

ORGANIZACIJA JAVNE OBLASTI V DRŽAVAH ČLANICAH EU: JE NACIONALNA INSTITUCIONALNA AVTONOMIJA SAMO MIT?

ALEŠ FERČIČ

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
ales.fercic@um.si

V prispevku so obravnavane meje nacionalne institucionalne avtonomije, ki jih je treba upoštevati pri organizaciji javne oblasti v državah članicah EU. Obravnavane so zlasti v kontekstu vertikalne delitve pristojnosti, glavno vprašanje pa je, katera načela in pravila je treba upoštevati pri oblastnem določanju pristojnosti regionalnih in lokalnih oblasti, torej v okviru organizacije regionalne in lokalne samouprave. Avtor upošteva posebno naravo in značilnosti EU in njenega prava, vključno z načeli, ki so bistvenega pomena, ter evropeizacijo javnega prava. V tej zvezi utemelji stališče, da kljub uveljavitvi načela nacionalne institucionalne avtonomije v sodni praksi, in kljub določbi PEU o spoštovanju nacionalne identitete, ki je neločljivo povezana s temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami držav članic, vključno z regionalno in lokalno samoupravo, njihova avtonomija na tem področju ni absolutna. Zato meni, da je lahko v opisanem kontekstu uporaba pojma »avtonomija« nehotе zavajajoča in namesto njega predlaga uporabo pojma »pristojnost« držav članic.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.1.2024.18](https://doi.org/10.18690/um.pf.1.2024.18)

ISBN
978-961-286-817-8

Ključne besede:
načelo nacionalne
institucionalne avtonomije,
javna uprava,
ustavno in upravno pravo,
pravo EU,
evropeizacija javnega prava



Univerzitetna založba
Univerze v Mariboru

DOI

[https://doi.org/
10.18690/um.pf.1.2024.18](https://doi.org/10.18690/um.pf.1.2024.18)

ISBN

978-961-286-817-8

Keywords:

principle of national
institutional autonomy,
public administration,
constitutional and
administrative law,
EU law,
Europeanization of public
law

ORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITY IN MEMBER STATES: IS THE NATIONAL INSTITUTIONAL AUTONOMY JUST A MYTH?

ALEŠ FERČIČ

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
ales.fercic@um.si

This article discusses the limits of national institutional autonomy which must be considered when organizing systems of public authority in Member States. The limits are discussed in particular in the context of vertical division of competences. The main question is which legal principles and rules must be considered when defining competences of regional and local authorities, that is to say, in the context of regional and local self-government. The author takes into account the special nature and characteristics of the EU and its law, including fundamental legal principles and the process of Europeanization of public law. In this regard, the author justifies the thesis that in spite of the establishment of principle of national institutional autonomy in the case law and in spite of the TEU's provision on respect of national identity, which is inherent in Member States' fundamental structures, political and constitutional (inclusive of regional and local self-government), their autonomy in the discussed field is not absolute. Therefore, the author considers that in the described context, the use of the term "autonomy" can be unintentionally misleading and suggests the use of the term "competence" of the Member States instead.



1 Uvod

Članstvo v Evropski uniji (EU) terja, *inter alia*, prenos izvrševanja dela suverenih pravic.¹ Država članica posledično ni več popolnoma avtonomna pri sprejemanju odločitev, ki sodijo v okvir t. i. prenesenih pristojnosti.² Skratka, avtonomijo držav članic na določenem področju je treba ustrezno obravnavati v povezavi s pristojnostmi EU. Pri tem pa je treba upoštevati, da lahko EU v nekaterih primerih preko pristojnosti, ki so jih nanjo nesporno prenesle države članice, posredno vpliva tudi na področja, kjer ni prišlo do formalnega prenosa pristojnosti s strani držav članic na EU.

Z upoštevanjem pravkar navedenega je jedro tega prispevka odgovor na vprašanje, ali je država članica po veljavni ureditvi avtonomna pri organizaciji javne oblasti, tj. pri odločanju o strukturi te oblasti in delitvi pristojnosti med oblastne entitete, njihove organe in nosilce javnih pooblastil.

Pri tem je poudarek na problemskem sklopu, ki se tiče vertikalne delitve pristojnosti. Gre za tipično javno politično in (ustavno) pravno problematiko, kar je pomembno, ker je v pravu EU izrecno določeno, da EU spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo.³

Navedeno je mogoče šteti kot izraz načela nacionalne institucionalne avtonomije, vendar je pri določitvi njegovih mej treba upoštevati sistem, ki mu to načelo pripada. Skratka, preveriti je treba, kako nanj vpliva interakcija z drugimi elementi tega sistema, zlasti z nekaterimi temeljnimi načeli, ki (so)tvorijo ustavno in upravno pravo EU, pri čemer je poudarek predvsem na načelih, ki so kodificirana v 4. in 5. členu PEU. Ta načela se tako ali drugače nanašajo na pristojnost EU (in držav članic), zato menim, da brez njihove vsaj osnovne obravnave ni mogoče pravilno razumeti načela nacionalne institucionalne avtonomije in njegovih mej.⁴ Ker pa prej navedenega ni

¹ Gl. zlasti 1. člen Pogodbe o Evropski uniji (UL C 326, 26. 10. 2021; PEU); in prvi odstavek 3. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 47, 68, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 75/16 in 92/21; Ustava RS).

² Več o prenosu pristojnosti sledi v poglavju 3.2.

³ EU spoštuje tudi temeljne državne funkcije; gl. drugi odstavek 4. člena Pogodbe o Evropski uniji, (UL C, 7. 6. 2016; PEU).

⁴ Podobno velja glede načela nacionalne postopkovne avtonomije, ki tukaj ni podrobno obravnavano, je pa primerno opozoriti, da popolna oz. pristna nacionalna postopkovna avtonomija ne obstaja, saj je znatno

primerno obravnavati v izolaciji oz. pravnem vakuumu, temveč znotraj sistema, ki mu pripada, in v interakciji z izbranimi elementi tega sistema, so v drugem poglavju na kratko pojasnjene izbrane značilnosti EU in njenega prava. Znotraj tega okvira so nato v tretjem poglavju pojasnjena izbrana temeljna načela, relevantna z vidika vertikalne delitve pristojnosti. V tej zvezi je glavni cilj tretjega poglavja izpostaviti potencialno relevantna pravna načela in oceniti njihovo dejansko relevantnost. Z upoštevanjem teh ugotovitev je v četrtem poglavju obravnavano načelo nacionalne institucionalne avtonomije in njegove meje s poudarkom na organizaciji regionalnih in lokalnih javnih oblasti držav članic. V petem poglavju sledi odgovor na uvodoma izpostavljeno raziskovalno vprašanje, namreč, ali je država članica po veljavni ureditvi avtonomna pri organizaciji javne oblasti, tj. pri odločanju o strukturi te oblasti in delitvi pristojnosti med oblastne entitete, njihove organe in nosilce javnih pooblastil.

2 Izbrane značilnosti EU in njenega prava

EU dandanes sicer že ima nekatere atribute države, vendar kot celota ni država,⁵ temveč t. i. mednarodna organizacija svoje vrste (*sui generis*).⁶ Tako ne preseneča, da – za razliko od držav⁷ – nima nobenih pristnih izvirnih pristojnosti, pač pa le tiste, ki so jih nanjo s Pogodbama prenesle države članice, in sicer zaradi uresničevanja ciljev, ki jih Pogodbi pripisujeta EU.⁸ V tej zvezi gre za izraz načela prenosa pristojnosti, za potrebe obravnavanega vprašanja pa je treba upoštevati še druga pravna načela, zlasti tista, ki se neposredno ali posredno tičejo pristojnosti EU in njenih držav članic, začenši z načelom spoštovanja nacionalne identitete.

omejena, zlasti z načelom enakovrednosti in načelom učinkovitosti prava Evropske unije. To je okoliščina, ki napeljuje k predpostavki o relativnosti nacionalne institucionalne avtonomije in vabi k raziskovanju njenih mej. Več o načelu nacionalne postopkovne avtonomije in njegovih mejah gl. npr. D. Bagrizabehi, A. Ferčič, Private Enforcement of EU State Aid Rules: Is There Any Room for National Procedural Autonomy Left?, (neizdano); D. Baghrizabehi, The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion, 2016, str. 13–30; A. Adinolfi, The “Procedural Autonomy” of Member States and the Constraints Stemming From the ECJ’s Case Law: Is Judicial Activism Still Necessary?, 2012, str. 279–304; M. Bobek, Why There is No Principle of ‘Procedural Autonomy’ of the Member States, 2012, str. 305–322.

⁵ Združene države Evrope kot sklepna faza procesa evropske integracije ne obstajajo.

⁶ EU je pravzaprav pravnopolitični unikum, saj se bistveno razlikuje od klasičnih mednarodnih organizacij. Izpostavimo npr. Evropski parlament, sestavljen iz neposredno izvoljenih poslank in poslancev; lastno denarno valuto; unikaten sodni sistem; avtonomen pravni sistem; primat prava EU itn.

⁷ V izhodišču je vsaki državi priznana enaka košarica suverenih pravic, ki jih lahko po svoji volji omeji, ko sklepa mednarodne pogodbe z drugimi državami in ko nasploh vstopa v različne povezave držav.

⁸ Cilji EU so določeni (zlasti) v 3. členu PEU.

Ta načela so obravnavana v naslednjem poglavju, še prej pa je primerno izpostaviti, da EU nima pristojnosti za oblastno delovanje v okviru t. i. zadnje milje. Nadnacionalna pravila neposredno uporabljajo in izvršujejo organi držav članic, ki v tem pogledu nastopajo kot podaljšana roka EU in njenih institucij oz. kot del EU.⁹ Od njihove učinkovitosti je v končni fazi odvisna učinkovitost prava EU in same EU, zato je treba preveriti, ali morda ta okoliščina na obravnavanem področju vpliva, neposredno ali vsaj posredno, na avtonomijo držav članic.

Ker pa je v prispevku govora tudi o pravu EU, so relevantne njegove značilnosti. Pravo EU je (mednarodno) pravo svoje vrste (*sui generis*), skratka, pristen unikum. Ne gre za klasično mednarodno pravo, čeprav mu je v nekaterih pogledih podobno. Posebne značilnosti prava EU se običajno želijo nakazati z besedami »nadracionalno, supranacionalno ali naddržavno«; torej ne (klasično) »mednarodno«, niti »nacionalno«.¹⁰ Vendar pravo EU z vidika držav članic ni neko tuje pravo, temveč njihovo pravo.¹¹ Pogodbi s protokoli in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah¹² (Listina) so neposreden rezultat (so)delovanja držav članic, akti

⁹ Naj najprej izpostavim razliko med formalnim in funkcionalnim pristopom pri razumevanju EU in njenem razmerju z državami članicami, kjer je mogoče opaziti znatno zraščenoost in soodvisnost. S formalnega zornega kota je EU po Lizbonski pogodbi (UL C 306, 17. 12. 2007) pravna oseba, enako pa velja tudi za države članice; v tem smislu gre za razmerje med različnimi pravnimi osebami. Z vsebinskega zornega kota pa je pomembno, da EU z državami članicami tvori funkcionalno celoto. V tem smislu je institucije, telesa in agencije EU v državi članici mogoče razumeti kot »njene«, in sicer kot dodatno raven javne oblasti, ki na področjih, kjer EU veljavno izvaja pristojnosti, deluje poleg državne (centralne) javne oblasti ter regionalnih in lokalnih javnih oblasti v državi članici. Pri tem je pomembno, da je tudi za institucije EU značilna določena demokratična in pravna vez z državljanji, ki je najbolj očitna pri Evropskem parlamentu, posredno pa je prisotna tudi v ostalih institucijah. V tem smislu pri nas od vstopa v EU nimamo več le enega zakonodajalca, temveč pravzaprav dva, pri čemer akti zakonodajalca EU načeloma uživajo primat, načeloma celo v razmerju do ustav držav članic. Če na primer nacionalni upravni organ ali nosilec javnega pooblastila uporabi neposredno učinkovito določbo nadnacionalne uredbe namesto določbe nacionalnega zakona, ki je z njo v koliziji (neskladje), s tem ne krši ustavno določene delitve oblasti, kjer je uprava vezana na zakon in izvaja voljo zakonodajalca (in je v tej zvezi podvržena sodnemu nadzoru). Tudi v tem primeru namreč upošteva voljo zakonodajalca, in sicer tistega, ki izdaja zakonodajne akte z večjo močjo.

Podobno velja za razmerje med pravom oz. pravnim sistemom EU in pravnimi sistemi držav članic. S formalnega zornega kota je pravni sistem EU avtonomen in ločen od pravnih sistemov držav članic, z vsebinskega zornega kota pa gre za daljnosežno zraščenoost pravnih sistemov v smislu funkcionalne celote. Pravni akti iz sistema EU po tem, ko neposredno ali posredno prodrejo v pravne sisteme držav članic, postanejo njihov integralni del in glede na svoj primat v razmerju do ostalih pravnih aktov v teh sistemih dobijo značaj ustavnega oz. vrhovnega prava držav članic. Ob tem je vredno opozoriti, da so pravni akti, ki tvorijo pravni sistem EU, delo držav članic (primarni pravni akti) ali institucij EU (sekundarni pravni akti), pri čemer so institucije EU sestavljene iz najvišjih političnih funkcionarjev držav članic, strokovnih funkcionarjev, ki jih predlagajo pristojni organi držav članic, svojevrstna posebnost pa so parlamentarci oz. poslanci, ki jih neposredno izvolijo državljanke in državljani EU, kar vse kaže, da institucije EU niso nekaj tujega, temveč nekaj našega, kar si delimo z drugimi državami članicami.

¹⁰ Tudi tukaj je primerno izpostaviti formalni in funkcionalni vidik.

¹¹ Prim. K. Lenaerts, P. van Nuffel, EU Constitutional Law, 2022, str. 644–650; P. Craig, G. de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials, 2020, str. 307; J. H. Jans, S. Prechal, R. J. G. M. Widdershoven, Europeanization of Public Law, 2015, str. 30–42.

¹² UL C 83, 30. 3. 2010.

institucij, v katerih (so)delujejo državljani, politiki in strokovnjaki držav članic,¹³ pa morajo biti v skladu z njimi, sicer so neveljavni.

Sodišče je že na takoj začetku procesa evropske integracije med drugim izpostavilo, da je za razliko od klasičnih mednarodnih pogodb t. i. *sui generis* Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti¹⁴ (PEGS) vzpostavila svoj lasten pravni sistem, ki je po njeni uveljavitvi postal bistven sestavni del pravnih sistemov držav članic in so jo sodišča držav članic dolžna uporabiti,¹⁵ kasneje pa je to dolžnost celo razširilo, in sicer v smislu aktov institucij, ki jih je načeloma treba uporabiti na nacionalni ravni, kakor tudi v smislu zavezancev, tj. nacionalnih teles, ki morajo uporabiti te akte.¹⁶ Ta relativno daljnosežen pristop je sprejela tudi Ustava RS, zlasti tretji odstavek 3. a člena, ki pravo EU pravzaprav na izredno široko odpira vrata v slovenski pravni sistem, saj z upoštevanjem abstraktnega pristopa določa, da se pravni akti in odločitve, sprejeti v EU, pri nas uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo EU (brez izjem). Enostavno rečeno se načeloma pravo EU pri nas uporablja tako, kot si določi samo sebi (glede prehoda v pravne sisteme članic, razmerja z drugimi akti, uveljavljanja pravic, itd.).¹⁷

¹³ Moške oblike so v tem prispevku uporabljene kot nevtralne oblike za moški in ženski spol.

¹⁴ Sprejeta 25. 3. 1957.

¹⁵ Gl. zadevo 6/64, Flaminio Costa proti E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66. Gl. npr. tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Evgenija Tancheva v zadevi C-824/18, A. B. in drugi proti Krajowa Rada Sądownictwa, ECLI:EU:C:2021:153.

¹⁶ Gl. npr. zadevo C-103/88, Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano, ECLI:EU:C:1989:256, v kateri je Sodišče EU izpostavilo, da morajo, če so izpolnjeni pogoji za sklicevanje posameznikov na določbe direktive pred nacionalnim sodiščem, vsi organi oz. nosilci (javne) uprave, vključno z vsemi vrstami decentraliziranih javnih oblasti, kot so občine, enako kot to velja za pristojno nacionalno sodišče, uporabiti zadevno določbo direktive in se vzdržati uporabe vseh tistih določb nacionalnega prava, ki so v nasprotju s to določbo direktive. Gl. npr. tudi kasnejšo zadevo C-188/89, A. Foster in drugi proti British Gas plc, ECLI:EU:C:1990:313, v kateri je Sodišče EU med drugim izpostavilo, da je tudi telo, ne glede na pravno obliko, ki je na podlagi državnega ukrepa odgovorno za izvajanje storitve v javnem interesu pod nadzorom države in ima za ta namen posebna pooblastila, različna od tistih, ki jih določajo pravila o razmerjih med posamezniki, vključeno med telesa, zoper katere lahko posameznik uveljavlja neposredno učinkovite določbe direktive.

¹⁷ V tej zvezi se tukaj namerno ne spušчам v kompleksno diskusijo o mejah uporabe prava EU v Sloveniji, naj pa izpostavim, da se mi sicer zdi nemška ustavna doktrina »*solange*« v nekaterih pogledih prikladna tudi za Slovenijo, kljub temu pa je treba paziti, da pragmatizem ne spodkoplje temeljev pravne države, zato imam resne pomisleke, ali Ustava RS, zlasti njen 3. a člen, kakor je strukturiran in nasploh formuliran, pri nas resnično dopušča polno uporabo te doktrine. Nemška ustava ali Temeljni zakon je bil že v času, ko je nemško ustavno sodišče kreiralo to doktrino, drugačen od 3. a člena Ustave RS in nasploh od Ustave RS, in drugačen je še danes, zato menim, da je nekritično sklicevanje na nemško doktrino »*solange*« vprašljivo, sploh če je uporabljeno dogmatično, kot dejstvo brez vsakršne utemeljitve. Njena uporaba je pri nas možna, če prvi in tretji odstavek 3. a člena Ustave RS razlagamo kot nedeljivo celoto, ki se mora nujno uporabiti skupaj. Vendar je proti temu mogoče najti precej argumentov, začenši s strukturo in formulacijo obeh odstavkov. Prvi odstavek določa pogoje za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije. V tej zvezi je določen način prenosa izvrševanja dela suverenih pravic, tj. z zavezujočo mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, in značilnosti mednarodnih organizacij, tj., da temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. Navedeno je mogoče razlagati kot eksplicitno določene pogoje za vstop Slovenije v mednarodne organizacije in implicitno določene pogoje za izstop iz njih, pri čemer pa ni nobenega govora o uporabi aktov te organizacije. Slednje je urejeno v tretjem odstavku, ki je jasen, kar je

To med drugim pomeni, da pravo EU, ne Ustava RS, določa način vstopa posameznih vrst pravnih aktov EU v slovenski pravni sistem. Tipičen primer navedenega sta drugi in tretji odstavek 288. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);¹⁸ uredbe so neposredno uporabne, kar pomeni, da same prodrejo v naš pravni sistem, medtem ko direktive nimajo te sposobnosti in jih je treba v naš pravni sistem vsebinsko prenesti z nacionalnim pravnim aktom.¹⁹ V okviru našega pravnega sistema pravni akti EU načeloma uživajo primat in v primeru, če med njimi in ostalimi pravnimi akti, ki tvorijo slovenski pravni sistem, pride do vsebinske kolizije, načeloma prevladajo in se uporabijo pravni akti EU, kar morajo upoštevati vsi slovenski organi javne oblasti in nosilci javnih pooblastil.²⁰ Izvajalci javne oblasti morajo v okviru svojih pristojnosti posameznikom omogočiti, da lahko normalno uveljavijo pravice, ki jih v njihovo korist določajo pravni akti EU.²¹ Če ni tako oz. če nasploh pride do kršitve pravnih aktov EU s strani javnih oblasti in posledično posamezniku nastane škoda, mu jo je država načeloma dolžna povrniti,²² pride pa lahko tudi kazni za državo.²³ To je razumljivo, saj bi se v nasprotnem primeru države članice lahko relativno enostavno izmikale obveznostim, ki jim jih nalaga pravo EU.

V tej zvezi je torej bistveno, da države članice vestno izpolnjujejo obveznosti in nasploh ravnajo lojalno z ozirom na EU in njene cilje. Če ne ravnajo na ta način, morajo biti vzpostavljeni mehanizmi za zagotavljanje nujne učinkovitosti prava EU.

pomembno, ker jasne določbe ne terjajo razlage, prav tako pa ne napotuje na prvi odstavek 3. a člena Ustave RS. Za povrh predstavlja konec vsebinskega sklopa, ki ureja uporabo prava EU v Sloveniji, torej na tem področju določa končno ločilo, tj. »piko«. Tukaj je vredno omeniti tudi, da je med prvi in tretji odstavek 3. a člena Ustave RS vrinjen drugi odstavek, ki se z ničemer ne nanaša na uporabo prava EU. Samo zase to dejstvo sicer nima posebne teže, v kombinaciji s prej navedenim pa je vredno omembe. Možna je torej (tudi) razlaga, da prvi odstavek 3. a člena Ustave RS poleg načina prenosa izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije določa pogoje, ki morajo biti kumulativno izpolnjeni, da sme Slovenija vstopiti v določeno (zeleno) mednarodno organizacijo, in implicitno tudi pogoje za izstop iz nje, namreč v primeru, če ta mednarodna organizacija po vstopu Slovenije vanjo izgubi ustavno zahtevano kakovost oz. značilnosti, tako da se znajdemo v »slabi družbi«. Na drugi strani pa (samo) tretji odstavek 3. a člena Ustave RS določa uporabo prava EU v Sloveniji, in sicer tako, da se pravo EU v Sloveniji uporablja v skladu s pravno ureditvijo EU, kar v bistvu pomeni, da si pravo EU samo določa način in meje uporabe v Sloveniji (torej drugače kot 8. člen in 153. člen Ustave RS določata glede klasičnega mednarodnega prava). Skratka, pravo EU, ne Ustava RS, si samo določa, kako nadnacionalni akti prodrejo v slovenski pravni sistem, kakšen položaj imajo v njem oz. kakšno je njihovo razmerje do ostalih aktov, ki tvorijo naš pravni sistem, kdaj se lahko posameznik neposredno sklicuje na nadnacionalni akt s ciljem doseči pravico, določeno v tem aktu, kako se morajo razlagati nacionalni akti, da se doseže nujen efekt ali učinkovitost prava EU itd.

¹⁸ UL C 202, 7. 6. 2013, str. 47.

¹⁹ Več o načelu neposredne uporabnosti gl. K. Lenaerts, P. van Nuffel, EU Constitutional Law, 2022, str. 653, 721–722.

²⁰ Več o načelu primarnosti gl. K. Lenaerts, P. van Nuffel, EU Constitutional Law, 2022, str. 631–651.

²¹ Več o načelih neposrednega, posrednega in izključevalnega učinka gl. K. Lenaerts, P. van Nuffel, EU Constitutional Law, 2022, str. 651–654 in 727–736.

²² Več o odškodninski obveznosti države gl. K. Lenaerts, P. van Nuffel, EU Constitutional Law, 2022, str. 736–739.

²³ Več o postopkih proti državi pred Sodiščem EU gl. K. Lenaerts, P. van Nuffel, EU Constitutional Law, 2022, str. 784–790.

Ker gre za univerzalen pristop, izhajam iz predpostavke, da pride v poštev tudi na obravnavanem področju, zato so poleg načel, ki se neposredno nanašajo na vertikalno delitev pristojnosti, v nadaljevanju preizkušena še nekatera druga načela, zlasti pa načeli lojalnega sodelovanja in učinkovitosti.

3 Izbrana temeljna načela, relevantna za vertikalno delitev pristojnosti

3.1 Uvod

Izbrana temeljna načela, ki so relevantna tudi za vertikalno delitev pristojnosti,²⁴ najdemo predvsem v 4. in 5. členu PEU.²⁵

V nadaljevanju je preizkušena relevantnost več načel z vidika obravnavane problematike, in sicer načelo prenosa pristojnosti,²⁶ načelo spoštovanja nacionalne identitete,²⁷ načelo spoštovanja temeljnih državnih funkcij,²⁸ načelo enake obravnave držav,²⁹ načelo subsidiarnosti³⁰ in načelo sorazmernosti.³¹ Ob tem je glede na prej povedano z vidika zagotavljanja spoštovanja prava EU obravnavano še načelo lojalnega sodelovanja in nekatere njegove izpeljanke.

3.2 Načelo prenosa pristojnosti

Načelo prenosa pristojnosti se uporablja za razmejevanje pristojnosti EU in držav članic. Gre torej za izhodiščno vertikalno razporeditev pristojnosti,³² in sicer na način, da EU deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih nanjo s Pogodbama prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah, medtem ko članice

²⁴ Mišljena je delitev pristojnosti med EU in državami članicami, pa tudi delitev pristojnosti v njih, natančneje med državno ravno in nižjimi ravni v državi, ki predstavljajo teritorialne enote javne oblasti, skratka, med centralno javno oblastjo ter regionalnimi in/ali lokalnimi javnimi oblastmi v državi članici. Slednje po naravi stvari sodi v okvir organizacije regionalne in lokalne samouprave (lokalne samouprave), kar je ravno glavna tema tega prispevka.

²⁵ Ti določbi nista edini relevantni z vidika pristojnosti EU, vendar predstavljata izhodišče.

²⁶ Gl. prvi odstavek 4. člena in drugi odstavek 5. člena PEU.

²⁷ Gl. drugi odstavek 4. člena PEU.

²⁸ Prav tam.

²⁹ Gl. drugi odstavek 4. člena PEU.

³⁰ Gl. tretji odstavek 5. člena PEU.

³¹ Gl. četrti odstavek 5. člena PEU.

³² Pogodbi podrobno določata tudi horizontalno razporeditev pristojnosti znotraj EU, torej delitev oblasti ter sistem zavor in ravnovesij med institucijami EU, vendar to ni predmet tega prispevka.

(načeloma) ohranijo nedotaknjene³³ vse pristojnosti, ki s Pogodbama niso prenesene na EU.³⁴ Slednja nima izvirnih pristojnosti, ne pristojnosti, da bi sama določala svoje pristojnosti, saj je ta določitev stvar Pogodb in torej stvar držav članic, ki – kot že rečeno – ohranijo tiste suverene pristojnosti, ki jih niso prenesle v izvajanje³⁵ (institucijam) EU.³⁶ EU je v tem pogledu podobna prazni škatli, ki jo je treba šele ustrezno napolniti, s čemer je določena razmejitev pristojnosti oz. področje zakonitega delovanja EU. Skratka, obravnavano načelo naslavlja EU oz. vse njene institucije, telesa in agencije, da pri svojem delovanju ne presežejo okvira pristojnosti.³⁷ V tej zvezi je zlasti bistveno, da ima vsako njihovo delovanje ustrezno podlago v Pogodbah ali v pravnih aktih, sprejetih na podlagi Pogodb, ki določajo pristojnost *ratione materiae* in način izvajanja pristojnosti.³⁸ Kot je razvidno iz dosedanje prakse Sodišča EU, izbira ustrezne pravne podlage ni trivialno opravilo, ko je možnih več pravnih podlag.³⁹

Dodatno kompleksnost vnaša impliciten prenos pristojnosti, ki predstavlja izjemo.⁴⁰ V poštev pride, ko je treba zagotoviti praktičen učinek določene pristojnosti EU. Poleg tega so lahko pravne podlage posebne ali splošne, pri čemer so za ta prispevek aktualne predvsem slednje, ker omogočajo, da spričo izostanka posebne pristojnosti, ki bi se nanašala na zahteve po organizaciji javne uprave oz. oblastnih struktur, EU vendarle lahko poseže tudi na to področje, pri čemer je tipičen primer pristojnost za določitev ukrepov za približevanje določb predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.⁴¹ Vendar hkrati velja, da se takšna splošna pravna podlaga ne sme uporabiti za obvod določb Pogodb, ki prepovedujejo harmonizacijo oz. nasploh pravno urejanje s strani EU.⁴² Ker pa je

³³ Nedotaknjenost je tukaj mišljena v razmerju do EU in njenega prava, ob tem pa je še enkrat treba opozoriti na izjemne primere, ko se učinki izvajanja neke pristojnosti lahko razširijo na področja, kjer države članice niso prenesle pristojnosti.

³⁴ Gl. prvi odstavek 1. člena, prvi odstavek 4. člena in drugi odstavek 5. člena PEU.

³⁵ Ko je v tem prispevku omenjen prenos pristojnosti, je mišljen prenos v izvajanje oz. izvrševanje. Tudi prvi odstavek 3. a člena Ustave RS nedvoumno govori o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic. S tem je tudi na simbolični ravni povedano, da ne gre za nepovratno odrekanje suverenim pravicam.

³⁶ Pričakovano je tudi vsaka sprememba Pogodb v domeni držav članic; gl. 48. člen PEU.

³⁷ V tem je mogoče prepoznati zahtevo po pozitivni in negativni legaliteti (element vladavine prava). Vsako delovanje institucij EU in drugih teles je pogojeno z obstojem njihovih pristojnosti, kot jih določata Pogodbi, prav tako pa nobeno njihovo delovanje ne sme nasprotovati Pogodbam.

³⁸ Gl. zadevo C-687/15, Evropska komisija proti Svetu Evropske unije, ECLI:EU:C:2017:803.

³⁹ Gl. zadevo C-300/89, Evropska komisija proti Svetu Evropskih skupnosti, ECLI:EU:C:1991:244.

⁴⁰ Gl. zadevo T-496/11, Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske proti Evropski centralni banki, ECLI:EU:T:2015:133.

⁴¹ Gl. 114. in 115. člen PDEU.

⁴² Gl. zadevo C-376/98, Zvezna republika Nemčija proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropskih skupnosti, ECLI:EU:C:2000:544.

takšnih izrecno izvzetih področij pravnega urejanja relativno malo,⁴³ posledično niso redki primeri, ko EU preko notranjega trga pride na druga področja. Eden bolj očitnih primerov poseganja EU v organizacijo nacionalne javne oblasti na podlagi splošne pravne podlage je zahteva po ustanovitvi in učinkovitem delovanju nacionalnih regulativnih teles s točno določenimi posebnimi lastnostmi in pooblastili, kar se v kontekstu urejanja notranjega trga zahteva v nekaterih infrastrukturnih sektorjih, ki so (bili) podvrženi procesu liberalizacije, kot so na primer sektor energije, komunikacij, poštnih storitev in (določenih vrst) prevoza.⁴⁴

Z vidika pristojnosti, ki se prenesejo na EU, je možna njihova klasifikacija glede na več različnih kriterijev, v obravnavanem primeru pa se zdi posebej relevantno razlikovanje med izključnimi, deljenimi in podpornimi pristojnostmi EU.⁴⁵

Pregled kataloga (glavnih) področij, kjer ima EU nesporne pristojnosti, pokaže, da ta ne vsebuje ničesar eksplicitnega o področju regionalne in lokalne samouprave oz. njene organizacije v državah članicah,⁴⁶ kar govori v prid avtonomiji držav oz. je vsaj ne negira.⁴⁷ Nadalje je primerno izpostaviti klavzulo o fleksibilnosti,⁴⁸ ki pa jo je v prvi vrsti treba razumeti kot izredno, rezervno in politično orodje. Ker ta klavzula zahteva soglasje v Svetu EU, torej v bistvu soglasje vseh držav članic, je uporaba klavzule o fleksibilnosti v primeru občutljivih vprašanj precej negotova. Vendar tudi če odmislimo pravkar navedeno, je njen domet omejen zaradi ozke opredelitve relevantnih ciljev, saj naj bi se ta klavzula uporabljala le za (nekatero) cilje, določene

⁴³ Načelo spoštovanja nacionalne identitete se v tem primeru ne izkaže kot absolutna obramba pred vplivom prava EU, kot je predstavljeno v nadaljevanju.

⁴⁴ Gl. npr. 57. člen Direktive (EU) 2019/944 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o skupnih pravilih notranjega trga električne energije in spremembi Direktive 2012/27/EU, UL L 158, 14. 6. 2019.

⁴⁵ Gl. 2. do 6. člen PDEU.

⁴⁶ V okviru deljenih pristojnosti še največ obeta področje (gospodarske, socialne in) teritorialne kohezije (gl. alinejo c) drugega odstavka 4. člena PDEU), vendar analiza 174. do 178. člena PDEU dokaj hitro razblini prevelika pričakovanja. Podobno velja glede podporne pristojnosti EU na področju upravnega sodelovanja, saj niti ta pristojnost, kot je konkretizirana v 197. členu PDEU, ne pomeni posega, vsaj po mojem mnenju, v pristojnost držav članic, da po lastnem preudarku prenašajo svoje pristojnosti na regionalne in/ali lokalne javne oblasti.

⁴⁷ Vendar je primerno opozoriti, da je seznam teh pristojnosti, kakor izhaja iz 3. do 6. člena PDEU, zgolj indikativen in torej ne omogoča dokončnega sklepanja ali vsaj ne popolnoma zanesljivega sklepa. Obseg in načini izvajanja pristojnosti EU so določeni z ustreznimi določbami za vsako področje iz Pogodb; gl. šesti odstavek 2. člena PDEU. Na tej točki pa ni primerno izključiti možnosti, da katera izmed pristojnosti EU ali s tem povezana obveznost držav članic posredno učinkuje na področje regionalne in lokalne samouprave.

⁴⁸ Gl. 352. člen PDEU. Čeprav gre tukaj za pooblastilo Svetu EU, torej instituciji EU, da v primeru, če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje EU, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet EU na predlog Komisije EU in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ustrezne ukrepe [...], to kaže, da v tudi v tem izjemnem primeru ne more priti do delovanja EU mimo volje držav članic. Svet EU je sestavljen iz ministrov držav članic, ki morajo tukaj doseči soglasje, kar v resnici pomeni, da ima v tej zvezi vsaka država članica na razpolago veto.

v 3. členu PEU,⁴⁹ med katerimi pa ni ničesar eksplicitno izraženega o organizaciji regionalne in lokalne samouprave.

3.3 Načelo spoštovanja nacionalne identitete držav članic

Načelo spoštovanja nacionalne identitete držav članic je vsekakor vredno pozornosti, ko govorimo o organizaciji regionalne in lokalne samouprave v državah članicah. Zagotavlja namreč spoštovanje temeljnih političnih in ustavnih struktur držav članic, vključno z regionalno in lokalno samoupravo,⁵⁰ kar precej obeta, vsaj na prvi pogled. Menim, da to načelo EU otežuje neposreden vstop EU na obravnavano področje, vendar bi bilo na tej točki še preuranjeno sklepati, da je to področje hermetično zaprto. V tej zvezi je treba upoštevati, da se pojem nacionalna identiteta nahaja v Pogodbi in ga je zato nujno treba obravnavati kot avtonomen pojem (ustavnega) prava EU, da bi se tako zagotovila enotna razlaga (in preprečila pretirano široka razlaga).⁵¹ Nacionalna identiteta mora biti razvidna iz ustave opazovane države članice,⁵² ne sme nasprotovati vrednotam EU in mora imeti ustrezno »ustavno tradicijo«. ⁵³ V poštev pa ne pridejo katere koli politične in ustavne značilnosti oz. strukture, temveč samo temeljne, med katerimi sta primeroma navedeni ravno regionalna in lokalna samouprava. To napeljuje k sklepu, da sta navedeni obliki samouprave primarno v domeni držav članic, vendar na tej točki še ni mogoče izključiti izjemnih vplivov prava EU tudi na to področje. Že v okviru načela prenosa pristojnosti je bila nakazana možnost tovrstnih posrednih vplivov,

⁴⁹ Gl. 41. izjavo o 352. členu PDEU: »Konferenca izjavlja, da se sklicevanje na cilje Unije v členu 352(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije nanaša na cilje iz člena 3(2) in (3) Pogodbe o Evropski uniji in na cilje iz člena 3(5) navedene pogodbe v zvezi z zunanjim delovanjem po petem delu Pogodbe o delovanju Evropske unije. Zato je izključeno, da bi bil ukrep na podlagi člena 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije namenjen zgolj uresničevanju ciljev iz člena 3(1) Pogodbe o Evropski uniji. Konferenca v zvezi s tem ugotavlja, da se v skladu s členom 31(1) Pogodbe o Evropski uniji na področju skupne zunanje in varnostne politike ne morejo sprejemati zakonodajni akti.« Gl. tudi 42. izjavo o 352. členu PDEU: »Konferenca poudarja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije člen 352 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki je sestavni del institucionalnega sistema, temelječega na načelu dodeljenih pristojnosti, ne more biti podlaga za širitev obsega pristojnosti Unije prek splošnega okvira, ki izhaja iz vseh določb Pogodb, zlasti tistih, v katerih so opredeljene naloge in dejavnosti Unije. V nobenem primeru se ta člen ne more uporabiti kot podlaga za sprejetje določb, ki bi posledično bistveno spremenile Pogodbi, ne da bi se pri tem uporabil postopek, ki je v Pogodbah določen za ta namen.«

⁵⁰ Gl. drugi odstavek 4. člena PEU in tretji odstavek preambule k Listini.

⁵¹ Več o konstitucionalizaciji koncepta nacionalne identitete gl. v P. Faraguna, *Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?*, 2017, str. 1620–1621.

⁵² Lizbonska pogodba je zožila koncept nacionalne identitete, saj čisto kulturno, zgodovinsko ali jezikovno pojmovanje nacionalne identitete vodi v – za današnji čas – pretirano omejevanje EU in njenega prava.

⁵³ Menim, da bi države članice težko izpolnile zahtevani pogoj, če bi v posameznem primeru spremenile ustavo samo zaradi sklicevanja na nacionalno identiteto.

tukaj pa je vredno omeniti še stališče,⁵⁴ da je načelo spoštovanja nacionalne identitete element načela lojalnega sodelovanja,⁵⁵ zato je na primernem mestu preizkušena tudi relevantnost tega načela.

Načelo spoštovanja nacionalne identitete držav članic je glede na široko formulacijo in odsotnost (jasnega) stališča v sodni praksi mogoče razumeti kot instrument za omejitve izvajanja pristojnosti EU, torej poleg načel subsidiarnosti in sorazmernosti.⁵⁶

Alternativna razlaga načela spoštovanja nacionalne identitete pa lahko gre celo v smer njegove vloge pri razmejitvi pristojnosti EU in držav članic, in sicer kot izraz želje, da se glede nekaterih državnih podsistemov odpravijo dvomi o prenosu pristojnosti. Skupna točka obeh razlag je omejevanje EU in nasploh procesa evropske integracije,⁵⁷ načelo lojalnega sodelovanja, v okvir katerega nekateri umeščajo obravnavano načelo, pa je v prvi vrsti mišljeno kot instrument za pospeševanje procesa evropske integracije, torej v korist (prava) EU. To razumem kot mehčanje proti-integracijskega potenciala, ki ga v sebi skriva načelo spoštovanja nacionalne identitete, kar je treba upoštevati pri njegovi razlagi.

Po navedenem je možen vmesni sklep, da EU ni pristojna zahtevati specifične ureditve, ki bi neposredno posegla v organizacijo regionalne in lokalne samouprave članic. Vendar z navedenim ni še nič rečeno o tem, ali lahko do tega posega pride posredno, saj obravnavano načelo ne more izključiti učinkov vseh ostalih relevantnih načel,⁵⁸ sploh če upoštevamo, da EU načeloma ne vstopa v pravna razmerja z regionalnimi in lokalnimi javnimi oblastmi, temveč s centralno javno oblastjo.

⁵⁴ Načelo spoštovanja nacionalne identitete v določenem obsegu omejuje izvajanje pristojnosti EU, kar je relevantno z vidika sodelovanja EU in držav članic, vendar je po mojem mnenju vprašljivo, če lahko zaradi tega govorimo kar o elementu načela lojalnega sodelovanja. Poleg tega vsebinskega pomisleka dvom vzbujata tudi zgradba 4. člena PEU.

⁵⁵ Gl. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, 2014, str. 19; A. Epiney, *Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: "Landes-Blindheit" und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen*, 1994, str. 323.

⁵⁶ Gl. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, 2014, str. 20.

⁵⁷ Neustrezna razlaga načela spoštovanja nacionalne identitete bi lahko prizadela učinkovitost prava EU in bi lahko v končni fazi postavila pod vprašaj nadaljnji razvoj oz. celo obstoj evropske integracije; prim. J. Scholtes, *Abusing Constitutional Identity*, 2021, str. 534–556; P. Faraguna, *Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?*, 2017, str. 1617–1640; T. Konstadinides, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order Within the Framework of National Constitutional Settlement*, 2013, str. 195–218.

⁵⁸ Gre za integralen element širšega sistema, znotraj katerega je v interakciji z ostalimi elementi.

3.4 Načelo spoštovanja temeljnih državnih funkcij

Načelo spoštovanja temeljnih državnih funkcij, kot je zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti, služi kot varovalka pred tem, da bi države izgubile tradicionalno bit in v tem pogledu pred njihovim razdržavljenjem.⁵⁹ V tej zvezi naj izpostavim, da funkcije vojske, policije, obveščevalne-varnostne službe in druge temeljne državne funkcije prevladujoče sodijo v domeno centralne oblasti, ne pa regionalnih ali lokalnih javnih oblasti držav članic. Tudi sicer se načelo po mojem mnenju ne izkaže kot pretirano pomembno z vidika obravnavanega raziskovalnega vprašanja.

3.5 Načelo enakosti oz. enake obravnave držav članic

Načelo enakosti oz. enake obravnave držav članic pred Pogodbama je pravno načelo, ki ga v prilagojeni različici najdemo tako v klasičnem mednarodnem javnem pravu kot tudi v državah (članicah) s federalno strukturo oz. državno organizacijo zveze. Izrecna vključitev obravnavanega načela v PEU⁶⁰ je primerna in niti ne preseneča, najbrž pa je ob prej navedenem razlog za njegovo vključitev tudi poskus preprečevanja instrumentalizacije EU oz. njene *de facto* »ugrabitve« s strani najbolj vplivnih držav članic. Podobno kot sicer velja za načelo enake obravnave, je tudi v tem primeru treba upoštevati ustavno skladne razlikovalne kriterije in na podlagi njih v posamičnih primerih razlikovati med bistveno enakimi in neenakimi položaji ter na tej podlagi bistveno enake položaje obravnavati enako, neenake položaje pa primerno neenako. Vendar je treba opozoriti, da to načelo ne more izključiti uporabe ostalih določb Pogodb in pripadajočih protokolov.

Pod črto je težko najti tesno in specifično povezavo med obravnavanim načelom in pristojnostjo držav članic na področju organizacije regionalne in lokalne samouprave. Na podlagi tega načela utemeljeno pričakujemo, da se bodo tudi na tem področju države članice obravnavale enako, vendar načelo samo po sebi z ničemer ne določi, kakšna naj bi bila ta enaka obravnava po svoji vsebini. Torej,

⁵⁹ To načelo je po svoje logična posledica nesporne okoliščine, da EU ni država. Poudarjeno zaščito držav članic pred razdržavljenjem je primerno razumeti tudi v kontekstu nasprotovanja projektu Združenih držav Evrope, kar je preprečilo uveljavitev Pogodbe o ustavi za Evropo in nekaj časa postavljalo pod vprašaj tudi uveljavitev Lizbonske pogodbe.

⁶⁰ Gl. drugi odstavek 4. člena PEU.

poenostavljeno rečeno, ne pove, ali naj se na tem področju vsem državam dopušča absolutna avtonomija ali zgolj relativna, in v katere omejitve so dopustne v tej zvezi.

3.6 Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti je spremljevalec federalnih in njim podobnih političnih struktur, ki teži k temu, da se oblastna aktivnost ohranja na čim nižji ravni, čim bližje državljanom. Prav to je eden glavnih razlogov za organizacijo lokalne samouprave, zato je vprašanje, kakšen je domet načela subsidiarnosti v smislu tretjega odstavka 5. člena PEU. Namreč, se nanaša izključno razmerje med EU in državami članicami oz. njihovim sistemom javnih oblasti kot celoto ali se neposredno ali posredno nanaša tudi na nižje ravni javnih oblasti držav članic?

EU sme delovati na področjih, kjer ima pristojnost, vendar ne izključne pristojnosti, samo če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči same, torej na nacionalnih (centralnih), regionalnih ali lokalnih ravneh držav članic,⁶¹ temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov ne morejo doseči na ravni držav ali se lažje oz. učinkoviteje dosežejo na nadnacionalni ravni, tj. s strani EU.⁶² Za razliko od načela prenesenih pristojnosti, ki se nanaša na razmejitev pristojnosti, se načelo subsidiarnosti nanaša na izvajanje neizključnih pristojnosti s strani EU.⁶³ Gre torej za omejevanje delovanja EU na področjih, kjer ima neizključne pristojnosti, kar državam članicam omogoča, da ohranijo določen vpliv tudi na teh področjih, kar pa je po mojem mnenju – glede na tradicionalno zadržanost pri prenosih – pomembno prispevalo k odločitvam o prenosu dodatnih neizključnih pristojnosti na EU.

Načelo subsidiarnosti veže vse institucije EU. Prej omenjeni protokol konkretizira obveznosti institucij EU zlasti z ozirom na sprejemanje zakonodajnih aktov EU. Mestoma je pri tem omenjena raven regionalne in lokalne javne oblasti držav članic. V tem smislu mora Evropska komisija v okviru predloga direktive med drugim

⁶¹ Ta pogoj ni avtomatično izpolnjen, če se ti cilji ne morejo zadovoljivo doseči le v nekaterih članicah, po drugi strani pa se tudi ne zahteva, da bi morale težave obstajati v vseh članicah.

⁶² Gl. tretji odstavek 5. člena PEU in Protokol št. 2 o uporabi načela subsidiarnosti in sorazmernosti, UL C 115, 9. 5. 2008 (Protokol).

⁶³ Tukaj lahko prihaja do delnega prekrivanja z načelom sorazmernosti oz. načelo subsidiarnosti pravzaprav napotuje nanj.

obrazložiti pričakovani vpliv te direktive na regionalno zakonodajo in paziti na stroške regionalnih in lokalnih javnih oblasti.

Iz prej navedenega je možno izpeljati sklep, da načelo subsidiarnosti ne posega, vsaj ne neposredno, v notranja razmerja med organi in entitetami v okviru držav članic, torej ne v notranjo razmejitev pristojnosti med vejami in ravnmi javnih oblasti.⁶⁴ Njegova funkcija ni primerljiva meču, temveč precej bolj ščitu pred »mečem EU«. Načelo subsidiarnosti lahko rahlja prenesene neizključne pristojnosti oz. njihovo izvajanje, seveda pa ne more v celoti preprečiti njihovega izvajanja v praksi, kar je povsem logično, saj bi bila sicer pod vprašanje postavljena smiselnost prenosa neizključnih pristojnosti. Glede na to menim, da je na sedanji razvojni stopnji integracije načelo subsidiarnosti relevantno z vidika obravnavane problematike, vendar ne vpliva odločilno oz. samostojno na organizacijo regionalne in lokalne samouprave v državah članicah.

3.7 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti je univerzalno in splošno sprejeto ustavno pravno načelo, zato ne preseneča, da ga najdemo tudi v pravu EU. Vendar pa je treba opozoriti, da ga ne bi bilo primerno razlagati identično kot v nacionalnih pravnih ureditvah. Vsebuje sicer temeljne elemente, tj. legitimnost ciljev javne politike, primernost in nujnost oblastnih ukrepov ter tehtanje njihovih pozitivnih in negativnih učinkov, vendar je mogoče opaziti prilagojeno razlago in uporabo teh elementov glede na izvajalca opazovanega ukrepa, tip oz. vrsto pristojnosti in področje delovanja. Načelo sorazmernosti v smislu četrtega odstavka 5. člena TEU omejuje institucije EU pri izvajanju katerihkoli pristojnosti.⁶⁵ Načelo terja, da ukrepi EU vsebinsko in formalno ne presejajo tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.^{66, 67} Navedeno kaže, da v prvi vrsti varuje države članice, njihove regionalne in lokalne enote, podjetja in potrošnike oz. državljanke pred nesorazmernimi nadnacionalnimi ukrepi. V tej zvezi med drugim podpira načela subsidiarnosti ter spoštovanja nacionalne identitete in temeljnih državnih funkcij, vendar ne do mere, ki bi državam članicam omogočala

⁶⁴ Prvi odstavek 6. člena Protokola v delu, kjer določa, da se vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta, kadar je primerno, posvetuje z regionalnimi parlamenti, ki imajo zakonodajna pooblastila, po mojem mnenju ne podira teze o nevmešavanju v notranje zadeve.

⁶⁵ Poleg tega zavezuje države članice, ko izvajajo pravo EU.

⁶⁶ Gl. četrti odstavek 5. člena PEU in Protokol št. 2 o uporabi načela subsidiarnosti in sorazmernosti.

⁶⁷ Podrobno o načelu sorazmernost v (upravnem) pravu EU gl. P. Craig, *EU Administrative Law*, 2006, str. 655-715.

izmikanje obveznostim, ki jih pravo EU legitimno oz. veljavno določa glede na vrednote in cilje EU.

Načelo sorazmernosti velja za vse ukrepe, zato ga štejem vsaj kot omejeno relevantnega, ne glede na to, ali zagovarjamo tezo, da EU glede organizacije regionalne in lokalne samouprave nima pristojnosti, saj je treba upoštevati tudi možnost posrednega posega ali vpliva na obravnavano področje, namreč, preko izvajanja tistih pristojnosti, ki jih EU nesporno ima. Celokupno gledano torej menim, da je tudi načelo sorazmernosti vsaj omejeno relevantno, ni pa glavno za obravnavano tematiko.⁶⁸

3.8 Načelo lojalnega sodelovanja

Načelo lojalnega sodelovanja v smislu tretjega odstavka 4. člena PEU zahteva,⁶⁹ da se EU in države članice medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.⁷⁰ Za države članice dodatno terja,⁷¹ da sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za izpolnjevanje obveznosti iz Pogodb ali aktov institucij EU, da podpirajo EU pri izpolnjevanju njenih nalog in se nadalje vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje njenih ciljev.^{72, 73} Gre za več kot od držav terja klasično mednarodno javno pravo glede dobre vere pri izpolnjevanju obveznosti, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb, katerih stranke so.

Vzpostavlja splošno podlago za medsebojno sodelovanje institucij in drugih teles EU ter organov⁷⁴ držav članic v kontekstu posebnega tipa (unijskega) federalizma.⁷⁵ Z vidika obravnavane tematike so pomembne predvsem zapovedi in prepovedi, ki jih načelo naslavlja na države članice in s tem v državah članicah pravzaprav zavezuje

⁶⁸ Prim. M. Klamert, *The Principle of Loyalty in EU Law*, 2014, str. 19.

⁶⁹ Poleg tega je medinstitucionalna lojalnost zahtevana v drugem odstavku 13. člena PEU.

⁷⁰ Ta vzajemnost naj bi bila po mojem mnenju predpogoj za uveljavljanje pravic. Prvi, ki ne ravna lojalno, ne more uspešno uveljaviti lojalnosti drugega.

⁷¹ Mišljeni so organi vseh vej javne oblasti.

⁷² Gl. tretji odstavek 4. člena PEU.

⁷³ Za (institucije) EU je lojalnost izrecno zahtevana še v drugem odstavku 13. člena PEU.

⁷⁴ Ta pojem se razlaga široko in vključuje zakonodajalca oz. predstavniške organe, sodišča, upravne organe in nosilce javnih pooblastil ter celo javna podjetja. Prej navedeno smiselno velja tudi za regionalne in lokalne javne oblasti.

⁷⁵ Pripisati mu je mogoče več funkcij, namreč, izhodišče za oblikovanje nekaterih pomembnih pravnih načel in institutov, podlaga za sprejem sekundarne zakonodaje in preprečevanje ali urejanje konfliktov. Tukaj je ponovno smiselno opozoriti, da institucije in druga telesa EU z organi držav članic in nosilci javnih pooblastil tvorijo funkcionalno enoto. V tej zvezi lahko govorimo o zakonodajni, sodni in upravni uniji ali nasploh o pravni uniji ter kompozitnem pravnem sistemu (gl. sprotno opombo 9).

organe vseh vej in ravni javnih oblasti ter vse nosilce javnih pooblastil.⁷⁶ Ker je v prej opisani funkcionalni enoti učinkovitost EU oz. učinkovito izvajanje prava EU, upošteva načelo vladavine prava, odvisno (zlasti) od delovanja nacionalnih javnih oblasti, je logično in legitimno, da pravo EU od slednjih zahteva ustrezno ravnanje. Jasno je, da to velja za ravnanja na področjih, kjer ima pristojnost EU oz. ta želi doseči cilje. Pravzaprav obravnavano načelo seže še dlje; namreč, načeloma je uporabno tudi za izvajanje tistih pristojnosti držav članic, ki so (upošteva načelo prenosa pristojnosti) v celoti ali deloma ostale v njihovi sferi, če lahko pride do posrednega učinka na EU. Tudi te pristojnosti se morajo torej izvajati na način, ki je skladen s pravom EU.⁷⁷ Povedano drugače, načelo lojalnega sodelovanja velja za vsa ravnanja držav članic, razen kadar gre za ravnanja, ki ne vplivajo na cilje EU in njene pristojnosti oz. nasploh na učinkovito izvajanje prava EU.

V tem smislu od držav članic ne terja le, da se vzdržijo vseh proti-integracijskih ravnanj, temveč tudi, da sprejemajo vse ukrepe, potrebne za izpolnitev obveznosti po pravu EU in nasploh učinkovito podpirajo EU pri izpolnjevanju njenih nalog in sodelujejo z njo. V tej splošni opredelitvi se skriva cela množica dolžnih ravnanj, ki se izrišejo sproti. Primeroma naj tukaj izpostavim dolžnost, da se zagotovi primarnost prava EU, neposreden, posreden ali izključevalni učinek določb Pogodb ali pravnih aktov EU, dolžnost povrniti škodo posamezniku, ki mu je nastala zaradi kršitve prava EU, vse s ciljem doseganja polne učinkovitosti prava EU. Z vidika prispevka je pomembno, da se država v razmerju do EU ne razbremeni odgovornosti za »nelojalna« ravnanja oseb, na katera je prenesla svoje pristojnosti oz. jim je zaupala določene naloge in pooblastila. Kaže, da se tukaj upošteva, da je država kot nosilka suverenosti na svojem ozemlju tista, ki določa dopustnost in pogoje ustanovitve organizacij, ki delujejo na njenem ozemlju. Z upoštevanjem navedenega je jasno, da je odgovorna tudi za vse svoje organe oblasti, ki so njen del in jih torej ni mogoče obravnavati ločeno od nje, kar je zlasti pomembno, ko gre za presojo ravnanj nacionalnih sodišč, vključno z vrhovnim in ustavnim sodiščem.

Načelo služi kot varnostna mreža, ko ne pridejo v poštev posebne določbe Pogodb, v razmerju do katerih je tretji odstavek 4. člena PEU splošnejši. Pravzaprav še več, obravnavano načelo lahko prištevamo med bistvene vzvode, če ne kar glavni vzvod, v procesu postopnega pridobivanja ustavnega značaja takratnega prava Skupnosti,

⁷⁶ Z vidika tega prispevka je vredno izpostaviti tudi nacionalne regulativne oblasti, pokrajine in občine.

⁷⁷ Gl. npr. zadevo C-61/11, Hassenu El Dridiju, alias Soufiju Karimu (PPU), ECLI:EU:C:2011:268.

kar ilustrirajo številna pravna načela, ki so izpeljana iz načela lojalnega sodelovanja. Glede na navedeno menim, da je načelo lojalnega sodelovanja vsekakor relevantno za obravnavano tematiko, pravzaprav prvenstveno, in terja podrobnejšo analizo.

4 Nacionalna institucionalna avtonomija in organizacija regionalne in lokalne samouprave držav članic

Nacionalna institucionalna avtonomija običajno označuje pristojnost držav članic, da te same določijo svojo strukturo javne oblasti, tj., da določijo organe ali osebe, pristojne in odgovorne za izvajanje določenih oblastnih in drugih nalog in pooblastil, vključno učinkovito implementacijo prava EU oz. njegovih posameznih delov,⁷⁸ razen če je v posameznem primeru s pravom EU, bodisi neposredno bodisi posredno, določeno drugače,⁷⁹ pri čemer je treba vseskozi zagotavljati enotno razlago prava EU.⁸⁰ Menim, da je slednje mogoče umestiti v kontekst načela lojalnega sodelovanja, kar potrjuje prej navedeno tezo o pomenu lojalnosti za obravnavano tematiko. Izhodišče je torej načelo nacionalne institucionalne avtonomije, ki pa ni absolutno, kar je povsem očitno v prej opisanem primeru nacionalnih regulativnih oblasti,⁸¹ v tem poglavju pa je poudarek na organizaciji regionalne in lokalne samouprave.

Sodišče EU je že relativno zgodaj izpostavilo, da čeprav so države članice na podlagi Pogodbe zavezane, da sprejmejo vse primerne javne ukrepe, splošne ali posebne, potrebne za učinkovito izpolnitev obveznosti, ki izvirajo iz Pogodbe, smejo same določiti, katera telesa znotraj nacionalnega sistema so pristojna za sprejem prej navedenih ukrepov. V tem smislu je po mnenju Sodišča EU šlo za zadevo ustavnega sistema države članice.⁸² To naj bi bil izraz ohranjenosti suverenosti držav članic in dejstva, da EU ni država, čeprav menim, da slednje ni ovira, kar nenazadnje

⁷⁸ Tesno s tem je povezano načelo nacionalne procesne oz. postopkovne avtonomije, saj je jasno, da se oblastno ravnanje opravi v določenem postopku oz. po postopkovnih pravilih.

⁷⁹ Takšnih primerov sicer ni veliko, vendar obstajajo, na primer v sektorjih, podvrženih liberalizaciji, kot so energetski, telekomunikacijski, poštni in železniški sektor, pravo EU izrecno terja, da se regulacija teh sektorjev opravlja s strani pravno ločenih in funkcionalno neodvisnih regulatornih teles in v tej zvezi določa stroge organizacijske zahteve. Države članice v tem primeru ne morejo odločati, kateri in kakšen organ ali entiteta bo izvajala sektorsko regulacijo in s kakšnimi pristojnostmi in nalogami. To določa pravo EU.

⁸⁰ Gl. zadevo C-205/82, Deutsche Milchkontor GmbH in drugi proti Zvezni republiki Nemčiji, ECLI:EU:C:1983:233.

⁸¹ Gl. poglavje 3.2 in sprotno opombo 88.

⁸² Gl. združene zadeve 51-54/71, International Fruit Company NV in ostali proti Produktschap voor groenten en fruit, ECLI:EU:C:1971:128.

dokazujejo – sicer redki – primeri, ko pravo EU zelo izrazito in neposredno poseže v organizacijo oblasti držav članic (kar pa v času, ko je reševalo prej omenjeno zadevo, v pravu EU še ni bilo zahtevano).⁸³ Načeloma je pravo EU v tem pogledu podobno klasičnemu mednarodnemu pravu, kjer so v skladu z načelom, da mora biti pogodba izpolnjena (*pacta sunt servanda*),⁸⁴ in načelom, da neizpolnitve obveznosti ni mogoče opravičiti s sklicevanjem na svoje pravo,⁸⁵ države zavezane za izpolnitev obveznosti in v primeru, če obveznost ni izpolnjena, trpi odgovornost do sopogodbenic oz. do mednarodne organizacije država, kot stranka pogodbe, ne njeni organi, nosilci javnih pooblastil ali teritorialne enote, ki jim je zaupala izpolnjevanje te obveznosti. Sodišče EU glede tega ravna podobno,⁸⁶ tudi v primeru federalno organiziranih držav članic.⁸⁷

Skratka, obveznosti, ki izvirajo iz prava EU, se nanašajo (predvsem) na države članice, ki so odgovorne za neizpolnitev obveznosti, ne glede na to, kateri njihov organ je zatajil, kar velja tudi v primeru, če določenih obveznosti ni izpolnila ustavno neodvisna entiteta, ki ji je država članica podelila pristojnost in jo pooblastila za izpolnitev obveznosti, ki jih določa pravo EU.⁸⁸ Kot že rečeno, notranja organizacijska vprašanja niso razlog, ki bi ga država članica lahko uspešno uveljavljala, če ne izpolni svojih obveznosti, niti niso razlog za razveljavitev ali odpravo teh obveznosti.⁸⁹

Na prvi pogled je morda nekoliko paradoksalno, da je bila EU oz. njene institucije do sedaj relativno indiferentne do organizacije javne oblasti v državah članicah in so večinoma prepuščale naključju, kdo v nacionalni oblastni strukturi bo »izvajalec«, čeprav je popolnoma jasno, da nimajo pristojnosti za delovanje na t. i. zadnji milji in je učinkovita implementacija⁹⁰ prava EU odvisna od nacionalnih organov,

⁸³ Gl. tudi J. Bois, P. van Cleynenbreugel, National Institutional Autonomy and EU law: time to reframe the stakes of interdisciplinary scholarship?, 2021, str. 6.

⁸⁴ Gl. 26. člen Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (Uradni list RS – MP, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17).

⁸⁵ Gl. 27. in 46. člen Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb.

⁸⁶ Gl. npr. zadevo C-383/00, Komisija proti Zvezni republiki Nemčiji, ECLI:EU:C:2002:289, kjer je Sodišče EU izpostavilo, da skladno z uveljavljeno prakso država ne more uspešno uveljaviti določb (aktov), praks ali situacij v nacionalnem pravnem redu, vključno s tistimi, ki izvirajo iz federalne organiziranosti, da bi opravičila neizpolnitev obveznosti [...]. Sodišče EU je v tej zvezi izpostavilo načelo lojalnega sodelovanja, ki terja delovanje v dobri veri in s polnim upoštevanjem Pogodb in drugih virov prava EU.

⁸⁷ Prav tam.

⁸⁸ Gl. zadevo 77/69, Komisija proti Kraljevini Belgiji, ECLI:EU:C:1970:34.

⁸⁹ Gl. zadevo 97/81, Komisija proti Kraljevini Nizozemski, ECLI:EU:C:1982:193.

⁹⁰ Implementacija (implementation) je mišljena kot nadpomenka ali krovni pojem za aktivnosti držav članic, potrebne za realizacijo nadnacionalnih aktov, tj. za prenos (transposition), operacionalizacijo (operationalization), razlago (interpretation),

teritorialnih oblastnih enot in njihovih organov ter nosilcev javnih pooblastil.⁹¹ Vendar je po razmisleku to povsem razumljivo, in sicer zaradi različnih pravnih, političnih in v končni fazi tudi praktičnih razlogov. Pogodbi izražata voljo držav članic, te pa so delovale v skladu z logiko realne politike. Izostanek pristojnosti EU oz. njenih institucij za implementacijo prava EU v okviru t. i. zadnje milje je povzročil, da so se za ta namen pooblastile že vzpostavljene izvajalske oz. oblastne strukture, kar je še toliko bolj sprejemljivo razmišljanje, če sprejmemo tezo o funkcionalni enoti.⁹²

V tem kontekstu je primerno presojati tudi nacionalno institucionalno avtonomijo glede organizacije regionalne in lokalne samouprave.⁹³ Sodišče EU je obravnavalo zadeve, v katerih je državam priznalo, da si smejo organizirati regionalno in lokalno samoupravo,⁹⁴ je pa sočasno odločilo, da so odgovorne, če niso bile izpolnjene obveznosti, ki izvirajo iz prava EU, čeprav je bilo v obravnavanih zadevah pred Sodiščem EU nesporno, da je država za potrebe izvajanja nadnacionalnih obveznosti prenesla pristojnost na samoupravne teritorialne enote ali pa so bile te pristojne že na podlagi siceršnje vertikalne razporeditve pristojnosti.^{95, 96} Ob tem je vredno izpostaviti, da je šla sodna praksa v smeri obveznosti držav članic, da morajo Komisijo EU obveščati o vseh nacionalnih ukrepih, torej tudi o tistih, ki so jih sprejele regionalne ali lokalne samoupravne enote.⁹⁷

uporabo (application) in izvrševanje (enforcement) nadnacionalnih aktov. Praksa kaže, da implementacija nadnacionalnega akta pogosto ne terja vseh prej navedenih aktivnosti. Prim. S. Prechal, R. J. G. M. Widdershoven, J. H. Jans, *Europeanization of Public Law*, 2015, str. 13–18.

⁹¹ Gl. S. Prechal, R. J. G. M. Widdershoven, J. H. Jans, *Europeanization of Public Law*, 2015, str. 18–23.

⁹² Gl. sprotno opombo 9.

⁹³ V tej zvezi je primerno opozoriti na t. i. Costanzo obveznost, tj. obveznost vseh organov in entitet, ki na ozemlju posamezne države članice izvajajo javno oblast, da morajo v tem kontekstu, *inter alia*, upoštevati tudi pravo EU in mu v primeru kolizije med njim in (ostalimi) formalnimi pravnimi akti, ki so del nacionalnega pravnega sistema, načeloma zagotoviti primat.

⁹⁴ V nekaterih novejših zadevah pa je Sodišče EU jasno izpostavilo, da notranja (poraz)delitev pristojnosti ni pod vprašajem, saj jo zagotavlja drugi odstavek 4. člena PEU, v skladu s katerim je EU zavezana spoštovati t. i. nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi ureditvami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo; gl. zadevo C-156/13, Digibet Ltd and Gert Albers proti Westdeutsche Lotterrie GmbH & Co. OHG, ECLI:EU:C:2014:1756.

⁹⁵ Gl. npr. zadevo C-8/88, Zvezna republika Nemčija proti Komisiji, ECLI:EU:C:1990:241; zadevo C-417/99, Komisija proti Kraljevini Španiji, ECLI:EU:C:2001:445; združene zadeve C-20-28/01, Komisija proti Zvezni republiki Nemčiji, ECLI:EU:C:2003:220. Tukaj je vredno omeniti tudi, da gre za izdelan pristop Sodišča EU, saj je podobno logiko uporabilo pri pasivnosti držav, ki je vodila v kršitev prava EU, namreč, v zadevi C-265/95, Evropska komisija proti Francoski republiki, ECLI:EU:C:1997:595, je Sodišče EU štel, da je država odgovorna tudi za kršitve prava EU, ki jih dejansko povzročijo njeni državljani, če njihovih dejanj ni ustrezno preprečila.

⁹⁶ Res pa je, da pravo EU ne preprečuje »regresnega zahtevka«; gl. zadevo C-424/97, Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, ECLI:EU:C:2000:357.

⁹⁷ Gl. zadevo 380/87, Balsamo, ECLI:EU:C:1989:318.

Vse navedeno tako kaže, da morebiten prenos pristojnosti s strani države članice na teritorialne samoupravne enote ne spremeni temeljnega razmerja med državo in EU, kar velja tudi v primeru, če je ta prenos takšen, da imajo regionalne ali lokalne javne oblasti opazovane države članice izključno pristojnost na določenem področju in so znotraj tega ravno te »nedržavne« javne oblasti (edini) izvajalec določenih pravil EU. V razmerju do EU obveznosti iz prava EU za države članice ostajajo nespremenjene, enako pa velja tudi glede njihove odgovornosti, če te obveznosti niso izpolnjene,⁹⁸ ne glede na takšno ali drugačeno vertikalno delitev pristojnosti v okviru držav članic. Menim, da ta okoliščina v praksi zrelativizira nacionalno institucionalno avtonomijo. Ta posreden vpliv prava EU vsekakor ne pospešuje pristne decentralizacije, prej nasprotno, saj države članice zadržano prenašajo pristojnosti na svoje regionalne in lokalne javne oblasti, če pa jih prenesejo, je logično pričakovati, da bodo določile nadzorne mehanizme, ki jim omogočajo pravočasno korekcijo kršitev prava EU s strani regionalnih ali lokalnih javnih oblasti.

5 Zaključek

Načelo nacionalne upravne in nasploh institucionalne avtonomije je realno dejstvo, česar ta prispevek ni nameraval izpodbijati, temveč identificirati meje tega načela, skladno s predpostavko o njegovi relativnosti. Izmed analiziranih pravnih načel nacionalno institucionalno avtonomijo najbolj utrjujejo načelo prenosa pristojnosti in načelo spoštovanja nacionalne identitete, skupaj z nekaterimi drugimi načeli.⁹⁹ Na drugi strani pa je mogoče v načelu lojalnega sodelovanja in njegovih »izpeljankah« prepoznati vir nezanemarljive relativizacije nacionalne institucionalne avtonomije v smislu načela, ki ima izjeme.

Tako npr. kljub temu, da v Pogodbah v korist EU ni nikjer določena pristojnost določanja specifične organizacije javne oblasti v državah članicah, EU na več področjih od držav članic terja ustanovitev neodvisnih regulativnih oblasti s točno določenimi značilnostmi in pooblastili. Tukaj gre za izrazit neposreden vpliv prava EU na organizacijo javne oblasti v državah članicah na ravni centralne oblasti. Da mestoma države članice niso proste pri horizontalni delitvi pristojnosti in to na ravni

⁹⁸ V nekaterih primerih pa je lahko poleg države odgovorna še regionalna ali lokalna samoupravna enota; gl. C-424/97, Salomone Haim proti Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, ECLI:EU:C:2000:357.

⁹⁹ To velja že samo zase, še bolj pa v kombinaciji z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti.

državne oz. centralne javne oblasti, po mojem mnenju jasno kaže meje oz. relativnost načela nacionalne institucionalne avtonomije.

Vendar to še ni vse, vsaj posreden vpliv prava EU na organizacijo javne oblasti je opazen tudi pri vertikalni delitvi pristojnosti, tj. pri organizaciji teritorialnih enot. Kljub načelu spoštovanja nacionalne identitete, ki je neločljivo povezana s temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami držav članic, vključno z regionalno in lokalno samoupravo, je zlasti pod vplivom načela lojalnega sodelovanja mogoče opaziti posreden vpliv prava EU tudi na organizacijo lokalne in regionalne samouprave. Države članice so sicer formalno gledano proste pri vertikalni delitvi pristojnosti, vendar so v tej zvezi pod realnim pritiskom odgovornosti za ravnanja drugih oseb. Namreč, če pride do takšnega prenosa pristojnosti na regionalne ali lokalne javne oblasti, ki jim omogoča izključnost delovanja na določenem področju ali glede določene naloge in te nedržavne javne oblasti z lastno subjektiviteto pri svojem delovanju kršijo pravo EU, je za to kršitev v razmerju do EU polno odgovorna država članica.¹⁰⁰ To vodi k sklepu, da pravo EU lahko vpliva na odločitev držav članic, ali bodo prenesle določene pristojnosti oz., če se odločijo za ta prenos, kakšne nadzorne mehanizme si bodo ob tem pridržale. Skratka, pravo EU lahko vpliva na organizacijo regionalne in lokalne samouprave.

Glede na opisan neposreden in posreden vpliv prava EU na organizacijo javne oblasti, ki je opazen na vseh ravneh, tj. na nacionalni oz. centralni, regionalni in lokalni ravni, menim, da beseda »avtonomija«, če je mišljena v pristnem smislu, lahko zavajajoča. Bolj dosledno bi bilo govoriti o relativno obsežni (nikakor pa ne neomejeni) »pristojnosti« držav članic na področju notranje organizacije javne oblasti.

Literatura

- Adinolfi Adelina, The "Procedural Autonomy" of Member States and the Constraints Stemming From the ECJ's Case Law: Is Judicial Activism Still Necessary?, v: The European Court of Justice and autonomy of the Member States, de Witte Bruno, Micklitz Hans (ur.), Intersentia, Cambridge 2012
- Baghrizabehi Denis, Ferčič Aleš, Private Enforcement of EU State Aid Rules: Is There Any Room for National Procedural Autonomy Left?, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, (neizdano).

¹⁰⁰ Če to velja v primeru, ko gre za prenos pristojnosti, ki omogoča izključnost delovanja, je jasno, da velja tudi v primerih, ko ne gre za izključnost delovanja.

- Baghrizabehi Denis, *The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion*, *InterEULawEast*, Let. 3 (2016), št. 1, str. 13–30.
- Bobek Michal, *Why There is No Principle of 'Procedural Autonomy' of the Member States*, v: *The European Court of Justice and autonomy of the Member States*, de Witte Bruno, Micklitz Hand (ur.), Intersentia, Cambridge 2012.
- Bois Julien, Van Cleynenbreugel Pieter, *National Institutional Autonomy and EU Law: Time to Reframe the Stakes of Interdisciplinary Scholarship?*, *EUDAMONIA Working Paper 2021/1*, Liège Université, Liège 2021.
- Craig Paul, de Búrca Gráinne, *EU Law: Text, Cases, and Materials (7. Izdaja)*, Oxford University Press, Oxford 2020.
- Craig Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Ehlers Dirk, Pünder Hermann (ur.), *Allgemeines Verwaltungsrecht (15. izdaja)*, Walter De Gruyter, Berlin 2015.
- Epiney Astrid, *Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: "Landes-Blindheit" und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen*, *Europarecht*, Let. 29 (1994), str. 301–324.
- Faraguna Pietro, *Constitutional Identity in the EU – A Shield or a Sword?*, *German Law Journal*, Let. 18(2017), št. 7, str. 1617–1640.
- Gordon Richard, Moffatt Rowena, *EU Law in Judicial Review*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Klamert Marcus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2014.
- Konstadinidis Theodore, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order Within the Framework of National Constitutional Settlement*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, Let. 13, št. 1, str. 195–218.
- Lenaerts Koen, van Nuffel Piet, *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford 2022.
- Mendez-Pinedo Elvira M., *The Principle of Effectiveness of EU Law: A Difficult Concept in Legal Scholarship*, *Juridical Tribune*, Let. 11 (2021), št. 1, str. 5–29.
- Jans Jan H., Prechal Sacha, Widdershoven Rob J. G. M. (ur.), *Europeanisation of Public Law (2. izdaja)*, Europa Law Publishing, Groningen 2015.
- Scholtes Julian, *Abusing Constitutional Identity*, *German Law Journal*, Let. 22 (2021), št. 4, str. 534–556.

SUMMARY

In this article, the author discusses limits of national institutional autonomy, which must be considered when Member States organize their public authority systems (i.e., organs and bodies or holders of public authorizations for specific functions). Main emphasis is on the organization of regional and local public authorities, such as provinces and municipalities which are an expression of local self-governance. However, this is not to say that the organization of central public authorities is ignored. As explained in the article, the most obvious supranational limitation of Member States, when dealing with the organization of their national or central public administration, is the obligatory establishment of national regulatory authorities in certain sectors, such as energy, communications and banking sector, with specific characteristics, tasks and powers defined relatively thoroughly by supranational legislative acts. In such cases, EU law directly affects national institutional autonomy, in fact, it limits Member States' competence to autonomously organize their system of public authority so intensively that we can hardly talk about the autonomy in a strict sense. But this article aims to go beyond such direct and obvious organizational limitations and explores cases where, at first sight, there is nothing to indicate the impact of EU law. As already pointed out, the organization of local self-governance is a good example. Since the topic in question cannot be discussed in isolation or legal vacuum, special characteristics of the EU and its legal system (and the law) are first discussed. In this regard, the functional approach is highlighted in addition to the formal one. This is so because certain complex

legal questions become easier to resolve if the EU and Member States, as well as EU law and national laws, are considered as a functional unit. This is supplemented by the discussion of the most important EU legal principles that are important for the vertical division of competences between EU and Member States, for the relationship between supranational law and national laws and, last but not least, for the process of Europeanization of Member States' administrative or public laws. Already a brief analysis shows the relevant tensions particularly between, on the one hand, the principle of conferral and the principle of respect of national identity and, on the other, the principle of loyal cooperation and its various "derivatives". Indeed, similar clash of principles can be observed regarding the national procedural autonomy. Namely, the latter is also relativized or limited by certain fundamental principles, i.e., by the principle of equivalence (non-discrimination) and the principle of effectiveness (and – according to recent case-law – by the principle of effective judicial protection). The preceding is explicitly pointed out in the case-law, whereas so far the limits of national institutional autonomy gained significantly less attention by the EU courts. This serves as additional motivation for this article which aims to prove that in spite of the TEU's provision according to which the EU must respect Member States' national identities, inherent in their fundamental structures, both political and constitutional, including regional and local self-government, their autonomy in the discussed field is not absolute but rather relative. In fact, the use of term autonomy in the discussed context is somewhat misleading, therefore, the author points out that instead of autonomy it is better to use the term competence of Member States to organize their public authority systems.