

USTAVA ZA PRIHODNOST EVROPSKE UNIJE

UDK:342.4:339.923:061.1EV

Marjana Corrona¹
doktorica pravnih znanosti
Pravna fakulteta Maribor

Janja Bedrač²
univerzitetna diplomirana pravica, diplomirana ekonomistka
Pravna fakulteta Maribor

Povzetek

Avtorici v članku analizirata glavne novosti Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki bistveno spreminja strukturo in naravo Unije. Ustvarja novo Unijo, ki bo naslednica sedanje Evropske unije in nadomešča Pogodbo o ustanovitvi Evropske unije (Maastrichtsko pogodbo) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (Rimsko pogodbo). S tem ukinja obstoječo tristebno strukturo Evropske unije, ki je povzročala nepreglednost celotnega pravnega in političnega sistema Unije. Evropska ustavna pogodba zajema tudi Listino temeljnih človekovih pravic, kar bo prispevalo k večji pravni varnosti človekovih pravic in svoboščin, saj se državljanom Evropske unije ne bo več treba sklicevati na odločbe Evropskih sodišč, ampak neposredno na ustavne določbe. Da je Ustavna pogodba zelo demokratična, potrjuje tudi možnost neposrednega sodelovanja državljanov pri oblikovanju zakonodaje EU v obliki ljudske iniciative. Vse te določbe zasledujejo cilj izgradnje identitete evropskih državljanov, ki je vsebinski pogoj, da bomo lahko zares govorili o Evropski ustavi. Poleg teh in številnih drugih pravnih in institucionalnih sprememb predstavlja Evropska ustavna pogodba zgodovinski dosežek v razvoju Evropske unije.

Ključne besede

Pogodba o Ustavi za Evropo, Evropska unija, institucionalna reforma, federalna Evropa, demokratični primanjkljaj, človekove pravice, primarnost, transparentnost.

CONSTITUTION FOR EU'S FUTURE

Summary

The paper analyses the main novelties of the Treaty establishing a Constitution for Europe. The Constitution essentially changes the structure and the nature of the EU. It creates a new Union, which is going to be a successor to the present European Union by replacing the Treaty on European Union (the Maastricht Treaty) and the EEC Treaty (the Treaty of Rome).

¹ Izredna profesorica, Pravna fakulteta Maribor.

² Asistentka, Pravna fakulteta Maribor.

It hereby abolishes the existing three-pillar structure of the European Union. This structure has caused non-transparency of the European Union's entire legal and political system. The European Constitutional Treaty also includes the Charter of Fundamental Human Rights, which is going to contribute to greater legal certainty about enforcing human rights and liberties, because EU citizens will no longer have to invoke the decisions of European courts, but they may directly invoke constitutional provisions. The fact that the Constitutional Treaty is very democratic is also confirmed by the chance citizens have to take a direct part in forming EU legislation by launching a popular initiative. All these provisions are aiming at building the identity of European citizens, which is a content condition for being really able to speak about the European Constitution. In addition to these and many other legal and institutional changes, the European Constitutional Treaty represents an historic achievement in the development of the European Union.

Keywords

Treaty establishing a Constitution for Europe, European Union, institutional reform, federal Europe, democratic deficit, human rights, primariness, transparency.

VERFASSUNG FÜR DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION

Zusammenfassung

Im Beitrag analysieren die Autorinnen die Hauptneuerungen des Vertrags über die Verfassung für Europa, der wesentlich die Struktur und das Wesen der Union verändert. Der Vertrag gestaltet eine neue Union, die die Nachfolgerin der jetzigen Europäischen Union sein wird, und ersetzt den Vertrag über die Gründung der Europäischen Union (den Maastricht-Vertrag) und den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (den Römer Vertrag). Damit wird die bestehende Drei-Säulen-Struktur der Europäischen Union abgeschafft, die die Unübersichtlichkeit des gesamten Rechts- und politischen Systems der Union verursacht hat. Der Europäische Verfassungsvertrag umfasst auch die Deklaration der grundlegenden Menschenrechte, was zu einem größeren Rechtsschutz der Menschenrechte und Freiheiten beitragen wird, denn für die Bürger der Europäischen Union ist es nicht mehr nötig, sich auf die Entscheidungen der Europäischen Gerichte zu berufen, sondern sie werden sich unmittelbar auf die Verfassungsbestimmungen berufen können. Dass der Verfassungsvertrag sehr demokratisch ist, wird auch durch die Möglichkeit einer unmittelbaren Mitwirkung der Bürger bei der Gestaltung der Gesetzgebung der EU in Form von Volksinitiativen bestätigt. Alle diese Bestimmungen haben zum Ziel die Ausprägung der Identität der europäischen Bürger, was eine inhaltliche Voraussetzung dafür ist, dass man tatsächlich von einer Europäische Verfassung sprechen können wird. Neben diesen und zahlreichen anderen rechtlichen und institutionellen Änderungen stellt der Europäische Verfassungsvertrag eine historische Errungenschaft in der Entwicklung der Europäischen Union dar.

Schlüsselworte:

Vertrag über die Verfassung für Europa, Europäische Union, institutionale Reform, federales Europa, Demokratiedefizite, Menschenrechte, Prioritäten, Transparenz.

UNA COSTITUZIONE PER IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

Nel presente articolo le autrici analizzano le principali novità del Trattato Costituzionale Europeo che trasforma radicalmente la struttura e il carattere dell'Unione Europea. Il Trattato delinea una nuova Unione, erede dell'attuale Unione Europea, e si sostituisce al Trattato sull'Unione Europea (il Trattato di Maastricht) e al Trattato sulla Comunità Europea (il Trattato di Roma). In questo modo viene abolita l'attuale struttura a tre pilastri dell'Unione Europea che ha causato la mancata trasparenza dell'intero sistema giuridico e politico comunitario. Il Trattato Costituzionale Europeo contiene anche la Carta sui diritti fondamentali dell'uomo che contribuirà ad una maggiore tutela giuridica dei diritti e delle libertà dell'uomo, in quanto i cittadini dell'Unione Europea non dovranno più fare riferimento alle sentenze delle Corti europee, bensì direttamente alle norme costituzionali. Il Trattato Costituzionale ha un carattere democratico molto forte, ciò viene confermato dalla possibilità di partecipazione diretta da parte dei cittadini europei alla creazione della legislazione comunitaria sotto forma di iniziativa popolare. Tutte queste norme sono mirate alla creazione dell'identità dei cittadini europei, che rappresenta il presupposto contenutistico di base per poter davvero parlare di Costituzione Europea. Oltre a queste e a numerose altre riforme giuridiche ed istituzionali, il Trattato Costituzionale rappresenta un successo storico nello sviluppo dell'Unione Europea.

Parole chiave:

Trattato sulla Costituzione per l'Europa, Unione Europea, riforma istituzionale, Europa federale, deficit democratico, diritti umani, primato, trasparenza.

1 Uvod

Leta 1952 je Jean Monnet, eden od ustanoviteljev ideje evropskega združevanja, izjavil: »Ne zbližujemo držav, mi združujemo ljudi«. Kljub temu se je združevanje ljudi izkazalo za večji izziv od združevanja držav, medtem ko je do danes število držav članic doseglo petindvajset, Evropska unija namreč še zmeraj ugotavlja premajhno evropsko zavest pri državljanih integracije.

Vrhunec približevanja integracije ljudem predstavlja 29. oktobra 2004 podpisana Pogodba o Ustavi za Evropo (odslej: Ustavna pogodba). Ustavna pogodba je kompleksen pravni akt, ki je v oblikovanje "nove Evrope" pritegnil široko strokovno in politično javnost. Podpisano besedilo naj bi zadostilo dvema glavnima ciljema, in sicer, da mora evropski sistem postati bolj jasen in enostavnejši ter da je potrebno oblikovati nove instrumente za integrirano Evropo in izpolnitev zahtev po varnosti in pravičnosti ter skupni zunanji in obrambni politiki. Države članice bodo ratifikacijo Ustavne pogodbe opravile z nacionalnim ustavnim pravom – z referendumom oziroma preko nacionalnih parlamentov. Po slovenskem ustavnem pravu ni bil potreben referendum, ampak zgolj ratifikacija Državnega zbora, ki jo je Slovenija kot tretja država članica³ opravila 1. februarja 2005. Nacionalne ratifikacije Evropske ustavne pogodbe naj bi bile v vseh državah članicah Evropske unije končane do leta 2006 in pričakuje se, da bo Ustavna pogodba vstopila v veljavo 1. novembra 2006. Treba pa je poudariti, da nekatere reforme, ki jih prinaša Ustavna pogodba, ne bodo začele veljati do leta 2009.

2 Pregled zgodovinskega razvoja Evropske unije

Ustavna pogodba predstavlja korak do bolj združene Unije ('*ever closer Union*'), vendar pa so k temu približevanju težile že spremembe ustanovitvenih pogodb v preteklosti. Kratek zgodovinsko kronološki pregled tega razvoja je potreben za razumevanje, kako so evropske institucije in države članice reševale težave in napetosti, ki so se pojavljale. Način reševanja teh problemov je namreč tisti, ki je prispeval tudi k oblikovanju bodoče Evropske unije.

2.1 Evropska skupnost za premog in jeklo

Prva od evropskih institucij – Evropska skupnost za premog in jeklo – je bila ustanovljena leta 1951 s podpisom mednarodne pogodbe v Parizu in je začela veljati po nacionalnih ratifikacijah 25. julija 1952. leta. V sami pogodbi je bilo določeno, da je ustanovljena za obdobje 50 let, tako da je poleti 2002 že prenehala veljati.

Pobuda za ustanovitev te Skupnosti, katere namen je bil združiti francosko in nemško industrijo premoga in jekla, je prišla s strani francoskega zunanjega ministra Roberta Schumanna, ki je bil močan zagovornik evropske integracije. Predlog pogodbe je dopuščal pristop drugih evropskih držav, tako da so postale ustanoviteljice te Skupnosti Francija, Nemčija, Italija in tri države takrat že dogovorjenega Beneluksa (Belgija, Luksemburg in

³ Ratifikacijo sta pred Slovenijo opravili Litva in Madžarska. Sicer je bila neposredna ratifikacija v javnosti pogosto kritizirana – glej Avbelj M., *Evropska ustava res v rokah suverena?*, *Pravna praksa št.2, januar 2005, str. 6-7.*

Nizozemska). Razlog za ustanovitev te Skupnosti je predstavljala želja po zagotovitvi večnega miru med evropskimi državami in da se grozote druge svetovne vojne ne bi več ponovile.

Skupnost za premog in jeklo ni bila pomembna samo zaradi dosežkov na svojem področju, ampak predvsem zato, ker je predstavljala prvi korak pri integraciji Evrope, njena institucionalna struktura pa je služila kot model za mnogo širšo in gospodarsko pomembnejšo Evropsko gospodarsko skupnost.

2.2 Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM)

Evropska gospodarska skupnost je bila ustanovljena z mednarodno pogodbo, podpisano v Rimu leta 1957, ratificiralo pa jo je že omenjenih šest držav članic ESPJ. Te države so istočasno ustanovile tudi **Evropsko skupnost za jedrsko energijo – EURATOM**.

Za razliko od Skupnosti za premog in jeklo, ki je bila ozko specializirana organizacija, je bil osnovni cilj EGS znatno širši – ustanovitev gospodarske skupnosti in enotnega tržišča. Čeprav je bil to glavni cilj, pa ni bil tudi izključni. Preambula k tej Pogodbi namreč določa, da so države podpisnice *'odločene, da postavijo temelje za vse tesnejšo zvezo med narodi Evrope.'* Duh teh besed preveva celotno Pogodbo o EGS in tega dejstva Evropsko sodišče v svoji razlagi prava ES ni spregledalo.

Glavne določbe Rimske pogodbe so določale, da ima Evropska skupnost pravno osebnost, zagotavljale so štiri temeljne svoboščine (to je prost pretok blaga, storitev in kapitala ter delovne sile in prosto ustanovitev sedeža). Nadalje je pogodba ustanovila carinsko unijo s prepovedjo carin in dajatev z enakim učinkom kot carine med državami članicami. Določa enotno konkurenčno politiko in ureja davčno politiko, kontrolira državne pomoči in anti-dumpinške ukrepe. Pogodba ureja harmonizacijo nacionalnih zakonodaj z namenom izgradnje notranjega trga in zahteva, da države članice sodelujejo in usklajujejo svojo ekonomsko in skupno trgovinsko politiko.

Rimska pogodba je tvorila gospodarsko osnovo Evropske skupnosti, poznejše pogodbe pa so vnesle bolj jasen političen program.⁴ Dokončno reorganizacijo je dosegla Pogodba o Ustavi za Evropo, ki predstavlja zgodovinski mejnik v razvoju poglobljene evropske integracije.

2.3 Enotni evropski akt

Bela knjiga, ki jo je izdala Evropska komisija leta 1985, je ugotovila, da kljub dolgotrajnemu obstoju Evropske skupnosti njen cilj izgradnje notranjega trga še ni bil dosežen. Obstajalo je namreč še preveč nacionalnih predpisov, ki so onemogočali popolno sprostitev in integracijo nacionalnih tržišč. Z namenom, da bi Skupnost postala močna

⁴ To zlasti velja za Maastrichtsko pogodbo, medtem ko sta Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice relativno neuspešno poskušali reorganizirati evropske institucije za sprejem novih držav članic.

gospodarska enota in dosegla popoln potencial notranjega trga, da bi se lahko odzvala izzivu zunanje konkurence in dosegla popoln gospodarski uspeh, je bilo treba napraviti naslednji korak – tj. doseči dokončno izgradnjo notranjega trga. V ta namen so države članice podpisale novo pogodbo – **Enotni evropski akt**.

Glavni namen tega akta je bil odpraviti preostale ovire za izgradnjo notranjega trga z obsežno harmonizacijo nacionalnih zakonodaj. Izgradnja naj bi bila dosežena do 31. decembra 1992. Poleg tega je ta akt razširil pristojnost Skupnosti in določil prehod od soglasja h glasovanju s kvalificirano večino, da bi pospešil sprejemanje evropske zakonodaje na področju notranjega trga. Naslednja sprememba, ki jo je vnesel EEA, je bila na področju skupne zunanje politike, ki pa je od držav članic samo zahtevala, da pri vodenju svoje zunanje politike upoštevajo tudi zunanjo politiko drugih držav članic.

2.4 Maastrichtska pogodba – Pogodba o Evropski uniji (PEU)

Ta pogodba je bila ena najpomembnejših pogodb v razvoju evropske integracije in je prinesla izredno pomembne novosti. Začela je veljati 1. novembra 1993. Njen glavni prispevek k razvoju Evropske skupnosti je bil v vzpostavitvi Evropske unije kot tesnejše integracije, s tem da je vnesla idejo **ekonomske, monetarne in politične unije**. S to pogodbo Evropska unija ni dobila lastne pravne osebnosti – to bo dobila šele z veljavo Ustavne pogodbe, in zato izvajanje pristojnosti pod Maastrichtsko pogodbo izvaja preko institucij ES. Pogodba je tudi vnesla trenutno še obstoječo **strukturo treh stebrov**, in sicer Evropsko skupnost, Skupno zunanjo in varnostno politiko in Pravosodje in notranje zadeve.

Prvi steber je sestavljen iz Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM), do leta 2002 pa tudi Skupnosti za premog in jeklo. Maastrichtska pogodba je Evropski skupnosti dodala nova področja pristojnosti, in sicer več socialnih določb (kot je Listina socialnih pravic), uvedla državljanstvo Unije, z ustanovitvijo skladov in pomoči je okrepila gospodarsko skladnost, obenem pa je tudi razširila pristojnosti ES na področje izobraževanja, javnega zdravja, zaščite potrošnikov, kulture, vseevropskih omrežij, industrije in sodelovanja na področju razvoja. Zaščita okolja je po tej pogodbi postala tretji najpomembnejši cilj ES (za ekonomskimi in socialnimi cilji). Pogodba določa dve glavni načeli, in sicer načelo subsidiarnosti in sorazmernosti, ki sta v primeru dvoma merili za razdelitev pristojnosti med državami članicami in institucijami ES.

Drugi in tretji steber EU sta politične narave in predstavljata ločen in samostojen del Pogodbe o EU, ki deluje po pravilu medvladnega sodelovanja in ne po načelu naddržavnosti kot ES. Ta del vsebuje vrsto načel in določa sodelovanje držav članic na področju zunanje politike, varnosti in morebiti tudi obrambe ter sodelovanje in določanje skupnih politik na področju sodnih in notranjih zadev.

2.5 Amsterdamska pogodba

Amsterdamska pogodba je bila podpisana leta 1997 in je začela veljati 1. maja 1999. Njena naloga je bila, da ponovno pregleda politike Unije in njeno institucionalno strukturo, da bi tako zagotovila njihovo učinkovitost, ki je bila nujno potrebna za delovanje Evropske unije 25 držav.

Unija je po Maastrichtski pogodbi dobila več pristojnosti in zato je bilo potrebno razširiti področja, na katerih bodo sprejemali odločitve s kvalificirano večino. V primerjavi s politično ambiciozno Maastrichtsko pogodbo se zdi, da Amsterdamska pogodba ni veliko dosegla in je bila kritizirana, ker ni zadovoljivo rešila vprašanja institucij in jih primerno pripravila na ponovno razširjeno članstvo.

Kljub relativnemu neuspehu je Amsterdamska pogodba le prispevala k razširitvi pristojnosti Evropske skupnosti, preštevilčila je člene v PES in PEU in tudi dodala 24 področij, ki so prešla na glasovanje s kvalificirano večino. Ta pogodba ima zaslugo, da je iz PEU v PES vnesla določbe o azilu in imigraciji, ki tako zapadejo pod pristojnost Evropskega sodišča. K PES je bil dodan protokol, ki je v Skupnost vnesel Schengenski aquis (pravni red), ki odpravlja kontrolo pri prehodu meje za državljane EU,⁵ socialne pravice pa so bile utrjene s tem, da je bila Listina o socialnih pravicah vključena v besedilo Pogodbe o ES. Pomembno je tudi dejstvo, da je pogodba področje sodnega sodelovanja na civilnem področju iz tretjega stebra prenesla v prvi steber in s tem postavila temelj za oblikovanje enotnega območja svobode, varnosti in pravice. Končno je Amsterdamska pogodba v Pogodbo o EU vnesla tudi idejo tesnejšega sodelovanja, ki državam članicam, ki želijo pospešiti poglobljeno integracijo na določenih področjih, ki še niso bila predmet evropske zakonodaje, dovoljuje, da to izvedejo.

2.6 Pogodba iz Nice

Pogodba iz Nice je bila podpisana decembra 2000 in je stopila v veljavo šele 1. februarja 2003. Njena glavna naloga je bila reorganizacija institucij ES in priprava le-teh na razširjeno članstvo, kar ni bilo rešeno v Amsterdamu. Glavna vprašanja Pogodbe iz Nice so zadevala sestavo Komisije, ponderiranje glasov v Svetu in možno razširitev glasovanja s kvalificirano večino. V drugem stebru na področju varnosti in obrambe 25. člen PEU predvideva nadzor mednarodnega dogajanja in v ta namen je Evropski svet sklenil, da se ustanovijo Evropske sile za hitro posredovanje (*European rapid reaction force*). Na področju tretjega stebra pa je določeno sodelovanje z Evropsko enoto za pravosodno sodelovanje (Eurojust), ki jo sestavljajo nacionalni tožilci in sodniki, ki so neodvisni od držav članic.

V Nici je bila s strani 15 držav članic tudi podpisana Listina človekovih pravic Evropske unije, ki pa ni postala pravno obvezna. Vsebuje osebne, politične, ekonomske, socialne in

⁵ Velika Britanija in Irska sta si izgovorili odstop od tega protokola, Slovenija pa se aktivno pripravlja in posodablja svoje kadre in informacijsko tehnologijo, da bi čim prej postala članica.

družbene pravice, ki so bile prej vsebovane v različnih mednarodnih, evropskih in nacionalnih zakonih in ustavah. Ta listina sedaj tvori del Evropske ustavne pogodbe.

3 Konvencija o prihodnosti Evrope

Vendar pa se je takoj po tej pogodbi izkazalo, da ljudje ne sledijo hitremu političnemu razvoju in da je "evropsko državljanstvo" lažje zapisati kot vzbuditi v zavesti ljudi. Po vsej Evropi se govori o evropskem nezadovoljstvu (*EU Malaise*), ki naj bi se pri ljudeh odražalo v (upravičenem ali neupravičenem) dojemanju Evropske unije kot nedemokratske, oddaljene birokracije, ki ima načrte, ki niso usklajeni z vizijo samih državljanov. Tako se Evropski uniji očita, da se postopki odločanja sprejemajo daleč od ljudi, da je Svet EU nedemokratska institucija, ki ne odgovarja nacionalnim parlamentom niti Evropskemu parlamentu, da se Komisija ukvarja samo z vsakodnevnimi podrobnostmi ter da je Evropski parlament praktično debatni center brez moči. To neugodje se je odrazilo v vse večji nepriljubljenosti evropskih institucij: v Veliki Britaniji se tako pogosto govori o popolnem izstopu iz Unije, Danska si je izgovorila veliko izstopnih pravic (*opting-out*) glede novih pristojnosti iz Pogodbe iz Maastrichta, referendum o uvedbi evra ni uspel na Danskem in Švedskem, Irska je sprva na referendumu nasprotovala Pogodbi iz Nice in v Franciji je predsedniški kandidat, ki je zagovarjal izstop iz enotnega trga in enotne valute, dobil precejšnjo podporo. Konstantno oddaljenost Unije od ljudi kaže nizka udeležba na volitvah v Evropski parlament, poleg tega pa je tudi relativno malo ljudi v starih državah članicah podpiralo razširitev Evropske unije. Evropska unija je torej v stanju, ko množice državljanov ne delijo ideologije njihovega vodstva, pri čemer ima slednje vse višje cilje – razširitev na vzhod, lizbonska strategija, še tesnejše sodelovanje.

Ker so bili dosežki Pogodbe iz Nice minimalni in prehodne narave,⁶ je Evropski svet k Pogodbi iz Nice dodal **Izjavo (št. 23) o prihodnosti Unije**, v kateri je predvidel odprto diskusijo, ki bi vodila do nove medvladne konference, ki bi odločala o spremembah ustanovitvenih pogodb. Leto dni zatem, decembra 2001, je Evropski svet v Laeknu sprejel podobno izjavo, v kateri se je Unija zavezala postati bolj demokratična, pregledna in bolj učinkovita ter pripraviti pot za sprejem Ustave za državljane Evrope (znana kot **Laekenska deklaracija**).⁷ Ker je obstajalo soglasje o tem, da vprašanje evropske integracije ne zadeva samo vlad držav članic, ampak vse državljane Evropske unije, je bilo preko civilne družbe in forumov⁸ potrebno zagotoviti čim širšo in demokratično debato, v okviru katere bi lahko evropski državljani bistveno prispevali k ustvarjanju evropske ustavne pogodbe in bi se na ta način Unija približala državljanom.

⁶ Za komentar glede Pogodbe iz Nice glej Bradley K., *Institutional Design in the Treaty of Nice*, CMLRev. 2001, str. 1095-1124.

⁷ Laekenska deklaracija dostopna na http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

⁸ Ustanovljeno je bilo futurum spletno mesto: http://europa.eu.int/futurum/form_convention, kjer so lahko posamezniki, poslovne organizacije, akademiki in druge zainteresirane organizacije posredovali svoje vidike in mnenja.

Evropski svet je posledično sklical **Konvencijo o prihodnosti Evrope**, ki naj bi presodila temeljna vprašanja prihodnjega razvoja Unije:

- kako v skladu z načelom subsidiarnosti organizirati natančno delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami;
- kakšen naj bo status Listine temeljnih pravic, ki je bila razglašena v Nici;
- kako poenostaviti ustanovitvene pogodbe, tako da bodo jasnejše in boljše razumljive, ter da bo odpravljen demokratični primanjkljaj ter povečane učinkovitost, preglednost in zakonitost;
- kakšno vlogo naj imajo nacionalni parlamenti v evropski arhitekturi.

Konvencija je zagotavljala sodelovanje ne samo predstavnikom nacionalnih vlad tedaj še petnajstih držav članic in trinajstih držav kandidat, ampak tudi predstavnikom nacionalnih parlamentov, Evropskega parlamenta in Komisije, trinajstim opazovalcem Ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij, predstavnikom evropskih socialnih partnerjev in varuhu človekovih pravic. Konvencija je delovala od februarja 2002 do julija 2003 in je pod vodstvom Valeryja Giscarda d'Estainga ter s sodelovanjem institucij EU, držav članic in kandidat pripravila obsežen osnutek Ustavne pogodbe. Ta osnutek je predsedstvo Konvencije 20. junija 2003 predstavilo na sestanku Evropskega sveta v Solunu. Jeseni 2003 se je začela medvladna konferenca, na kateri so se dogovarjali o spornih vprašanjih iz osnutka, tako da je bilo končno besedilo Pogodbe o Ustavi za Evropo s strani držav članic podpisano 29. oktobra 2004 v Rimu.

4 Pogodba o Ustavi za Evropo

4.1 Struktura Ustavne pogodbe

Ustavno pogodbo sestavljajo **preambula in štirje deli**. Preambula izhaja iz evropskih kulturnih, verskih in humanističnih temeljev, pri čemer priznava nacionalno navezanost ljudi na svojo državo, a gradi na prepričanju, da so narodi Evrope kljub temu odločni preseči delitve in skupaj graditi prihodnost. Ta prihodnost je po navedbah preambule v enotni **Evropi, združeni v raznolikosti** (*united in diversity*), ki naj s spoštovanjem ljudi in Zemlje postane vzor drugim civilizacijam na svetu.

Prvi, ustavni del, v 60ih členih definira Unijo, njene vrednote, cilje in delitev pristojnosti med državami članicami in Unijo, oblikuje institucije, pravne akte, vsebuje finančni okvir in določbe glede članstva v EU.

Drugi del predvideva vključitev Listine temeljnih pravic (*Charter of fundamental rights*). Poleg same vključitve Listine temeljnih pravic v Ustavno pogodbo le-ta predvideva tudi pristop Evropske unije k Evropski konvenciji človekovih pravic (I-9. člen).

Tretji del, ki je najobsežnejši, vsebuje določbe o skupnih politikah unije in večinoma povzema Pogodbi o ES in EU glede notranjega trga (štiri svoboščine), monetarne politike, zaposlovanja, kmetijstva, transporta, varstva potrošnikov, okolja ipd.; sodnega sodelovanja na področju civilnih in kazenskih zadev ter policijskega sodelovanja; glede področij, kjer

lahko Unija deluje usklajevalno (javno zdravje, kultura, izobraževanje, industrija, upravno sodelovanje); glede zunanje in varnostne politike; glede institucionalnega delovanja Unije in glede proračunskega načrtovanja.

Četrti del obsega prehodne in končne določbe.

Osrednje točke Ustavne pogodbe so naslednje:

1. vse obstoječe pogodbe bodo preklicane,
2. Ustavna pogodba postavlja temelje nove Evropske unije, ki bo zamenjala obstoječo Evropsko unijo,
3. daje pravno osebnost Uniji,
4. določa, da sta Ustavna pogodba in pravo Evropske unije primarna,
5. daje obvezni status Listini človekovih pravic,
6. ustanavlja mesto ministra za zunanje zadeve Unije,
7. ustanavlja mesto predsednika Evropskega sveta z mandatom dveh let in pol,
8. uvaja pravico ljudske iniciative državljanov EU,
9. preoblikuje tipologijo pravnih aktov EU,
10. določa izključne pristojnosti Evropske unije in deljene pristojnosti z državami članicami,
11. določa postopek soodločanja kot 'redni zakonodajni postopek' in imenuje ostale načine glasovanja v Svetu kot 'posebne zakonodajne postopke',
12. razširja glasovanje s kvalificirano večino po običajnem zakonodajnem postopku (soodločanje na 44 področij, od katerih je 19 novih). Glasovanje s kvalificirano večino v Svetu je razširjeno na 16 področij preko posebnih zakonodajnih postopkov s petimi novimi področji.

4.2 Splošno o novostih Ustavne pogodbe

Najpomembnejše novosti, ki jih prinaša Ustavna pogodba, so nova enotna struktura Unije, ki je pravna oseba in nadnacionalna organizacija, zasnovana na temeljnih načelih, ki so skupna Uniji in državam članicam, kot so spoštovanje demokracije, človekovih pravic, prava in solidarnosti. Zanimivo je tudi, da Ustavna pogodba opredeljuje gospodarski sistem unije kot socialno-družbeno tržno gospodarstvo. Ustavna pogodba določa pristojnosti Unije in držav članic, razširja pristojnost Evropskega parlamenta pri zakonodajni dejavnosti in določa reorganizacijo ostalih institucij, postavlja novo pravilo za določanje kvalificirane večine, zmanjšuje število zakonodajnih postopkov od petnajst na šest in določa nadnacionalnost – primarnost teh pravnih pravil nad nacionalnimi pravili.

Zelo zanimive so tudi nove določbe glede demokratičnega življenja v Uniji. Od tega je posebnega pomena načelo participativne demokracije, ki državljanom Unije podeljuje pravico zakonodajne pobude (I-47.člen). Četrti odstavek tega člena namreč omogoča, da **najmanj milijon državljanek in državljanov iz večjega števila držav članic pozove Komisijo, da predloži ustrezen predlog za sprejem pravnega akta**, za katerega državljani sodijo, da bi ga bilo za namene izvajanja Ustavne pogodbe potrebno sprejeti. Ta določba torej spodbuja neposredno demokracijo in državljansko pobudo na podlagi peticije,

ki ima vsaj milijon podpisnikov. Ta pravica omogoča zastopanje interesov manjšine, ki predstavlja komaj dve tisočini vseh prebivalcev Unije in ima možnost vplivanja na zakonodajno pristojnost Komisije.⁹ Ta določba bo predmet nadaljnje implementacije v obliki evropskega zakona, ki bo natančneje določal postopek in minimalno število držav, iz katerih morajo biti pobudniki.

4.3 Definicija Unije in temeljne vrednote in cilji Evropske unije

Nova Evropska unija, ki bo ustanovljena z Ustavno pogodbo, bo naslednica Unije, ki je bila ustanovljena po Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o Evropski skupnosti. To zagotavlja nasledstvo in pravno kontinuiteto. **Obstoječe pogodbe bodo v celoti preklicane, obstoječa zakonodaja, vključno s sodno prakso, pa bo ostala veljavna.** Ustavna pogodba kot temeljni pravni dokument ustanavlja **Unijo državljanov in držav Evrope.** Ustavna pogodba tudi poudarja, da je Unija odprta za vse evropske države, ki spoštujejo enake vrednote in so pripravljene, da jih skupno varujejo.

Osnovne vrednote, ki jih razglašata Ustavna pogodba, so osnovne pravne in pragmatične vrednote ter politični cilji, skupni državljanom Unije. Pravne vrednote so prevzete iz 6. člena Pogodbe o Evropski uniji, ki razglašata načelo svobode, demokracije, vladavine prava, spoštovanja človekovih pravic in svobodščin, zaščito pravic manjšin in enakopravnosti ter spoštovanje nacionalne identitete držav članic. Poleg naštetih političnih pravic Ustavna pogodba uvršča med temeljna načela tudi ekonomske svobodščine notranjega trga – svobodo pretoka blaga, storitev, kapitala in državljanov ter svobodno konkurenco na ozemlju celotne Unije. Vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva je prepovedana. Pri izvrševanju politike Unije mora le-ta upoštevati tudi zaščito potrošnikov.¹⁰

Cilji Unije so, da pospešuje mir, vrednote in blaginjo državljanov; zagotavlja območje svobode, varnosti in pravice ter skupni trg z neizkrivljeno konkurenco; v Evropi ustvarja trajnostni razvoj, zasnovan na gospodarski rasti, stabilnosti cen, visoko konkurenčnem tržnem gospodarstvu, visoki ravni zaščite in izboljšani kakovosti okolja. Unija tudi podpira znanstveni in tehnični razvoj; preprečuje vse vrste diskriminacije in pospešuje pravičnost, socialno varstvo, enakopravnost med spoloma, solidarnost med generacijami ter zaščito pravic otrok. Unija si prizadeva tudi za gospodarsko, socialno in ozemeljsko enotnost in solidarnost¹¹ med državami članicami.

Zgoraj navedeni cilji in temeljne vrednote predstavljajo **odlično sintezo civilnih pravic in ekonomskih svobodščin**, na katerih sloni Unija. Te določbe, ki omenjajo tudi splošne družbene vrednote in zaščito okolja, poudarjajo, da Unija nima več samo ekonomskih ciljev, ampak tudi splošne družbeno-socialne cilje, vključno s skrbjo za varstvo okolja.

⁹ *Editorial, European Law Review, 2003, 28(4), str. 449-450. Upoštevajoč skupno število prebivalcev EU je zahtevani milijon podpisnikov nižji prag od slovenske zahteve 5000 podpisov za zakonodajno pobudo.*

¹⁰ *Mnoga zgoraj navedena načela so specifično izvedena v drugih delih Ustavne pogodbe, kot npr. v delu Politike in delovanje Unije, kjer so razglašena načela, ki jih je treba upoštevati, in predstavljajo meje pri določanju politike. Pri določanju teh meja pa se uporablja pravilo sorazmernosti. Druge svobodščine se nahajajo v II. delu Ustavne pogodbe - Listina temeljnih pravic Unije.*

¹¹ *Glej VIII. poglavje – Implementacija klavzule o solidarnosti.*

Za izpolnitev teh ciljev so države članice prenesle pristojnosti, določene v Ustavni pogodbi, na Unijo. Te pristojnosti se izvajajo s specifičnimi instrumenti v okviru enotnega institucionalnega okvirja. V mednarodnih odnosih pa si bo Unija za zaščito svojih vrednot in interesov prizadevala za zagotovitev miru in varnosti ter stabilnega razvoja sveta, solidarnosti in medsebojnega spoštovanja med narodi, za zagotovitev svobodne trgovine, odpravo revščine, spoštovanja človekovih pravic in pravic otrok. Unija se tudi zavezuje spoštovati pravila mednarodnega javnega prava in Listine Združenih narodov.

4.4 Definicija Unije in njeno razmerje do držav članic

Evropska unija po definiciji I-1. člena ostaja **nadnacionalna organizacija mednarodnega prava, ki ima samo tiste pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice za doseg skupnih ciljev**. To določilo tudi poudarja, da je Ustavna pogodba Unije rezultat volje državljanov in držav članic. S tem se poudarja dejstvo, da bo **Ustavna pogodba služila državljanom Unije in državam članicam**, upoštevajoč tudi ta vrstni red.

Z vsako novo pogodbo (Enoten evropski akt, Pogodba o EU, Pogodba iz Nice) so države članice prenesle dodatne pristojnosti na evropske institucije. Z leti je postalo zelo nejasno, katere pristojnosti so bile dejansko podeljene Uniji in katere so še zmeraj pridržane državam članicam. Ker je za delovanje Unije zelo nevarno, če države članice čutijo, da evropske institucije prekoračijo podeljene pristojnosti, je bilo pri oblikovanju Ustavne pogodbe zelo pomembno, da se jasno postavijo meje pristojnosti.

I-11. člen Ustavne pogodbe posledično določa, da se pristojnosti Evropske unije presojujejo po **načelu podelitve pristojnosti** (*fr. competences d' attribution*). To pomeni, da nimajo evropske institucije svoje lastne pristojnosti, ampak samo tiste, ki so jih delegirale države članice, in nimajo pravice, da prekoračijo te pristojnosti. Ustavna pogodba v členih I-11 do I-18 izrecno določa obseg pristojnosti Unije, ki so jih države članice prenesle nanjo.

V tem okviru je zelo pomembno **načelo subsidiarnosti**, določeno v drugem odstavku I-18. člena Ustavne pogodbe. Namen načela subsidiarnosti je zagotoviti, da so odločitve sprejete kar se da blizu državljanom ter da se konstantno preverja, ali je ukrepanje na ravni Evropske unije upravičeno v luči zmožnosti nacionalnih, regionalnih ali lokalnih oblasti. Bolj specifično rečeno, v skladu s tem načelom Unija ne ukrepa (razen na področjih, na katerih ima izključno pristojnost), razen če bo to ukrepanje lahko bolj učinkovito, kot bi bilo ukrepanje na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.¹²

¹² Glej Bedrač J., *Načelo subsidiarnosti v pravu EU in njegov pomen za delovanje državnih in poddržavnih oblasti, Lex localis, 2005, let. 3, št. 1, str. 85-102.*

4.5 Delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami

Čeprav je Ustavna pogodba ustanovila enotno Unijo, ta Unija temelji na delitvi pristojnosti med državami članicami in Unijo. Vladanje torej temelji na delitvi suverenosti, kjer države članice zadržujejo glavno suverenost in niso podrejene enote. To Unijo razlikuje od federacije, kjer je posebno poudarjena zahteva soglasja federacije pri glasovanju na določenih področjih pristojnosti enot. Ta ureditev označuje Unijo kot mešano obliko organizacije mednarodnega prava in tudi sama Ustavna pogodba priznava ta soobstoj. Po drugi strani pa glasovanje s kvalificirano večino na vedno številnejših področjih zagotavlja obstoj Unije kot naddržavne suverene organizacije in tako zagotavlja dejanski ustavni režim na teh področjih.

Ustavna pogodba določa sprejemljiv model za razdelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami. Predlaga sistem treh različnih kategorij pristojnosti s specifičnimi pravili kontrole in varovanjem pravila subsidiarnosti. Ustavna pogodba natančno določa svoje pristojnosti in pooblastila, ki so jih države članice prenesle na Unijo. Pristojnosti so razdeljene na:

- pristojnosti, ki izključno pripadajo Uniji (I-13. člen),
- deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami (I-14. člen),
- pristojnosti držav članic, na katerih ima Unija podporno vlogo (I-17. člen).

4.5.1 Izključne pristojnosti

Na področjih izključnih pristojnosti lahko uzakoni zakonodajo in druge obvezne akte samo Unija. Države članice lahko sprejmejo zakonske akte samo s pooblastilom Unije. Izključne pristojnosti so našteve v I-13. členu, in sicer so to:

- področje carinske unije,
- skupna trgovinska politika,
- konkurenca,
- monetarna politika za države, ki so sprejele evro, in
- zaščita morskih bioloških virov.

Tudi sklenitev mednarodne pogodbe je v izključni pristojnosti Unije, ko je to določeno v zakonodajnem aktu Unije ali pa je to potrebno za izvrševanje notranjih pristojnosti.

Unija bo usklajevala socialno, zaposlitveno in skupno zunanjo in varnostno politiko in bo imela pravico, da določa in izdaja navodila na teh področjih. Države članice bodo izvajale svojo ekonomsko politiko (člena I-12(3) in I-15), Unija pa ima pravico, dajati navodila za usklajevanje le-teh.

4.5.2 Deljene pristojnosti

Unija si z državami članicami deli pristojnost, kjer Ustavna pogodba tako določa, torej ne na področju izključne in podporne pristojnosti. Deljene pristojnosti se nanašajo na:

- notranji trg,
- socialno politiko,
- ekonomsko, socialno in ozemeljsko kohezijo,
- kmetijstvo in ribištvo,
- varstvo okolja,
- zaščito potrošnikov,
- transport, vseevropska omrežja za transport, telekomunikacije in energetska infrastrukturo,
- področje svobode, varnosti in pravice in
- skupno skrb za varstvo javnega zdravja.

Glavna kritika deljenih pristojnosti je v tem, da razširjajo pristojnosti Unije in kot take predstavljajo dodatne izključne pristojnosti. Sama beseda 'deljene' je zavajajoča, ker lahko države članice izvajajo svojo pristojnost samo, ko 'Unija ne izvaja pristojnosti ali pa je odločila, da jo bo prenehala izvrševati'.¹³ Če natančno beremo ta stavek, vidimo, da pravzaprav določa prenos pristojnosti nazaj državam članicam. Ustavna pogodba sama ne določa nobenih procesnih pravil za vrnitev pristojnosti, torej moramo zaključiti, da bo o tem moral odločiti Evropski svet s soglasjem.

4.5.3 Podporne pristojnosti

Poleg navedenih Ustavna pogodba v I-17. členu določa podporno, usklajevalno in dopolnilno pristojnost Unije na področjih zaščite in izboljšanja zdravja ljudi, industrije, kulture, turizma, vzgoje, športa in usposabljanja mladih, civilne zaščite in upravnega sodelovanja. Poudariti je treba, da je pristojnost pod tem določilom samo podporna ukrepom, ki so jih izdale države članice. Torej države članice zadržijo precejšnjo svobodo odločanja in primarno odgovornost za izvajanje teh področij, Unija pa na teh področjih nima pravice harmonizirati nacionalne zakonodaje.

4.6 Pravna osebnost unije

Po sedaj veljavnih pogodbah Evropska unija nima pravne osebnosti, ampak imajo le-to samo Evropska skupnost in EURATOM. Zaradi tega je Unija po Maastrichtski pogodbi lahko delovala samo preko institucij Evropske skupnosti. I-7. člen Ustavne pogodbe pa določa, da **ima Unija pravno osebnost**.¹⁴ Lastna pravna osebnost Unije je pomembna

¹³ Drugi odstavek I-12. člena Ustavne pogodbe.

¹⁴ Ta določba tudi pojasnjuje določbo 24. člena PES, kjer ni bilo popolnoma jasno, ali Svet sklepa mednarodne pogodbe v imenu držav članic ali v imenu Unije na podlagi samodoločene pravne osebnosti. Pogodba iz Nice je zaradi jasnosti dodala odstavek k 24. členu, ki določa, da sporazumi, ki jih sklene Svet, zavezujejo tudi institucije

zaradi zagotovitve učinkovitega delovanja, pravne varnosti, transparentnosti in lastne avtonomije. Neposredna posledica pravne osebnosti je, da ima Unija pravico sklepati mednarodne sporazume, ki zavezujejo države članice na vseh področjih pristojnosti delovanja Unije. Ima procesno sposobnost – torej lahko toži in je tožena, lahko je članica mednarodnih organizacij in pristopa k mednarodnim konvencijam.

Pravna osebnost je pogoj, da je Unija subjekt mednarodnega javnega prava. Praktičen rezultat pravne osebnosti pa je tudi povečanje vpliva Unije z enotnim glasom, ki izraža enotno stališče držav članic. Ustavna pogodba tudi določa, da bo Unija imela svoj lastni proračun (III-404. člen), kar bo še dodatno prispevalo k njeni samostojnosti.

4.7 Unija - enotna, vendar razdružljiva

4.7.1 Odprava tristebne strukture Unije

Ustavna pogodba ustanavlja eno in enotno Unijo in s tem ukinja tristebno strukturo, ki jo je vnesla Maastrichtska pogodba. Po Ustavni pogodbi je skupna zunanja in obrambna politika del V. naslova, ki se po Ustavni pogodbi imenuje 'Zunanjepolitično delovanje Unije',¹⁵ medtem ko je pravosodno in policijsko sodelovanje v kazenskih zadevah zajeto v IV. naslovu – Območje svobode, varnosti in pravice. Ta naslov zajema tudi tretji steber, ki vsebuje pristojnosti sedanje Skupnosti na področju vizumov, azila, migracije in ostale politike, ki urejajo prosto gibanje ljudi.

Ustavna pogodba razširja načelo primarnosti na področje **policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah**. To pomeni, da se to področje sedaj ureja preko evropskega zakona in okvirnega zakona.¹⁶ Po prvem odstavku I-33. člena se evropski zakoni sprejemajo na predlog Komisije, vendar pa države članice niso popolnoma brez pobude na tem področju in lahko po III-264. členu vsaj četrtnina držav članic da zakonodajno pobudo. Torej je integracija tega stebra dosežena z enotno zakonodajo po rednem zakonodajnem postopku pod zahtevo večinskega glasovanja. Zahteva po soglasju je omejena na zakone in okvirne zakone, ki ustanavljajo Evropsko javno tožilstvo, katerega naloga bo preganjati kazniva dejanja zoper finančne interese Unije in z odločbo Sveta bo v prihodnje ta funkcija razširjena tudi na preganjanje hujših kaznivih dejanj čezmejnih

Unije. S tem je Unija dobila de facto funkcionalno pravno osebnost in s tem sposobnost sklepati sporazume s tretjimi državami. I-7. člen Ustavne pogodbe torej odpravlja vse dvome.

¹⁵ Naslov o zunanjepolitičnem delovanju Unije zajema določila glede različnih vidikov zunanjega delovanja:

- Skupna zunanja in varnostna politika;
- Skupna varnostna in obrambna politika;
- Skupna trgovinska politika;
- Politika razvojnega sodelovanja;
- Gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami;
- Humanitarna pomoč;
- Mednarodni sporazumi;
- Odnosi z mednarodnimi organizacijami;
- Izvajanje klavzule solidarnosti.

¹⁶ Glej naslov Nova struktura pravnih aktov.

razsežnosti (III-274. člen). S soglasjem se tudi organizira operacijsko sodelovanje med policijskimi organi. Po I-14. členu je območje svobode, varnosti in pravice postalo področje deljene pristojnosti. Tudi omejitve pristojnosti Evropskega sodišča na tem področju so odstranjene. Obstaja pa izjema, in sicer po III-377. členu Ustavne pogodbe Evropsko sodišče ni pristojno preverjati veljavnosti ali sorazmernosti ukrepov policije ali drugih organov kazenskega pregona držav članic ali za odločanje o izpolnjevanju obveznosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter varovanja notranje varnosti.

Tudi na osnovi vključitve **skupne zunanje in obrambne politike** v Ustavno pogodbo bi lahko trdili, da na tem področju ne bo šlo več samo za medvladno sodelovanje. Dejstvo pa je, da je to področje zelo politično občutljivo. Glede na določila Ustavne pogodbe Komisija ne bo več imela pristojnosti podajati predlogov glede skupne zunanje in varnostne politike, lahko pa podpre pobude zunanjega ministra Unije. Kar zadeva odločanje v Svetu, niso bile dosežene znatnejše spremembe. Zaradi politične občutljivosti tega področja bo tudi po Ustavni pogodbi **soglasje ostalo načelo** pri sprejemanju odločitev na področju skupne zunanje in varnostne politike (III-300. člen), tako da bodo države članice še naprej imele pravico veta. Po obstoječih pogodbah je večinsko odločanje predvideno le za manjše število zadev, kot sta npr. izvajanje odločitev, ki so že bile soglasno sprejete, ali imenovanje posebnega predstavnika za določena politična vprašanja. Poleg tega se bo po Ustavni pogodbi večinsko odločanje uporabljalo tudi v primerih, ko bo Svet odločal na predlog zunanjega ministra Unije, ki ga bo slednji oblikoval na posebno zahtevo Evropskega sveta (člen III-300/2 b).

O vprašanju razširjene uporabe večinskega glasovanja so v okviru Konvencije in medvladne konference potekale obsežne diskusije. Sprejeta rešitev torej za večino ključnih vprašanj ohranja soglasno odločanje, hkrati pa tudi dopušča določeno stopnjo fleksibilnosti. Nova določila tudi predvidevajo, da lahko Evropski svet v prihodnje s soglasjem razširi uporabo odločanja s kvalificirano večino na področju zunanje in varnostne politike (*t.i. switchover* – člena I-40 in III-300), kar pa se ne more zgoditi glede odločanja v vojaških ali obrambnih zadevah.

Glede vprašanj, za katera se uporablja kvalificirana večina, je tudi določeno, da če član Sveta izjavi, da namerava iz *'pomembnih in utemeljenih razlogov nacionalne politike'* nasprotovati sprejetju evropskega sklepa, se o vprašanju ne bo glasovalo in če zadeve ni mogoče drugače rešiti (v prvi vrsti s posredovanjem zunanjega ministra Unije), se lahko zadeva predloži Evropskemu svetu, ki evropski sklep sprejme s soglasjem.

V tem okviru je potrebno omeniti tudi **klavzulo solidarnosti**, ki določa, da Unija in države članice delujejo v duhu solidarnosti, če je kakšna država članica žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek (I-43. člen).¹⁷ Pri tem so Uniji na razpolago vsa sredstva držav članic, vključno z vojaškimi, da pomaga ogroženi državi članici. To je določeno poleg novih določil o civilni zaščiti (III-284. člen).

¹⁷ Nekatera od določil iz klavzule solidarnosti so že danes zajeta v *Izjavi o solidarnosti proti terorizmu*, ki je bila sprejeta na pobudo irskega predsedstva po bombnih napadih marca 2004 v Madridu. Po teh napadih je Evropski svet tudi imenoval Nizozemca notranjega ministra Gijsa de Vriesa za protiterorističnega koordinatorja EU, ki je odgovoren za izmenjavo informacij med državami članicami v povezavi s terorizmom.

Poleg tega Ustavna pogodba uvaja tudi **klavzulo o vzajemni obrambi**, ki zavezuje vse države članice (za razliko od predloga Konvencije, ki je za ta namen predvidevala tesnejše sodelovanje). Vsebina te obveznosti je v tem, da če je katera od držav članic žrtev oboroženega nasilja na njenem ozemlju, so ji ostale države članice zavezane nuditi pomoč z vsemi sredstvi, ki jih imajo na razpolago (I-41(7) člen). Predvideno je, da se bo ta obveznost izvajala v tesni povezavi z Organizacijo Severnoatlantske pogodbe (NATO), pri čemer ta obveznost ne posega v nevtralnost določenih držav članic.

4.7.2 Izstop države članice iz Evropske unije

Čeprav Ustavna pogodba ustanavlja enotno Unijo, pa ta Unija ni nerazdružljiva, kajti Ustavna pogodba sedaj prvič jasno določa **pravico države članice do izstopa iz Unije**.¹⁸

Dosedanje Pogodbe niso vsebovale klavzule o pravici prostovoljnega izstopa. V primeru izstopa, kot je to bilo v primeru Grenlandije, se je ta pravica obravnavala po pravilih mednarodnega javnega prava in še posebno po Dunajski konvenciji o pogodbenem pravu iz leta 1980 (*Law of the Treaties*).

Ustavna pogodba torej sedaj izrecno priznava pravico do izstopa, vendar pa je postopek dolg in kompleksna kombinacija nacionalnega, evropskega in mednarodnega javnega prava. I-60. člen določa, da lahko vsaka država odloči, da bo izstopila iz Unije po pravilih, ki jih določa nacionalna ustava zadevne države. Država članica, ki namerava izstopiti, mora o tem obvestiti Evropski svet. Slednji bo nato izdal navodila, na podlagi katerih bo Unija stopila v pogajanja z državo članico in sklenila izstopno pogodbo. Članstvo zadevne države članice preneha z dnem vstopa v veljavo izstopne pogodbe ali pa dve leti po dnevu notifikacije o izstopu. Evropski svet lahko s sporazumom države članice ta rok tudi podaljša. Pogodbo bo sklenil Svet na podlagi glasovanja s kvalificirano večino. Država članica, ki je izstopila, **lahko ponovno zaprosi za sprejem** v skladu z določili I-58. člena, ki določa pogoje za vstop v članstvo Unije.

4.7.3 Okrepljeno sodelovanje

V okviru vprašanj enotnosti Unije je potrebno izpostaviti tudi določbe o okrepljenem sodelovanju.¹⁹

Politični razvoj Evropske unije je pogosto oviran zaradi nasprotovanja ali nesposobnosti držav članic za sodelovanje. Enega izmed načinov, da se ta težava premaga, predstavlja fleksibilen pristop k raznolikosti. Prepričani, da bo razširjena Unija potrebovala še več fleksibilnosti, so države članice že leta 1997 uvedle novo varovalko razvoja, in sicer v obliki mehanizma 'okrepljenega sodelovanja'. Ta institut omogoča, da se skupini držav članic dovolj uporaba okvirja EU za poglobljeno sodelovanje ali integracijo na področjih, kjer se zdi, da bo to nemogoče izvrševati na ravni vseh držav članic.

¹⁸ Diskusija o možnosti izstopa iz EU je potekala tudi ob spremembi Ustave RS, kjer se je odločalo o morebitni vključitvi izstopne klavzule v določilo 3.a člena URS, kar pa končno ni bilo sprejeto, zanašajoč se na možnost izstopa v skladu s splošnimi načeli mednarodnega javnega prava.

¹⁹ I-44. člen v kombinaciji s členi III-416 do III-423.

Ustavna določila glede okrepljenega sodelovanja se bistveno ne razlikujejo od obstoječih. Edina pomembnejša razlika je v spremembi minimalnega števila udeleženih držav članic, ki je iz obstoječih osem spremenjeno na eno tretjino držav članic. Pri tem pa še naprej velja, da se sme okrepljeno sodelovanje uporabljati samo kot zadnje sredstvo, kar naj prepreči pretirano razslojevanje Unije. Okrepljeno sodelovanje mora biti odprto za vsako državo članico. Čeprav so vse tri zakonodajne institucije udeležene pri končnem pravnem aktu – odobritvi okrepljenega sodelovanja, pa okrepljeno sodelovanje ostaja medvladna pobuda, ki je politično zelo občutljiva. Obstoječe kritike tega procesa namreč izpostavljajo, da okrepljeno sodelovanje slabi solidarnost, povzroča napetosti med starimi in novimi članicami, med bogatimi in revnimi ter posledično vodi do fragmentacije in neenotnosti Unije.²⁰

4.8 Primarnost prava Evropske unije

I-6. člen jasno določa, da sta **Ustavna pogodba in pravo, ki ga sprejmejo institucije Unije pri izvrševanju svojih pristojnosti, nad pravom držav članic**. Primarnost torej ne zajema samo primarnih virov (kot so do sedaj različne pogodbe in v bodoče Ustavna pogodba), ampak tudi sekundarne pravne vire. S tem določilom Ustavna pogodba odpravlja vse dvome, ki so obstajali pri državah članicah glede primarnosti prava Evropske unije. S tem se zagotavlja tudi kontinuiteta prava Evropske skupnosti.

Čeprav so v okviru sprejemanja Ustavne pogodbe mnogi načelo primarnosti kritizirali, pa le-to ni nič novega, ampak le potrjuje sodno prakso na tem področju. Dejstvo, da Pogodba o ES zajema široka področja, ki so običajno v pristojnosti držav članic, je skupaj s teleološkim pristopom Evropskega sodišča in načelom neposrednega učinka²¹ že zelo zgodaj pripeljalo do nasprotja med nacionalnim pravom in pravom Evropske skupnosti. To nasprotje je Evropsko sodišče v zadevi *Costa proti ENEL*²² razrešilo tako, da je odločilo v korist prava Evropske skupnosti in odločilo, da je *'Evropska skupnost nov, samostojen pravni red v mednarodnem javnem pravu in so države članice v korist tega pravnega reda omejile svoje suverene pravice'*. S tem je Evropsko sodišče razglasilo naddržavni značaj Evropske skupnosti, čeprav ni bilo izrecne določbe, ki bi to določala v Pogodbi o EGS.

Po slovenski Ustavi je mednarodno javno pravo del nacionalnega prava, ki pa ima položaj zakona, tako da v hierarhiji pravnih virov ne more biti višje od ustavnih predpisov. Zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo pa je bila Ustava RS spremenjena tako, da je odpravila nasprotje s sodno prakso Evropskega sodišča. 3.a člen slovenske ustave določa, da *'pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij'*. To pravilo torej sprejema načelo primarnosti prava Evropske unije.

²⁰ K. Lenaerts in D. Gerard, *The structure of the Union according to the Constitution for Europe: The Emperor is getting dressed*, *European Law Review*, 2004, str. 305.

²¹ *Pravne norme z neposrednim učinkom so pravne norme evropskega prava s specifičnimi značilnostmi, ki dajejo neposredno pravico posameznikom in so tudi iztožljive – glej Van Gend en Loos, primer 26/62, ZOdl. 1963, str. 3.*

²² *Primer 6/64, ZOdl. 1964, str. 1141.*

4.9 Nova struktura pravnih aktov

Eno pomembnejših sprememb Ustavne pogodbe predstavlja znatno zmanjšanje števila pravnih aktov. Pravni akti, ki ostajajo, so preimenovani, s čimer naj bi postali bolj razumljivi in bolj usklajeni z naravo nacionalnih pravnih aktov.

Institucije Evropske unije trenutno za izvajanje svojih pristojnosti uporabljajo kar petnajst različnih pravnih aktov,²³ medtem ko je Rimska pogodba predvidevala zgolj pet aktov. Razlog za to razmnožitev je dejstvo, da so želeli avtorji Pogodbe o Evropski uniji jasno označiti nova področja skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodnega sodelovanja, med drugim tudi tako, da so izbrali nova imena za pravne akte, ki se uporabljajo na teh področjih. Rezultat navedenega je nepreglednost pravnih norm, ki izvirajo iz različnih institucij, kar otežuje demokratično kontrolo institucij. Poleg tega tudi pravna analiza pokaže, da imajo določeni akti, čeprav z različnim imenom, enake pravne učinke, včasih pa velja celo obratno – aktom z enakim imenom dajejo različne opredelitve.

Poenostavitev pravnih aktov, ki so Uniji na razpolago pri delovanju, je bila posledično pomembna točka Laekenske deklaracije o prihodnosti Unije. Delovna skupina Konvencije o poenostavitvi je delovala pod geslom: *'akti, ki imajo enako naravo in enak pravni učinek, se morajo izvajati po enakih demokratičnih procesnih pravilih.'*²⁴ Konvencija je k poenostavitvi na področju pravnih aktov pristopila tako, da je znižala število pravnih aktov in s tem prekinila njihovo razmnoževanje. Pri tem je Konvencija izhajala iz temeljnega razločevanja med zakonodajnimi in izvršilnimi akti, poznanega v vseh državah članicah, ki je podlaga za boljše opredelitev in delitev pristojnosti ter omogoča resnično hierarhijo pravnih pravil,²⁵ vendar je glede na posebnosti v institucionalni strukturi Unije sprejela razločevanje med zakonodajnimi in nezakonodajnimi akti.

²³ 249. člen Pogodbe o ES opredeljuje naslednjih pet pravnih aktov: uredba, direktiva, odločba, priporočilo in mnenje. Za področje skupne zunanje in varnostne politike Pogodba o EU določa načela in smernice, skupne strategije, skupne ukrepe, skupna stališča in odločitve (12.-15. člen). Za pravosodno in policijsko sodelovanje pa so predvideni še štiri akte: skupno stališče, okvirna odločitve, odločitve in konvencija (34.-37. člen PEU). Za petnajsti pravni akt velja t.i. *sui generis* odločba, ki so jo izumile institucije EU zato, da bi popravile pomanjkljivost iz Rimske pogodbe, ki zavezujočo naravo odločb omejuje na naslovnik. Pogodba je namreč institucijam podelila pristojnost sprejemanja cele vrste odločb, ki niso naslovljene na konkretno stranko. V žargonu institucij se ta vrsta pravnega akta imenuje z nemščkim izrazom 'Beschluss', ki omogoča razlikovanje od odločbe po 249. členu PES, ki se v nemščini imenuje 'Entscheidung'.²³ Večina drugih jezikov pa za obe obliki uporablja enoten izraz, kar lahko vodi do precejšnje zmede.

²⁴ Glej končno poročilo Delovne skupine št. IX o poenostavitvah z dne 29. november 2002: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00424en2.pdf>

²⁵ Lenaerts K., Gerard D., *The Structure of the Union according to the Constitution for Europe: The Emperor is Getting Dressed*, *ELRev* 2004, 29(3), str. 309-310.

4.9.1 Tipologija pravnih aktov

Podobno kot obstoječi 249. člen PES Ustavna pogodba našteva temeljne pravne akte in določa njihove učinke. Določilo I-33. člena predvideva naslednjih šest pravnih aktov (instrumentov):

- evropski zakon,
- evropski okvirni zakon,
- evropska uredba,
- evropski sklep,
- priporočilo in
- mnenje.

Našteti pravni akti so, kot omenjeno, razdeljeni na zakonodajne in nezakonodajne akte. **Zakonodajna akta** sta evropski zakon in okvirni zakon. Skupni imenovalec obeh je dejstvo, da bo sprejem obeh podvržen rednemu zakonodajnemu postopku, tj. skupen sprejem s strani Evropskega parlamenta in Sveta s kvalificirano večino na predlog Komisije (I-34. člen). Ta metoda najbolj udejjanja dvojno demokratično legitimnost zakonodajnega postopka kot izraz volje evropskih državljanov preko Parlamenta in držav članic preko Sveta.²⁶ Ustavna pogodba pa omejuje zakonodajno moč Evropskega parlamenta in Sveta, tako da določa, da ti dve instituciji ne smeta sprejeti aktov, za katere na zadevnem področju ni predviden ustrezen zakonodajni postopek (drugi odstavek I-33. člena). **Nezakonodajni akti** so po drugi strani štirih vrst, in sicer evropske uredbe, evropski sklepi, priporočila in mnenja, kar pomeni znatno racionalizacijo v primerjavi z obstoječim stanjem. Nezakonodajni akti se bodo uporabljali v primerih, ko se Ustavna pogodba izrecno nanje sklicuje, ko evropski zakon ali okvirni zakon Komisiji delegira pooblastilo za sprejem določenega uredbe, ter v primerih, ko je sprejem nezakonodajnih aktov potreben, da se zagotovi enotna izvedba zavezujočega evropskega akta na nacionalni ravni (izvedbeni akti).

Določeno je, da je **evropski zakon** v celoti zavezujoč in se neposredno uporablja v vseh državah članicah. Ta opredelitev po Pogodbi o ES velja za uredbo, pri čemer bo v prihodnje potrebno paziti, da se ne zamenja z novo definicijo **evropske uredbe**, ki nima narave zakona, ampak je samo predpis splošne uporabe za izvajanje zakonodajnih aktov Unije in nekaterih določb Ustavne pogodbe. Evropska uredba je bodisi v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah ali pa je zavezujoča za vsako državo članico, na katero je naslovljena glede doseganja določenega cilja, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro metode in načina uzakonitve. Evropska uredba lahko tudi zavzame obliko evropske delegirane uredbe ali izvedbene uredbe.

²⁶ Razširitev postopka soodločanja pa je vendarle uravnotežena s posebnimi postopki. I-34. člen namreč v drugem odstavku določa: V posebnih primerih, predvidenih v Ustavi, lahko evropske zakone in evropske okvirne zakone sprejme Evropski parlament s sodelovanjem Sveta ali pa Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku.

Evropski okvirni zakon je zakonodajni akt, ki zavezuje naslovno državo članico glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar pa nacionalnim organom prepušča izbiro oblike in metode (vrste nacionalnega akta) izvedbe. Iz te opredelitve izhaja, da je okvirni zakon izenačen z obstoječo direktivo, ki je Ustavna pogodba ne uporablja več. Razmejitev med zakonom in okvirnim zakonom bo, kot vse kaže, enaka kot sedaj, in sicer, da se bodo evropski zakoni uporabljali na področjih, kjer je enotnost prava nujno potrebna, medtem ko se bo okvirni zakon uporabljal bolj za usklajevanje nacionalne zakonodaje na področjih, kjer se ne zahteva popolne enotnosti.

Evropski sklep nima narave zakona, vendar pa je v celoti zavezujoč. Ustavna pogodba poudarja, da če evropski sklep določa tiste, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje. Po novi opredelitvi torej evropski sklep vključuje tako sklep, naslovljen na določenega naslovnika (današnja odločba), kot tudi sklep splošne narave. To je širše od opredelitve odločbe po 249. členu PES, s čimer je popravljena omenjena pomanjkljivost sedanje ureditve, ki zahteva sprejem t.i. sui generis odločb.²⁷

Pravni instrumentarij Unije dopolnjujejo **priporočila in mnenja**, ki so nezakonodajni akti in niso zavezujoče narave, kot je to primer že po obstoječem 249. členu PES.

4.9.2 Delegrana zakonodaja in izvedbeni akti

Ustavna pogodba deli izvedbene pristojnosti, ki so trenutno v 202. členu PES podeljene Svetu, na delegrane evropske uredbe, ki jih sprejema Komisija pod nadzorom zakonodajalca (I-36. člen), in izvedbene akte kot take, ki so namenjeni izvrševanju pravno zavezujočih aktov (I-37. člen).

Vloga Komisije je preoblikovana tako, da je samo njej podeljena pristojnost izdajati **delegrane evropske uredbe**, s katerimi bo Komisija dopolnila ali spremenila nekatere nebitvene določbe evropskih zakonov in okvirnih zakonov. Ta pristojnost Komisije potrjuje njen status izvršilnega organa. Cilj uvedbe kategorije delegranih uredb v nomenklaturu pravnih aktov je v omejitvi podrobnega urejanja področij v okviru temeljne zakonodaje, ki lahko omeji sposobnost pravočasnega odzivanja na spremembe v pravnem okolju, vendar je bilo pri tem pomembno obdržati demokratično legitimnost Unije.²⁸

Ustavna pogodba izpostavlja, da so bistvene določbe zadevnega področja pridržane evropskim zakonom ali okvirnim zakonom in ne morejo biti predmet delegranih uredb. V tem je **temeljna razlika med evropskim zakonom in uredbo**. V skladu s tem je opredelitev večine tehničnih vidikov zakonodajnih aktov lahko delegrana Komisiji, ki pa mora glede vsebine, obsega in trajanja pooblastila upoštevati izvedbene pogoje iz relevantne zakonodaje. Poleg teh pogojev je delegacija podvržena nadzoru dveh zakonodajalcev – Evropski parlament ali Svet lahko namreč sklene preklicati pooblastilo,

²⁷ Uradni slovenski prevod Pogodbe o Ustavni pogodbi za Evropo uporablja izraz 'sklep' in ne 'odločba', kot je temu primer v Pogodbi o ES, pri čemer slovenski prevod sledi nemški verziji, v kateri je sedanjo 'Entscheidung' zamenjal izraz 'Beschluss'. V angleški verziji še naprej ostaja v uporabi beseda 'decision', prav tako v francoski (décision), italijanski (decisione) in še v večini drugih verzij.

²⁸ Lenaerts, Gerard, cit. zg., str. 311.

delegirana uredba pa lahko začne veljati le, če nobeden od njiju ni v določenem roku temu nasprotoval. Glasovanje o vprašanih delegacije zahteva večino v Parlamentu in kvalificirano večino v Svetu.

Ta določila predstavljajo pomembno novost pri sprejemanju odločitev, čeprav je v praksi že v preteklosti Komisija dobila takšno pristojnost na določenih področjih, kot sta npr. notranji trg in varstvo okolja. Očitno je tudi vloga Evropskega parlamenta okrepljena, saj je poleg Sveta pristojen za nadzor nad izvrševanjem zakonodajne delegacije, s čimer je povečana demokratična legitimnost in zmanjšana nevarnost medinstitucionalnih konfliktov, pri čemer je vendarle vprašljivo, kakšen bo dejanski vpliv Parlamenta na vsakdanje delovanje Komisije.

Glede *izvedbenih aktov kot takih* Ustavna pogodba spominja, da so v prvi vrsti države članice pristojne za *de facto* izvajanje pravil Unije. Če pa je posredovanje Unije upravičeno s potrebo po enotnih pravilih izvajanja, se lahko pristojnost izvajanja podeli Komisiji, medtem ko je sprejemanje izvedbenih aktov s strani Sveta EU omejeno na področje skupne zunanje in varnostne politike ter na '*posebno upravičene primere*' (I-37. člen). Izvedbeni akti Unije se lahko sprejemajo z evropsko izvedbeno uredbo ali evropskim izvedbenim sklepom.

Ker Komisija izvršuje pristojnosti, ki so v bistvu podeljene s strani držav članic, je smiselno, da ji pri tem pomagajo odbori predstavnikov držav članic, katerih naloga je podati mnenje o osnutku izvedbenega akta, ki ga predlaga Komisija. Ta nadzorni sistem je znan pod izrazom '*komitologija*'. Ustavna pogodba v tem smislu določa, da se splošna načela in pravila komitologije vnaprej določijo z evropskim zakonom, ki bo sprejet po rednem zakonodajnem postopku in ne več s strani samega Sveta, kot velja po sedanjih ureditvi.

4.9.3 Pravni akti na posebnih področjih

Na področjih skupne zunanje in varnostne politike, evropske varnostne in obrambne politike ter na področju svobode, varnosti in pravice, tj. na področjih drugega in tretjega stebra, se po sedanjih ureditvi sprejemajo akti 'neskupnostne' narave, saj gre za področja medvladnega sodelovanja.

Glede na to, da Ustavna pogodba odpravlja stebrno strukturo Unije, so tudi posebni pravni akti v okviru drugega in tretjega stebra odpravljeni. Posledično bo tudi na teh specifičnih področjih mogoče uporabljati samo omenjenih šest aktov.

Določilo I-40. člena potrjuje, da se na področju skupne zunanje in varnostne politike uporabljajo samo evropski sklepi ter da so 'evropski zakoni in okvirni zakoni izključeni'. Tudi kar zadeva evropsko varnostno in obrambno politiko, se glede na določilo I-41. člena lahko sprejemajo samo evropski sklepi. Na področju svobode, varnosti in pravice pa Ustavna pogodba obstoječe akte nadomešča z zakoni in okvirnimi zakoni (I-42. člen).

Nova arhitektura pravnih aktov Unije, ki temelji na delitvi pravnih aktov na zakonodajne in nezakonodajne, predvideva sprejem prvih za določitev temeljnih pravil določenega področja in osnovne politične odločitve, medtem ko so nezakonodajni akti pridržani manj bistvenim izvedbenim odločitvam. S tem Ustavna pogodba vzpostavlja hierarhijo pravnih norm, čeprav je le-ta zaradi posebnosti v strukturi Unije drugačna kot v nacionalnih pravnih sistemih, in zagotavlja večjo transparentnost in posledično tudi večjo demokratično kontrolo. Pri tem pa je vprašljivo, v kakšnem obsegu bodo nezakonodajni akti, sprejeti neposredno na temelju Ustavne pogodbe, v resnici urejali le manj pomembne odločitve, zlasti če postopke za njihov sprejem primerjamo s posebnimi zakonodajnimi postopki, in zakaj bi se takšni pomembni ukrepi izognili pravi zakonodajni diskusiji s polno vključitvijo Parlamenta.

4.10 Človekove pravice po Ustavni pogodbi

V okviru Konvencije o prihodnosti Evrope se je posebna delovna skupina ukvarjala z vprašanjem vključitve Listine temeljnih pravic EU, razglašene v Nici konec leta 2000, v Ustavno pogodbo in z vprašanjem pristopa Evropske unije k Evropski konvenciji za človekove pravice (EKČP). Ustavna pogodba na podlagi predloga Konvencije v I-9. členu določa naslednje:

1. *Unija priznava pravice, svoboščine in načela, vsebovana v Listini o temeljnih pravicah, ki tvori II. del Ustave.*
2. *Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (...).*

Predvideno je torej, da Listina temeljnih pravic dobi zavezujočo naravo, poleg tega pa naj Unija, ki ji Ustavna pogodba podeljuje pravno osebnost, tudi pristopi k Evropski konvenciji za človekove pravice.

4.10.1 Zavezujoča narava Listine temeljnih pravic EU

Pogodba o EGS, ki je bila sprejeta leta 1957, ni vsebovala nobenih določil v povezavi s človekovimi pravicami. Prvo sklicevanje na človekove pravice je zaslediti šele v preambuli **Enotnega evropskega akta** iz leta 1986. **Maastrichtska pogodba** je nato vnesla določilo F.2 člena, po katerem EU *"spoštuje temeljne človekove pravice, kot jih zagotavlja EKČP in kot izhajajo iz ustavnih tradicij, skupnih vsem državam članicam kot splošna načela Skupnosti."* Šele **Amsterdamska pogodba** iz leta 1997 pa je naredila odločnejši korak k priznanju spoštovanja temeljnih pravic.

Pogodba o EU tako poudarja, da je Unija zavezana spoštovati človekove pravice in temeljne svoboščine (6. člen) in izrecno potrjuje spoštovanje temeljnih socialnih pravic (preambula). Prav tako poudarja spoštovanje pravic, priznanih v EKČP in skozi ustavno tradicijo držav članic, 136. člen PES pa se sklicuje na temeljne socialne pravice, priznane v Evropski socialni listini iz leta 1961. Namesto naštevanja posameznih temeljnih pravic je Amsterdamska pogodba določila postopke za njihovo zaščito. Tako 13. člen PEU daje pristojnost Svetu, da po posvetovanju z Evropskim parlamentom sprejme ustrezne akte za

boj proti diskriminaciji. Mogoči temelji obsegajo diskriminacijo na temelju spola, rase ali etničnega izvora do diskriminacije na temelju vere, prepričanja, invalidnosti, starosti in spolne usmerjenosti. Pomembno je tudi to, da 7. člen PEU določa, da sme Svet v primeru resne in trajne kršitve človekovih pravic s strani države članice odvzeti le-tej njene pravice iz Pogodbe o ES, spoštovanje človekovih pravic pa je tudi eden od pogojev za članstvo novih držav v Uniji (49. člen PEU).

Dejstvo, da pravo Evropske skupnosti ni vsebovalo listine človekovih pravic, ne pomeni, da jih Evropsko sodišče ni priznavalo in ščitilo. Že od začetka evropske integracije je namreč Evropsko sodišče varovalo človekove pravice s svojim pristopom inovativne in domiselne razlage in jemalo navdih iz ustavnih tradicij varovanja človekovih pravic držav članic in jih razglasilo za ustavna načela prava Evropske skupnosti. Evropsko sodišče je že leta 1969 v zadevi *Stauder proti City of Ulm*²⁹ odločalo o človekovi pravici, in sicer o pravici do enakega obravnavanja. Sodišče je odločilo, da pravni akt tedanje Evropske gospodarske skupnosti ni vseboval nobene določbe, ki bi kršila temeljne človekove pravice, katerim pa je vendarle priznalo status splošnih načel prava Evropske skupnosti in predmet pravne zaščite Sodišča. Enako stališče je Sodišče zavzelo v zadevi *Internationale Gesellschaft*³⁰ in potrdilo, da so te pravice del splošnih načel, ki uživajo zaščito Sodišča in izhajajo iz ustavnih tradicij, ki so skupne državam članicam. V zadevi R proti SoS, ex parte BAT³¹ je Sodišče dejalo, da je '*pravica do lastnine, ... priznana kot osnovna človekova pravica v pravnem redu Skupnosti, zaščiten v prvem odstavku 1. člena Prvega Protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in svoboščinah in je tudi vsebovana v členu 17 Listine o človekovih pravicah Evropske unije*'. Podobno stališče je Sodišče zavzelo v zadevi *Jego-Quere et Cie proti Komisiji*³² glede zakonitosti zakonodajnih aktov Komisije in v odločbi *Tokai Carbon proti Komisiji*³³ glede prepovedi, da se osebi dvakrat sodi za isto kaznivo dejanje.³⁴ Čeprav gre za precej obsežno sodno prakso varovanja pravic, je **temu sistemu manjkala preglednost**, ki jo običajno zagotavlja listina pravic. Težava tovrstnega varovanja človekovih pravic je bila tudi v tem, da Evropsko sodišče posameznih pravic ni presojalo v izolaciji, ampak v kontekstu prava Skupnosti, v katerem se je posamezen primer nahajal. Vse to je kazalo na potrebo po sprejemu listine temeljnih pravic kot razumljivega kataloga pravic, ki jih Unija varuje.

²⁹ *Erich Stauder proti City of Ulm – Sozialamt*, primer 29/69, ZOdl. 1969, str. 419.

³⁰ *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, primer 11/70, ZOdl 1970, str. 1125.

³¹ *The Queen proti Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*, primer C-491/01, ZOdl. 2002, str. I-11453, 144. odstavek sodne odločbe.

³² *Jégo-Quééré & Cie SA proti Komisiji*, primer T-177/01, ZOdl. 2002, str. II-02365, 42. odstavek sodne odločbe.

³³ *Tokai Carbon Co. Ltd in drugi proti Komisiji*, primer T-236/01, še neobjavljen v ZOdl.

³⁴ Treba je poudariti, da je tukaj Sodišče razumelo ta ustavna načela kot splošna načela mednarodnega javnega prava, ki so prisotna v nacionalnih pravnih sistemih. To razlikovanje med pravili mednarodnega javnega prava, ki ga pravni red Skupnosti spoštuje, in nacionalnim pravom, je bistveno, kajti drugače bi to pomenilo odkrivanje načela primarnosti prava Skupnosti nasproti nacionalnemu pravu. Poleg tega je potrebno, da so pravice skupne državam članicam, vendar si je tudi v primeru, kjer sporna pravica ni skupna večini tradicij držav članic, Sodišče prizadevalo, da jo zaščiti.

Prvi korak v tej smeri je leta 1989 naredil Evropski parlament s tem, ko je v obliki deklaracije sprejel katalog človekovih pravic.³⁵ Čeprav ta dokument ni bil zavezujoč, se je Evropsko sodišče nanj sklicevalo v primeru *Grogan*.³⁶ Parlamentu je sledil Evropski svet z Dunajsko deklaracijo iz leta 1998, v katerem je postavil zahtevo po programu za doseg bolj skladnega in preglednega varovanja človekovih pravic, za kar je bil podan končni zagon na vrhu v Köhlnu leta 1999. Takratni namen Evropskega sveta je bil oblikovati listino tistih pravic, ki so bile v Uniji že priznane – s tem, ko bi jih razglasili skupaj, bi namreč dosegli večjo prepoznavnost pri državljanih. Listino je oblikoval poseben odbor strokovnjakov ob sodelovanju strokovnjakov Sveta Evrope in je bila svečano razglašena na sestanku Evropskega sveta v Nici decembra leta 2000.

Listina temeljnih pravic EU predvideva varstvo evropskih državljanov v razmerju do evropskih institucij in teles, pa tudi do držav članic, ko te izvršujejo pravo EU.³⁷ Sestavljajo jo preambula in 54 členov, razdeljenih na sedem poglavij:

1. poglavje: Dostojanstvo,
2. poglavje: Svoboščine,
3. poglavje: Enakost,
4. poglavje: Solidarnost,
5. poglavje: Pravice državljanov,
6. poglavje: Sodno varstvo,
7. poglavje: Splošne določbe o uporabi in razlagi Listine.

Na splošno se ta pravila uporabljajo za vsakogar, nekatera pa tudi za skupine ljudi s posebnimi potrebami. Listina vsebuje ne le tradicionalne politične in civilne, ampak tudi socialne in ekonomske pravice. Vsebuje nekatere pravice, ki jih razglašajo že ustanovne pogodbe in EKČP, v skladu s sodobnimi družbenimi trendi pa tudi nekatere dodatne pravice (varovanje osebnih podatkov, bioetika).

Težava v povezavi z Listino je bila v tem, da se države članice v Nici niso mogle dogovoriti glede obvezujoče narave le-te, saj so se bale, da bi to *de facto* pomenilo del evropske Ustave. Posledično je pravna narava Listine ostala nedorečena in obveljala le kot politična deklaracija.³⁸

V okviru priprav Ustavne pogodbe je ponovno nastala možnost podelitve zavezujoče narave Listini človekovih pravic, in sicer preko njene vključitve v samo Ustavno pogodbo, kar je sicer običajna sestavina nacionalnih ustav. Z vključitvijo Listine v II. del Ustavne pogodbe bo torej Evropska unija dobila lastni katalog človekovih pravic, ki jih bodo morale

³⁵ RESOLUTION adopting the Declaration of fundamental rights and freedoms, OJ C120, 16. 05. 1989, str. 51.

³⁶ *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd proti Stephen Grogan in drugim*, primer C-159/90, ZOdl. 1991, str. I-4685

³⁷ Navedena omejitev glede raztezanja Listine na države članice izhaja tudi iz sodne prakse Sodišča ES – glej primer 5/88, *Wachauf*, ZOdl. 1989, str. 2609.

³⁸ Kljub temu so evropska sodišča Listino sprejela kot seznam temeljnih pravic in mu v sodni praksi tudi priznala višji pomen od zgolj politične deklaracije: *max.mobil Telekommunikation Service GmbH proti Komisiji*, T-54/99, ZOdl. 2002, str. II-00313 in *Jégo-Quééré & Cie SA proti Komisiji*, T-177/01, ZOdl. 2002, str. 2365.

spoštovati tako institucije in organi Unije kot tudi države članice pri izvajanju evropske zakonodaje.³⁹

Med verzijo, ki je bila razglašena v Nici, in verzijo, ki je vključena v Ustavno pogodbo, ni bilo večjih sprememb. Izpostaviti pa je potrebno, da je predsedstvo Konvencije o prihodnosti Evrope pripravilo tudi **razlago Listine**. Ta razlaga je dodana k Ustavni pogodbi kot **Deklaracija št. 12**⁴⁰ in poudarja, da razlaga nima pravno obvezne moči, ampak naj služi kot pripomoček k razlagi Listine. Deklaracija vsebuje komentar glede obsega Listine in določa, da ne bo razširjala pravic, ki že obstajajo v nacionalnem pravu. Določa tudi, da se Listina uporablja samo v povezavi z zadevami, ki so predmet prava Evropske unije. Kljub temu obstajajo nekateri dvomi glede strukture Listine, upoštevajoč nekatere nejasnosti in možna nasprotja med pravicami posameznika in javnim dobrim. Učinek same Listine se bo zato videl šele skozi njeno razlago pri Evropskem sodišču.

4.10.2. Evropska konvencija o človekovih pravicah

EKČP iz leta 1950 je akt Sveta Evrope, torej od Evropske unije ločene organizacije, ki ima 45 držav pristopnic.⁴¹ Konvencija je vzpostavila sistem varovanja temeljnih pravic, ki ga zagotavlja Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu. H Konvenciji so pristopile vse države članice EU, sama Evropska unija pa ne. V sedanjem sistemu Sodišče v Strasbourgu ni pristojno presojeti aktov EU, Evropsko sodišče v Luksemburgu pa pri razlagi EKČP tudi ni zavezano upoštevati sodb Sodišča za človekove pravice.

O pristopu EU k EKČP se govori že dolgo časa.⁴² Vendar je leta 1994 Evropsko sodišče izdalo mnenje, po katerem bi lahko le Skupnost in ne Unija pristopila k EKČP, vendar tudi slednje glede na obstoječa določila ustanovnih pogodb ni mogoče, saj za to ne obstaja zadostna pravna osnova. Pristop EU k EKČP bi bil koristen iz več razlogov. Glede na že omenjeno spoštovanje EKČP s strani EU (glej 6. člen PEU) bi dejanski pristop pomenil "podreditev" Unije, njenih institucij in teles specializiranemu zunanjemu razsodišču, pravice iz EKČP bi bilo prizadetim subjektom lažje izvrševati in odpravili bi očitne dvojne standarde. S tem se tudi zmanjša nevarnost različnih razlag enakih določil s strani sodišča v Luksemburgu in v Strasbourgu in za prenos odgovornosti na države članice v primerih, ko morda niti niso imele vpliva na nastanek spornega akta (večinsko odločanje).⁴³

Po veljavi Ustavne pogodbe bo torej Listina postala zavezujoča deklaracija temeljnih pravic, institucije EU pa bodo dobile pravno podlago za začetek postopka pristopa k

³⁹ Glej Karlsson in drugi, primer C-292/97, ZOdl. 200, str. I-2737.

⁴⁰ Deklaracija o razlagi Listine o človekovih pravicah.

⁴¹ Glej seznam držav: http://www.coe.int/T/E/Com/About_Coe/Member_states/default.asp

⁴² Leta 1979 je Evropska komisija izdala memorandum glede pristopa Skupnosti k EKČP – *Bulletin of the European Communities, dodatek 2/79 in pobudo ponovila leta 1990 s posebnim Sporočilom – CONS DOC 10555/90.*

⁴³ To se je zgodilo v primeru *Matthews proti Združenemu kraljestvu*, 24833/94, v katerem je Sodišče za človekove pravice ugotovilo, da je akt ES v nasprotju z EKČP. Države pristopnice Konvencije so odgovorne, da njihovo pravo, pa tudi pravila, ki izhajajo iz prava ES, ne nasprotujejo EKČP. Ker EU ni bila stranka EKČP, je Sodišče razglasilo državo članico za odgovorno za sporno pravilo ES.

EKČP.⁴⁴ Pri tem je potrebno izpostaviti, da se Listina in Konvencija ne izključujeta, ampak bo imela Listina podobno vlogo kot sezname človekovih pravic v nacionalnih ustavah, npr. v Ustavi RS. Kljub temu da torej v Sloveniji veljajo ustavno priznane človekove pravice, to ni pomenilo ovire za pristop k EKČP in za sprejem zunanjega mednarodnega nadzora nad spoštovanjem človekovih pravic s strani *javnopravnih organov RS*. Podobno velja tudi za EU, kateri se že dolgo časa očita, da je Sodišče ES kot notranji organ vrhovna institucija presoje spoštovanja pravic s strani *evropskih institucij* in da torej zunanji nadzor ne obstaja. Res je, da Listina varuje širši obseg pravic, vendar pa to pogosto zagotavljajo tudi ustave držav pristopnic k EKČP – slednja je torej minimalni standard pravic človeka v Evropi. Pri tem je potrebno poudariti, da glede dodatnih pravic iz Listine Sodišče v Strasbourgu ne bo imelo pristojnosti presoje, ampak slednje presoja zgolj pravice iz EKČP. Pristojnosti Sodišča ES in Sodišča v Strasbourgu se bodo tako prekrivale v primeru tistih pravic, ki jih razglašata oba kataloga. Razmerje med Sodiščem ES v Luksemburgu in Sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu je torej enako kot razmerje med slovenskim Ustavnim sodiščem in sodiščem v Strasbourgu. Sodišče Evropske skupnosti bo tudi v primeru pristopa k EKČP ostalo vrhovno sodišče za vprašanja s področja prava EU, Sodišče v Strasbourgu pa vrhovno sodišče za vprašanja EKČP.

Pristop EU k EKČP bi Unijo vključil v učinkovit sistem mednarodnega varovanja človekovih pravic. S privolitvijo v nadzor s strani neodvisnega sodišča bi bila zagotovljena skladnost varstva visokega standarda civilnih in političnih pravic in državljanom Unije dano sporočilo, da Unija ni nad pravom, kar zadeva človekove pravice, ampak imajo nasproti aktom Unije enake pravice kot proti aktom držav članic. Poleg tega bi pristop k EKČP pomenil tudi znak večje skladnosti med EU in širšo Evropo, ki jo zavezuje EKČP. Ne nazadnje pa bi pristop tudi omogočal, da se Unija zagovarja neposredno pred Sodiščem v Strasbourgu.

4.10.3 Demokratično življenje Unije

V členih I-45 do I-47 Ustavna pogodba določa vrsto demokratičnih načel, na podlagi katerih bo delovala Unija in so dejansko pravice posameznih državljanov. Zaradi tega bi lahko dejali, da so te pravice povezane in dopolnilne Listini temeljnih pravic, posebno pravicam III. in V. naslova Listine, ki določata pravico enakopravnosti in državljanske pravice. Demokratična načela so predvsem načelo demokratične enakosti in predstavniške ter participativne demokracije.

Tako je v prvi vrsti določeno, da Unija pri vseh svojih dejavnostih upošteva načelo enakosti svojih državljanov, ki so deležni enake obravnave s strani njenih institucij, organov, uradov in agencij (I-45. člen).

Glede predstavniške demokracije Ustavna pogodba določa, da države članice v Evropskem svetu predstavljajo voditelji držav ali vlad in v Svetu njihove vlade, ki so demokratično

⁴⁴ S pristopom se mora strinjati obstoječih 45 držav pristopnic – pristop EU k EKČP je torej še precej oddaljen, saj še tako hitri potrditvi osnutka Ustavne pogodbe s strani medvladne konference sledi leto ali dve potrjevanja s strani nacionalnih parlamentov in morebiti tudi državljanov na referendumu, s čimer bo šele nastala podlaga za začetek postopka pristopa k EKČP.

odgovorni bodisi svojemu nacionalnemu parlamentu bodisi svojim državljanom, ter da ima vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije. Posebej je izpostavljeno, da je potrebno odločitve sprejemati kar najbolj odprto in demokratično (I-46. člen).

Pravica participativne demokracije pa državljanom in predstavniškim združenjem omogoča, da izrazijo svoja mnenja glede katerekoli politike Unije. Člen I-47(4) daje državljanom pravico, da Komisiji predlagajo novo evropsko zakonodajo na katerem koli področju v pristojnosti Unije. Ta določba omogoča posameznim skupinam za pritisk, kot recimo skupinam na področju varstva okolja, živali in podobno, da zahtevajo zakonodajo na področju njihovega posebnega interesa. Vsa ta demokratična ustavna načela povečujejo legitimnost in transparentnost delovanja Unije.

Osnovne človekove pravice in načela v I. in II. delu Ustavne pogodbe določajo mejo legitimnega izvrševanje pristojnosti Unije in tako izboljšujejo demokratično kontrolo vladavine na evropski ravni in transparentnost Unije.

4.11 Institucionalna struktura Unije

Eden izmed pomembnih prispevkov Ustavne pogodbe je tudi ta, da jasneje določa pristojnosti in pooblastila Unije in vlogo posameznih institucij. Unija lahko, kot omenjeno zgoraj, ukrepa samo v okviru pristojnosti, ki so določene v Ustavni pogodbi. Za doseg ciljev, določenih v Ustavni pogodbi, je nujno potrebno, da ima Unija svojo učinkovito in zakonito institucionalno strukturo. Dobra struktura in učinkovito delovanje je še bolj pomembno ob povečanju števila članic na 25 in upoštevajoč predvidena ponovna povečanja članstva. V tem oziru so pomembne sestava in pristojnosti institucij in njihovo medsebojno razmerje. Razmerje med institucijami je izrednega pomena zato, ker so različnim institucijam podeljene različne pristojnosti in način njihovega sodelovanja določa mehanizme ravnovesij in zavor (*checks and balances*) v pravnem redu Unije. To institucionalno ravnovesje (*institutional balance*) zagotavlja, da katera izmed institucij ne postane premočna. Institucionalno ravnovesje ni statično in se je spreminjalo z razvojem pristojnosti posamezne institucije. Kot so se širile pristojnosti Skupnosti, npr. monetarna unija, dodatek dveh stebrov, politična unija, in nato razširitev članstva, so se širile tudi pristojnosti institucij, ki morajo izvajati te cilje Unije. Geografska razširitev Unije pa je prinesla še dodatne probleme, povezane z zastopanjem novih članic v institucijah in potrebo po učinkovitem delovanju le-teh. Večje število članic z različnimi interesi, tradicijami in jeziki pomeni tudi, da je težje doseči sporazum.

Ustavna pogodba je zadržala večino členov, ki se nanašajo na institucije iz prejšnjih pogodb in ustanavlja dve novi funkciji, in sicer predsednika Evropskega sveta in ministra za zunanje zadeve EU.

Institucije Evropske unije po Ustavni pogodbi so:

- Evropski parlament,
- Evropski svet,
- Svet ministrov,
- Evropska komisija in
- Sodišče Evropske unije.

V posvetovalno pomoč tem institucijam sta še naprej predvidena Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor. Evropska centralna banka igra pomembno vlogo pri izvajanju evropske gospodarske in monetarne politike, računsko sodišče pa nadzoruje finančno poslovanje Unije.

V tem kratkem orisu se bomo osredotočili le na glavne spremembe v sestavi organov in način glasovanja v glavnih zakonodajnih organih – Sveta, Parlamenta in Komisije, ki jih je prinesla Ustavna pogodba; tudi evropske sodne institucije so doživele reorganizacijo in nekatere spremembe v svojih pristojnostih, prispevek pa bo na koncu predstavil tudi vlogo predstavnikov lokalnih oblasti (zastopanih v okviru Odbora regij) pri oblikovanju Ustavne pogodbe.

Institucija	Spremembe
Evropski svet	<ul style="list-style-type: none">• postane institucija• predsedovanje predsednika, imenovanega za dve leti in pol, lahko še enkrat imenovan
Minister EU za zunanje zadeve	<ul style="list-style-type: none">• združuje naloge Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko in komisarja za zunanje zadeve,• član Komisije• predseduje Svetu za zunanje zadeve
Svet ministrov	<ul style="list-style-type: none">• predsedstvo različnih formacij Sveta bo še naprej krožilo (z izjemo Sveta za zunanje zadeve) na enaki osnovi, določeni s strani Evropskega sveta
Evropski parlament	<ul style="list-style-type: none">• najvišje število članov povečano na 750• najnižje število sedežev 6 na državo in najvišje 96• povečane pristojnosti: 95% evropskih zakonov bo sprejetih po postopku soodločanja (t.i. redni zakonodajni postopek)
Komisija	<ul style="list-style-type: none">• načelo enega komisarja na državo članico ostane do leta 2014• od 2014 bo število komisarjev znižano na 2/3 števila držav članic, vključno s predsednikom in ministrom za zunanje zadeve• komisarji bodo izbrani na osnovi enakega kroženja med državami članicami

4.11.1 Evropski parlament

Evropski parlament velja za najbolj demokratično institucijo EU, saj so poslanci izbrani na neposrednih volitvah in zato Parlament predstavlja državljane Evropske unije. Parlament ima nalogo sprejemanja zakonodaje, ima določeno politično kontrolo nad Komisijo in na področju sprejemanja proračuna.⁴⁵

4.11.1.1 Sestava

Glavne spremembe Ustavne pogodbe se nanašajo na sestavo Parlamenta in zakonodajno pristojnost. Parlament je ena tistih evropskih institucij, katere pristojnosti in pomen z vsako novo pogodbo naraščajo, in tudi po Ustavni pogodbi velja Parlament za enega od zmagovalcev reforme.

Medtem ko je Pogodba iz Nice povečala število poslancev za članstvo 25 držav članic na 732, pa Ustavna pogodba določa, da bo imel Parlament 750 poslancev, ki so izvoljeni za dobo petih let na podlagi splošnih in neposrednih volitev. V skladu z načelom degresivne sorazmernosti ima vsaka država članica pravico do šestih poslancev do maksimalnega števila 96 (člen I-20(2)). Točno število poslancev za vsako državo pa bo določeno šele ob volitvah leta 2009. Tako kot Pogodba iz Nice tudi Ustavna pogodba spreminja glasovanje v Parlamentu. Število poslancev in spremembe pri glasovanju so odvisne od števila prebivalcev v državah članicah, pri čemer je točno število poslancev določeno v Protokolu št. 34.

4.11.1.2 Glasovanje

Parlament je večjo pristojnost dobil že z Maastrichtsko pogodbo, ki je kar precej popravila ravnovesje med Svetom kot zakonodajnim organom, kjer so zastopani nacionalni interesi držav članic, in Parlamentom, ki predstavlja državljane Unije, in s tem skušala zmanjšati zelo kritiziran demokratični primanjkljaj v zakonodajnem procesu. Amsterdamska pogodba je položaj še izboljšala, s tem da je razširila zakonodajno vlogo Parlamenta. Ta proces demokratizacije zakonodajnega postopka je dosegel vrh v Ustavni pogodbi, ki daje Parlamentu še večjo zakonodajno vlogo in v glavnem določa, da ima Parlament pravico soodločanja na vseh področjih, ki so predmet glasovanja po kvalificirani večini v Svetu (redni zakonodajni postopek).

Ustavna pogodba določa, da je soodločanje Parlamenta in Sveta pravilo za uzakonitev evropske zakonodaje.⁴⁶ Postopek se začne s predlogom Komisije, ki ga predloži Svetu in Parlamentu. Evropski parlament bo glasoval o predlogu in sporočil svojo odločitev Svetu, ki bo zavzel stališče. V primeru, ko sta instituciji soglasni, bo predlog postal zakonodaja. Kjer sporazum ne obstaja, se ustanovi spravni odbor, ki skuša doseči sporazum. Če sporazum ni dosežen v šestih tednih od sklica odbora, predlog ne bo sprejet. V primeru pa,

⁴⁵ Ustavna pogodba določa, da proračun sprejemata Parlament in Svet, ki skupaj tvorita proračunsko oblast. Pravila za sprejemanje proračuna so poenostavljena.

⁴⁶ Glej III-396. člen Ustavne pogodbe.

ko odbor doseže sporazum v šestih tednih, imata Svet in Parlament naslednjih šest tednov, da uzakonita predlog.

Zakonodajna vloga Parlamenta torej postaja vse bolj pomembna in cilj je, da Parlament postane glavni zakonodajni organ namesto Sveta.

Kot že omenjeno, je Ustavna pogodba razširila področja, ki so predmet soodločanja. Zakonodajna moč Parlamenta se je povečala, tako da bo od 37 področij, kjer ima danes pristojnost soodločanja, takih področij v prihodnje okrog 80, in sicer gre za najpomembnejša področja delovanja EU, na katerih bo Evropski parlament dajal soglasje k sprejemu aktov, Svet pa bo odločal s kvalificirano večino. Izjemo od tega predstavlja le nekaj občutljivih področij, kot so davki, nekateri vidiki socialne politike ter okolje.

Vendar pa Parlament še vedno nima pravice, da predlaga osnutke zakonodaje, ampak ima zgolj pravico, da zahteva od Komisije, da predloži osnutek. Vpliv Parlamenta nad Komisijo se bo tudi povečal s pravico Parlamenta, da izvoli predsednika Komisije (I-271. člen), Parlament pa tudi zadrži svojo nadzorno vlogo nad Komisijo in ji lahko celo izglasuje nezaupnico. V tem primeru mora Komisija kot celoten organ dati odpoved, vključno z Evropskim ministrom za zunanje zadeve (III-340. člen).

Tudi varuh človekovih pravic (I-49. člen) je izvoljen s strani Parlamenta in njegova funkcija se po Ustavni pogodbi v glavnem ni spremenila. Ima pravico, da sprejema pritožbe od državljanov glede nezakonitega ravnanja evropskih institucij, z izjemo sodišč. Varuh je pri izvrševanju svoje naloge popolnoma samostojen. V primeru nezakonitega ravnanja zadevne institucije mora o tem najprej obvestiti to institucijo, ki ima nato tri mesece časa za odgovor. Po tem času varuh Parlamentu, zadevni instituciji in pritožniku pošlje poročilo o kršitvi. Varuh nima pravice odločanja in tudi ne Parlament, tako da zgolj ostaja upanje, da bo institucija sama popravila škodo.

4.11.1.3 Vloga nacionalnih parlamentov v evropski demokraciji

Na tem mestu je potrebno omeniti tudi nacionalne parlamente, čeprav njihova vloga pri evropski zakonodaji ni neposredna. Po Ustavni pogodbi bodo namreč nacionalni parlamenti le prispevali k bolj demokratičnemu delovanju Unije. Ena izmed prednosti vključitve nacionalnih parlamentov v evropski integracijski proces je v tem, da bo delovanje Sveta bolj transparentno s tem, da bodo nacionalni parlamenti lahko bolje nadzorovali stališča svoje vlade v Svetu. Druga prednost njihove vključitve je ta, da bodo nacionalni parlamenti bolj seznanjeni z osnutki evropske zakonodaje, kar jim bo omogočilo nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti in vpliv na evropsko zakonodajo. Ustavna pogodba namreč določa, da morajo biti nacionalni parlamenti obveščeni o novih predlogih Komisije za evropsko zakonodajo. Tako se bo povečalo tudi sodelovanje med nacionalnimi parlamenti, kar bo brez dvoma še pripomoglo k večji vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji.

Glavna področja, ki zahtevajo posvetovanje z nacionalnimi parlamenti, so naslednja:

- zagotavljanje uskladiitev evropskih institucij z načelom predstavniške demokracije in načelom subsidiarnosti (I-11., I-18. in I-46. člen);
- pristop nove članice v Evropsko unijo (drugi odstavek I-58. člena);
- pregled dejavnosti na področju svobode, varnosti in pravice (I-42. in III-260. člen), posebno nadzor Eurojusta (III-273. člen) in Europola (III-276. člen);
- redna revizija pogodbe (IV-443. člen) in
- revizijski proces III. dela (po IV-444. členu – passarelle klavzule).

K Ustavni pogodbi sta dodana še **dva Protokola**, ki določata okvire sodelovanja nacionalnih parlamentov, in sicer Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov in Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Zakonodajni predlogi bodo poslani nacionalnim parlamentom in slednji lahko pošljejo svoja mnenja o skladnosti predlogov z načelom subsidiarnosti in sorazmernosti v roku osmih tednov predsedniku Evropskega parlamenta, Sveta in Komisiji. Kjer imajo parlamenti dve zbornici, lahko vsaka zbornica pošlje svoje mnenje.⁴⁷ 7. člen Protokola o subsidiarnosti daje parlamentom dva glasova, če pa ima parlament dva zbora, ima vsaka zbornica en glas. V primeru, da je ena tretjina glasov vseh parlamentov mnenja, da predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, bo morala Komisija ponovno premisliti predlog. Na področju svobode, varnosti in pravice pa zadošča ena četrtnina, kjer predlog predloži Komisija. Komisija lahko odloči, da vztraja pri predlogu, ga spremeni ali pa od njega odstopi. Ni predpisane dolžnosti Komisije, da mora spremeniti predlog, vendar pa bo v takšnem primeru zelo verjetno, da predlog ne bo izglasovan v Svetu.

4.11.2 Evropski svet

Evropski svet je bil ustanovljen po srečanju predsednikov vlad v Parizu leta 1974 in je dobil formalno priznanje šele z Enotnim evropskim aktom. Vloga Evropskega sveta je določena v 4. členu PEU, in sicer da '*daje Uniji potrebno vzpodbudo za njen razvoj ... in določa glavne politične smernice.*' To je politično telo in forum, na katerem predsedniki držav članic oziroma njihovih vlad, skupaj z zunanjimi ministri, vsaj dvakrat na leto odločajo o bodoči politiki Unije.

I-21. in III-341. bolj natančno opredeljujeta vlogo Evropskega sveta in določata, da bo minister za zunanje zadeve EU član Evropskega sveta. Član Evropskega sveta lahko deluje v svoji lastni kapaciteti in tudi še za enega člana. Zanimivo je, da se vzdržani glasovi ne štejejo pri glasovanju in ne preprečijo sprejetja sklepa, ne glede na to, ali se zahteva soglasje ali samo večinsko glasovanje. Po Ustavni pogodbi ima Evropski svet določene specifične funkcije, ki so v določanju strateških interesov Unije in ciljev v zunanji in varnostni politiki (III-293., III-295. in III-300. člen) ter na področju pravosodja in notranjih zadev (III-258. člen).

⁴⁷ Protokol št. 2, 5. in 6. člen.

Pomembna novost je ta, da Ustavna pogodba določa **stalno funkcijo predsednika**, ki ga bo Evropski svet izvolil za obdobje dveh let in pol in z možnostjo ponovnega mandata. V praksi to pomeni, da bo v Uniji 25 držav članic posamezna država imela predsednika kvečjemu vsakih dvainšestdeset let in pol. S tem se spreminja dosedanje polletno kroženje predsedstva EU, saj ji ne bo več predsedovala država članica, ampak njen predsednik. Vloga predsednika bo sicer enaka dosedanji, le da bo njeno izvrševanje trajalo daljši čas in bo definirano v Ustavni pogodbi, opravljati pa je ne bo smela oseba z nacionalnim mandatom. Ta novost je precejšnje praktične pomembnosti, saj zagotavlja kontinuiteto in večjo stabilnost za Unijo. Prinaša pa verjetno tudi nekaj možnih političnih trenj, posebno med predsednikom Evropskega sveta in ministrom za zunanje zadeve na področju evropske zunanje in varnostne politike.

4.11.3 Svet ministrov (I-23. in I-24. člen)

Ta institucija je ostala večinoma nespremenjena. Je organ, v katerem so zastopane države članice in v katerem države zastopajo in ščitijo svoje nacionalne interese. Sestavljajo ga ministri iz nacionalnih vlad, tako da glede sestave ni nič novega. Ima glavno zakonodajno funkcijo, ki jo izvršuje skupaj s Parlamentom. Skupno odločata tudi o proračunu. Ima tudi glavno vlogo pri ukrepanju na področju skupne zunanje in varnostne politike in pri usklajevanju gospodarske politike. Po sedanji ureditvi je enotno predsedstvo Sveta in njegovih odborov za dobo šest mesecev določeno za predsedujočo državo članico. Ustavna pogodba ne prinaša nobenih bistvenih sprememb tej ureditvi.

4.11.3.1 Glasovanje

Tako Svet kot tudi Evropski svet glasujeta s kvalificirano večino (I-25. člen). Kdaj je kvalificirana večina dosežena, je točno določeno v tem členu, in sicer zahteva soglasje najmanj 55% članov Sveta, to je najmanj 15 članov, ki odražajo 65% prebivalcev držav članic. Večina za ustavitev odločitev mora sestavljati najmanj štiri člane Sveta. Za kvalificirano večino se torej zahteva dvojna večina, večina držav članic in večina prebivalstva, ki tako predstavlja **dvojno legitimnost Unije**. Ustavna pogodba je razširila kvalificirano večinsko glasovanje na okoli dvajset določb, ki so prej zahtevale soglasje. To bo gotovo povečalo hitrost odločanja, kajti soglasje je dalo pravico veta vsaki državi članici, ki je menila, da je predlagani pravni ukrep v nasprotju z njenimi nacionalnimi interesi. Države članice so zadržale kontrolo s soglasnim glasovanjem zgolj na področju nacionalnopolitično najbolj občutljivih področij.

Ustavna pogodba v določenih primerih prinaša tudi možnost spremembe načina volitev v Svetu od soglasja na kvalificirano večino. To pomeni, da bi bila področja, ki zahtevajo postopek za revizijo in zahtevajo soglasje, lahko spremenjena, ne da bi bil potreben običajni ratifikacijski postopek. To seveda omogoča obhod dolgotrajnega ratifikacijskega procesa in zato dodaja nekoliko več prožnosti. Zato se ta institut tudi imenuje '*poenostavljeni revizijski postopek*' ali '*passarelle klavzula*'.

Ustavna pogodba določa več takih izjem:

- splošna izjema se nahaja v IV-444. členu (splošno imenovana passarelle klavzula ali eskalator klavzula), ki dovoljuje Evropskemu svetu, da soglasno spremeni določbe v III. delu Ustavne pogodbe tako, da Svet ministrov lahko glasuje s kvalificirano večino na določenem področju. To pa ne velja za odločbe na področju obrambe ali vojaških zadev;
- druga določba se nanaša na pravico enega samega nacionalnega parlamenta, da poda veto – torej prepreči odločbo Evropskega sveta, da bi spremenil glasovanje od soglasja na kvalificirano večino pod pogojem, da izrazi svoje nasprotovanje v šestih mesecih od notifikacije predlagane spremembe (člen IV-444(3));
- splošno klavzulo najdemo tudi v IV-445. členu, ki se nanaša na notranjo politiko Unije, in v III. naslovu III. dela, ki vsebuje določbe za notranji trg, EMU in območje svobode, varnosti in pravice.

4.11.3.2 Ponderiranje glasov (I-25. člen in Protokol št. 34)

Glasovanje s kvalificirano večino je sistem ponderiranja glasov z ozirom na število prebivalcev držav članic. To vprašanje je predstavljalo enega najbolj perečih problemov pogajanj pri pripravljanju Ustavne pogodbe. Glasovanje s kvalificirano večino pa je tudi ena od značilnosti naddržavnosti in je bistveno za hitrejši dosežek ciljev Unije. Vendar pa se države članice bojijo, da bi se zaradi tega zmanjšala njihova politična pomembnost.

Ustavna pogodba je rešila težave glasovanja tako, da za večino zahteva 55% članov Sveta, najmanj 15, in ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva Unije. V primeru, ko Svet ne deluje na predlog Komisije ali od Evropskega ministra za zunanje zadeve, pa bo kvalificirana večina zagotovljena z najmanj 72% članov Sveta, ki predstavljajo države članice z najmanj 65% prebivalcev Unije

4.11.3.3 Sestava Sveta

Sestava Sveta tudi po Ustavni pogodbi ostaja v glavnem nespremenjena. Svet naj bi bil oblikovan v dveh konfiguracijah: Svet za splošne in zakonodajne zadeve bo imel vlogo strojevodje Sveta ministrov in bo skrbel za enotnost in usklajenost delovanja Sveta, Svet za zunanje zadeve pa bo skrbel za zunanjo politiko Unije v skladu z navodili Evropskega sveta in mu bo predsedoval minister za zunanje zadeve Unije. Odbor stalnih predstavnikov vlad pa bo, kot prej, odgovoren za pripravo dela Sveta. Glavna kritika tega odbora je, da deluje kot zakonodajni organ, ker je njegova funkcija ta, da doseže sporazum s Komisijo glede zakonodajnih predlogov. Če ni nespোরazuma, potem ta predlog Svet samo še formalno potrdi.

Poseben protokol k Ustavni pogodbi vsebuje tudi določila o **Evro skupini** (*Euro Group*). Gre za neformalen Svet finančnih ministrov držav, ki so prevzele evro. Ministri naj bi tudi izvolili svojega predsednika za dobo dveh let in pol - torej prvega finančnega ministra Evrope.

4.11.4 Evropska komisija

Glavna naloga Komisije je, da kot neodvisna institucija predstavlja interese Unije. Njena najpomembnejša funkcija je na področju zakonodaje, kjer ima skoraj izključno pristojnost, da predlaga pravne akte za uresničitev politik Unije, posreduje med državami članicami z namenom, da zagotovi sprejem predlaganega osnutka, usklajuje nacionalne politike, predlaga proračun in nadzoruje izvrševanje obstoječe politike Unije. Komisija zagotavlja, da so evropske pogodbe in v bodoče Ustavna pogodba in sekundarna zakonodaja pravilno izvrševane.

Ustavna pogodba daje Komisiji nove pristojnosti na področju konkurenčnega prava, tako da lahko izdaja uredbe, ki se nanašajo na podrobne določbe sporazumov, ki so izjema od glavnih prepovedi po sedanjem tretjem odstavku 81. člena PES (III-161. člen Ustavne pogodbe). Po pogodbi o Evropski skupnosti je namreč imela Komisija samo pravico predloga.

Komisija tudi predstavlja Unijo in vodi mednarodna pogajanja z ostalimi mednarodnimi organizacijami, kot recimo s Svetovno trgovinsko organizacijo in drugimi državami, razen na področju skupne zunanje politike in varnosti, kjer bo po Ustavni pogodbi funkcija zunanjega predstavništva Unije na področju zunanje in varnostne politike prešla na novoustanovljeno funkcijo ministra za zunanje zadeve.

Komisija ostaja za svoje delovanje kolektivno odgovorna Parlamentu, ki ima pravico zahtevati odstop celotne Komisije.

4.11.4.1 Sestava Komisije (I-26. člen)

Komisija ima izredno pomemben položaj v Uniji, posebno zaradi svoje izvršilne in zakonodajne vloge. Zaradi tega je s praktičnega vidika izredno pomembno, da ima vsaka država svojega predstavnika v Komisiji, čeprav so komisarji izbrani na podlagi svoje strokovne sposobnosti in neodvisnosti in ne smejo dobiti navodil od lastne države ali katerekoli druge države, institucije ali telesa in morajo nastopati v skupnem interesu Unije in ne v interesu držav članic.

Zaradi razširitve članstva je bila reorganizacija Komisije nujno potrebna. Pogodba iz Nice je sestavo Komisije spremenila, in sicer **v dveh fazah**: prva faza se je začela s Komisijo, ki je prevzela dolžnosti 1. januarja 2005 in bo trajala za dobo 5 let. Velike države so izgubile svojega drugega komisarja, tako da ima v prvem obdobju vsaka država članica po enega komisarja.⁴⁸ Število komisarjev v tem obdobju je torej 25. S predvideno novo razširitvijo vsaj še nekaj kandidatk (Bolgarije, Romunije, Hrvaške ali Turčije), ko bo število držav članic doseglo 27, pa Pogodba iz Nice predvideva, da bo nastopila druga faza in države članice bodo avtomatično izgubile pravico do enega komisarja. Število komisarjev bo tedaj manjše od števila držav članic in komisarji bodo izbrani po sistemu rotacije, na podlagi pravila enakopravnosti. Svet bo s soglasjem sprejel odločbo, v kateri bo določil število

⁴⁸ Člen 4(1) Pogodbe iz Nice o razširitvi Evropske unije.

komisarjev in način njihovega izbora, pri čemer mora sestava Komisije predstavljati geografsko in demografsko sestavo Unije. Pravilo enakopravnosti pomeni, da bodo tudi male države z majhno politično in gospodarsko pomembnostjo zastopane pod enakimi pogoji kot velike države. V tem okviru je bila izražena bojazen, da bi bila Komisija lahko sestavljena večinoma iz malih držav. V primeru nezadostne reprezentacije velikih držav bi se namreč lahko zmanjšala politična moč Komisije v primerjavi z ostalimi institucijami v EU in še posebno v razmerju do samih držav članic. Vendar pa mora biti Komisija organ, ki lahko učinkovito in hitro doseže sporazum za izvrševanje svoje naloge; torej je nujno, da je število komisarjev manjše, da se lahko zagotovi hitro odločanje in učinkovitost. Po drugi strani pa se zastopa tudi stališče, da ker komisarji ne zastopajo interesov lastnih držav članic, ni pomembno, ali ima vsaka država svojega predstavnika ali ne. Takšno stališče je zaradi zgoraj navedenih razlogov daleč od realnosti.

Ustavna pogodba določa, da bodo od 1. novembra 2009 države članice imele enega komisarja, od 1. novembra 2014 pa bo Komisija zmanjšana na število držav članic, kar ustreza dvema tretjinama držav članic in vključuje predsednika in ministra za zunanje zadeve. Komisarji bodo imenovani po sistemu rotacije in pravila enakopravnosti.

4.11.4.2 Evropski minister za zunanje zadeve (I-28. člen)

Ustavna pogodba ustanavlja novo funkcijo Evropskega ministra za zunanje zadeve, ki ga bo imenoval Evropski svet na podlagi glasovanja s kvalificirano večino in bo odgovoren za skupno zunanjo politiko Unije. Minister bo tudi podpredsednik Komisije in bo odgovoren Svetu. Ministru bodo pomagali sekretariat in Evropska služba za zunanjepolitično delovanje, ki bo sestavljena iz diplomatov iz nacionalnih diplomacij kot tudi osebja s strani Sveta in Komisije. Ta določba daje vtis, da želi Unija v prihodnje ustanoviti svoje zunanje ministrstvo.

4.11.5 Evropsko sodišče

Evropsko sodišče je doživelo le malo reforme. Njegova naloga seveda ostaja razlaga in presoja pravilnosti uporabe evropskega prava. Zagotavlja enotnost razlage evropskega prava in določa meje pristojnosti in zakonitost delovanja institucij Unije. Kot je že bilo dogovorjeno v Nici, bo spremenjena struktura tripartitna, in sicer kot Sodišče EU (sedanje Sodišče ES), Sodišče prve stopnje se bo preimenovalo v Višje sodišče, poleg tega pa so predvidena še specializirana sodišča s pristojnostjo na specifičnih področjih. Sodišče EU in Višje sodišče bodo sestavljali po en sodnik iz vsake države članice.

I-29. člen je v drugem odstavku uzakonil sodno prakso Evropskega sodišča in od držav članic zahteva, da v svojem nacionalnem pravnem redu zagotovijo pravna sredstva za zagotovitev zadostne pravne zaščite pravic posameznikov, ki izhajajo iz evropskega pravnega reda. V tem členu je tudi določena pristojnost Sodišča EU, in sicer ima pristojnost presojati tožbe držav članic, institucij in pravnih in fizičnih oseb, *ratione materie* odloča o predhodnih vprašanjih, postavljenih s strani nacionalnih sodišč ali tribunalov glede razlage ali zakonitosti pravnih aktov, ki so jih izdale evropske institucije, določena pa je tudi splošna klavzula, da lahko Sodišče EU razsoja v vseh primerih, ki so navedeni v Ustavni

pogodbi. Sodišče ima tudi pristojnost na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja. Na področju svobode, varnosti in pravice Ustavna pogodba namreč določa polno pristojnost Sodišča. Trenutno Sodišče nima pristojnosti presojeti zakonitosti ali sorazmernosti ukrepov, ki jih izvaja policija za vzdrževanje javnega reda in notranje varnosti, ker je to v pristojnosti nacionalnega prava.

Prvi odstavek III-282. člena ponavlja izključitev pristojnosti Sodišča na področju zunanje in varnostne politike. Ustavna pogodba razširja pristojnost razlage Evropskega sodišča in s tem krepi neodvisnost evropskega pravnega sistema.

Posebne pomena je tudi to, da je Ustavna pogodba razširila pravico pravne in fizične osebe, da vloži tožbo proti izvršilnemu aktu, ki se nanje neposredno nanaša, a ne potrebuje izvedbenih ukrepov (četrti odstavek III-365. člena). To določilo potrjuje razmišljanje sodnikov Sodišča prve stopnje v zgoraj omenjenem primeru *Jego-Quééré*.

4.11.6 Odbor regij – svetovalni organ Evropske unije

Odbor regij je najmlajši organ Evropske unije (EU). Uveljavljen je bil z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 kot predstavniška skupščina z nalogo zastopanja interesov lokalnih in regionalnih uprav v središču odločanja institucij EU, delovati pa je začel leta 1994.⁴⁹ Članstvo v Odboru regij temelji na političnih izkušnjah njegovih članov na poddržavni ravni in na njihovi strokovnosti v regionalnih in lokalnih zadevah. Odbor ima 317 članov in enako število namestnikov, ki so s strani Sveta EU, ki o predlogih držav članic odloča s kvalificirano večino, imenovani za obdobje štirih let in so lahko ponovno imenovani.

Člani so izvoljeni predstavniki ali vodilne osebnosti na področju lokalne ali regionalne samouprave. Kot tak Odbor regij zagotavlja neposredno fizično povezavo med evropskimi institucijami in regijami, občinami in mesti Evropske unije. Odbor regij zagotavlja neposredno fizično povezavo med evropskimi institucijami in regijami, občinami in mesti Evropske unije. Ustanovitvene pogodbe zavezujejo Komisijo in Svet, da se posvetujeta z Odborom regij, kadarkoli sprejemajo odločitve glede novih predlogov, ki posegajo na področje regionalnih ali lokalnih interesov.

Odbor regij je aktivno sodeloval v postopku sprejemanja Ustavne pogodbe. V tem postopku je Odbor regij predstavil svoja pričakovanja glede prihodnosti EU.⁵⁰ Tako je Odbor zahteval nadaljnji postopek reforme EU, ki naj bolj približa evropske institucije državljanom in poveča javno podporo evropskih projektov. Odbor je menil, da bo rezultat te reforme v tem, da bodo imeli državljani večji občutek pripadnosti EU in bodo hkrati obdržali nacionalno identiteto ter lokalno in regionalno raznolikost.

Ti cilji so izraženi v preambuli Listine temeljnih pravic EU, vključene v drugi del Ustavne pogodbe, ki izraža to skladnost tako, da določa:

⁴⁹ Glej člene 263-265.

⁵⁰ *Contribution of the Committee of the Regions to the European Convention, Bruselj 8. julij 2002, CdR 127/2002 fin*

"Ob spoštovanju različnosti kultur in tradicij evropskih narodov ter nacionalnih identitet držav članic in organizacije njihovih javnih organov na državni, regionalni in lokalni ravni prispeva Unija k ohranjanju in razvijanju teh skupnih vrednot; prizadeva si za pospeševanje uravnoteženega in trajnostnega razvoja ter zagotavlja prosti pretok ljudi, blaga, storitev in kapitala ter svobodo ustanavljanja."

Odbor je poleg tega tudi poudaril, da se demokratične legitimnosti ne doseže samo skozi spreminjanje obstoječih struktur in postopkov, ampak preko sprememb politične kulture in odnosov. Le v primeru, da bo evropska integracija pripadala njenim ljudem, bo namreč v EU prisotna demokratična legitimnost – EU mora biti rezultat integracije ljudi in ne zgolj integracije institucij. Skladno s temi stališči je Odbor regij podprl oblikovanje Konvencije kot nove metode za pripravo ustavnih sprememb. Odbor je podprl vključitev Listine temeljnih pravic v Ustavno pogodbo in poudarek načela subsidiarnosti, ki zagotavlja demokratične temelje institucij EU. Poudaril je, da je v postopku približevanja Unije državljanom nujna večja vloga lokalnih in regionalnih oblasti, pri tem dialogu pa lahko Odbor regij igra ključno vlogo. Po mnenju Odbora pa takšne vloge ne more učinkovito izvrševati, dokler bo predstavljal pomožno, posvetovalno telo, zato je zahteval, da se mu podelijo vloga in funkcije institucije. Poleg tega je Odbor izrecno zahteval podelitev pravice do postavitve ustnih vprašanj Evropski komisiji ter funkcije soodločanja na specifično opredeljenih področjih, zlasti kar zadeva programe za vzpodbujanje čezmejnega sodelovanja (kot je npr. pobuda Interreg).

Konvencija o prihodnosti Evrope in kasnejša medvladna konferenca zahtevam Odbora regij, da se spremeni njegov institucionalni in funkcionalni položaj, nista sledili, tako da Odbor še zmeraj skupaj z Ekonomsko-socialnim odborom predstavlja (zgolj) posvetovalni organ EU.

4.12 Ratifikacija, vstop v veljavo in sprememba Ustavne pogodbe

Vse države članice morajo Ustavno pogodbo ratificirati v skladu z nacionalnim pravom, preden lahko ta začne veljati. Ratifikacije naj bi trajale dve leti, tako da bo Ustavna pogodba ob uspešni ratifikaciji vstopila v veljavo 1. novembra 2006. V primeru, da ratifikacije ne bodo izvršene do tega datuma, bo Ustavna pogodba vstopila v veljavo prvi dan v drugem mesecu po zadnji ratifikaciji. Pogodba predvideva tudi možnost, da bo imela kakšna država težave pri ratifikaciji. Tako je določeno, da bo pod pogojem, da bo Ustavo ratificiralo štiri petine držav članic, zadeva prešla v pristojnost Evropskega sveta (četrti odstavek IV-443. člena). K Ustavni pogodbi je dodana tudi Deklaracija št. 30, ki ponovi besedilo Ustavne pogodbe. Namen te določbe je, da naj Evropski svet doseže kompromis, morda s pravico do derogacije in z dodatnimi Protokoli in Deklaracijami, da bi vse države članice ratificirale Ustavno pogodbo.

Konec oktobra 2004 je enajst držav članic razglasilo, da bodo izvršile referendum, zato je možno, da zaradi negativnega referenduma katera od držav članic ne bo mogla ratificirati Ustavne pogodbe. V tem primeru komentatorji predvidevajo, da bi imela ta država članica tri možnosti – bodisi da organizira ponovni referendum, sklene bilateralno pogodbo z »ustavno Evropo« ali izstopi iz EU. Nobena od teh možnosti ni preveč racionalna. Ponovni

referendum je bil že doslej kritizirana opcija, ki odraža dejstvo, da enkrat izrečen "ne" v Evropi nima pravega pomena. Delitev Evrope na "ustavno" in "neustavno" bi situacijo še bolj zapletla od sedanjega sistema, zahteva po izstopu pa je pretirana, saj bi državo, ki sicer želi ostati v EU, prisilila v sprejem Ustavne pogodbe, ki ji morda ni po volji, ali pa jo prisilila v izstop. To pa bi pomenilo, da volivci v resnici ne bi odločali o vsebini Ustavne pogodbe, ampak o tem, ali želijo ostati v EU ali izstopiti iz nje. Na tak način bi Unija razpadla, še preden se je zares združila.

Pogodba daje pravico za začetek postopka revizije Ustavne pogodbe državam članicam, Evropskemu parlamentu in Komisiji. Postopek revizije bo šel preko Evropskega sveta, ki bo odločal z navadno večino, ali bo sklical Konvencijo, ki bo nato obravnavala predlog revizije. Konvencija bo nato sklenila neobvezujoča priporočila medvladni konferenci vlad, ki bodo nato s skupnim sporazum določile spremembe, ki bodo sprejete. Te spremembe bodo stopile v veljavo po ratifikaciji v vseh državah članicah v skladu z njihovim ustavnim pravom. Če dve leti po podpisu spremenjena pogodba še ne stopi v veljavo, čeprav jo je ratificiralo že štiri petine članic, bo zadeva prišla v pristojnost Evropskega sveta.

5 Zaključek

Evropski parlament je pod vodstvom Altiera Spinellija že pred dvajsetimi leti želel uvesti Ustavo za Evropo, vendar neuspešno. Evropska integracija je namreč poudarjala svobodno trgovino, pri čemer pa ni izključila vseh ostalih interesov. Kot se je spreminjala podoba in vsebina integracije, od Evropske gospodarske skupnosti v Evropsko skupnost in nato v Evropsko unijo, tako so se spreminjali in razširjali njeni cilji in naloge, tako da so zajemale širok spekter politik, ne več samo svobodne trgovine, ampak tudi socialno politiko, vključno z visoko stopnjo zaposlitve, socialnim varstvom, enakopravnostjo med spoloma, varstvom okolja in gospodarsko in socialno kohezijo ter solidarnost. Ta sprememba smeri pomeni prehod od čiste ekonomsko orientirane vizije, zasnovane v deregulaciji, učinkovitosti in priznanju enakopravnosti med posamezniki, do vizije, ki zahteva uvedbo in priznanje širšega kroga interesov.

S pristopom desetih držav članic in z vse več državami, ki bodo k Evropski uniji pristopile v prihodnosti, je bilo treba reformirati evropske institucije. Pogodba iz Nice tega ni napravila zadovoljivo in morda je bil ravno nezadovoljiv rezultat te Pogodbe razlog za pospešitev ustanovitve Konvencije, katere rezultat je Pogodba o Ustavi za Evropo. Ta pogodba predstavlja solidno in realistično podlago za bodočo Evropsko unijo, s tem da je napravila sintezo obstoječih pogodb, reformirala strukturo in napravila področje prava Evropske unije bolj pregledno in razumljivo. Najvažnejši prispevek Ustavne pogodbe je, da ustanavlja temeljni pravni red Evropske unije. Ustavna pogodba bo prinesla dejanski napredek, saj ne izgublja smisla za politično realnost in rešuje probleme boljše in jasnejše razdelitve pristojnosti med državami članicami in Evropsko unijo, združuje prejšnje pogodbe v en dokument, ukinja nerodno strukturo Evropske unije treh stebrov, vnaša Listino temeljnih pravic, zagotavlja večje sodelovanje nacionalnih parlamentov in zagotavlja bolj učinkovito delovanje institucij s povečanjem področij glasovanja s kvalificirano večino in razširitvijo soodločanja Evropskega parlamenta pri izdajanju zakonodajnih aktov in racionalizacijo postopkov in instrumentov za izvajanje politike

Unije. Ustavna pogodba tudi prinaša dobro sintezo načel in ciljev, na katerih je zgrajena Unija, in krepi demokratično kontrolo nad izvrševanjem pristojnost Unije.

Izdaja Ustavne pogodbe je simbol soglasja o skupnih vrednotah in integracije evropske družbe, ki je nujen pogoj za bodočo možnost identifikacije evropskih državljanov z Unijo in rast zavesti evropskega državljanstva. Ne glede na to, ali bo ratifikacija Ustavne pogodbe dosežena v vseh državah članicah ali ne, je pomembno to, da so si politične sile v Evropi izmenjale svoje predstave o prihodnosti Evropske unije. Ustavna pogodba je obsežen dokument, ki nujno združuje sestavine, ki so nekaterim po volji in drugim ne. Pri tem pa je precej verjetno, da bo morebitna zavrnitev Ustavne pogodbe zamajala temelje Evropske unije in njenega nadaljnega razvoja.