



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Predhodno odločanje pred Sodiščem EU in slovenska sodišča
Nuša Kavšek

Article information:

To cite this document:

Kavšek, N. (2014). Predhodno odločanje pred Sodiščem EU in slovenska sodišča, Dignitas, št. 63/64, str. 59-82.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/63/64-4>

Created on: 16. 06. 2019

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

For Authors:

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

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



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Predhodno odločanje pred sodiščem EU in slovenska sodišča¹

Nuša Kavšek

POVZETEK

Razmerje med pravom EU in nacionalnim pravom držav članic je temeljno izhodišče za razumevanje vloge nacionalnega sodnika v EU ter pomen postopka predhodnega odločanja po 267. členu PDEU. V prispevku je s statističnimi podatki najprej predstavljena pogostost uporabe instituta postavljanja predhodnih vprašanj v vseh državah članicah EU, v nadaljevanju pa prispevek osredotoči na stanje v Sloveniji. S pregledom sodnih odločb, v katerih se je sodišče ukvarjalo z vprašanjem predhodnega odločanja, a se zanj iz različnih razlogov ni odločilo, in zadev, v katerih so se slovenska sodišča odločila za sprožitev postopka predhodnega odločanja pred Sodiščem EU, je osvetljena uporaba instituta v praksi slovenskih sodišč. Z mednarodno primerjalno pravno analizo dostopnih podatkov o hipotetično postavljenih dejavnikih, ki lahko vplivajo na pogostost postavljanja vprašanj na Sodišče EU, za države članice, ki so v EU vstopile v letu 2004, je predstavljen vpliv posameznih dejavnikov in posledično možnosti ter predlogi za kakovostnejše in pogostejše sprožanje postopkov predhodnega odločanja pred sodiščem EU v Sloveniji.

Ključne besede: predhodno vprašanje, odločba o predhodnem vprašanju, uporaba prava EU, nacionalni sodnik, evropski sodnik, Sodišče EU.

¹ Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske naloge z naslovom Predhodno odločanje pred Sodiščem EU in slovenska sodišča, ki jo je avtorica pod mentorstvom prof. dr. Mateja Avblja uspešno zagovarjala 21. januarja 2014 na Fakulteti za državne in evropske študije. Podatki v prispevku so upoštevani do datuma zagovora. Prispevek predstavlja bistvene ugotovitve, ki so natančneje predstavljene v navedeni magistrski nalogi.

ABSTRACT

The relationship between EU law and the national law of the Member States represents a fundamental basis for understanding the role of the national judge in the EU and the importance of the preliminary ruling procedure under Article 267 of the TFEU. The presentation of the statistical data regarding the use frequency of preliminary rulings in all Member States hereinafter focuses on the situation in Slovenia. Overview of cases, in which the Slovenian courts considered the issue of preliminary ruling, but for various reasons decided not to commence proceedings for it, as well as cases, in which the Slovenian courts decided to refer to the ECJ, show the application of the institute in practice of Slovenian courts. Comparative international legal analysis of the available data of a hypothetical set of factors that may affect the frequency of referring to the ECJ for the preliminary ruling, regarding Member States that joined the EU in 2004, shows the influence of individual factors and, consequently, offers options and suggestions for better and more frequent references to the ECJ in Slovenia.

Keywords: reference for a preliminary ruling, preliminary ruling, use of EU law, national judge, European judge, European Court of Justice.

Uvod

Slovenija je s polnopravnim članstvom v Evropski uniji (v nadaljevanju EU) pravo EU² sprejela v svoj pravni red in s tem tudi zavezo njegove neposredne uporabe v praksi. Od 1. maja 2004 mora vsak slovenski pravnik, torej ne samo sodnik³, odvetnik, notar ali uradnik, dnevno uporabljati pravo EU ali domače harmonizirano

² Poimenovanje v literaturi ni dosledno, saj lahko zasledimo več izrazov – pravo Evropske skupnosti, skupnostno pravo, pravo EU, pravo ES, evropsko pravo, komunitarno pravo. Z vsemi temi izrazi je mišljeno pravo, ki so ga države članice sprejele v ustanovitvenih pogodbah in drugo pravo, ki so ga ustvarile institucije EU (in predhodnice EU, torej vse mednarodne integracije, na temelju in z združitvami katerih je nastala današnja EU) in ki je zavezujoče za vse države članice. T. i. *acquis communautaire* pa zajema celotno telo pravno zavezujočih ali nezavezujočih pravil, pogodb, deklaracij, resolucij, stališč, mnenj, ciljev in ravnanj, ki se nanaša na Evropske skupnosti in ki je nastajalo vse od ustanovitve Skupnosti ter so ga institucije Skupnosti (zdaj EU) in države članice priznale kot zavezujočega pri svojih dejavnostih. Iz tega sledi, da je koncept *acquis communautaire* bistveno širši od koncepta prava EU (P. Grilc in T. Ilešič, *Pravo Evropske unije*, 2001, str. 95).

³ O soočanju z »novim« položajem slovenskega sodnika po 1. 5. 2004 več J. Šegan, *Upravni sodnik in upravno sojenje po 1. maju, Dnevi slovenskih pravnikov 2003, PiD, 2003, št. 6/7, str. 1247-1249.*

pravo⁴, nenazadnje pa se mora skladno z njim ravnati tudi vsak evropski državljani ali drug posameznik, ki ga njegovo področje uporabe zadeva.⁵ Nepoznavanje prava škoduje (*ignorantio iuris nocet*), poznavanje komunitarnega prava je nujnost, dobro poznavanje tega pa prednost.⁶ Že iz rimskega časa velja »*iura novit curia*« in slovensko sodišče mora z vstopom v EU poleg slovenskega poznati tudi evropsko pravo. Niso namreč redki primeri, v katerih je »nacionalni« sodnik zavezan ravnati kot »evropski« sodnik.⁷ Nacionalna sodišča so s stališča evropskega prava »redna sodišča«⁸. Pri odločanju so zavezana uporabiti evropsko pravo in razlagati ter uporabiti nacionalno pravo v skladu s pravnim redom EU.⁹ Vendar slovenski sodnik¹⁰ pri tem ni prepuščen samemu sebi, ampak ima na voljo postopek neposrednega sodelovanja¹¹ med »rednim« nacionalnim sodiščem in »specializiranim« Sodiščem Evropske unije¹² (v nadaljevanju Sodišče EU), in sicer gre za možnost postavitve predhodnega vprašanja Sodišču EU. Od vstopa Slovenije v EU imajo torej slovenski sodniki možnost in v določenih primerih dolžnost predložiti takih vprašanj v presojo Sodišču EU v skladu z 267. členom Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU)¹³ z namenom, da to poda razlago primarnih

⁴ Po V. Trstenjak, *Odgovornost države zaradi kršitve prava EU in odgovornost EU*, PiD, 2003, št. 6, str. 1076.

⁵ Na spremembo »položaja« slovenskega pravnika oziroma sodnika so opozarjali številni avtorji, glej npr. R. Knez, *Pogled pravnika na uporabo prava EU v Sloveniji*, PP, 2008, št. 12, str. 12-13, P. Grilc, *Pravo in pravnik po 1. maju 2004: nekaj dilem*, PiD, 2003, št. 6/7, str. 1236-1244 in V. Bergant-Rakočević, *Euforija*, PP, 2007, št. 47, str. 35.

⁶ Po M. Prek, *Koristi poznavanja prava skupnosti za slovenskega pravnika*, PiD, 2000, št. 6, str. 884.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ang. »ordinary courts«.

⁹ Dolžnost lojalne razlage – ta velja zlasti, kadar nacionalno pravo dopušča več razlag. Glej *sodbo SEU, Felicitas Rickmers - Lirie* 15. 7. 1982 - C-270/81, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?qid=1398759041904&uri=CELEX:61981CJ0270> (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).

¹⁰ Več o položaju, strokovnosti ter odgovornosti slovenskega sodnika L. Ude, *Sodnik kot nosilec sodne oblasti*, PiD, 2003, št. 6/7, str. 1665.

¹¹ »Po mnenju teorije gre za postopek od sodnika do sodnika (*procédure de jure jure, direct judicial cooperation*) oziroma za postopek sodelovanja med prirejenimi si sodišči, med katerimi, kakor stalno poudarja Sodišče ES, ni hierarhičnega razmerja.« (J. Sladič, *Slovenski sodnik in predložitev pravnih vprašanj v odločanje Sodišču ES po 234. členu Pogodbe o Evropski skupnosti*, PiD, 2003, št. 6/7, str. 1056).

¹² *Ibidem*.

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se je Sodišče ES preimenovalo v Sodišče EU, ki ga sestavljajo Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča (J. Hojnik V: M. Acceto, M. Avbelj, J. Hojnik, M. Smrkolj in K. Vatovec, *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 101). V nadaljevanju bom uporabljala poimenovanje Sodišče EU, in to tudi v primerih, ki se bodo nanašali na čas pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe.

¹³ Uradni list Evropske unije, C 83, 30. marec 2010.

Prej 234. člen Pogodbe o Evropski skupnosti (v nadaljevanju: PES), še prej 177. člen PES. Na nacionalni ravni je možnost oziroma dolžnost sodišč za postavljanje predlogov za sprožitev postopka predhodnega odločanja urejena v 113.a členu *Zakona o sodiščih* (Uradni list RS, št. 15/94 in nasled.).

in sekundarnih pravnih virov EU ali odloči o veljavnosti sekundarnih. Slovenska sodišča z razliko od drugih novih držav članic v skoraj petih letih in pol (od maja 2004 do oktobra 2009) niso postavila niti enega predhodnega vprašanja. Od takrat do leta 2011 so bila s strani slovenskih sodišč na Sodišče EU naslovljena tri,¹⁴ v letu 2013 sta bili postavljeni dve.¹⁵ Glavni problem in rdeča nit tega prispevka je zato vprašanje, kako pojasniti neangažiranost slovenskih sodišč¹⁶ na tem področju.

Število postavljenih predhodnih vprašanj v državah članicah

Država z največjim številom postavljenih predhodnih vprašanj je Nemčija, sledi ji Italija, na tretje mesto pa se je uvrstila Francija. Le nekaj manj predhodnih vprašanj kot Francija je postavila Nizozemska, sledijo pa ji Belgija in za njo Združeno kraljestvo ter druge države članice.¹⁷ Vzroki za različno aktivnost in boljšo statistiko sodišč pri postavljanju zahtev za predhodno odločanje pred Sodiščem EU v prvi vrsti temeljijo na različnih izhodiščih. Razlikujejo se po velikosti, po številu prebivalcev in posledično po številu potencialnih aktivno legitimiranih vlagateljev predhodnih vprašanj ter nenazadnje po času članstva v EU. V izogib zadnji razliki je smotrno primerjati le tiste, ki so v EU vstopile skupaj s Slovenijo. Primerjava Slovenije in starejših držav članic ne prinaša odgovorov, kje tiči vzrok za manjše število postavljenih predho-

¹⁴ SEU, Jasna Detiček proti Mauriziou Sgueglii, 23. 12. 2009 - C-403/09 PPU, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ040_3_SUM&qid=1398759153519&from=EN (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013); SEU, Marija Omejc proti Republiki Sloveniji, 16. 6. 2011 - C-536/09, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ053_6&qid=1398759240351&from=EN (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013); SEU, Pelati d.o.o. proti Republiki Sloveniji, 18. 10. 2012 - C-603/10, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0603&qid=1398759290404&from=EN> (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).

¹⁵ SEU, Jožef Grilc proti Slovenskemu zavarovalnemu združenju GIZ, 17. 1. 2013 - C-541/11, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CO0541&qid=1398759445779&from=EN> (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013); SEU, Zadeva Damijan Vnuk proti Zavarovalnici Triglav, d. d., 1. 6. 2013 - C-162/13, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398759631319&uri=CELEX:62013CN0162> (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).

¹⁶ Na to opozarjajo številni avtorji, npr. A. Erbežnik, *Neupoštevanje pravnega reda EU s strani slovenskega sodišča in problem neposredovanja predhodnih vprašanj*, PP, 2009, št. 37, str. 10. O odsotnosti prava EU v slovenskih sodnih dvoranah pa tudi npr. M. Avbelj, *Vpliv prava EU na nacionalno načelo pravnomočnosti*, PP, 2011, št. 11, str. 7; A. Škrk, *Slovenska sodišča in Evropsko pravo v praksi*, PP, 2008, št. 21, str. 6 in B. Zalar, *Prve izkušnje sodišča in sodnikov pogledi na uporabo prava EU*, 2005, PP, št. 6, str. 15.

¹⁷ Sodišče EU, Letno poročilo Sodišča EU 2012, *Sodna statistika*, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013-04/192685_2012_6020_cdj_ra_2012_sl_proof_01.pdf. (objavljeno: 1. 1. 2013), str. 105–106.

dnih vprašanj, saj je treba upoštevati dejstvo, da gre za države z močno tradicijo, ki so rasle skupaj z EU, z razvojem in njihovim soustvarjanjem pravnega in pravosodnega sistema EU pa je rasla tudi njihova »evropska« zavest. Posledično se je razvijala zavest o pomembnosti in dolžnosti ter hkrati pravici do uporabe predhodnega odločanja pred Sodiščem EU, ki se ne more primerjati s položajem Slovenije. V nadaljevanju se bom zato osredotočila na novejšo države članice, saj bo tovrsten primerjalnopravni pogled dal veliko bolj relevantne rezultate. Med novejšimi državami članicami je po statistikah iz leta 2012¹⁸ v postavljanju predhodnih vprašanj na prvem mestu Madžarska s 64 postavljenimi predhodnimi vprašanji, sledi ji Poljska z 49, nato Češka s 27 vprašanji, Latvija s 25 in Slovaška z 20. Dvomesno število sta dosegli še Litva s 13 in Estonija z 12, na repu razpredelnice pa se za Slovenijo s 4 postavljenimi predhodnimi vprašanji uvrščata le še Ciper in Malta z 2 predhodnima vprašanjema.¹⁹

Izničenje učinka in doseg primerljivosti različno velikih držav članic, števila sodnikov in števila zadev, ki se vodijo pred sodišči posamezne države članice, zahteva preračunanje podatkov na skupni imenovalc. Relativiziranje absolutnega števila postavljenih zahtev za predhodno odločanje v posamezni državi članici lahko ovrže prvi potencialni vzrok majhnega števila postavljenih predhodnih vprašanj slovenskih sodišč, in sicer da je vzrok v majhnem številu prebivalcev in posledično sodnih postopkov ter sodišč. Tudi ob preračunanju absolutnega števila postavljenih vprašanj na 100 000 prebivalcev²⁰ Slovenija zaseda zadnja mesta, in sicer je na devetem mestu, za njo se uvrščata le Poljska in Češka.²¹ Absolutno število postavljenih predhodnih vprašanj preračuno na posameznega sodnika ne daje drugačne slike, saj Slovenija zaseda zadnje mesto. Tako preračunani podatki so pokazali veliko učinkovitost sodnikov v Estoniji, saj so glede števila rešenih zadev na sodnika zasedli prvo mesto. Vodilni so bili tudi po številu postavljenih predhodnih vprašanj na sodnika. Prav tako so se znašli na prvih

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Podatki se nanašajo na obdobje do leta 2010, saj so v nadaljevanju primerjani podatki iz tistega obdobja, do zaključka prispevka pa je Slovenija postavila pet predhodnih vprašanj, kar je pojasnjeno že v uvodu.

²⁰ Na relativizacijo absolutnega števila predlogov za predhodno odločanje opozarja tudi *M. Accetto, (Ustavno)sodna presoja in predhodno odločanje v pravu EU, PP, 2011, št. 11 str. 25-26*.

²¹ Preračunano na podatke o številu prebivalcev iz leta 2010 (po *Council of Europe, European judicial systems, Edition 2012 (data 2010). Efficiency and quality of justice. An overview*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf (objavljeno: 20. 9. 2012), str. 12).

²⁷ Uredba Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (Uradni list EU, 12/1).

zahtevali uporabo veljavnih določb evropskega prava, pa morda sodniki nanje zaradi nepoznavanja ali drugih razlogov na njegovo uporabo niti ne pomislijo.

Le v petih primerih so slovenska sodišča presodila, da je treba sprožiti postopek predhodnega odločanja pred sodiščem EU. Prvemu zgodovinskemu slovenskemu predlogu²⁸ za predhodno odločanje v letu 2009 (C-403/09 PPU, zadeva Detiček), sta kmalu sledila še dva, in sicer v istem letu (C-536/09, zadeva Omejc) in konec leta 2010 (C-603/10, zadeva Pelati). V letu 2011 je sledila zadeva Grilc (C-541/11), v letu 2013 pa zadeva Vnuk (C-162/13). V navedenih zadevah, so v večini sodišča sama zaznala potrebo po uporabi tega instituta, ne da bi jih na to opozorile stranke. V zadevi Detiček iz sklepa III Cp 1836/2009²⁹ o predlogu predhodnega odločanja in prekinitve postopka Višjega sodišča v Mariboru ni razvidno, ali se je sodišče samoiniciativno odločilo za postavitev predhodnega vprašanja ali je to morda storilo na pobudo strank.³⁰ Vsekakor je nasprotni udeleženec vsaj delno opozoril na potrebo po pravilni razlagi navedene določbe. Tudi v zadevi Omejc iz sklepa Upravnega sodišča o predlogu predhodnega odločanja in prekinitve postopka U 1170/2007³¹ ni razvidno, ali se je sodišče samoiniciativno odločilo za postavitev predhodnega vprašanja ali je to morda storilo na pobudo strank. Iz odgovorov v intervjuju sodečega sodnika je moč sklepati, da je sodišče predhodno vprašanje postavilo samoiniciativno.³² V zadevi Pelati iz samega sklepa U 2561/2008³³ ni mogoče ugotoviti, ali je predložitveno sodišče vprašanje o razlagi določbe sporne direktive zastavilo na podlagi

²⁸ O pomembnosti začetka uporabe tega instituta na tem področju priča dejstvo, da je sodnik Branko Reisman za postavitev prvega slovenskega predhodnega vprašanja prejel kristalno zvezdo – posebno priznanje »za največje dosežke pri prepoznavnosti in uveljavitvi Slovenije v EU«, pa čeprav gre za osnovi za izvrševanje delovnih nalog sodnika (*Kristalna zvezda v roke mariborskemu sodniku Branku Reismanu, sporočilo za javnost s Sedmih dni evropskega prava*, www.planetgv.si/upload/content/files/PR-evropsko-pravo-19.11.09.doc (objavljeno: 19. 11. 2009)).

²⁹ VSM, 13. 10. 2009 - III Cp 1836/2009, http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/visja_sodisca/64524/ (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).

³⁰ V sklepu v 11. točki je navedlo le: »Predložitveno sodišče stališča glede odgovora na zastavljeno vprašanje ne podaja zaradi morebitnega očitka prejudiciranja zadeve po nasprotnem udeležencu. Nasprotni udeleženec namreč v pritožbi izpostavlja materialnopravno nepravilno uporabo določbe 20. člena Uredbe.« Ni pa navedlo, ali je nasprotni udeleženec poleg mnenja o napačni materialnopravni uporabi sporne določbe predlagal tudi presojo pred Sodiščem EU.

³¹ Upravno sodišče RS, 15. 12. 2009 - U 1170/2007, http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2012032113046870/ (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).

³² Intervjuji s postavitelji slovenskih predhodnih vprašanj, J. Breznik, *Priloga magistrske naloge (op. pod črto št. 1), str. 133-136*.

³³ Upravno sodišče RS, 8. 12. 2010 - U 2561/2008, http://sodisce.iusinfo.si/Judikati/BesediloUpr.aspx?SOPi=UPRS101D2012_119TSdO2_00VUN2561L2008&Src=oKHO69uwoik%2bQp%2fisQ67IA%3d%3d (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).

pobude strank ali se je dvom o tem sodišču porodil brez nje. Iz odgovora sodeče sodnice³⁴ izhaja, da se je dvom glede interpretacije določbe prava EU pojavil brez pobude strank postopka. V zadevah Grilc³⁵ in Vnuk³⁶ nobena od strank ni predlagala postavitve predhodnega vprašanja, ampak je sodišče samo presodilo, da obstaja dvom v razlago določb prava EU.

Jezik

Materni jezik in morebitno neznanje tujih jezikov slovenskih sodnikov bi potencialno lahko vplivalo na uporabo instituta predhodnega odločanja pred Sodiščem EU. Slovenščina je v EU formalno enakovredna vsem drugim uradnim jezikom, kar se odraža tudi pri vložitvi zahtev za predhodno odločanje. Predhodno vprašanje je mogoče vložiti v vseh uradnih jezikih,³⁷ tudi v slovenščini. Neznanje tujih jezikov zato tudi med »starejšimi« generacijami sodnikov ne sme biti izgovor za neuporabo instituta predhodnega odločanja. Viri prava EU, praksa Sodišča EU in drugi akti EU so večinoma dostopni tudi v slovenščini,³⁸ starejše odločbe Sodišča EU³⁹ pa vsaj v angleščini, pri čemer je mogoče prevode pomembnejših odločb Sodišča EU zaslediti na spletni strani Sodišča EU, nekatere na straneh vladne službe za zakonodajo⁴⁰ in v literaturi slovenskih avtorjev. Ne glede na formalno enakovrednost slovenščine z drugimi jeziki držav članic se Slovenci v znanju tujih jezikov uvrščamo v evropski vrh in smo v primerjavi z drugimi državami članicami nadpovprečni.⁴¹ Ni razloga, da teh podatkov,

³⁴ Glej Intervjuji s postavitelji slovenskih predhodnih vprašanj (*B. Bradač (op. pod črto št. 32), str. 137-138*).

³⁵ To sicer ni razvidno iz sklepa, s katerim je bilo predlagano predhodno odločanje, je pa razvidno iz spisa Vrhovnega sodišča in iz intervjujev s sodnikom Aljošo Alešem Ruplom in višjo pravosodno svetovalko Marušo Stroligo (*A. A. Rupel (op. pod črto št. 32), str. 139 in M. Stroligo (op. pod črto št. 32), str. 140*).

³⁶ To sicer ni razvidno iz sklepa, s katerim je bilo predlagano predhodno odločanje, je pa razvidno iz spisa Vrhovnega sodišča pa tudi iz odgovorov višje pravosodne svetovalke Nataše Lesar v njenem intervjuju (*N. Lesar (op. pod črto št. 32), str. 141*).

³⁷ »Prevodi niso stvar nacionalnega, temveč Evropskega sodišča.« (*A. Kmecl, Predhodno odločanje po členi 234 PES, Euro PP, št. 3, 2004, str. 7*).

³⁸ *M. Avbelj, Sodno pravo Evropske unije, 2011, str. 95*.

³⁹ Dostopnost starejše sodne prakse Sodišča EU je slaba (*A. Kmecl (op. pod črto št. 37), str. 6*).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Zbrani podatki Statističnega urada Republike Slovenije kažejo, da v Sloveniji 92 % oseb v starosti 25–64 let govori vsaj en tuji jezik, od tega jih 20,5 % govori en tuji jezik, 37,2 % dva tuja jezika in 34,1 % tri ali več tujih jezikov. Po znanju tujih jezikov se torej po teh podatkih Slovenci uvrščamo v evropski vrh, pred nami so Litva, Norveška, Švedska, Latvija in Slovaška. Angleški jezik so v Sloveniji leta 2007 govorile kar tri četrtine oseb v starosti 25–34 let, skoraj polovica oseb v starosti 35–49 let in dobra četrtina oseb v starosti 50–64 let. Nemški jezik je govorilo približno 30 % odraslih, razlike med starostnimi razredi pri

zbranih na vzorcu vseh Slovencev, ne bi mogli prenesti na slovenske sodnike. Nasprotno, glede na stopnjo izobrazbe, ki jo morajo za opravljanje sodniške funkcije dosegati sodniki, je mogoče pričakovati, da so odstotki in znanje tujih jezikov med sodniki še toliko višji. Nezanje tujih jezikov zato ne sme in ne more biti razlog za slabo aktivnost slovenskih sodišč pri postavljanju predhodnih vprašanj.

Dostopnost virov

V povezavi z znanjem tujih jezikov je bila postavljena še hipoteza glede vpliva dostopnosti pravnih virov, strokovne literature in sodne prakse. Za dostopnost pravnih virov in strokovne literature je med drugim pomembna informacijska tehnologija, ki je pri delu lahko sodniku v veliko pomoč. Z njo si skrajša čas, ki ga posveti tehničnemu delu opravljanja svoje funkcije, zato lahko več časa posveti vsebini svojih odločitev. V dobi sodobne tehnologije je slovenskim sodnikom večina virov (pravni viri, literatura in sodna praksa) oddaljenih le klik stran. V povezavi s tem se poraja vprašanje, kako pogosta je uporaba računalnikov in spletnih iskalnikov predvsem pri nekaterih sodnikih starejše generacije, ki takega načina dela v preteklosti niso bili vajeni, ampak delajo še na »star način«, ki redkeje vključuje uporabo virov v digitalni obliki ali vsaj uporabo iskalnikov. Vsekakor uporaba klasičnih metod iskanja literature in uporaba knjig ni in ne sme biti izključena, vendar je uporaba sodobne tehnologije glede na količino pravnih virov, literature in naravo evropskega prava ne le dobrodošla,

teh oseb pa so bile seveda manjše (delež tistih, ki so govorili nemški jezik, je bil največji v starostni skupini 50–64 let). Italijanski jezik je govorilo 10 % odraslih, pri katerih so bili vsi trije starostni razredi povsem izenačeni. Zelo malo odraslih je leta 2007 v Sloveniji govorilo francosko.

Rezultati so mednarodno primerljivi, saj anketo izvajajo v vseh državah EU in državah EFTE ter državah kandidatkah za vstop v EU. Zbrani podatki kažejo tudi na porast učenja in znanja tujih jezikov med Slovenci, kar velja predvsem za mlajše generacije (*Statistični urad RS, Mednarodni dan materinščine 2010*, http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=2957 (objavljeno: 19. 2. 2010)).

Tudi raziskava »Pravosodno usposabljanje v državah članicah Evropske unije«, ki jo je opravila ERA na podlagi vprašalnikov, na katera so odgovarjali sodniki (vsaj v več kot 95 %), kaže, da je znanje tujih jezikov slovenskih sodnikov v primerjavi z znanjem sodnikov v drugih državah članicah boljše. Odstotek sodnikov iz vseh držav članic, ki imajo znanje vsaj enega tujega jezika, je 88 %, medtem ko so vsi vprašani slovenski sodniki odgovorili, da govorijo vsaj en tuj jezik. Pri tem je pri slovenskih sodnikih prednjačilo znanje angleškega jezika (92 %), sledil je nemški jezik (48 %) in nato italijanski z 12 %. Razporeditev vseh vprašanih je nekoliko drugačna, in sicer je tudi tu na prvem mestu angleški jezik (81 %), sledi mu francoski (40 %), nato pa nemški (17 %) in španski (10 %) ter nazadnje italijanski (7 %) (*J. Coughlan, J. Opravil in W. Heusel, Pravosodno usposabljanje v državah članicah Evropske unije, povzetek*. 2011, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?language=Document=SL&file=66409> (objavljeno: 1. 11. 2011)).

ampak nujna za kakovostno delo in celostno obravnavo zadeve. Še toliko bolj je to pomembno v primerih, ki zahtevajo uporabo evropskega prava. Statističnih podatkov o pogostosti uporabe informacijske tehnologije sicer ni, obstajajo pa podatki o njeni razpoložljivosti, ki je predpogoj za njeno uporabo.

Uporaba in količina zagotovljenih računalniških kapacitet v državah članicah se precej razlikuje. Slovenija glede tega ni v občutno slabšem položaju kot druge primerljive države, saj je na sedmem mestu, kar jo sicer uvršča v spodnjo polovico, a razlike med njimi niso velike.⁴² Na področju informacijske tehnologije je Slovenija v zadnjih letih vlagala veliko truda in pomembno napredovala.⁴³ Neposredne povezave med podatki o informacijski tehnologiji in predhodnim odločanjem ni, saj nič ne kaže na to, da bi države z boljšo informacijsko opremljenostjo postavljale večje število predhodnih vprašanj in obratno. Iz tega sem zaključila, da informacijska opremljenost na sodiščih nima neposrednega vpliva na število postavljenih predhodnih vprašanj posamezne države članice.

Delovni pogoji sodnikov

Na kvaliteto sodniškega dela vplivajo tudi delovni pogoji, v katerih sodnik opravlja svojo funkcijo. Primerjava pogojev dela sodnikov v posamezni primerjani državi članici, je bila najprej osredotočena na količino sredstev, ki jih države namenijo sodstvu. Slovenija je po deležu BDP, ki je namenjen sodstvu, na prvem mestu med vsemi novimi državami članicami. Sledijo ji Poljska, Madžarska in Češka, na zadnjem mestu je Malta.⁴⁴ Primerjava podatkov s številom postavljenih predhodnih vprašanj na pre-

⁴² Council of Europe. *European judicial system. Edition 2010 (data 2008). Efficiency and quality of justice. An overview*, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlObGet&IntranetImage=1694098&SecMode=1&DocId=1653000&Usage=2> (objavljeno: 15. 12. 2010), 2010, str. 92–95.

⁴³ Iz novejših študij CEPEJ o učinkovitosti in kakovosti pravosodja iz leta 2012, ki vsebuje podatke iz leta 2010, izhaja, da se v Sloveniji vsi registri v sodni pristojnosti vodijo elektronsko – poslovni register (SRg) in zemljiška knjiga (eZK), postopek izvršbe za denarne zahtevke (CoVL) pa omogoča elektronsko vlaganje za izvršbo na podlagi verodostojne listine. Vloge, ki se vlagajo v fizični obliki (so v manjšini), se pretvorijo v elektronsko obliko. Tak sistem omogoča samodejno preverjanje in obdelavo predlogov izvršbe. Postopek je centraliziran, glede tega pa ima izključno pristojnost Okrajno sodišče v Ljubljani. Zaradi teh posodobitev in vzpostavitve novega sistema se je število sodnikov in drugih zaposlenih zmanjšalo iz približno 350 na 4 sodnike in 62 drugega sodnega osebja in iz 44 pristojnih sodišč na 1 (prevedeno in povzeto po *Council of Europe (op. pod črto. št. 21)*, str. 113).

⁴⁴ *Id.*, str. 19.

bivalca⁴⁵ pripelje do zaključka, da količina sredstev, namenjenih delovanju sodišča, nima večjega vpliva na delo sodnikov, vsaj ne neposredno na uporabo evropskega prava in postavljanje predhodnih vprašanj na Sodišče EU. Vsekakor pa odstotek BDP, ki je namenjen sodstvu, skupaj z drugimi dejavniki posredno vpliva na njegovo kakovost in posledično na kakovost uporabe prava, tudi evropskega.

Primerjava višine količnika plače sodnika glede na povprečno nacionalno plačo⁴⁶ in aktivnost glede sprožanja postopkov predhodnega odločanja je pokazala, da ni povsem dosledne in prenosorazmerne povezave med tema dvema dejavnikoma. V večini primerjanih držav (Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Malta in Slovenija) pa se je vendarle pokazalo, da nižja plača pomeni tudi manj postavljenih vprašanj na sodnika. Estonija na primer daje sodnikom najvišje plače glede na povprečno nacionalno plačo in zaseda prvo mesto tudi glede števila postavljenih predhodnih vprašanj na sodnika in tudi glede učinkovitosti sodnikov. V Sloveniji je situacija ravno obratna, saj imajo slovenski sodniki najnižje plače in postavijo najmanj predhodnih vprašanj na sodnika. Dejstvo je, da do določene mere velja, da višja kot je sodniška plača, v povprečju privabi boljše pravnike, ki se odločajo za sodniški poklic in so poleg tega bolj motivirani za pridobivanje novih znanj (v tem primeru evropskega prava). Glede na zbrane podatke sem ocenila, da skupaj z drugimi dejavniki, obstaja vsaj verjetna posredna povezava med plačo sodnika in številom postavljenih predhodnih vprašanj. Pri tem ne gre za naključje, saj se v večini primerjanih držav trend višine obeh postavk ujema.

Število sodnikov v posamezni državi članici samo zase se je izkazalo za manj pomemben dejavnik, saj ni opaziti večjih korelacij, tudi ob relativizaciji na 100 000 prebivalcev. Slovenija je sicer daleč pred vsemi po številu sodnikov na 100 000 prebivalcev,⁴⁷ vendar samo število sodnikov ne pove veliko, saj so sodni sistemi različni, različno je število podpornega osebja, različno je številko vloženih in rešenih zadev ter ni prenosorazmerno z velikostjo države

⁴⁵ Preračunani podatki uradnih statistik iz Sodišče EU (op. pod črto št. 16), str. 105–106 in *European judicial system, Edition 2012 (data 2010), Efficiency and quality of justice, An overview*, http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf (objavljeno: 20. 9. 2012), str. 12.

⁴⁶ Po *European judicial system. Edition 2012 (data 2010)* (op. pod črto 45), str. 261.

⁴⁷ *Id.*, str. 144.

in številom prebivalcev.⁴⁸ Bolj pomembno je, koliko je zadev, v katerih sodnik odloča in ki bi potencialno lahko vodile do situacije iz 267. člena PDEU. Zato sem preverila tudi število zadev, rešenih v posamezni državi članici v enem letu,⁴⁹ in v končnem izračunu dobila podatek povprečne obremenjenosti sodnika (števila zadev, ki jih v povprečju reši sodnik v posamezni državi članici v enem letu). Podatke o obremenjenosti sodnikov sem nato primerjala s številom postavljenih predhodnih vprašanj in izkazalo se je, da sta parametra obremenjenosti sodnika in števila postavljenih predhodnih vprašanj povezana. Z izjemo podatkov za Estonijo, kjer je bilo obratno sorazmerje manj izraženo, se je pri vseh primerjanih državah pokazalo, da večja kot je obremenjenost sodnikov, manjše je število postavljenih predhodnih vprašanj na sodnika.

Zmanjševanje sodnih zaostankov

Tudi hipoteza prevelike zavzetosti pri zmanjševanju sodnih zaostankov je bila posredno delno potrjena, saj je v tesni povezavi s pogoji dela v sodstvu. Poleg »dodatnega« delu, ki ga sodniki vidijo v postavitvi predhodnega vprašanja in načela oportunitete, češ, da se pošiljanje predhodnih vprašanj preprosto ne izplača,⁵⁰ saj

⁴⁸ Število sodnikov na 100 000 prebivalcev v Sloveniji se zmanjšuje. V dokumentu „Slovensko sodstvo v okviru Strategije za pametno, trajnostno in vključujočo rast EVROPA 2020“ si je Vrhovno sodišče zastavilo naslednja cilja:

1. delež sodnikov na 100.000 prebivalcev se bo znižal s 53 na 42
2. razmerje med sodnim osebjem in sodnikom se bo zvišalo s 3,6 na 4,3. Po podatkih MFERAC je bilo največje število sodnikov leta 2007 (1.095) in se je do konca leta 2011 znižalo za 7% na 1.018. Trend se je nadaljeval v letu 2012, saj je na dan 31.12.2012 po podatkih MFERAC bilo zaposlenih le še 982 sodnikov in se je torej njihovo število zmanjšalo za preko 10% (zgolj v letu 2012, glede na leto 2011, za 3,54%). Do konca leta 2013 znižalo za 11,6 % na 968. S tem je bilo doseženo razmerje 47 sodnikov na 100.000 prebivalcev. (Vrhovno sodišče RS, *Otvoritev sodnega leta 2013*, http://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2013021116031043&static_id=20130211155447 (objavljeno 11. 2. 2013), str. 15) in podatki zbrani za leto 2013 (objavljene kasneje v Vrhovno sodišče RS, *Otvoritev sodnega leta 2014*, http://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2014021113142777&static_id=20140211100532 (objavljeno 11. 2. 2014), str. 30)

⁴⁹ Izračunala sem povprečno število postavljenih predhodnih vprašanj na leto in vzela povprečno število zadev na vseh stopnjah, ki so jih v letu 2008 rešila sodišča držav članic na področju civilnega, gospodarskega in upravnega prava. Gre za orientacijsko oceno, pri čemer sem predpostavila, da število rešenih zadev na leto v posamezni članici bistveno ne niha. Podatki so vzeti iz *Svet Evrope (CEPEJ), M. Velicogna, Study on Council of Europe Member States on Appeal and Supreme Courts' Lengths of Proceedings. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), 2011*, http://www.dgpi.mj.pt/sections/noticias/17-reuniao-plenaria-da/download/File/attachedFile_1_f0/Relatorio_Velicogna.pdf?nocache=1310735560.38 (objavljeno: 1. 11. 2012), str. 95, 162, 164, 170, 190, 194, 182, 200, 210, 222, 224. V študijo so zajete civilne, upravne in gospodarske zadeve, ki predstavljajo tudi področja, na katera posega tudi velik del EU zakonodaje. Področja, ki jih večinsko ureja pravo EU so razvidna npr. v P. Grilc, T. Ilešič, *Pravo Evropske unije*, 2001.

⁵⁰ M. Avbelj, *Slovenska sodišča in postopek za predhodno odločanje*, PP, 2009, št. 40–41, str. 12. Na ekonomsko racionalnost predvsem nižjih sodišč opozarja tudi G. Tridimas in T. Tridimas, *National courts and the European Court of Justice: a public choice analysis of the preliminary reference procedure*. *International Review of Law and Economics*, 2004, št. 2, str. 142–143.

morda zaradi dodatnega dela ne bodo uspeli doseči norme,⁵¹ so sodni zaostanki tesno povezani s samimi pogoji dela sodnikov.⁵² Celo slovenski sodniki, ki so se odločili za postavitev predhodnega vprašanja, so mnenja, da tako dejanje predstavlja dodatno delo. Vrhovni sodnik Janez Breznik⁵³ je v intervjuju opozoril na dejstvo, da so slovenska sodišča reševala zadeve s precejšnjim zamikom, trajanje postopkov pred Sodiščem EU⁵⁴ pa je oziroma bi vse to še zavleklo. Sama bi dodala še, da če so slovenska sodišča zadeve reševala z zamikom, je bilo morda marsikatero vprašanje pred Sodiščem EU (in morda tudi v sodni praksi drugih držav članic) že rešeno, še preden je bila zadeva obravnavana na nacionalni ravni, zaradi česar so nastopili pogoji, ki dovoljujejo odstop od obveznosti postavitve predhodnega vprašanja.

Izobraževanje

Za pravilno uporabo prava EU se je treba najprej zavedati njegovega obstoja, ga dobro poznati in šele nato uporabiti za dejanska stanja našega vsakdana. Za doseg tega cilja je za vse pravnike, še posebej za pravnike, ki svoj poklic opravljajo v sodniški službi, velikega pomena izobrazba, ki jo pridobijo na samem začetku svojega pravnega študija in ki jo nadgrajujejo pozneje bodisi v programih podiplomskega študija bodisi s pomočjo drugih usposabljanj v času svoje poklicne poti. Ob tem ne gre zanemariti izkušenj, ki jih pridobivajo pri opravljanju svoje funkcije v praksi, saj so te izjemnega pomena. V nadaljevanju bom predstavila bežen vpogled v osnovne sisteme izobraževanja pravnikov v času študija in v času, ko že opravljajo sodniško službo z vidika pomena, ki ga izobraževanja in usposabljanja dajejo pravu EU.

⁵¹ Sodnik Janez Breznik, kot eden izmed slovenskih sodnikov, ki so postavili predhodno vprašanje, je bil v intervjuju mnenja, da na angažiranost slovenskih sodnikov pri postavljanju predhodnih vprašanj vpliva postavljena norma in težnja zmanjševanja sodnih zaostankov. Strokovna sodelavka Stroligo pa je menila, da ima pomemben vpliv na to obremenjenost sodnikov, kar v svojem bistvu pomeni enak razlog, kot ga je navedel sodnik Breznik (*op. pod črto št. 32*).

⁵² Vrhovni sodnik Ivan Robnik meni: »*Povprečni evropski sodnik ni bistveno pametnejši in ne verjamem, da dela bistveno več kot slovenski sodnik. Upal bi si trditi, da je s teh vidikov komajda kakšna razlika. Statistično gledano pa vendarle reši bistveno več zadev.*« (I. Robnik, *Uvodnik. PP, 2002, št. 22, str. 3*).

⁵³ J. Breznik (*op. pod črto št. 32*), str. 149.

⁵⁴ Postopek predhodnega odločanja pred Sodiščem EU je v letu 2012 trajal povprečno 15,7 meseca. Povprečno trajanje postopkov predhodnega odločanja je bilo v 2012 najkrajše, odkar ima Sodišče EU na voljo zanesljive statistične podatke (*Sodišče EU (op. pod črto št. 17), str. 98*).

Dodiplomski in podiplomski pravni študij

Raziskava Usposabljanje v pravosodju v državah članicah,⁵⁵ ki jo je izvedla ERA⁵⁶, je v zvezi z izobraževanjem v okviru fakultet pokazala, da je bilo v primerjavi z drugimi državami v Sloveniji manjše število vprašanih v okviru svojega študija na pravnih fakultetah deležnih izobraževanja s področja prava EU. Velika večina teh, ki so ga bili deležni, je bila mnenja, da jim je to znanje pri opravljanju njihove funkcije koristilo v manjši meri.⁵⁷ V drugih državah članicah so pridobljeno znanje (v primerjavi s slovenskimi anketiranci) ocenjevali kot bolj koristno.⁵⁸ Razlike v odgovorih je mogoče razložiti s tem, da so bile v raziskavo vključene vse države članice, tudi starejše, kjer je bilo poučevanje in spoznavanje EU del njihovega izobraževanja v najzgodnejših letih šolanja, kar pomembno zvišuje povprečne vrednosti. Do razlik lahko prihaja zaradi različne kakovosti izobraževanja na področju evropskega prava, ki so jih bili takrat še bodoči sodniki deležni. Iz tega razloga sem preverila obstoječe programe pravnih fakultet v novih državah članicah. Po pregledu njihovih programov (v državah članicah, ki so sočasno s Slovenijo vstopile v EU) sem ugotovila, da vse fakultete, ki izvajajo programe s področja prava EU, sicer nimajo samostojne katedre za pravo EU ali samostojnih programov dodiplomskih in podiplomskih področij le za to področje. Iz opisov programov in predstavitev teh fakultet⁵⁹ pa je razvidno, da dajejo fakultete evropskemu pravu

⁵⁵ J. Coughlan, J. Opravil in W. Heusel, *Judicial Training in the European Union Member States, study, 2011b*, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=60091> (objavljeno: 1. 11. 2011). Več kot 95 % sodelujočih je bilo sodnikov, preostanek je zajemal tožilce ali pripravnike, zato v nadaljevanju anketirance naslavljam kot sodnike.

⁵⁶ Akademija evropskega prava (The Academy of European Law).

⁵⁷ V Sloveniji je bilo v sklopu svojega študija na pravni fakulteti 24 % vprašanih deležnih izobraževanja na področju prava EU, vendar je bilo 67 % teh mnenja, da jim je to znanje pri opravljanju njihove funkcije koristilo v manjši meri. (J. Coughlan, J. Opravil in W. Heusel, *Judicial Training in the European Union Member States, Annex II, 2011a*, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=60093>, (objavljeno: 1. 11. 2011), str. 352)

⁵⁸ V povprečju je bilo 37 % vseh vprašanih sodnikov držav članic na pravni fakulteti deležnih izobraževanja na področju prava EU, pri čemer jih je kar 22 % menilo, da je bilo tako izobraževanje zelo uporabno v njihovi nadaljnji karieri, 42 % jih je bilo mnenja, da je bilo izobraževanje koristno do določene mere, 31 % je tovrstno izobraževanje označilo za uporabno v manjši meri, nekoristno pa se je zdelo 5 % vprašanih (*Id.*, str. 117).

⁵⁹ Pravna fakulteta, Univerza v Tartu; Pravna fakulteta, Univerza Masaryk; Pravna fakulteta v Olomoucu, Univerza Palacky; Pravna fakulteta v Pragi, Univerza Charles; Pravna fakulteta v Talinu; Pravna fakulteta, Ciprska mednarodna univerza; Pravna fakulteta v Rigi; Pravna fakulteta, Univerza Latvija; Pravna fakulteta, Univerza Vytautas Magnus; Pravna fakulteta, Univerza Vilna; Pravna fakulteta v Budimpešti, Univerza Eötvös Loránd; Pravna fakulteta, Univerza v Miskolcu; Pravna fakulteta, Univerza v Szegedu; Pravna fakulteta, Univerza na Malti; Fakulteta za pravo in upravo, Univerza v Lodzu; Fakulteta za pravo in upravno-politične in kulturne odnose (Evropske študije), Univerza Adama Mickiewicza; Fakulteta za pravo in

veliko težo, česar iz opisov slovenskih pravnih fakultet ni mogoče razbrati.⁶⁰ Na spletnih straneh vseh fakultet, ki so bile zajete v raziskavo, z izjemo ljubljanske in mariborske pravne fakultete, je bilo evropsko pravo omenjeno vsaj kot poudarek pri usmeritvah fakultete. Večina fakultet področju prava EU namenja posebno enoto, inštitut, smer ali program na dodiplomskem ali podiplomskem študiju. Vsaka od novejših držav članic ima vsaj eno fakulteto s svojo katedro za evropsko pravo, v veliki večini je takih fakultet več. Sicer je res, da inštituti za evropsko pravo, ki se pojavljajo na nekaterih fakultetah, nimajo nujno neposredne povezave s študenti in njihovimi programi, vsekakor pa njihov obstoj kaže na pomen evropskega prava, ki ga temu področju pripisuje posamezna fakulteta. Kakovosti posameznih študijskih programov zgolj z njihovim pregledom sicer ni možno preveriti, predvidevala pa sem, da se teža, ki jo posamezna fakulteta daje evropskemu pravu s samo organizacijo fakultete in študijskimi programi, namenjenimi temu področju, odslikava tudi pri podajanju znanja študentom in sporočilu pomembnosti tega področja. Iz teh razlogov sem ocenila, da razlog, ki je prispeval k dajanju manjšega pomena pravu EU in posledično k skromni beri postavljenih prehodnih vprašanj s strani slovenskih sodišč, tiči (tudi) v samem začetku srečevanja s študijem prava, to je na pravnih fakultetah. Iz organizacije in študijskih programov največjih slovenskih pravnih fakultet sem sklepala, da je slovenska pravna stroka (z izjemo posameznikov) grobo rečeno neprilagodljiva in okostenela ali mileje rečeno nenaklonjena pravu EU ter meni, da je to področje bolj kot ne postranskega pomena. Takšno sporočilo prenaša na mladi rod bodočih slovenskih sodnikov.

upravo, Univerza Maria Curie-Sklodowska; Fakulteta za pravo in upravo, Univerza Warmije in Mazurije; Fakulteta za pravo, kanonsko pravo in upravo, Katoliška univerza v Lubinu; Fakulteta za pravo in upravo, Univerza Rzeszow; Fakulteta za pravo in upravo, Univerza Nikolaja Kopernika; Fakulteta za pravo in upravo, Univerza Szczecin; Fakulteta za pravo in upravo, Univerza v Varšavi; Fakulteta za pravo, upravo in ekonomijo, Univerza v Wrocławu; Pravna fakulteta, Univerza Białystok; Fakulteta za pravo in upravo v Katowicach, Univerza Silesia; Pravna fakulteta, Univerza Jagiellonian; Pravna fakulteta v Košicah, Univerza Pavol Jozef Šafárik; Pravna fakulteta v Bratislavi, Pan-Evropska Univerza; Pravna fakulteta v Zilini, Pan-Evropska Univerza; Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani; Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru.

⁶⁰ Iz pregleda programov in predmetnikov slovenskih pravnih fakultet je mogoče ugotoviti, da ne Pravna fakulteta v Ljubljani kot tudi ne Pravna fakulteta v Mariboru, na katerih je svojo diplomu pridobila velika večina slovenskih sodnikov, še zdaj (v letu 2012) nimata niti svoje katedre za evropsko pravo oziroma katedre za pravo EU. Katedro za mednarodno in evropsko pravo ima Evropska pravna fakulteta, ki je bila ustanovljena leta 2005. Glede na formalne pogoje (8. člen *Zakona o sodniški službi* (Uradni list RS, št. 19/1994 in nasl.)) za opravljanje sodniške funkcije diplomanti te fakultete predpisanih pogojev objektivno še niso mogli izpolniti, zato programa te fakultete in njegovih rezultatov ne morem upoštevati.

Usposabljanje sodnikov

Iz podatkov že omenjene raziskave o Usposabljanju v pravosodju v državah članicah je moč ugotoviti, da je izobraževanje oziroma strokovno usposabljanje v času, ko sodnik že opravlja sodniško funkcijo, v posameznih državah članicah različno.⁶¹ Slovenija je glede tovrstnega izobraževanja ponovno podpovprečna. Struktura subjektov, ki organizirajo usposabljanja in izobraževanja, se medsebojno občutno razlikuje.⁶² Zanimivo je, da so si odgovori po državah o področjih evropskega prava, na katerih bi si vprašani želeli več usposabljanja, zelo različni.⁶³ Vzroki za razlike so lahko subjektivne narave, saj ni verjetno, da bi se razmerja področij evropskega prava, ki se pojavljajo pred nacionalnimi sodišči posameznih držav, tako razlikovala. Poizvedbe na Centru za izobraževanje v pravosodju na Ministrstvu za pravosodje so potrdile hipotezo, da so izobraževanja sodnikov, ki zajemajo pravo EU, v veliki večini slabše obiskana. Ne beležijo točnih števil, koliko udeležencev je na posameznem predavanju ali na posamezni sekciji znotraj izobraževanj, kjer je področje usposabljanja širše zasnovano. Tudi udeležba na izobraževanjih, ki so posvečena izključno evropskemu pravu, eno od takih je na primer Šola evropskega prava,⁶⁴ je občutno manjša (proporcionalno glede na obseg področja) kot

⁶¹ Iz odgovorov, ki jih je posredovala Slovenija, izhaja, da pred začetkom opravljanja sodniške funkcije nihče od vprašanih ni bil deležen usposabljanja na področju prava EU, 7 % vprašanih pa je moralo uspešno opraviti test s tega področja. (*J. Coughlan et al. (op. pod črto št. 55), str. 352-353*). Povprečje vseh držav članic je precej drugačno, saj je bilo takega usposabljanja deležnih kar 37 % vprašanih, nihče od njih pa ni bil dolžan opravljati testa glede tega (*Id., str. 117*).

⁶² V Sloveniji je 36 % usposabljanj oziroma izobraževanj, ki so se jih udeležili vprašani sodniki, organiziralo Ministrstvo za pravosodje, 32 % Nacionalni inštitut za usposabljanje na področju pravosodja, 20 % Evropski inštitut za usposabljanje in 16 % sodišča. Nekaj izobraževanj so organizirale Univerze (12 %) in zasebne institucije (8 %) ter v manjši meri Sodni svet in inštituti za usposabljanje v pravosodju druge države članice (vsak po 4 %) (*Id., str. 354*).

Povprečje vseh držav članic je precej drugačno. Ministrstvo za pravosodje je organiziralo 8 % usposabljanj oziroma izobraževanj, 21 % Nacionalni inštitut za usposabljanje na področju pravosodja, 10 % Evropski inštitut za usposabljanje in 7 % sodišča. Nekaj izobraževanj so organizirale Univerze (6 %), zasebne institucije (1 %) in Sodni svet (11 %) ter inštituti za usposabljanje v pravosodju druge države članice (5 %) (*Id., str. 118*).

⁶³ Na področju upravnega prava je 33 % vprašanih slovenskih sodnikov menilo, da bi želeli več usposabljanja glede postopka predhodnega odločanja, 36 % bi jih želelo izvedeti več o področju civilnega, gospodarskega in družinskega prava, nihče pa se ne bi usposabljal na področju delovnega prava (*Id., str. 356*).

Na področju upravnega prava je 54 % vprašanih evropskih sodnikov menilo, da bi želeli več usposabljanja glede postopka predhodnega odločanja, 34 % bi jih želelo izvedeti več o področju civilnega, gospodarskega in družinskega prava ter 48 % o področju delovnega prava (*Id., str. 356*).

⁶⁴ Zadnja tovrstna šola je potekala od 26. do 27. 5. 2011 (*Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, CIP, http://www.mpu.gov.si/si/cip_in_upravna_akademija/center_za_izobrazevanje_v_pravosodju_cip/izobrazevanja_v_pravosodju/izobrazevanja_za_sodnike_tozilce_pravobranilce_sodno_osebje/ (zadnjič obiskano: 1. 11. 2012)*).

na primer tista na Civilnopравни sodniški šoli. Za manjšo udeležbo je sicer možnih več vzrokov, vendar lahko podatek predstavlja dodaten dokaz (indic) za (ne)zanimanje slovenskih sodnikov za evropsko pravo. Temu primerne so razlike v ocenah o znanju glede tega, kdaj in kako je treba postaviti predhodno vprašanje pred Sodiščem EU. Slovenski sodniki so svoje znanje o tem, kdaj postaviti predhodno vprašanje, v primerjavi s povprečjem sodnikov v vseh državah članicah slabše ocenili.⁶⁵ Iz dobljenih podatkov sem zaključila, da so bili sodniki drugih držav članic v povprečju deležni več usposabljanj na področju prava EU in svoje znanje glede tega (kdaj in kako postaviti predhodno vprašanje) ocenjujejo v povprečju boljše kot slovenski sodniki. Kljub temu je v povprečju manj slovenskih sodnikov izrazilo željo po dodatnem usposabljanju s tega področja.⁶⁶ Sklepam, da je razlog pomanjkljivega znanja prava EU bolj v nezanimanju zanj kot v ponudbi izobraževanj in usposabljanj, katerih vsebina sega na področje evropskega prava.

Nacionalna miselnost in značaj ter pravna tradicija

Eden od razlogov za (ne)odločitev postavitve predhodnega vprašanja v primerih, ko se pojavi dvom v interpretacijo ali veljavnost prava EU, je tudi nacionalni značaj tistih, ki so institut pristojni uporabiti. Sodnik sprejme odločitev kot celostna osebnost in tega ne gre zanemariti. Vpliva nacionalnega značaja in miselnosti na odločanje ni možno preveriti v številkah. V raznih publikacijah, naj bodo poljudne ali znanstvene narave, lahko zasledimo poglobljene značilnosti predstavnikov (slovenskega) naroda, kamor

⁶⁵ J. Coughlan et al., (op. pod črto št. 55), str. 114 in 349.

Osebna ocena sodnikov o trditvi »Imam dobro znanje o tem, kdaj postaviti predhodno vprašanje.«

	Slovenski sodniki	Sodniki vseh držav članic
Tega znanja nimajo	17 %	9 %
V manjši meri	48 %	31 %
Do določene mere	21 %	41 %
Dobro vedo, kdaj...	16 %	19 %

Osebna ocena sodnikov o trditvi »Imam dobro znanje o tem, kako postaviti predhodno vprašanje.«

	Slovenski sodniki	Sodniki vseh držav članic
Tega znanja nimajo	21 %	22 %
V manjši meri	54 %	38 %
Do določene mere	21 %	29 %
Dobro vedo, kako...	4 %	11 %

⁶⁶ *Ibidem*.

sodijo tudi (slovenski) sodniki. Ker ni statistik, ki bi potrdile mojo tezo, ocenjujem, da se Slovenci na splošno neradi izpostavljamo. Perfekcionizem, nenaklonjenost tveganju in strah pred neuspehom sta omenila tudi dva od intervjuvancev,⁶⁷ ki sta postavila ali sodelovala pri postavitvi predhodnih vprašanj. Na pomen tega dejavnika sta opozarjala tudi slovenski sodnik Sodišča EU dr. Marko Ilešič⁶⁸ in (do nedavnega) slovenska generalna pravobranilka dr. Verica Trstenjak⁶⁹.

Dr. Miha Mazzini je v eni od svojih kolumn predstavil splošno slovensko miselnost. Menim, da tudi pri sodnikih ni veliko odstopanj in velja enako: »Izstopajoči posameznik jih mora dobiti po betici od svojih sonarodnjakov; čim prej, tem bolje.«⁷⁰ Antropologi takemu družbenemu pojavu pravijo *»reverse control dominance«*⁷¹, v kateri močni ne kontrolirajo šibkih, ampka je ravno obratno. *»Nobena družba ne more imeti povsem sploščene strukture in zato imajo tudi družbe z negativno selekcijo svoj varnostni ventil. Če bi nekdo rad izstopal in navzgor ne more, mu preostane le pot navzdol.«*⁷² Razlogi so lahko v vzgoji slovenskih staršev oziroma, bolje rečeno, slovenskih mater,⁷³ ki se je skozi zgodovino zakoreninila v slovensko kri. Morda je vzrok v tem, da Slovincem več pomeni pridnost kot učinkovitost⁷⁴ ali pa že skoraj pregovorna nevoščljivost. Vsem trem so verjetno skupne zgodovinske okoliščine, v katerih se je izoblikoval slovenski narod. Natančnega odgovora ne poznam. Sama imam pogosto občutek, da velja podoben princip tudi v sodstvu. Posameznike, ki se kolesju (pravo)sodnega sistema ne podredijo povsem in želijo delovati in razmišljati izven začr-

⁶⁷ J. Breznik (op. pod črto št. 32), str. 133-136 in M. Stroligo (op. pod črto št. 32), str. 140.

⁶⁸ V svojih komentarjih je na različnih forumih in izobraževanjih, ki se jih je udeležil, odkar je v funkciji sodnika Sodišča EU, opozoril tudi na ta vidik. Na dnevih evropskega prava v letu 2004 je dr. Marko Ilešič »pozval k spremembi mentalitete in zavedanju, da je Sodišče za Slovenijo izjemno pomembno, da je zato treba z njim aktivno sodelovati in se vključevati v njegovo delo« (I. Vovk, Kaj pomeni sodna praksa Sodišča ES za domače pravo?, PP, 2004, št. 41, str. 34).

⁶⁹ Bivša generalna pravobranilka na Sodišču EU dr. Verica Trstenjak je na enem od svojih predavanj na Civilnopravni sodniški šoli (Portorož, 2011), namenjeni sodnikom, slovenske sodnike želela spodbuditi k delovanju in jih opogumiti z besedami, da tudi če se predhodno vprašanje ne konča z materialno odločitvijo, to še ne pomeni, da je bilo slabo in da je treba v prvi vrsti začeti zaznavati kolizije nacionalnega in prava EU. Na problem (ne)uporabe prava EU je opozarjala tudi v svojih prispevkih npr. V. Trstenjak, Evropskega prava še ne poznamo dovolj, PP, 2011, št. 11, str. 3.

⁷⁰ M. Mazzini, Slovenska mama, http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha_mazzini/2011/09/slovenska_mama.aspx (objavljeno: 15. 6. 2011).

⁷¹ »Obratna kontrola«.

⁷² Ibidem.

⁷³ M. Mazzini, Slovenstvo za začetnike, http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha_mazzini/2011/09/slovenstvo_za_zacetnike.aspx# (objavljeno: 8. 6. 2011).

⁷⁴ M. Mazzini, Slovenska pridnost, http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha_mazzini/2011/09/slovenska_pridnost.aspx (objavljeno: 29. 9. 2010).

tanih okvirov, je treba zatreti v kali, zato jim ne preostane drugega, kot da se podredijo sistemu in delajo skladno z njim ali pa ga zapustijo. Če omenjeno prenesem še na glavno temo prispevka, postavitve predhodnega vprašanja enega sodnika drugi ne dojemajo kot spodbudo, da bi tudi sami storili ta korak, ampak raje potlačijo svetlega posameznika kot nekoga, ki izstopa iz množice in se želi pred drugimi le postavljati.

Problem vidim tudi v strahu pred izpostavljanjem v smislu napačnega dojetja samega instituta predhodnega odločanja pred Sodiščem EU. V Sodišču EU se prepogosto vidi nadzornika, namesto da bi se ga dojemalo kot pomočnika pri interpretaciji oziroma uporabi prava EU.

Hipoteze v povezavi s slovensko mentaliteto glede strahu pred izpostavljanjem in neuspehom ter s tem povezano potrebo po miselnosti, ki sega tudi zunaj okvirov nacionalnega, so do neke mere potrdila nekatera Mazzinijeva razmišljanja, izkušnje pri mojem delu ter opravljeni intervjuji s sodniki in strokovnima sodelavkama. Gre za težko preverljiv in dokazljiv dejavnik, katerega pomena ne morem spregledati, saj skupaj z drugimi pripomore h končnemu številu slovenskih predhodnih vprašanj. Ta dejavnik je po moji oceni pomemben tudi zato, ker je najtežje izkoreniniti njegov negativen vpliv na želeno večjo aktivnost slovenskih sodišč na področju prava EU.

Posredno k temu sodi tudi »kontinentalna« narava slovenskega prava in pravni pozitivizem⁷⁵ ter potreba po spremembi oziroma premiku razmišljanja od abstraktnega h konkretnemu (od gole podreditve pravni normi) do pravno logičnega razlogovanja od primera do primera. Principi v sistemih *common law* so manj togi in se hitreje prilagajajo spremembam v dejanskem življenju, poleg tega sprejemajo sodno prakso kot pravni vir, na kar so se morali kontinentalni pravniki (naknadno) privaditi. Glede na vzorec primerjanih držav sem lahko zaključila, da skoraj vse novejša države članice izhajajo iz prostora »kontinentalnega« prava in zato med njimi s tega vidika pri postavljanju predhodnih vprašanj ne bi smelo biti večjih razlik. Brez posebnega poglobljanja zaključujem, da neposredne merljive povezave med naravo pravnega sistema primerjanih držav in številom postavljenih vprašanj ni. Dodatni argument k trditvi, da je zakoreninjen pravni pozitivizem ob pra-

⁷⁵ Na to opozarjata npr. A. Škrk (op. pod črto št. 16), str. 8 in M. Aurbelj (op. pod črto št. 50), str. 11.

vočasnem in primernem ukrepanju mogoče preseči, pa je zgled Avstrije, ki ji je to oviro uspelo premagati več kot odlično.⁷⁶

»Trda« zgradba ustavnega sistema

Že ob pogledu na osnovne podatke o številu postavljenih predhodnih vprašanj je moč ugotoviti, da ta ne more biti (glavni) vzrok. Češka je na primer znana po večji fleksibilnosti ustavnega sistema, a se v relativnem številu postavljenih predhodnih vprašanj uvršča med zadnje. Nekateri avtorji so v svojih prispevkih,⁷⁷ v katerih so v širšem kontekstu primerjali države srednje Evrope, še posebej pa Češko in Slovaško kot državi, ki sta v EU vstopili z zelo podobnim izhodiščem,⁷⁸ sicer na splošno predstavljali Češko kot prodornejšo in posledično tudi pri postavljanju predhodnih vprašanj. Z ugotovitvijo se glede na statistike Sodišča EU ne morem strinjati, saj je razlika v absolutnem številu postavljenih predhodnih vprašanj mogoče pripisati velikosti obeh držav (števila prebivalcev), predvsem pa številu zadev, ki jih rešuje posamezni sodnik. Primerjava podatkov o številu prebivalcev in številu rešenih zadev ter v številu vprašanj na sodnika pokaže, da se Slovaška uvršča pred Češko in ne obratno.⁷⁹ Češka se je na začetku sicer hitreje in pogosteje posluževala instituta predhodnega odločanja kot Slovaška, kar je razvidno iz kronološkega pregleda postavljanja predhodnih vprašanj,⁸⁰ vendar je razlog za to v veliki meri iskati v zgradbi ustavnega sistema in podlagi za pristop države EU ter posledično v dejstvu, da češki ustavni sistem predvideva aktivnejša sodišča kot slovaški.⁸¹

Kje so vzroki in kje možne rešitve in spodbude?

Če povzamem svoje ugotovitve, lahko zaključim, da na slabo aktivnost slovenskih sodišč pri uporabi evropskega prava in posledično na pogostost sprožanja postopkov za odločanje o predhodnem vprašanju pred Sodiščem EU odločilno vplivajo trije

⁷⁶ Glej B. Bapuly V. B. Bapuly, R. Knez in A. Kmecl, *Pravo EU pred slovenskimi sodišči*, 2005, str. 19.

⁷⁷ M. Bobek in Z. Kühn, »What About That "Incoming Tide"? The Application of EU Law in the Czech Republic«, V: A. Lazowski (ur.), *The Application of EU Law in the New Member States - Brave New World*, 2010, str. 18–25. Na to opozarja tudi M. Avbelj, (op. pod črto št. 50), str. 11–12.

⁷⁸ Glej M. Bobek, *Learning to talk: Preliminary rulings, the courts of the new Member States and the Court of Justice*, CLR, 2008, št. 6, str. 1611–1643. Izkušnje v teh državah so podobne in primere uspehov in neuspehov avtor prestavi iz izkušenj Češke, Slovaške in Poljske v prvih treh letih po vstopu v EU.

⁷⁹ *Letno poročilo Sodišča EU 2012* (op. pod črto št. 17), str. 105–106.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ M. Bobek in Z. Kühn V: M. Avbelj (op. pod črto št. 50), str. 11–12.

dejavniki. Poglavitni vzroki zanje so pogoji dela v sodstvu, ki se nanašajo predvsem na (pre)obremenjenost slovenskih sodnikov in delno na višino njihovih plač, pomen prava EU, ki mu ga pripisujejo slovenske pravne fakultete na dodiplomskih in podiplomskih programih, ter ponudba in še bolj zanimanje za usposabljanje sodnikov na tem področju. Nenazadnje na samo aktivnost sodnikov vpliva nacionalna mentaliteta, ki aktivnost in izpostavljanje raje kaznuje kot nagraduje.

Ob vstopu v EU so se morale tako starejše kot novejše države članice spopadati s podobnimi težavami. Avstrija kot ena (starejših) uspešnejših držav članic se je ob pristopu k EU srečevala s podobnimi težavami na obravnavanem področju kot Slovenija v začetnem obdobju. Nova vloga nacionalnih sodišč zahteva dodaten napor za prilagoditev pravnemu okolju, ki je postalo bolj zapleteno zaradi težav, ki jih je povzročilo razmerje med nacionalnim in nadnacionalnim pravom,⁸² vendar je Avstrija pravočasno ukrepala. Število postavljenih predhodnih avstrijskih vprašanj je že v tretjem letu po pristopu iz 3 in 6 (v prvih dveh letih) narastlo na 36, v poznejših letih (po letu 2000) pa se je po številu postavljenih predhodnih vprašanj uvrščala med vodilne države članice. V Avstriji na državni ravni poteka stalen projekt, ki je namenjen vprašanju uporabe prava EU in sodelovanju s Sodiščem EU za sodnike Ustavnega, Vrhovnega in Vrhovnega upravnega sodišča. V projektu so bile odkrite in kategorizirane napake, ki služijo kot vodilo za njihovo odpravo.⁸³ Po zgledu severne sosedice bi tudi v Sloveniji potrebovali temeljito analizo, ki bi odkrila najpogostejše napake in vzroke za (ne)uporabo prava EU pred slovenskimi sodišči. Glede na rezultate bi bilo treba sprejeti primerne in učinkovite ukrepe. Tako analizo bi sicer potrebovali že pred leti, po desetletju članstva v EU pa obstoječe stanje na tem področju več kot kriči po takojšnjem ukrepanju. Glede na dobre sosedske odnose s severno sosedo bi pri oblikovanju strategije za boljšo, pogostejšo, predvsem pa učinkovitejšo uporabo evropskega prava v praksi in posledično tudi aktivnejšo vlogo pri postopkih prehodnega odločanja pred Sodiščem EU predlagala bilateralno sodelovanje v okviru pravosodnega sodelovanja med državama predvsem v smislu izmenjave dobrih praks. Avstrija očitno ima dobre prakse, ki bi Sloveniji lahko odločilno pripomogle k izboljšanju stanja na tem področju. S tem se obračam predvsem na izvršilno oblast in Mi-

⁸² B. Bapuly (op. pod črto št. 76), str. 16.

⁸³ Id., str. 19.

nistrstvo za pravosodje, ki bi tako sodelovanje ob strateški usmeritvi Vlade lahko izpeljalo na tehnični ravni skupaj s plodnim sodelovanjem Vrhovnega sodišča RS in nižjih sodnih instanc.⁸⁴

Kot je bilo ugotovljeno, je preobremenjenost sodnikov eden glavnih razlogov za redkejšo uporabo predhodnega odločanja. Gre za sistemsko težavo, ki zahteva temeljito analizo, in primerno ukrepanje. Z razbremenitvijo sodnikov bi ustvarili prostor, ki bi cenil kvaliteto sodnih odločb in ne le kvantiteto rešenih zadev.⁸⁵ Poleg odpravljanja preobremenjenosti je treba poskrbeti, da se bodo za sodniške službe odločali najboljši pravniki, za kar je treba najboljše kadre motivirati. Dejavnika, ki bi lahko vplivala na to, sta gotovo finančna motivacija in dvig ugleda sodstva, s čimer bi funkcija sodnika postala bolj spoštovana, tako s strani državljanov kot sodnikov samih. Sodstvo naj bi skrbelo za zagotavljanje zakonitosti in pravilne uporabe pravnih določb, ki veljajo na območju Republike Slovenije, zato bi morala biti ta funkcija zaupana najboljšim. Poskrbeti bi bilo treba, da bi število zadev, ki se rešujejo pred slovenskimi sodišči, upadalo, pa naj bo to z iskanjem rešitev v izvensodnem reševanju sporov ali s kakšnim drugim učinkovitim mehanizmom. Razmislili bi lahko o drugih poenostavitvah, kot na primer o spremembah Zakona o sodiščih⁸⁶ v delu, kjer bi za uporabo določenih bolj posebnih instrumentov iz zakonodajnih aktov EU določili izključno pristojnost posameznih sodišč, saj se v nasprotnem primeru sodišča, ki morda le enkrat letno prejmejo zadevo, v kateri se zahteva uporaba nekega evropskega pravnega akta, soočajo z večjimi težavami, kot če bi eno sodišče odločalo v vseh tovrstnih primerih.⁸⁷ Lahko bi se poslužili povsem enostavnih in majhnih korakov, kot na primer oblikovanje obrazca ali vzorca za vložitev predloga za predhodno odločanje, vendar ne z

⁸⁴ Takšna strategija je glede na zmanjševanje kadrovske kapacitete na Ministrstvu za pravosodje in nato celo ukinjanje enot (najprej na ravni direktorata, nato še na vseh drugih ravneh), katerih področje je bilo pravo EU malo verjetna oziroma težko izvedljiva (Glej *Uredba o spremembi Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*, z dne 5. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 17/2012) in z dne 22. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 16/2013)).

⁸⁵ Zviševanje sodnega osebja, ki bi sodnike razbremenilo ukavarjanja z »nesodniškim« delom in bi se sodniki lažje osredotočali na sojenje samo, je prav gotovo korak v pravo smer. Glej krovne cilje Slovensko sodstvo v okviru strategije za pametno, trajnostno in vključujočo rast EVROPA 2020 (*Vrhovno sodišče RS, Otvoritev sodnega leta 2013* (op. pod črto št. 48), str. 3). Primer razbremenitve sodnikov je npr. tudi ti. projekt *Triaža 2012*, več o tem http://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2013021116031043&static_id=20130211154611 (zadnjič obiskano 26. 12. 2013).

⁸⁶ *Zakon o sodiščih* (Uradni list RS, št. 19/1994 in nasl.).

⁸⁷ Tak instrument je npr. na področju družinskega prava Uredba 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 (Bruselj II) v kombinaciji z uporabo Haaške konvencije iz leta 1980 (glej tudi »zadevo Detiček« (op. pod črto št. 14)).

namenom poenotenja oblike predloga, ki kot taka ni predpisana, ampak kot pomoč sodniku, ki bi se odločil za vložitev predloga.⁸⁸

Tretje področje, kjer vidim prostor za izboljšave, je izobraževanje bodočih generacij pravnikov. Moj poziv gre v prvi vrsti slovenskim (pravnim) fakultetam, ki bi morale področju prava EU tako na ravni predmetnika kot tudi na ravni organiziranosti fakultet dati večji pomen, saj glede na ugotovitve po vstopu Slovenije v EU niso pokazale primerne in pravočasne fleksibilnosti. Vedno več je sicer pravnikov, ki svojo izobrazbo s področja prava EU pridobivajo v tujini bodisi s študentskimi izmenjavami bodisi z vključevanjem v dodiplomske ali podiplomske programe. Take izkušnje in znanje, ki so ga nanje prenesli profesorji iz držav, kjer je to znanje veliko bolj razvito predvsem zaradi daljše tradicije ali zaradi drugih razlogov, bi bilo treba bolj ceniti.⁸⁹ Mlade pravnike, ki običajno nimajo zavor pri uporabi prava EU,⁹⁰ je zato treba vključevati v sodni sistem. Treba je združevati izkušnje »starejših« sodnikov in svežino pogleda, ki ga prinašajo mladi, ki so vsaj do določene mere ponotranjili obstoj in zavezo po uporabi prava EU.⁹¹ Ena dobrih praks takšnega pristopa je tudi delovanje Vrhovnega sodišča RS, ki poleg vrhovnih sodnikov v proces odločanja vključuje relativno veliko število strokovnih sodelavcev (višjih pravosodnih svetovalcev), da se izkušnje in mladost med seboj dopolnjujejo. Rezultat takega dela sta tudi zadnji dve predhodni vprašanji postavljeni s strani Slovenije.⁹² Morda je ob tem na mestu predlog, da bi se po zgledu Poljske in Litve ustanovila posebna skupina strokovnih sodelavcev ali raziskovalni center, kjer bi se zaposlovalo mlajše pravnike z odličnim poznavanjem prava EU.⁹³ Še intenzivneje je treba delati na sodnikom prilagojenih izobraževanjih in poznavanju evropskega prava, da bodo evropsko miselnost ponotranjili do mere, da se bodo zavedali, da ne gre za nekaj zunanjega, kar se jih ne tiče, ampak bodo evropsko pravo dojemali kot del (našega)

⁸⁸ Priročnik sicer obstaja npr. *B. Bapuly (op. pod črto št. 76)*.

⁸⁹ Na to opozarja tudi *R. Knez (op. pod črto št. 5), str. 14*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Na to opozarja tudi sodnik dr. Boštjan Zalar, ki meni, da je »...ključnega pomena, da bomo znali sveže znanje mlajše generacije pravnikov-seznanejenih s pravom EU, mednarodnim pravom, ki znajo uporabljati več tujih jezikov, ki so veščji v uporabi informacijske tehnologije in so zelo komunikativni in fleksibilni -povezati z izkušnjami (tudi distanco), procesno rutino, premišljenostjo in modrostjo starejše generacije sodnikov.« (*B. Zalar; Prve izkušnje sodišča in sodnikovi pogledi na uporabo prava EU, PP, 2005, št. 6, str. III*).

⁹² Gre za zadevi zadevi C-541/11 Jožef Grilc proti Slovenskemu zavarovalnemu združenju GIZ (op. pod črto št.15) in zadevi C-162/13, *Damijan Vnuk proti Zavarovalnici Triglav, d. d.* (op. pod črto št. 15), pri katerih sta sodelovali strokovni sodelavki.

⁹³ *M. Avbelj, Izbrane sodbe Sodišča Evropskih skupnosti s komentarjem, 2009, str. 12.*

pravnega reda, ki velja enako kot nacionalno pravo oziroma (zaradi načela primarnosti) še toliko bolj.

Aktivnejše oziroma pogostejše sodelovanje Slovenije pri postopkih predhodnega odločanja, ki jih sprožajo druge države članice, bi pripomoglo k ozaveščanju slovenskih pravnikov o pomembnosti znanja evropskega prava. Več intervencij Državnega pravobranilstva RS v sodelovanju z resornimi ministrstvi bi pozitivno vplivalo na »udomačitev« sprožanja postopkov predhodnega odločanja. Če je razlog za manjšo aktivnost, tako kot pri sodnikih, v preobremenjenosti ali kadrovski podhranjenosti, bi to zahtevalo racionalizacijo obstoječih kadrov ali njihovo številčno okrepitev.

Poleg poznavanja tako materialnega kot procesnega prava EU je, kar zadeva institut predhodnega odločanja pred Sodiščem EU, treba spremeniti pristop do samega instituta. Dojemati ga je treba kot postopek pomoči oziroma sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem EU ter razumeti, da Sodišče EU v svojem bistvu ni nadzorstveni organ, ampak gre za prirejen odnos. Nenazadnje je treba sprejeti aktivnejšo vlogo in narediti potreben premik v slovenski miselnosti, na katero opozarjajo številni strokovnjaki, pa naj bo to v kolumnah, znanstvenih in strokovnih analizah ali v sklopu različnih izobraževanj.

Sklep

Slovenci smo se odločili, da vstopimo v EU, in sprejeti moramo posledice te odločitve. Postali smo del evropske skupnosti, s čimer smo pridobili nekatere pravice, a s tem sprejeli tudi obveznosti, ki za nas ne časovno ne kako drugače ne veljajo nič bolj ali manj kot za druge države članice. Ob deseti obletnici slovenskega pristopa k EU je skrajni čas, da se v vseh pogledih (ne le izjemoma) začnemo obnašati kot polnopravna država članica in ne kot članica, ki je dogajanje v EU ne zadeva in ga le bežno spremlja. Zdi se, da se zadnje čase le nekaj premika, na kar kažejo predvsem nekatere odločbe⁹⁴ in zadnji slovenski predlogi za predhodno odločanje pred Sodiščem EU. Treba je stopiti na plin in nadoknaditi zaostanek iz preteklih let ter dokazati svojo »polnopravno članstvo« tudi na področju sprožanja postopkov predhodnega odločanja pred Sodiščem EU in pokazati da je status »opazovalke« preteklost.

⁹⁴ US RS, 21. 11. 2013 - UP-1056/11, <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US30283> (zadnjič obiskano: 26. 12. 2013).