katerem je Sodišče zavarovalo avtonomijo prava Unije, je Mnenje 1/91.³¹ V tej zadevi je Sodišče zavrnilo novoustanovljeno sodišče EEA, ker bi bilo pristoj-

²¹ Van Rossem, 2013.

²² Angleška različica sodbe govori o »*independent*« namesto »*autonomous*«. Druge jezikovne različice, vključno s francoskim izvirnikom, pa dosledno govorijo o »*autonome*« (francoščina in nizozemščina) oziroma »*Autonomen*« v nemščini.

²³ Sodba Sodišča z dne 12. novembra 1969, *Erich Stauder proti Stadt Ulm*, ECLI: ECLI:EU:C:1969:57, zadeva 29-69.

²⁴ Sodba Sodišča z dne 17. decembra 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI: ECLI:EU:C:1970:114, zadeva 11-70.

²⁵ Van Rossem, 2013.

²⁶ Odermatt, 2016, str. 5; Van Rossem, 2013, str 19.

²⁷ Mnenje Sodišča (občna seja) z dne 18. decembra 2014, *Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic*, ECLI:EU:C:2014:2454, Mnenje 2/13.

²⁸ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 30. maja 2006, *Komisija Evropskih skupnosti proti Irski*, ECLI:EU:C:2006:345, zadeva C-459/03, točka 154 obrazložitve. V ozadju zadeve je bil spor med Združenim kraljestvom in Irsko glede jedrskega objekta na obali Irskega morja. Irska je začela arbitražni postopek proti Združenemu kraljestvu v skladu z določbami o reševanju sporov Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS), ki je svetovni večstranski sporazum o pomorskem pravu. Ker bi tribunal sprejel odločitev na področju, ki se nanaša na pravo EU, za katerega je izključno pristojno Sodišče EU, je Sodišče ugotovilo, da je Irska s tem kršila Pogodbe.

²⁹ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 6. marca 2018, *Slowakische Republik proti Achmea BV*, ECLI: EU:C:2018:158, zadeva C-284/16. S to sodbo je Sodišče končalo možnost sporazumov o varstvu naložb med državami članicami. Za kritiko zaradi nižanja varstva vlagateljev glej Ankersmit, 2018; Gaffney, 2018.

³⁰ Sodba *Achmea* je bila deležna številnih kritik zaradi nižanja standardov procesnega in materialnega varstva evropskih vlagateljev v času, ko jih najbolj potrebujejo. Glej Kochenov in Lavranos, 2021.

³¹ Mnenje Sodišča EU z dne 14. decembra 1991, *Osnutek sporazuma med Skupnostjo na eni strani in državami Evropskega združenja za prosto trgovino na drugi strani o vzpostavitvi Evropskega gospodarstvenega prostora*, ECLI:EU:C:1991:490, Mnenje 1/91, točka 35 obrazložitve.

no za zagotavljanje enotne uporabe pravil Sporazuma EGP, ki so formulirana enako kot pravila EU. S tem bi se ustvarila vzporedna in zavezujoča razlaga novega sodišča, pri čemer bi se pristojnost za razlago prava Unije dejansko predala drugemu sodišču, kar bi kršilo avtonomijo prava EU. Mednarodne pogodbe, ki jih sklene Unija, namreč ne morejo spremeniti pristojnosti njenih organov, vključno s pristojnostmi Sodišča, kot so določene v Pogodbah.³²

Sodišče uveljavlja svojo pristojnost s ciljem zagotovitve enotne in skladne razlage prava Unije.³³ V Mnenju 1/17 glede poglavja o naložbah v celovitem gospodarskem in trgovinskem sporazumu med EU in Kanado (CETA) je denimo Sodišče presodilo, da je avtonomnost njegovega odločanja bila zagotovljena.³⁴ Sistem za reševanje sporov med vlagatelji in državo v okviru sporazuma CETA je prestal preizkus varstva avtonomnega pravnega reda,³⁵ ker je bil po presoji Sodišča sistem zasnovan tako, da odločanje ni posegal v avtonomno odločanje Sodišča, podobno kot pri odborih STO za reševanje sporov, katerih poročila nimajo neposrednega učinka in so popolnoma ločena od odločanja Sodišča.

Sodišče se je z enotnostjo in učinkovitostjo avtonomnega pravnega reda EU ukvarjalo tudi v več drugih zadevah v zvezi z odnosom prava Unije do mednarodnega prava.³⁶ Najpomembnejši primer je sodba *Kadi*, v kateri se je Sodišče sklicevalo na »samostojnost pravnega sistema Skupnosti« in pojasnilo, da je izključna pristojnost, ki mu jo podeljuje Pogodba, »del temeljev Skupnosti«.³⁷ Sodišče je tudi jasno navedlo, da ni dopustno s pra-

³² Mnenje Sodišča EU (občna seja) z dne 8. marca 2011, *Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov*, ECLI:EU:C:2011:123, Mnenje 1/09, točke 76–89 obrazložitve. Glej tudi mnenje Sodišča z dne 18. aprila 2002, *Sporazum o vzpostavitvi Skupnega evropskega značnega prostora*, ECLI:EU:C:2002:231, Mnenje 1/00, točka 12 obrazložitve in naslednje; Mnenje Sodišča EU z dne 26. aprila 1977, *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*, ECLI:EU:C:1977:63, Mnenje 1/76. V Mnenju 1/76 je Sodišče zavrnilo oblikovanje sodnega organa, ki bi ga sestavljalo šest sodnikov Sodišča in eden iz Švice, saj bi se slednji soočili s konfliktom zvestobe.

³³ Mnenje Sodišča z dne 14. decembra 1991, *Osnutek sporazuma o vzpostavitvi Evropskega gospodarskega prostora*, EU:C:1991:490, Mnenje 1/91, točka 40 obrazložitve.

³⁴ Glej Eckes, 2020. Sporazum je določal, da mehanizem reševanja sporov med vlagatelji in državo »ni pristojen za odločanje o zakonitosti ukrepa, ki domnevno pomeni kršitev sporazuma CETA«; drugič, »lahko po potrebi upošteva notranje pravo pogodbenice kot dejansko vprašanje«; tretjič, »upošteva prevladujočo razlago notranjega prava s strani sodišč ali organov te pogodbenice«; in četrtič, »kakršni koli pomen, ki ga nacionalnemu pravu določi Sodišče, ni zavezujoč za sodišča ali organe te pogodbenice«.

³⁵ Prav tam.

³⁶ Obstaja bogata literatura o razmerju med mednarodnim pravom in pravom EU. Glej na primer Weiler in Haltern, 1996; Schilling, 1996; Barents, 2004; De Witte, 2010.

³⁷ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 3. septembra 2008, *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:2008:461, združeni zadevi C-402/05 P in C-415/05 P, točka 282 obrazložitve

vili mednarodnega prava zaobiti načela vladavine prava, na katerem temeljijo Pogodbe, in zlasti osrednjega vidika poslanstva Sodišča – sodnega nadzora in varstva pravic.³⁸

Razprave in kritike te sodne prakse o avtonomiji, ki je sledila, so se osredinile na njen jurisdikcijski značaj, ki Evropsko unijo ščiti pred zunanjim nadzorom in vplivanjem. Avtonomija je bila z redkimi izjemami³⁹ večkrat tarča akademske kritike, zlasti na račun učinkovitega sodelovanja EU v mednarodnem pravnem redu,⁴⁰ vključno s pristopom k Evropski konvenciji o človekovih pravicah.⁴¹

Menim, da tako razumevanje ne upošteva v celoti osrednje vloge, ki jo ima avtonomija v sodni praksi Sodišča.

3. Avtonomija v sodni praksi Sodišča

V tem razdelku bom analiziral, kako avtonomija zagotavlja splošno normativno strukturo odločanja Sodišča in usmerja njegovo pravno argumentacijo, tudi če v sodni praksi ni izrecno omenjena. Opredelil bom nekatere »globoke tokove« avtonomije, ki tečejo skozi sodno prakso, ne da bi jih hotel opredeliti izčrpno. V razdelku pojasnujem, kako avtonomija na številne načine vodi Sodišče k sklepu, da ena razlaga zagotavlja boljše utemeljitev obstoječe ustavne prakse kot kakšna druga.

Če avtonomijo razumemo kot način, s katerim Sodišče ščiti lastno pristojnost, kot izhaja iz zadev, predstavljenih v prejšnjem razdelku, bi opazili, da je po zadevi *Costa Enel* pojem avtonomije preprosto izginil in se vnovič pojavil šele v začetku devetdesetih let 20. stoletja⁴² v Mnenju 1/91.⁴³ To bi bilo mogoče, če bi bila avtonomija v sodni praksi res

³⁸ Prav tam.

³⁹ Halberstam, 2015.

⁴⁰ De Búrca, 2009; Odermatt, 2016, str. 5; De Witte, 2010, str. 150. Za kritiko zadeve *Mox Plant* glej Koskeniemi, 2007; Klabbers, 2009, str. 148.

⁴¹ De Witte, 2014; Halberstam, 2015; Eeckhout, 2015; Malenovský, 2015; Picod, 2015; Spaventa, 2015; Kochenov, 2015.

⁴² Van Rossem, 2013, str. 15. Avtor pokaže le nekatere »izjeme«, in sicer da se je glede razmejitve odnosov med EU in državami članicami ta pojem pojavil le v sodbi Sodišča Evropske unije z dne 17. decembra 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECLI:EU:C:1970:114, zadeva C-11/70, v kateri je Sodišče pojasnilo, da pravilo primarnosti ne pomeni izjeme za norme ustavne narave. Glej še sodbo Sodišča (peti senat) z dne 18. januarja 1984 v zadevi *Ekro BV Vee- en Vleeshandel proti Produktschap voor Vee en Vlees*, ECLI:EU:C:1984:11, točka 11 obrazložitve, in z dne 19. septembra 2000, *Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Berthe Linster, Aloyse Linster in Yvonne Linster*, ECLI:EU:C:2000:468, točka 43 obrazložitve, v kateri je Sodišče poudarilo pomen »avtonomne in enotne razlage« ukrepov Skupnosti.

⁴³ Mnenje Sodišča z dne 14. decembra 1991, *Osnutek sporazuma med Skupnostjo na eni strani in državami Evropskega združenja za prosto trgovino na drugi strani o vzpostavitvi Evropskega gospodarskega prostora*, ECLI:EU:C:1991:490, Mnenje 1/91.

omejena na primere, v katerih je avtonomija izrecno omenjena, vendar trdim, da čeprav ni bila več izrecno omenjena, avtonomija po *Costa Enel* ni nikoli izginila.

Razprave o avtonomiji z vidika sodne pristojnosti so predpostavljale, da avtonomija deluje na zunanjem robu pravnega reda EU in ga štiti pred zunanjimi vplivi.⁴⁴ Vendar pa je avtonomija osrednja sila sodne prakse EU, ki je na zunanji meji prava EU le najbolj vidna, vendar dejansko prežema pravni sistem kot celoto. Včasih je vidna in jo Sodišče izrecno omenja, v drugih primerih pa ni, vendar je kljub temu vseprisotna v sodbah Sodišča.

Sodišče je v Mnenju 2/13 potrdilo vseprisotnost avtonomije v pravnem redu EU.⁴⁵ Pojasnilo je, da se avtonomija nanaša na ustavno strukturo Evropske unije, naravo prava EU, načelo vzajemnega zaupanja med državami članicami, sistem varstva temeljnih pravic, ki ga določa Listina, materialne določbe prava Unije, »ki neposredno prispevajo k uresničevanju evropskega povezovanja«,⁴⁶ vključno z določbami Pogodbe, ki zagotavljajo prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb, državljanstvo Unije, območje svobode, varnosti in pravice ter politiko konkurence.⁴⁷ Poleg tega se avtonomija nanaša na načelo lojalnega sodelovanja in na sistem sodnega varstva Unije, katerega temelj je predlog za sprejetje predhodne odločbe iz 267. člena PDEU.⁴⁸

Mnenje 2/13 potrjuje, da so sodbe, v katerih je avtonomija izrecno omenjena, le odraz precej večjega podtalnega pojava. Analiza njegove vseprisotnosti, ki sledi v nadaljevanju, razkriva strukturo avtonomije in njen normativni vpliv, saj nenehno nastopa kot način pravnega razlogovanja.

3.1. Avtonomija, ki deluje vidno

Kot je navedeno v prejšnjem razdelku, je avtonomija najbolj vidna v sodni praksi EU, ki štiti Evropsko unijo pred zunanjim nadzorom in vplivom. Ti sodni primeri, kot so Mnenje 2/13, *Kadi*, *Mox Plant* in *Achmea*, so sprožili plaz razprav in kritik.⁴⁹ Vendar osredinjanje na take primere ne upošteva popolnoma posebnega značaja avtonomije,

⁴⁴ Van Rossem, 2013, str. 27–31; Odermatt, 2016.

⁴⁵ Mnenje Sodišča (občna seja) z dne 18. decembra 2014, *Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic*, ECLI:EU:C:2014:2454, Mnenje 2/13.

⁴⁶ Lenaerts, 2019.

⁴⁷ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 5. decembra 2017, *Kazenski postopek zoper M. A. S. in M. B.*, ECLI:EU:C:2017:936, zadeva C-42/17.

⁴⁸ Prav tam, točke 174–176 obrazložitve.

⁴⁹ Van Rossem, 2013, poleg teh štirih zadev omenja le še tri druge zadeve, v katerih Sodišče izrecno omenja pojem avtonomije, in sicer sodbo Sodišča z dne 17. decembra 1970 v zadevi *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114, zadeva 11–70; mnenje Sodišča z dne 18. aprila 2002, *Sporazum o vzpostavitvi Skupnega evropskega zračnega prostora*, ECLI:EU:C:2002:231, Mnenje 1/00, in mnenje Sodišča (občna seja) z dne 8. marca 2011, *Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov*, ECLI:EU:C:2011:123, Mnenje 1/09.

zato bom predstavil še nekatere druge primere iz sodne prakse Sodišča, v katerih avtonomija deluje vidno.

Avtonomija je najbolj vidna, kadar se Sodišče sklicuje na »avtonomno razlago«. Sodišče pogosto poudarja, da iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti izhaja, da je treba izraze iz določb prava Unije, ki se za opredelitev smisla in obsega ne sklicujejo izrecno na pravo držav članic, običajno razlagati avtonomno in enotno v vsej EU, neodvisno od nacionalnega prava.⁵⁰

Avtonomija je pomembna zlasti, kadar bi lahko pojmi prava Unije, če so odvisni od posebnosti upoštevne zakonodaje držav članic, povzročili razhajanja pri njihovi uporabi v Evropski uniji.⁵¹ Obstajajo številni primeri take razlage, denimo glede pojma »sodišče«, ki lahko ali mora vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v postopku predhodnega odločanja na podlagi 267. člena PDEU. Pri tej razlagi se upošteva več dejavnikov, vključno s tem, ali je zadevno sodišče ustanovljeno z zakonom, ali je stalno in obvezno pristojno, ali odloča kontradiktorno in ali je neodvisno.⁵²

Sodišče včasih opozarja, da je treba avtonomni pojem prava EU, kadar ni opredeljen v Pogodbah, razlagati v skladu z njegovimi običajnim pomenom v vsakdanjem jeziku, kot je na primer pojem »oddani glasovi« iz četrtega odstavka 354. člena PDEU.⁵³ Poleg tega, kar je sicer tudi na splošno značilno za odločanje Sodišča, pa je avtonomija zelo pogosto podprta tudi s teleološkim sklepanjem⁵⁴ ali sklepanjem na podlagi *effet utile*, kadar je treba pri razlagi upoštevati ne le besedilo te določbe, ampak tudi njen kontekst in cilj. To je le majhen vzorec zadev, v katerih Sodišče obravnava avtonomno razlago. Ta vprašanja se pojavljajo na različnih področjih prava EU in Sodišče zelo pogosto niti ne razpravlja o razlagi v smislu njene »avtonomije«, saj nekateri izrazi tako jasno zahtevajo avtonomno razlago, da jo Sodišče uporablja brez njene navedbe. Opredelitev pojma »cilj« ali »posledica« kršitev 101. člena PDEU, pojem »selektivnost državne pomoči« iz 107. člena PDEU ali pojem »posamično in neposredno nanašanje« za namene aktivne legitimacije

⁵⁰ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 16. julija 2020, *AFMB in drugi proti Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank*, ECLI:EU:C:2020:565, zadeva C-610/18, točka 50 obrazložitve; sodba Sodišča (peti senat) z dne 18. januarja 1984, *Ekro BV Vee- en Vleeshandel/Produktschap voor Vee en Vlees*, ECLI:EU:C:1984:11, zadeva 327/82, točka 11 obrazložitve; sodba Sodišča z dne 19. septembra 2000, *Veliko vojvodstvo Luksemburg proti Berthe Linster, Aloyse Linster in Yvonne Linster*, ECLI:EU:C:2000:468, točka 43 obrazložitve.

⁵¹ Sodba Sodišča (peti senat) z dne 21. januarja 2016, *Les Jardins de Jouvence SCRL proti État belge*, ECLI:EU:C:2016:36, zadeva C-335/14, točka 47 obrazložitve.

⁵² Glej na primer sodbo Sodišča (četrti senat) z dne 31. januarja 2013, *Valeri Hariev Belov proti CHEZ Elektro Bulgaria AD in drugi*, zadeva C-394/11, točka 38 obrazložitve.

⁵³ Glej na primer sodbo Sodišča (veliki senat) z dne 3. junija 2021, *Madžarska proti Evropskemu parlamentu*, ECLI:EU:C:2021:426, zadeva C-650/18.

⁵⁴ Glej na primer Šadl, 2015.

na podlagi 263. člena PDEU so le nekateri primeri, v katerih avtonomije ni treba navesti, čeprav aktivno deluje.

3.2. *Autonomija kot globoki tok razlogovanja*

V številnih primerih ima avtonomija nevidno dejavno in odločilno vlogo, saj zagotavlja usmeritev in naknadno razlago odločanja Sodišča ter njegovo končno koherentnost, kar bom prikazal z analizo sodne prakse Sodišča.

Eden najboljših primerov je sodba v zadevi *ERTA*.⁵⁵ S to sodbo je Sodišče vzpostavilo tako imenovano doktrino *ERTA* o implicitnih zunanjih pristojnostih, po kateri ima notranja pristojnost EU prednost pred zunanjimi akti držav članic. Sodišče je zavrnilo medvladno in pomožno vlogo Sveta ter naredilo pomemben korak k še popolnejšemu avtonomnemu pravnemu redu. Sodišče je s to sodbo močno omejilo države članice v zunanjih odnosih s tem, ko je razvilo doktrino o paralelizmu norm na notranji in zunanji ravni ter povečalo jurisdikcijsko avtonomijo Unije, ne da bi sploh omenilo pojem avtonomije.⁵⁶

Možno je, da je bila *ERTA* v razpravah o avtonomiji spregledana, ker v tej sodbi, tako kot pri številnih drugih, avtonomija prava EU ni izrecno omenjena, čeprav je vodila razlogovanje Sodišča. Slednje se res ni sklicevalo na »novi pravni red« ali »samostojnost«, vendar je navedlo, da je treba upoštevati celotno sistematiko Pogodbe nič manj kot njene materialne določbe.⁵⁷ Cilj zagotavljanja enotnosti avtonomnega pravnega sistema jasno izhaja iz odstavka, ki pravi, da:

»vsakokrat, ko [EU] zaradi izvajanja skupne politike, predvidene v Pogodbi, sprejme določbe, ki določajo skupna pravila, ne glede na njihovo obliko, države članice nimajo več pravice, da bi posamično ali celo kolektivno sprejemale obveznosti do tretjih držav, ki vplivajo na ta pravila ali spreminjajo njihovo področje uporabe.«⁵⁸

Poleg tega pa je že generalni pravobranilec D. Dutheillet de Lamothe tlakoval pot argumentaciji Sodišča s svojimi sklepnimi predlogi, v katerih je zastopal stališče, po kate-

⁵⁵ Sodba Sodišča z dne 31. marca 1971, *Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1971:32, zadeva 22–70. Postopek je zadeval sklenitev Evropskega sporazuma o delu posadk vozil (»ERTA«) v okviru Sveta, za katerega so države članice menile, da predstavlja mednarodni sporazum med državami članicami in ne akt Sveta, in ga sklenile po medvladnem postopku. Komisija je glede na obstoj predhodne uredbe, ki ureja to področje, ugotovila, da sporazum posega v notranjo pristojnost na področju prometa, in je zadevo predložila Sodišču.

⁵⁶ Prav tam, točka 22 obrazložitve. Sodišče je trdilo, da na podlagi pristojnosti Unije na področju prometne politike in načela lojalnega sodelovanja v povezavi »iz tega sledi, da države članice zunaj okvira institucij Unije ne morejo prevzeti obveznosti, ki bi lahko vplivale na ta pravila ali spremenile njihovo področje uporabe, če so pravila Unije sprejeta za doseganje ciljev Pogodbe«.

⁵⁷ Prav tam, točka 15 obrazložitve.

⁵⁸ Prav tam.

rem bi države članice s pogajanjem o mednarodnem sporazumu pomenile grožnjo za »novi pravni red« v smislu sodbe *Van Gend en Loos*.⁵⁹

V nasprotju s temeljnima sodbama *Van Gend en Loos* in *Costa Enel* pa je bila doktrina ERTA celo izrecno vključena v Pogodbi.⁶⁰ Čeprav je sodba nedvomno pomembna za učinkovito izvajanje avtonomije Evropske unije na področju zunanjih odnosov in se zato zdi najpomembnejša za vidik zunanje avtonomije s tem, ko države članice ne smejo spodkopavati mednarodnega delovanja EU,⁶¹ pa je enako pomembna za notranjo avtonomijo Unije. Sodba ni rešila le sporov o pristojnosti med institucijami EU, temveč tudi nekatere spore glede notranjih pristojnosti med državami članicami in institucijami EU.⁶²

Sodišče je v sodbi *ERTA* jasno navedlo, »da v zvezi z izvajanjem določb Pogodbe ni mogoče ločiti sistema notranjih ukrepov [Unije] od sistema zunanjih odnosov«. ⁶³ Sodišče je izrazilo gotovost o tem, da je avtonomija nedeljiva. Samo EU, ki lahko ima skladen sklop avtonomije na področju sodne pristojnosti, lahko tako avtonomijo izvaja tudi navzven. Sodba v zadevi *ERTA* je tako most med zunanjo avtonomijo v razmerju do mednarodnega prava in avtonomijo v razmerju do pravnih sistemov držav članic ter dokazuje njuno enotnost,⁶⁴ ne da bi sploh omenila idejo o avtonomiji.

4. Trije primeri iz slovenske sodne prakse

ERTA je bil le eden od ustavnopravno najpomembnejših primerov, v katerem je avtonomija neopazno odigrala odločilno vlogo. V tem razdelku bom svojo tezo preveril na treh primerih, ki neposredno zadevajo Slovenijo. Izbrani primeri bi si bili težko bolj različni, saj gre za različne vrste postopkov pred Sodiščem EU in za popolnoma nepo-

⁵⁹ Prav tam.

⁶⁰ Drugi odstavek 3. člena PDEU določa, da ima Unija izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev določena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe. Prvi odstavek 216. člena PDEU določa, da lahko Unija tudi v takih primerih sklene mednarodni sporazum, ne le če je to izrecno določeno v Pogodbi.

⁶¹ Odermatt, 2016, str. 1.

⁶² Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 4. septembra 2014, *Evropska komisija proti Svetu Evropske unije*, ECLI:EU:C:2014:2151, zadeva C-114/12; Mnenje Sodišča (veliki senat) z dne 14. oktobra 2014, *adhésion d'États tiers à la Convention de La Haye*, ECLI:EU:C:2014:2303, mnenje 1/13; Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 5. decembra 2017, *Zvezna republika Nemčija proti Svetu Evropske unije*, ECLI:EU:C:2017:935, zadeva C-600/14; Mnenje Sodišča (občna seja) z dne 16. maja 2017, *Accord de libre-échange avec Singapour*, Mnenje 2/15.

⁶³ Sodba Sodišča z dne 31. marca 1971, Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti, ECLI:EU:C:1971:32, zadeva 22–70, točka 19.

⁶⁴ Nekdanji sodnik Allan Rosas je opozoril, da mora vsaka smiselna študija ustavnega reda Unije vključevati zunanje odnose Unije. Rosas in Armati (2018).

vezana pravna področja. Toda čeprav vsaj na videz delujejo popolnoma nepovezano, jih razen tega, da so povezani z Republiko Slovenijo, povezuje tudi dejstvo, da je v prav vseh v razlogovanju Sodišča prisotna avtonomija, čeprav je Sodišče ni izrecno omenilo.

4.1. Zadeva *Detiček*, prvi slovenski primer predhodnega odločanja

Zadeva *Detiček* je prvi primer predhodnega odločanja, ki ga je sprožilo Višje sodišče v Mariboru s sklepom z dne 19. oktobra 2009. Zadeva se nanaša na pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, natančneje na zakonske spore in spore v zvezi s starševsko odgovornostjo. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se je nanašal na razlago Uredbe Sveta (ES) št. 2201/2003 z dne 27. novembra 2003 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v zakonskih sporih in sporih v zvezi s starševsko odgovornostjo ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1347/2000 (»uredba Bruselj II bis«).⁶⁵

Uredba Bruselj II bis je na podlagi načela medsebojnega zaupanja med državami članicami vzpostavila režim samodejnega priznavanja in izvrševanja sodnih odločb, izrečenih v državi članici, kot izhaja iz prvega in tretjega odstavka 21. člena te uredbe. Uredba »sodno odločbo« opredeljuje kot odločbo o razvezi, prenehanju življenjske skupnosti ali razveljavitvi zakonske zveze, kakor tudi sodno odločbo, ki se nanaša na starševsko odgovornost, in jo je izdalo sodišče države članice, ne glede na to, kakšno je ime sodne odločbe, skladno s četrto točko prvega odstavka 2. člena Uredbe.

Dejstva v tej zadevi so bila naslednja. Jasna Detiček, slovenska državljanka, njen mož, italijanski državljan, sta več let živela v Rimu, in imela hčerko. Leta 2007 sta pred pristojnim sodiščem v Italiji začela postopek razveze zakonske zveze, v okviru katerega sodišče odloča tudi o varstvu in vzgoji otrok. Italijansko sodišče je julija 2007 hčerko začasno zaupalo v izključno varstvo in vzgojo očetu. Istega dne je mama s hčerko zapustila Italijo in odšla v Slovenijo. Slovenska sodišča so sklep italijanskega sodišča oktobra 2008 dokončno razglasila za izvršljiv, na podlagi sklepa Vrhovnega sodišča se je tako začel izvršilni postopek za izročitev otroka očetu. Gospa Detiček je nato novembra istega leta pri Okrožnem sodišču v Mariboru vložila predlog za izdajo začasnih odredb za predodelitev otroka v varstvo in vzgojo njej. To sodišče je čez en mesec s sklepom ugodilo njenemu predlogu in ji hčerko začasno zaupalo v varstvo in vzgojo. Svojo odločitev pa je oprlo na 20. člen Uredbe št. 2201/2003 v povezavi s 13. členom Haške konvencije iz leta 1980 in jo obrazložilo s spremenjenimi okoliščinami in otrokovimi koristmi, saj naj bi se hčerka v tem času že vživela v socialno okolje v Sloveniji, vrnitev v Italijo pa bi ji povzročila nepopravljivo škodo, prav tako pa je hčerka tudi sama izjavila, da želi ostati pri materi. Oče je pri istem sodišču vložil ugovor zoper izvršbo, ki ga je sodišče junija 2009 zavrnilo. Nato je oče proti temu sklepu vložil pritožbo pri Višjem sodišču v Mariboru, ki je v teh

⁶⁵ Uradni list EU, št. L 338, str. 1.

okolščinah prekinilo odločanje in Sodišču EU v predhodno odločanje predložilo dve vprašanji.

Predložitveno sodišče je zanimalo, ali je slovensko sodišče v skladu z 20. členom Uredbe št. 2201/2003 pristojno izdati ukrep zavarovanja, če je sodišče druge države članice, ki je po tej uredbi pristojno za odločanje o glavni stvari, že izdalo ukrep zavarovanja, ki je razglašen za izvršljivega v Republiki Sloveniji. V primeru pritrdilnega odgovora je mariborsko sodišče še zanimalo, ali lahko slovensko sodišče z izdajo ukrepa zavarovanja spremeni oziroma razveljavi pravnomočen in izvršljiv ukrep zavarovanja, izdan po sodišču druge države članice, ki je po Uredbi pristojno za odločanje o glavni stvari.

Sodišče EU je svojo odločitev v zadevi *Detiček* utemeljilo na stališču, da bi možnost slovenskega sodišča, da spremeni pravnomočno odločitev pristojnega sodišča v drugi državi članici, nasprotovala načelu medsebojnega priznavanja sodnih odločb, kot izhaja iz Uredbe in ki samo temelji na načelu medsebojnega zaupanja med državami članicami, s tem pa bi bili ogroženi temelji skupnega pravosodnega prostora.

Sodišče je zavarovalo ontološki značaj avtonomnega pravnega reda in mu dalo prednost pred varstvom otrokovih koristi. Moralo se je zanesti na pravilnost odločitve pristojnega sodišča v prvi državi članici, ki je presodilo, da bodo človekove pravice otroka najboljše zaščitene z vrnitvijo otroka očetu, ko mu je dodelilo pravico do varstva in vzgoje otroka.⁶⁶ Edina druga možnost preizkusa pravilnost te odločitve bi bila pritožba na višje sodišče v prvi državi članici, ki pa je gospa Detiček, ko je otroka pripeljala v drugo državo članico in ga tako vnovič »ugrabila«, ni uporabila.⁶⁷ Tako nikoli ne bo znano, ali je vrnitev otroka očetu resnično najboljše zaščitila otrokove pravice. Uporabljena je bila domneva pravilnosti sodbe sodišča prve države članice, skladno z načelom medsebojnega zaupanja.

Zato je neodvisnost sodstva kot ena od glavnih značilnosti pravne države, kot je določeno v 19. členu Pogodbe o Evropski uniji (PEU), še toliko bolj pomembna za avtonomijo prava Unije, saj je novi avtonomni pravni red dejansko strukturno odvisen od pravosodnih sistemov držav članic.⁶⁸ Vzajemno zaupanje med sodišči oziroma zanašanje sodnikov v eni državi članici na to, da se pravo Unije pravilno uporablja tudi v drugih državah članicah, je odvisno od spoštovanja načel pravne države, med drugim od obstoja neodvisnega sodstva in učinkovitega sodnega nadzora v tej državi članici.

Posebna skrb Sodišča za varovanje ontološkega značaja avtonomnega pravnega reda, tudi, kot bi trdili nekateri komentatorji, v škodo varstva človekovih pravic kot v zadevi

⁶⁶ Sodba Sodišča (tretji senat) z dne 23. decembra 2009, *Jasna Detiček proti Mauriziu Sgueglii*, ECLI:EU:C:2009:810, zadeva C-403/09 PPU, točka 43 obrazložitve.

⁶⁷ Prav tam, točka 52 obrazložitve.

⁶⁸ Sodba Sodišča z dne 25. februarja 1988 v zadevi *Parti écologiste »Les Verts« proti Evropskemu parlamentu*, ECLI:EU:C:1988:94, 190/84; sodba Sodišča (veliki senat) z dne 3. oktobra 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami in drugi proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, ECLI:EU:C:2013:625, C-583/11 P, točka 91 obrazložitve.

Detiček, je še posebej razvidna iz Mnenja 2/13.⁶⁹ V njem je Sodišče ugotovilo, da osnutek sporazuma o pristopu EU k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP) ni v skladu s Pogodbama in Protokolom št. 8. Sodišče je menilo, da osnutek sporazuma o pristopu ogroža načelo medsebojnega zaupanja med državami članicami in sodni dialog, ki sta glavni značilnosti avtonomije. Tako je poudarilo, da:

»če bi se z EKČP – s tem, da določa, da se Unija in države članice štejejo za pogodbenice ne le v svojih odnosih s tistimi državami, ki niso države članice Unije, temveč tudi v svojih medsebojnih odnosih, vključno kadar te odnose ureja pravo Unije – od države članice zahtevalo, da preveri, ali druga država članica spoštuje temeljne pravice, čeprav se s pravom Unije nalaga vzajemno zaupanje med temi državami članicami, bi se s pristopom lahko ogrozila ravnotežje, na katerem temelji Unija, in avtonomija prava Unije.«⁷⁰

Vse to pa ne pomeni, da razmerje med aksiološkim in ontološkim značajem ni tudi sporno. Načelo vzajemnega zaupanja⁷¹ med organi držav članic in zlasti sodišči je namreč pogosto kritizirano kot neskladno z ustreznim varstvom človekovih pravic. Stališče iz Mnenja 2/13, da države članice pri izvajanju prava Unije razen v izjemnih primerih ne smejo preverjati, ali je druga država članica v konkretnem primeru dejansko spoštovala temeljne pravice, ki jih zagotavlja Unija,⁷² je bilo predmet ostrih kritik, da zaradi njega prihaja do številnih kršitev človekovih pravic, posebej na področju evropskih nalogov za prijetje in predajo ter odločitev o pristojnosti za odločanje o azilu na podlagi uredbe Dublin III.⁷³

Sodišče glede teh vprašanj ni bilo povsem brez poslušanja. V sodbi *Aranyosi in Caldăraru*⁷⁴ je tako odločilo, da je absolutna prepoved nečlovečnega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja del temeljnih pravic, ki jih varuje pravo Unije. Zato mora organ, pristojen za izvršitev evropskega naloga za prijetje in predajo, če razpolaga z dokazi o dejanski nevarnosti nečlovečnega ali ponižujočega ravnanja z osebami, pridržanimi v državi članici, v

⁶⁹ Mnenje Sodišča (občna seja) z dne 18. decembra 2014, *Pristop EU k EKČP*, ECLI:EU:C:2014:2454, Mnenje 2/13.

⁷⁰ Sodišče se je ukvarjalo tudi s tveganji za načelo vzajemnega zaupanja in učinkovitost pravnega reda EU na področju evropskega naloga za prijetje in predajo ter uredb Dublin II in Bruselj II, pa tudi za sodni dialog med Sodiščem in nacionalnimi sodišči. Sodišče je imelo še več drugih pridržkov, med drugim v zvezi s pristojnostjo ESČP na področju skupne zunanje in varnostne politike, ki je Sodišče samo nima, pa tudi glede mehanizma sotožene stranke. Prav tam, točka 194 obrazložitve.

⁷¹ Za študijo tega načela glej na primer Ladenburger, 2020.

⁷² Mnenje Sodišča (občna seja) z dne 18. decembra 2014, *Pristop EU k EKČP*, ECLI:EU:C:2014:2454, Mnenje 2/13, točke 191–92 obrazložitve; glej tudi sodbo Sodišča (tretji senat) z dne 23. decembra 2009, *Jasna Detiček proti Mauriziu Sgueglii*, ECLI:EU:C:2009:810, zadeva C-403/09 PPU. Za stališče, da je po Mnenju 2/13 avtonomija zamenjala temeljne pravice na piedestalu pravnega reda, saj da so slednje le še sredstvo za doseg integracije, glej Moreno Lax, 2019, str. 62.

⁷³ Glej na primer Peers, 2021.

⁷⁴ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 5. aprila 2016, *Pál Aranyosi in Robert Caldăraru proti Generalstaatsanwaltschaft Bremen*, ECLI:EU:C:2016:198, združeni zadevi C-404/15 in C-659/15 PPU.

kateri je bil izdan nalog, to tveganje presoditi, preden odloči o predaji zadevne osebe, in odločiti, ali je treba postopek predaje končati.⁷⁵

4.2. Zadeva Arhivi

V zadevi *Arhivi*⁷⁶ je avtonomijo pravnega reda EU kot meta-vizijo Sodišča EU možno razbrati tako iz razlage pravnih pojmov prava EU, ki je neodvisna od mednarodnega in nacionalnega prava, kot tudi iz razlage Sodišča, ki varuje avtonomno delovanje institucij Evropske unije in s tem delovanje pravnega reda Evropske unije.

Evropska komisija je s tožbo Sodišču predlagala, naj ugotovi, da Republika Slovenija z enostranskim zasegom dokumentov, povezanih z izvajanjem nalog Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evrosistema, v prostorih Banke Slovenije in nelojalnim sodelovanjem z Evropsko centralno banko (ECB) pri tem vprašanju ni izpolnila obveznosti iz 343. člena PDEU, 39. člena Protokola (št. 4) o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Protokol o ESCB in ECB)⁷⁷ in 2., 18. in 22. člena Protokola (št. 7) o privilegijih in imunitetah Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol o privilegijih in imunitetah)⁷⁸ ter tretjega odstavka 4. člena PEU.

Komisija je trdila, da so slovenski organi z enostranskim zasegom dokumentov v prostorih Banke Slovenije 6. julija 2016 kršili načelo nedotakljivosti arhivov Unije, ki izhaja iz 2. člena Protokola o privilegijih in imunitetah.

Sodišče je moralo najprej preučiti, ali so dokumenti, ki so jih slovenski organi zasegli, dejansko zajemali dokumente, ki so del arhivov ECB, in v naslednjem koraku presoditi, ali je zaseg teh dokumentov pomenil kršitev načela nedotakljivosti teh arhivov.

Na samem začetku je Sodišče moralo sploh določiti obseg pojma »arhivi Unije«. Republika Slovenija je trdila, da je treba pojem »arhivi« razlagati glede na mednarodno pravo. Toda Sodišče je pri razlagi tega pojma izrecno uporabilo pojem avtonomije prava EU, ko je pojasnilo, da so države članice s pogodbami o Evropski uniji, drugače kot pri običajnih mednarodnih pogodbah, vzpostavile lasten pravni red, ki je bil z začetkom

⁷⁵ Zadevi *Aranyosi in Caldaru* sta imeli precedens v sodbi Sodišča (veliki senat) z dne 21. decembra 2011, *N. S. proti Secretary of State for the Home Department in M. E. in drugi proti Refugee Applications Commissioner in Minister for Justice, Equality and Law Reform*, združeni zadevi C-411/10 in C-493/10, v katerih je Sodišče razsodilo, da nacionalna sodišča prosilca za azil ne morejo predati tej državi članici, če obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da bo prosilec za azil izpostavljen dejanski nevarnosti nečlovečnega ali ponižujočega ravnanja v smislu 4. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

⁷⁶ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 17. decembra 2020, *Evropska komisija proti Republiki Sloveniji*, ECLI:EU:C:2020:1030, zadeva C-316/19.

⁷⁷ Uradni list EU, št. C 202/2016, str. 230.

⁷⁸ Uradni list EU, št. C 202/2016, str. 266.

veljavnosti teh pogodb vključen v pravni red držav članic.⁷⁹ Iz tega izhaja, da je pojem »arhivi Unije« avtonomen pojem prava Unije, ki se razlikuje od tistega, ki ga lahko upoštevajo mednarodne organizacije in sodišča ali pravo držav članic.

Skladno s svojo sodno prakso je Sodišče pojem razlagalo ob upoštevanju njegovega besedila ter glede na sobesedilo in cilj določbe, v kateri je ta pojem uporabljen.⁸⁰ Sodišče je natančno analiziralo pojem arhivov v avtonomnem pravnem redu EU in ugotovilo, da pojem »arhivi« običajno pomeni celoto dokumentov, ne glede na njihov datum, obliko in fizični nosilec, ki jih oseba poseduje pri opravljanju svoje dejavnosti. Vendar pa je bil v pravu Unije pojem »arhivi« natančno opredeljen, sicer ne v Protokolu o privilegijih in imunitetah, temveč v točki a drugega odstavka 1. člena Uredbe Sveta št. 354/83 o odpiranju za javnost arhivskega gradiva Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za atomsko energijo. Skladno s to določbo »arhiv« pomeni vse dokumente katerekoli vrste in na kateremkoli nosilcu, ki izvirajo iz ali jih je prejela ena od institucij, organov, uradov ali agencij oziroma njihovi predstavniki ali uradniki med opravljanjem svojih dolžnosti in se nanašajo na dejavnosti teh Skupnosti.⁸¹ Sodišče je uporabilo to opredelitev pojma »arhivi« za razlago 2. člena Protokola o privilegijih in imunitetah ter presodilo, da njegova uporaba ne nasprotuje drugim določbam Protokola in tudi pripomore k doslednemu oziroma koherentnemu razumevanju obsega tega pojma v pravu Unije.

Glede cilja določbe 2. člena Protokola o privilegijih in imunitetah je Sodišče na podlagi svoje sodne prakse ugotovilo, da so privilegiji in imunitete EU funkcionalne narave, ker je njihov namen preprečiti oviranje delovanja in neodvisnosti EU. Zato se lahko institucija EU na načelo nedotakljivosti arhivov EU sklicuje zlasti, kadar bi razkritje informacij iz dokumentov v arhivih zadevne institucije oviralo delovanje ali neodvisnost te institucije, s čimer bi bilo ogroženo izvajanje njenih nalog.⁸² Na podlagi tega je Sodišče presodilo, da »arhivi EU« nujno zajemajo vse dokumente v zvezi z dejavnostmi EU in njenih institucij, organov, uradov in agencij ali v zvezi z izvajanjem nalog teh subjektov, ne glede na njihov datum, obliko in fizični nosilec, ki so jih ustvarile ali prejele institucije, organi, uradi ali agencije EU oziroma njihovi predstavniki ali uradniki med opravljanjem svojih funkcij in ki se nanašajo na dejavnosti teh subjektov ali so povezani z izvajanjem njihovih nalog.⁸³

⁷⁹ SEU C-316/19 *Komisija proti Republiki Sloveniji* z dne 17. decembra 2020, točke 69–71 obrazložitve.

⁸⁰ Sodišče se v točki 69 obrazložitve sodbe smiselno sklicuje na točko 62 obrazložitve sodbe z dne 19. decembra 2019, *Junqueras Vies*, C502/19, EU:C:2019:1115.

⁸¹ SEU C-316/19 *Komisija proti Republiki Sloveniji* z dne 17. decembra 2020, točka 72 obrazložitve.

⁸² Prav tam, točke 72–73. Sodišče se je tam sklicevalo na točko 11 obrazložitve sklepa z dne 6. decembra 1990, *Zwartveld in drugi*, C2/88-IMM, EU:C:1990:440.

⁸³ SEU C-316/19 *Komisija proti Republiki Sloveniji* z dne 17. decembra 2020, točki 74 in 75 obrazložitve.

Avtonomija prava EU je delovanje nacionalnih centralnih bank jasno potegnila v del avtonomnega pravnega reda EU, saj je Sodišče v nadaljevanju poudarilo tesno integriranost delovanja ECB in nacionalnih centralnih bank, ki izhaja iz strukture ESCB, posebnega pravnega reda, specifičnega avtonomnemu pravnemu redu EU, ki v sebi združuje tako nacionalne centralne banke kot tudi institucijo EU, ECB. ECB in nacionalne centralne banke držav članic evroobmočja, ki sestavljajo Evrosistem, skupaj vodijo monetarno politiko EU, za kar je potrebno tesno sodelovanje med njimi, pri čemer je znotraj tega sistema ločnica med pravom Unije in nacionalnimi pravnimi redi manj jasno določena.⁸⁴ V tem zelo integriranem sistemu imajo nacionalne centralne banke in njihovi guvernerji, ki so člani Sveta ECH, hibridni status, saj so hkrati nacionalni organi in organi, ki delujejo v okviru ESCB.⁸⁵

Iz tega po presoji Sodišča nujno sledi, da dokumenti, povezani z izvajanjem nalog ESCB in Evrosistema, niso le v posesti ECB, temveč so tudi v posesti nacionalnih centralnih bank.⁸⁶ Če načelo nedotakljivosti arhivov Unije ne bi ščitilo dokumentov, ki jih izdajo ECB ali nacionalne centralne banke in si jih ti subjekti izmenjujejo za izvajanje nalog ESCB in Evrosistema, to načelo ne bi imelo polnega učinka.⁸⁷ Avtonomen pravni red mora biti tudi učinkovit, zato so dokumenti, zajeti s pojmom »arhivi ECB«, tudi tisti, ki so v posesti nacionalnih centralnih bank, in ne le ECB.

Avtonomija prava EU je bila bistvena tudi v drugem koraku, v katerem je Sodišče ugotovilo kršitev nedotakljivosti arhivov ECB zaradi visokega pomena avtonomnega delovanja institucij Evropske unije. Ker morajo namreč pravni red EU ter institucije EU delovati avtonomno, v očeh Sodišča pojem »nedotakljivost« v smislu 2. člena Protokola o privilegijih in imunitetah vključuje zaščito pred vsakršnim enostranskim poseganjem držav članic. Zato je v zasegu dokumentov, ki spadajo v arhive Unije, ki so ga izvedli slovenski organi, ugotovilo kršitev načela nedotakljivosti teh arhivov Unije.⁸⁸

Sodišče je štelo za dokazano, da so oprema in dokumenti, ki so jih slovenski organi zasegli, vključevali dokumente, ki so del arhivov ECB, kajti glede na veliko količino zaseženih dokumentov in funkcij guvernerja nacionalne centralne banke v okviru Sveta ECB, ESCB in Evrosistema, so dokumenti, ki so jih zasegli slovenski organi, nujno vključevali dokumente, ki so del arhivov ECB.⁸⁹ Sodišče je zaključilo, da so z enostranskim zasegom slovenski organi kršili nedotakljivost teh arhivov.⁹⁰

⁸⁴ Sodba z dne 26. februarja 2019, *Rimšević in ECB/Latvija*, C202/18 in C238/18, EU:C:2019:139, točka 69 obrazložitve.

⁸⁵ SEU C-316/19 *Komisija proti Republiki Sloveniji* z dne 17. decembra 2020, točka 82 obrazložitve.

⁸⁶ Prav tam, točka 84 obrazložitve.

⁸⁷ Prav tam, točka 85 obrazložitve.

⁸⁸ Prav tam, točki 91–92 obrazložitve.

⁸⁹ Prav tam, točka 96 obrazložitve.

⁹⁰ Prav tam, točke 92–96 obrazložitve.

Opazimo lahko, da je stopnja avtonomije delovanja institucij Unije v luči razlage Sodišča visoka, saj instituciji, v tem primeru Komisiji, ni treba dokazati, da bi razkritje nekaterih dokumentov pomenilo oviro za delovanje in neodvisnost Unije, da bi se lahko zaseg teh dokumentov, ki ga enostransko opravijo organi države članice, štelo za nezakonit. Drugačna razlaga bi bila po mnenju Sodišča očitno v nasprotju tako z besedilom kot tudi s ciljem 2. člena Protokola o privilegijih in imunitetah.⁹¹ Zato nacionalni organi za dostop do dokumentov iz arhivov Unije potrebujejo soglasje institucije ali v primeru zavrnitve dostopa odločbo Sodišča EU, ki tej instituciji naloži, da omogoči dostop do svojih arhivov. S tem je zagotovljena funkcija nedotakljivosti arhivov EU, to je preprečiti neupravičeno oviranje delovanja in neodvisnosti EU.⁹²

Tako je Sodišče na podlagi avtonomije pravnega reda EU zaključilo, da je Republika Slovenija kršila nedotakljivost arhivov ECB in ugodila zahtevku Evropske komisije.⁹³

4.3. Zadeva Slovenija proti Hrvaški

Naslednji primer dejavne vloge avtonomije, ne da bi bila izrecno omenjena, je zadeva *Slovenija proti Hrvaški*.⁹⁴ Slovenija je pri Sodišču vložila tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi 259. člena PDEU, v kateri je trdila, da je Hrvaška s tem, ko ni izpolnila svojih obveznosti iz arbitražnega sporazuma, sklenjenega s Slovenijo za rešitev njunega mejnega spora pred pristopom Hrvaške k Evropski uniji, in arbitražne odločbe, v kateri je arbitražni tribunal določil meje med državama članicama, kršila več določb primarnega in sekundarnega prava EU.

Sodišče je razsodilo, da ni pristojno za odločanje o razlagi in obveznostih mednarodnega sporazuma, ki so ga sklenile države članice, katerega predmet ne spada na področje pristojnosti EU in katerega pogodbenica ni EU. Poudarilo je tudi, da je arbitražno odločbo izdalo mednarodno sodišče, ustanovljeno na podlagi tega sporazuma mednarodnega prava. Ugotovilo je, da niti arbitražni sporazum niti arbitražna odločba nista sestavni del pravnega reda EU.

Sodišče je pomembno pojasnilo, da sklicevanja na to arbitražno razsodbo z nevtralno dikcijo opombe k določbi Akta o pristopu Hrvaške k Evropski uniji ni mogoče razlagati tako, da v pravo EU vključuje mednarodne zaveze, ki sta jih obe državi članici sprejeli v okviru arbitražnega sporazuma.⁹⁵ Zato je Sodišče presodilo, da so zatrjevane kršitve prava

⁹¹ Prav tam, točka 101 obrazložitve.

⁹² Prav tam, točki 101 in 102 obrazložitve.

⁹³ Prav tam, točki 104 in 105 obrazložitve.

⁹⁴ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 31. januarja 2020, *Republika Slovenija proti Republiki Hrvaški*, ECLI:EU:C:2020:65, zadeva C-457/18.

⁹⁵ V Prilogi III, ki se nanaša na ribištvo in vsebuje seznam prilagoditev aktov EU v zvezi s pristopom *Pogodbe med državami članicami EU in Republiki Hrvaško o pristopu Republike Hrvaške k EU* (Uradni list EU, št. L 112, 24. april 2012, str. 49–50), je bilo določeno, da se bodo določbe

EU v obravnavanem primeru akcesorne glede na to, da Hrvaška ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz zadevnega dvostranskega sporazuma.

Čeprav ni bila omenjena, je imela avtonomija, zlasti zunanja avtonomija v razmerju do mednarodnega prava, ključno vlogo pri razlogovanju Sodišča v zadevi *Slovenija proti Hrvaški*, saj se je zadeva nanašala na bistveno vprašanje vključitve norm mednarodnega prava v avtonomni pravni red EU.

Mednarodna norma mora biti za EU formalno zavezujoča, preden lahko učinkuje v evropskem pravnem redu. Le mednarodni sporazumi, ki jih sklene EU, postanejo sestavni del avtonomnega pravnega reda EU in ga zavezujejo v skladu z drugim odstavkom 216. člena PEU. Njihove določbe so pretvorjene v pravo EU in se obravnavajo enako kot notranje norme, pri čemer so hierarhično višje od sekundarne zakonodaje in hkrati nižje od vrednot pravnega reda EU iz 2. člena PEU, nacionalnih ustavnih načel, splošnih načel prava EU, vključno s temeljnimi pravicami in pod primarnim pravom, kot sta PEU in PDEU s protokoli.⁹⁶

Enostransko vključevanje norm, ki ne zavezujejo EU, s strani držav članic, pa bi privedlo do norm prava EU, ki bi prevladale nad sekundarnimi normami. Če bi bile norme v pravni red EU uvedene z mednarodnim pravom in ne z internim dogovorom, bi to lahko resno ogrozilo celovitost in avtonomijo EU.⁹⁷ Države članice bi lahko zasledovale svoj namen (de)regulacije skozi zadnja vrata, kar bi ogrozilo avtonomijo pravnega reda EU.⁹⁸ Sodišče je tudi v zvezi s pravili GATT⁹⁹ in STO dejansko odvrnilo grožnjo spodkopavanja prava EU z uporabo mednarodnega prava,¹⁰⁰ s tem ko je ugotovilo, da norme mednarodnega prava nimajo neposrednega učinka v pravnem redu EU. Neposredni

ni sekundarni akti prava EU uporabljali »od popolnega izvajanja arbitražne odločbe, ki izhaja iz Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, podpisanega 4. novembra 2009 v Stockholmu« oziroma »od datuma popolne izvršitve arbitražne odločbe [...]«.

⁹⁶ Rosas in Armati, 2018.

⁹⁷ Glej na primer Stein in Halberstam, 2009, str. 49.

⁹⁸ Van Rossem, 2013, str. 22.

⁹⁹ Vendar pa se je Sodišče v sodbi z dne 12. decembra 1972, *International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit*, združene zadeve 21 do 24-72, odločilo, da GATT vključi v pravni red EU. GATT je postal zavezujoč za EU zaradi znatnega prenosa pristojnosti z držav članic na EU na področju trgovinske politike. Drugi razlog je bil v tem, da so tretje države EU kot taki omogočile sodelovanje v okviru GATT, kar pomeni, da je GATT postal del EU z vidika mednarodnega prava. Zaradi različnih vidikov GATT, vključno z veliko prožnostjo njegovih določb in možnostjo enostranskega izstopa pa določbam GATT ni podelilo tudi neposrednega učinka. Glej Osterhoudt Berkey, 1998.

¹⁰⁰ Sodba Sodišča z dne 23. novembra 1999, *Portugalska republika proti Svetu Evropske unije*, ECLI:EU:C:1999:574, zadeva C-149/96.

učinek bi nastal le, če bi EU nameravala izpolniti določeno obveznost ali če bi se nanjo izrecno skliceval predpis EU.¹⁰¹

Še vedno je obstajala grožnja, da bi lahko katere druge norme mednarodnega prava ogrozile avtonomijo prava EU z vidika hierarhije norm, kar je bilo dokončno razrešeno v zadevi *Kadi*,¹⁰² v kateri je Sodišče zavrnilo uporabo »zunanjih« mednarodnih obveznosti zaradi varstva temeljnih norm evropskega pravnega reda, zlasti pravice do obrambe in lastninske pravice. Odločilo je, da je vključitev zunanjih norm v avtonomni pravni red EU pogojena z njihovo skladnostjo s temeljnimi vrednotami in strukturami Unije. Uporaba mednarodnih pravnih norm se tako lahko zavrne, če so v nasprotju s Pogodbama, vključno z Listino o temeljnih pravicah ali splošnimi pravnimi načeli.¹⁰³

Da bi lahko upoštevali mednarodnopravno pravilo, ga je torej treba najprej vključiti v avtonomni pravni red EU. V zadevi *Slovenija proti Hrvaški* pa obveznost izvršitve arbitražne odločbe ni bila nikoli vključena v avtonomni pravni red EU.¹⁰⁴ Če bi Akt o pristopu Hrvaške k Evropski uniji vseboval določbo, da Hrvaška in Slovenija prevzameta obveznost izvršitve arbitražne odločbe, bi bil položaj drugačen. Avtonomija prava EU, ki prav tako ni izrecno omenjena, je imela osrednjo vlogo pri odločitvi v tej zadevi.

Sodišče se hkrati tudi zaveda, da vseh vprašanj ne more spraviti v orbito prava Evropske unije. Za to tudi nima legitimnosti, saj Sodišče v skladu s prvim odstavkom 19. člena PEU skrbi zgolj za to, da se pravo upošteva pri uporabi in razlagi Pogodb. Pogodbe pa se jasno ne uporabljajo za vsa področja in pravne položaje v Uniji. Tako tudi argument, da je šlo pri izvršitvi arbitražne odločbe za vprašanje prava EU, ker Slovenija sicer ne bi vedela, kje naj ga uporablja, ne more uspeti, saj bi s tako široko razlago koneksitete s pravom EU v avtonomni pravni red EU padlo praktično vsako vprašanje. Vsako nereseno pravno vprašanje namreč lahko vpliva na delovanje vsake države članice Evropske unije. S široko vključitvijo mnogoterih pravnih položajev v avtonomni sistem prava EU bi Sodišče prestopilo lastne meje, določene s Pogodbami, in spodkopalo legitimnost avtonomnega pravnega sistema EU ter lastnega razsojanja.

¹⁰¹ Sodba Sodišča z dne 22. junija 1989 v zadevi *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) proti Komisiji Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1989:254, zadeva 70/87; sodba Sodišča z dne 7. maja 1991 v zadevi *Nakajima All Precision Co. Ltd proti Svetu Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:1991:186, zadeva C-69/89.

¹⁰² Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 3. septembra 2008, *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*, ECLI:EU:C:2008:461, združeni zadevi C-402/05 P in C-415/05 P.

¹⁰³ *Prav tam*

¹⁰⁴ Izvrševanje arbitražnega sporazuma je pomenilo le datum začetka uporabe določene posebne zakonodaje o ribištvu in je bilo zaradi majhnega pomena navedeno v opombah v prilogi. Ni bilo nobenega pogoja, da katerakoli stranka potrdi arbitražni sporazum. Kot je ugotovilo tudi Sodišče, je bil predlog za sprejetje predhodne odločbe popolnoma »nevtralen«.

Navsezadnje mora Sodišče, da bi okrepilo svojo legitimnost in hkrati ohranilo avtonomen pravni red EU ter ob zavedanju pripada, skrbno nadzirati meje pristojnosti EU in držav članic ter s tem meje avtonomnega pravnega reda in njegovo razmerje do nacionalnih in mednarodnih pravnih redov, s katerimi je v stalnem dialogu. Sodišče se dobro zaveda, da so jasne meje avtonomije nujne za legitimnost odločanja ter da bi preširoka razlaga avtonomije prava EU slednjo tudi spodkopavala. Zato so omejitve avtonomnega sistema prava EU na vseh pravnih področjih nujne.

Sodišče je pri določanju teh omejitev v zakonodaji o državni pomoči na primer ugotovilo, da ob upoštevanju davčne avtonomije, ki jo imajo države članice zunaj področij, ki so predmet harmonizacije, zakonodaja EU o državni pomoči načeloma ne preprečuje državam članicam, da se odločijo za progresivne davčne stopnje, katerih namen je upoštevati zmožnost plačevanja davčnih zavezancev. Prav tako od držav članic ne zahteva, da uporabo progresivnih stopenj pridržijo le za davke, ki temeljijo na dobičku, ne pa tudi za davke, ki temeljijo na prometu.¹⁰⁵ To iskanje meja je pomembna značilnost avtonomije, ki se kaže tudi v več sodbah na drugih pravnih področjih, kot je *Keck*, v zvezi s prostim pretokom blaga ali v zadevah v zvezi z javnimi naročili pred Sodiščem, ki ne dosejajo mejnih vrednosti iz direktiv.¹⁰⁶ Spoštovanje nacionalnih pravnih sistemov je odvisno od avtonomije in dialoga. Določitev natančnih meja prispeva k legitimnosti vseobsežne avtonomije.

5. Sklepna ugotovitev

Avtonomija lahko pojasni razlogovanje Sodišča in ponudi najpomembnejša vodila za spremljanje in razumevanje sodne prakse Sodišča. Moj opis aksioloških in ontoloških značilnosti avtonomije je neizogibno le delen, vendar prikazuje, da je avtonomija najbolj temeljni dejavnik, ki zagotavlja koherentnost sodne prakse EU, njeno predvidljivost in dosleden razvoj pravnih načel.

Evropska unija je bila ustanovljena, da bi presegla velike zgodovinske delitve v Evropi z uresničevanjem ciljev skozi avtonomni pravni red. Avtonomija pripomore k integriteti sodnega postopka, hkrati pa zagotavlja pluralizem Evropske unije. Pomembno je, da Sodišču omogoča, da nastopa enotno, z enim glasom. Glede na poseben položaj Sodišča v evropski pravni strukturi nobeno drugo temeljno načelo ne more verodostojno konkurirati avtonomiji pri zagotavljanju koherentnosti pri sprejemanju njegovih odločitev. Avtonomija je najboljše izhodišče za analizo prakse Sodišča, je njegova Arhimedova točka in sinoptični pogled.

¹⁰⁵ Sodba Sodišča (tretji senat) z dne 2. aprila 2020, *Evropska komisija/Republika Poljska in drugi*, ECLI:EU:C:2020:257, združene zadeve C-715/17, C-718/17 in C-719/17.

¹⁰⁶ Sodba Sodišča (veliki senat) z dne 20. marca 2018, *Evropska komisija proti Republiki Avstriji*, ECLI:EU:C:2018:194, zadeva C-187/16.

Avtonomije ne smemo razumeti zgolj kot ščit nasproti drugim pravnim sistemom, čeprav opravlja tudi to funkcijo. Avtonomija, ki sicer ni izrecno omenjena ali vidna v večini zadev, je vedno prisotna in usmerja odločanje Sodišča ter je tako vsaj ozadje vsake odločitve Sodišča. Avtonomija nenehno zagotavlja splošno koherentnost odločanja Sodišča in je zato osrednjega pomena za njegovo normativno strukturo. Odvetniki in državljani, ki kakorkoli sodelujejo pri odločanju Sodišča, bi spregledali avtonomijo sebi v škodo. To se delno kaže tudi v slovenskih primerih pred Sodiščem.

Omejeno pojasnjevanje razlogovanja Sodišča zgolj skozi prizmo vzpostavljanja notranjega trga ali pospeševanja integracije bi napačno opredelilo razlogovanje Sodišča in spregledalo njegovo izpopolnjenost. Ni mogoče zanikati, da je Sodišče dejansko imelo ključno vlogo pri oblikovanju notranjega trga, vendar je to le eden od številnih delnih ciljev Pogodbe, ki služijo širšemu končnemu cilju ustanoviteljev, kot izhaja iz Schumanove deklaracije. Sektorski cilji, kot sta svobodna konkurenca ali notranji trg, so namenjeni zgolj zagotavljanju daljnosežnejših ciljev Evrope, kot sta preprečevanje vojn in združevanje močno razdeljene celine, in splošne sodne prakse Sodišča ni mogoče rekonstruirati v takih delnih pogledih.

Vsa liberalna sodišča se lahko sklicujejo na koherentnost svojega razlogovanja.¹⁰⁷ Vendar se nobeno drugo sodišče ne more sklicevati na avtonomijo, določeno v njegovem posebnem institucionalnem in normativnem okviru. Posebno pluralistično prizadevanje za stalno preoblikovanje avtonomije, da bi dosegli različne cilje, določene v Pogodbi, ki Evropo povezujejo v edinstvenem ontološkem smislu, potrjuje *sui generis* naravo Evropske unije.

Literatura

- Ankersmit, L. (2018) *Achmea: le début de la fin du RDIE en et avec l'Europe ?* <<https://www.iisd.org/itn/fr/2018/04/24/achmea-the-beginning-of-the-end-for-isds-in-and-with-europe-laurens-ankersmit>> (dostop: 1. julij 2022).
- Barents, R. (2004) *The Autonomy of Community Law*. Haag: Kluwer Law International.
- Berlin, I. (1997) 'An Essay on Tolstoy's View of History', v Hardy, H., in Hausheer, R. (ur.) (2013) *The Proper Study of Mankind: An Anthology of Essays*. London: Vintage.
- Čapeta, T. (2015) 'Ideology and Legal Reasoning at the European Court of Justice' v Perišin, T., in Rodin, S. (ur.) (2018) *The Transformation or Reconstitution of Europe: The Critical Legal Studies Perspective on the Role of the Courts in the European Union*. Oxford: Bloomsbury Publishing, str. 89–119.
- De Búrca, G. (2009) 'The EU, the European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi', *Harvard Journal of International Law* 1(51), str. 1–52.

¹⁰⁷ Sargentich, 2018.

- De Witte, B. (2010) 'European Union Law: How Autonomous is its Legal Order?', *Zeitschrift für öffentliches Recht* 65(1), str. 141–155.
- De Witte, B. (2012) 'Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order', v Craig, P., in De Búrca, G. (ur.) (2012) *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, str. 323–362.
- De Witte, B. (2014) 'A Selfish Court? The Court of Justice and the Design of International Dispute Settlement Beyond the European Union', v Cremona, M., in Thies, A. (ur.) (2014) *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges*. Oxford: Hart Publishing, str. 33–46.
- Duić, D. (2015) 'The concept of coherence in EU law', *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu* 65(3-4), str. 537–554.
- Eckes, C. (2020) 'The autonomy of the EU legal order', *Europe and the World: A Law Review* 4(1), str. 2–19.
- Eeckhout, P. (2015) 'Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR and Judicial Dialogue: Autonomy or Autarky?', *Fordham International Law Journal* 38(4), str. 955–992.
- Osterhoudt Berkey, J. (1998) 'The European Court of Justice and Direct Effect for the GATT: A Question Worth Revisiting', *European Journal of International Law* 9, str. 626–657.
- Fennelly, N. (1996) Legal Interpretation at the European Court of Justice, *Fordham International Law Journal* 20(3) str. 656–679.
- Gaffney, J. P. (2018) 'Slovak Republic v. Achmea: A Disproportionate Judgment?' <<http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2018/09/14/slovak-republic-v-achmea-a-disproportionate-judgment>> (dostop: 1. julij 2022).
- Halberstam, D. (2015) 'It's the Autonomy, Stupid!' A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward', *German Law Journal* 16(1), str. 105–146
- Klabbers, J. (2008) *Treaty Conflict and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kochenov, D. (2015) 'EU Law without the Rule of Law: Is the Veneration of Autonomy Worth It?', *Yearbook of European Law* 34(1), str. 74–96.
- Kochenov, D. (2020) 'EU Citizenship: Some Systemic Constitutional Implications', v: Cambien, N., Kochenov, D., in Muir, E. (ur.) (2020) *European Citizenship under Stress*. Amsterdam: Brill, str. 11–27.
- Koskenniemi, M. (2007) 'International Law: Constitutionalism, Managerialism and the Ethos of Legal Education', *European Journal of Legal Studies* 1(1), str. 1–18.

- Kukovec, D. (2015) 'Law and the Periphery', *European Law Journal* 21(3), str. 406–428.
- Kukovec, D. (2015) 'Taking Change Seriously: The Rhetoric of Justice and the Reproduction of the Status Quo', v Kochenov, D., De Búrca, G., in Williams, A. (ur.) (2015) *Europe's Justice Deficit*. London: Bloomsbury Publishing, str. 319–336.
- Ladenburger, C. (2020) 'The Principle of Mutual Trust between Member States in the Area of Freedom, Security and Justice', *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 23(3), str. 373–407.
- Lavranos, N. (2010) 'Protecting European Law from International Law', *European Foreign Affairs Review* 15(2), str. 265–821.
- Lebeck, C. (2011) 'National constitutionalism, openness to international law and the pragmatic limits of European Integration European law in the German constitutional court from EEC to the PJCC' v Miller, R. A., in Zumbansen, P. C. (ur.) (2011) *Comparative Law as Transnational Law: A Decade of the German Law Journal*. Oxford: Oxford University Press, str. 165–198.
- Lenaerts, K. (2019) 'The Autonomy of European Union Law', *AISDUE* 6. Bari: Cacucci Editore.
- Malenovský, J. (2015) 'Comment tirer parti de l'avis 2/13 de la Cour de l'Union européenne sur l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme', *Revue générale de droit international public* 119(4), str. 705–742.
- Meeusen, J. (2020) 'The "Logic of Globalization" Versus the "Logic of the Internal Market": A New Challenge for the European Union', *AUC – Iuridica* 4, str. 19–29.
- Micklitz, H., in Reich, N. (2014) 'The Court and Sleeping Beauty: The Revival of the Unfair Contract Terms Directive', *Common Market Law Review* 51(3), str. 771–808.
- Molnár, T. (2016) 'Revisiting the External Dimension of the Autonomy of EU Law: Is There Anything New Under the Sun?', *Hungarian Journal of Legal Studies* 57(2), str. 178–197.
- Moreno Lax, V. (2019) 'The Axiological Emancipation of a (Non) Principle: Autonomy, International Law and the EU Legal Order, v Govaere, I., in Garben, S. (ur.) (2019) *The Interface Between EU and International Law*. Oxford: Hart Publishing, str. 45–72.
- Mulder, J. (2018) 'Unity and Diversity in the European Union's Internal Market Case Law: Towards Unity in 'Good Governance'?', *Utrecht Journal of International and European Law* 34(1), str. 4–23.

- Odermatt, J. (2016) 'When a Fence becomes a Cage: The Principle of Autonomy in EU External Relations Law', EU Working Paper 2016/7.
- Peers, S. (2021) 'Negotiations for EU accession to the ECHR relaunched – overview and analysis' <<http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/01/negotiations-for-eu-accession-to-echr.html?m=1>> (dostop: 1. julij 2022).
- Picod, F. (2015) 'La Cour de justice a dit non à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention EDH. - Le mieux est l'ennemi du bien, selon les sages du plateau du Kirchberg', *La Semaine juridique* 6, str. 230–234.
- Prechal, S., in Van Roermund, B. (2008) *The Coherence of EU Law: The Search For Unity In Divergent Concepts*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosas, A., in Armati, L. (2018) *EU Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Šadl, U., in Bengoetxea, J. (2017) 'Theorising General Principles of EU Law in Perspective: High Expectations, Modest Means and the Court of Justice' v Vogenauer, S., in Weatherill, S. (ur.) (2017) *General Principles of Law: European and Comparative Perspectives*. Oxford: Hart Publishing, str. 41–52.
- Šadl, U. (2015) 'The role of effet utile in preserving the continuity and authority of European Union law: Evidence from the citation web of the pre-accession case law of the court of justice of the EU', *European Journal of Legal Studies* 8(1), str. 18–45.
- Sargentich, L. (2018) *Liberal legality: A Unified Theory of Our Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schilling, T. (1996) 'The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations', *Harvard International Law Journal* 37(2), str. 389–410.
- Schütze, R. (2007) 'EC Law and International Agreements of the Member States: An Ambivalent Relationship?' *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 9, str. 387–440.
- Somek, A. (2012) 'From Workers to Migrants, from Distributive Justice to Inclusion: Exploring the Changing Social Democratic Imagination', *European Law Journal* 18(5) str. 711–726.
- Somek, A. (2020) Liberalism and the Reason of Law, *Modern Law Review* 84(2), str. 394–409.
- Spaventa, E. (2015) 'A Very Fearful Court? The Protection of Fundamental Rights in the European Union after Opinion 2/13', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 22(1), str. 35–56.
- Stein, E., in Halberstam, D. (2009) 'The United Nations, The European Union and the King of Sweden: economic sanctions and individual rights in a plural world order', *Common Market Law Review* 46(1), str. 13–72.

- Vajda, C. (2019) 'Achmea and the Autonomy of the EU Legal Order', *LAWTTIP Working Papers* 1, str. 9–19.
- Van Rossem, J. W. (2013) 'The Autonomy of EU Law: More is Less?' v Wessel, R. A., in Blockmans, S. (ur.) (2013) *Between Autonomy and Dependence The EU Legal Order under the Influence of International Organisations*. Haag: T.M.C. Asser Press, str. 13–46.
- Weiler, J. H. H., in Haltern, U. R. (1996) 'The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass', *Harvard International Law Journal* 37(2), str. 411–448.
- Ziegler, K. S. (2017) 'Autonomy: From Myth to Reality – or Hubris on a Tightrope? EU Law, Human Rights and International Law' v Douglas-Scott, S., in Hatzis, N. (ur.) (2017) *Research Handbook on EU Human Rights Law*. Northampton: Edward Elgar, str. 267–308.

Izvorni znanstveni članek

UDK: 347.9:061.1EU

DOI: 10.51940/2022.1.43-67

ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV

LXXXII. LETNIK, 2022, STRANI 43–67

Damjan Kukovec

Pomen meta-vizije Sodišča Evropske unije za Slovenijo

Avtor preučuje, kako je pojem avtonomije prava Evropske unije, ki je organizacijsko načelo koherentnosti Sodišča EU, s katerim slednje zagotavlja enotnost in skladnost evropskega pravnega sistema ter prežema celotno sodno prakso Sodišča EU, imel ključno vlogo v odmevnih primerih pred Sodiščem EU, v katerih je bila neposredno vpletena Slovenija. Avtor najprej obravnava zadevo *Detiček*, prvi primer slovenskega predloga za predhodno odločanje, v kateri je Sodišče stopilo na najbolj sporno presečišče načela vzajemnega zaupanja in varstva človekovih pravic, sicer ključnih elementov avtonomije. V drugi, odmevni zadevi *Arhivi* je Komisija s tožbo zahtevala ugotovitev, da je Slovenija kršila nedotakljivost arhivov EU in s tem avtonomijo evropskih institucij ter izvajanja prava EU s tem, ko je enostransko zasegla dokumente na sedežu Banke Slovenije. V tretji, meddržavni zadevi *Slovenija proti Hrvaški*, pa je Sodišče ugotovilo, da ni pristojno za ugotovitev, ali je Hrvaška z neizvršitvijo arbitražne odločbe kršila pravo EU, ker arbitražni sporazum ni nikoli postal del pravnega reda EU. Avtor ugotavlja, da globlje razumevanje vloge avtonomije v pravnem razlogovanju Sodišča EU omogoča slovenskim pravnikom najboljše predvidevanje odločitev Sodišča, s tem pa tudi pravno razlogovanje, ki bo bolje artikuliralo interese Slovenije v jeziku prava EU.

Ključne besede: avtonomija prava Evropske unije, doslednost, koherentnost, Slovenija, organizacijsko načelo, Sodišče Evropske unije.

Scientific article

UDC: 347.9:061.1EU

DOI: 10.51940/2022.1.43-67

LJUBLJANA LAW REVIEW

VOLUME LXXXII, 2022, PP. 43–67

Damjan Kukovec

The Synoptic Vision of the Court of Justice and its Importance for Slovenia

The author examines how the concept of autonomy of EU law, which represents the organisational principle of the coherence of the CJEU, ensuring the unity and coherence of the European legal system and permeating the entire case law of the CJEU, has played a key role in high-profile cases before the CJEU in which Slovenia was directly involved. The author first discusses the *Detiček* case, the first Slovenian reference for a preliminary ruling, in which the Court of Justice addressed a controversial area of intersection of the principle of mutual trust and the protection of human rights, key elements of autonomy. In the second case concerning the archives of the Slovenian central bank, the Commission sought a declaration that Slovenia had violated the inviolability of EU archives, and thus the autonomy of the European institutions and the autonomous implementation of EU law, by unilaterally seizing documents from the Bank of Slovenia headquarters. In the third case, *Slovenia v Croatia*, the Court found that it did not have jurisdiction to determine whether Croatia had violated EU law by failing to enforce an arbitral award because the arbitration agreement never became part of the EU legal order. The author concludes that a deeper understanding of the role of autonomy in the CJEU's legal reasoning could enable Slovenian lawyers to better predict the Court's decisions, and thus to better articulate Slovenia's interests in the language of EU law.

Key words: autonomy of European Union law, coherence, consistency, Slovenia, organising principle, Court of Justice of the European Union.



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

