



Bojko BUČAR in Irena BRINAR*

IZVIRNI
ZNANSTVENI
ČLANEK

PREDLOG USTAVNE POGODBE O EVROPSKI UNIJI - REVOLUCIJA ALI STATUS QUO ANTE?

Povzetek. Članek analizira izbrana poglavja iz ustavne pogodbe o Evropski uniji (EU), ki jo je pripravila Konvencija o bodočnosti EU: definicijo in cilje Unije, institucije, pristojnosti in izvajanje pristojnosti Unije ter financiranje Unije. Pretežno so izbrani tisti elementi, za katere se zdi, da bodo doživeli le manjše spremembe na medvladni konferenci držav članic, ki bo sprejela bodoče končno besedilo ustavne pogodbe. Seveda pa nismo mogli mimo najbolj bistvenih nesoglasij, predvsem na relaciji male in velike države, kjer bo soglasje najtežje doseči. To je predvsem institucionalna reforma EU, zaradi katere je tudi bila sklicana medvladna konferenca. Gre za ravnotežje med dosedanjo 'sveto trojico' (Komisija, Svet, Parlament) in novimi institucijami, tj. Evropskim svetom in njegovim predsednikom. V članku gre za politološko analizo, ki opozarja na najpomembnejše dileme in nudi pregled širši strokovni javnosti, ki bi morala biti zainteresirana za bodočnost EU, saj bo na naša življenja vplivala bolj, kot si to lahko sedaj predstavljamo.

Ključni pojmi: Evropska unija, ustavna pogodba, konvencija, institucije Unije, pristojnosti Unije

Pri analizi dosedanjega poteka razvoja Konvencije o bodočnosti Evropske Unije (EU) je potrebno imeti na umu nekatere metodološke pomisleke. Izdelava bodoče 'ustave' je sredi nastajanja, kar pomeni, da celotno besedilo še ni v celoti dostopno. Poleg nekaterih nedoslednosti glede številčenja členov in podobnih 'lepotnih' spodrsrljajev, ki jih ne bo težko redakcijsko odpraviti, je poglobitni problem v tem, da bodo številne zadeve jasneje razdelane v II. delu ustave, ki pa nam v času nastajanja tega prispevka še ni bil na voljo. Analiza bo torej zajela le I. del predloga ustave.¹ Drugo, kar je potrebno imeti v mislih je, da besedilo ustavne

* Dr. Bojko Bučar, redni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

** Mag. Irena Brinar, strokovna sodelavka-raziskovalka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

¹ Pričujoči prispevek temelji na analizi naslednjih dokumentov: Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, CONV 528/3, Bruselj, 6. februar 2003; Institutions - draft articles for Title IV of Part I of the Constitution, CONV 691/03, Bruselj, 23. april 2003; Draft of Articles 24 to 33 of the Constitutional Treaty, CONV 571/3, Bruselj, 26. februar 2003; Area of freedom, security and justice, - draft Article 31, Part One, CONV 614/03, Bruselj, 14. marec 2003; Union finances: draft Articles 38-40, CONV 602/03, Bruselj, 14. marec 2003.

pogodbe nastaja v okviru gremija, ki morda ne bo odločujoč pri končnem besedilu. Tudi če zasledujemo različne predloge skozi predloge organov posameznih držav (npr. predloge aktualnih zunanjih ministrov), ne moremo vedeti, kakšne so pogajalske pozicije posameznih držav, kje so in kje niso pripravljene popustiti in kje bo prišlo do 'kravjih kupčij'. Dejstvo namreč je, da bo končno besedilo nastalo na medvladni konferenci (IGC - Intergovernmental Conference), kjer lahko da bo precej odvisno od tega, kakšno končno obliko besedila bo izdelala Konvencija. Povedano drugače, tam, kjer bo trden konsenz znotraj Konvencije glede besedila, bodo vlade držav manj pripravljene spreminjati besedilo, tam, kjer pa ne bo trdnega konsenza in morda celo besedilo ne bo do konca izoblikovano, bodo vlade imele več maneverskega prostora za uveljavljanje lastnih interesov. Ne glede na to pa se zdi, da so nekatere konture bodoče EU že v tolikšni meri izdelane, da ne bo več prihajalo do večjih sprememb. Namen pričujoče analize je približati nekatere dileme širši strokovni javnosti, opozoriti na nastajanje politične tvorbe, v kateri se bo znašla tudi Slovenija, in vzpodbuditi nadaljnje analize strokovne narave. Usoda Slovenije in vsakega njenega državljana, celo vsakega njenega prebivalca, bo bolj odvisna od usode EU, kot se to zdi na prvi pogled. Politološko, deloma interdisciplinarno, analizo ustavne pogodbe bomo izvedli po izbranih naslovih v ustavni pogodbi, na način, da bo čim bolj enostavno razumljiva za širše zainteresirano (strokovno) bralstvo.

Definicija in cilji Unije

Pričujoče dosedanje besedilo kaže na to, da bo dokument nekakšna mešanica med mednarodno pogodbo in ustavo neke nove tvorbe, kar pa ni neobičajno v tej mednarodni skupnosti.² Med drugim nam na to kaže tudi dejstvo, da je ustanovitev Unije (zaenkrat brez določenega imena) volja narodov (peoples) in držav, kar je temeljna karakteristika Unije (ljudje naj bi delali ustavo, države pa pogodbo). Znotraj Unije naj bi države usklajevale svoje politike, vendar naj bi na njo prenesle tudi nekatere pristojnosti, kar kaže na to, da gre za federacijo klasičnega tipa (skoraj kot bi nastala iz konfederacije). Ne glede na to je potrebno spomniti, da že doslej obstajajo najrazličnejši tipi federacij in tudi Unija, ki mora spoštovati (nedefinirano) nacionalno identiteto držav članic, bo imela svoje specifikke, ki bodo vsaj npr. z 'deljeno suverenostjo' (o čemer besedilo sicer izrecno ne govori) med Unijo in državami članicami, tvorile nekakšno federacijo, ki bo bliže konceptu konfederacije, in ki jo bo potrebno klasificirati kot federacijo sui generis ali bolje, kot skupnost držav za razliko od zveze držav (konfederacije) ali državne zveze (federacije). Unija bo odprta za pristop vseh evropskih držav z enakimi vrednotami, pri čemer se bo lahko v prihodnosti pojavilo vprašanje, kaj je to 'evropska država' oz. do kam sega Evropa, vsaj v političnem smislu (čl. 1).³

² *Predusem v procesu dekolonizacije poznamo številne mešanice ustavnopravnih in mednarodnopravnih aktov, na osnovi katerih so nastale posamezne nove države. V naši bližini je npr. Ciper dobil ustavo z mednarodno pogodbo.*

³ *Podrobneje so vstop, suspenz in izstop iz Unije obdelani pod naslovom X (Članstvo Unije), kar ne bomo podrobneje obravnavali.*

V prihodnosti lahko pričakujemo, da se bodo zaradi različnega tolmačenja vsebine deklaratornih pravic še naprej kresala mnenja tudi o obsegu pristojnosti Unije. T. i. 'komunitaristi' ('skupnostniki'), ki zagovarjajo močno Evropsko komisijo in Evropski parlament (EP), se bodo spopadali z 'intergovernmentalisti' ('medvladniki'), ki so bolj naklonjeni večjim pristojnostim Sveta EU in Evropskega sveta, in to nas bo morda spominjalo na razprave med 'ustavobranitelji' in 'ustavorušitelji' pred razpadom Jugoslavije, s čimer pa seveda ne napovedujemo propada Unije.

V ustavnem besedilu (čl. 4) je predvideno, da bo Unija imela pravno osebnost (subjektiviteto). To seveda pomeni, da bo imela mednarodnopravno in evropskopravno subjektiviteto, iz tega izhajajoče določene pravice in dolžnosti ter predvsem tudi odgovornost. Unija bo lahko stranka v postopku, eventualno tudi tožena stranka.⁴

Pristojnosti Unije

Pristojnosti Unije izhajajo iz temeljnih načel podelitve, subsidiarnosti, sorazmernosti in zvestega sodelovanja (čl. 8). Načelo podelitve govori o tem, da lahko Unija deluje zgolj na osnovi pristojnosti, ki so bile na njo prenešene (tj. podeljene z ustavo) in da pristojnosti, ki ji niso bile podeljene z ustavo, ostanejo državam članicam (glej tabelo 1: Predlog razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami). To načelo poznamo iz številnih federalnih sistemov po svetu, ne nazadnje je isto načelo veljalo v nekdanji jugoslovanski federaciji, npr. na osnovi ustave iz leta 1974. Velja dodati, da je predvideno, da se bo evropska ustava sčasoma dopolnjevala in pričakovati je, da se bo s tem pojavljala težnja po povečanju pristojnosti Unije. Pristojnosti Unije naj bi služile za doseg ciljev Unije in v praksi se bo lahko do določene mere postavilo vprašanje t. i. 'vsebovanih kompetenc' (implied powers) oz. pristojnosti za izvrševanje že podeljenih pristojnosti. Deloma, vendar le deloma, je to že rešeno v t. i. fleksibilni klavzuli (čl. 16). Ta predvideva, da če se znotraj politik, ki so definirane v drugem delu ustave (in niso v izključni pristojnosti Unije), delovanje Unije izkaže kot nujno za doseg ciljev definiranih v ustavi, pa ji obenem ustava ne zagotavlja ustreznih pooblastil za to, lahko po posebnem postopku in na osnovi soglasja Svet sprejme ustrezne ukrepe (čl. 16, tč. 1).⁵ V tem primeru mora Komisija na osnovi načela subsidiarnosti o tem obvestiti nacionalne parlamente (čl. 16, tč. 2). Edino, kar taki ukrepi ne morejo obsegati, je tista harmonizacija nacionalnih zakonodaj, ki je izključena že na osnovi ustave (čl. 16, tč. 3). Načelo subsidiarnosti govori o tem, da naj bi Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, delovala le in v toliko, v kolikor države članice same ne bi mogle v zadostni meri doseči ciljev načrtovane akcije, in bi bili zaradi obsega ali učinkov predlaganega dejanja, bolje doseženi na nivoju Unije. To načelo je v terminologijo EU prišlo iz nemških dežel, torej iz subnacionalnega nivoja, ki so ga zago

⁴ *Opravilna sposobnost naj bi bila definirana v II. delu osnutka Ustavne pogodbe, ki pa nam še ni na voljo.*

⁵ *Podobno načelo fleksibilnosti pozna tudi večina federalnih ustav. Npr. v Nemčiji je domena pristojnosti v korist federacije ali v ZDA v korist federalnih enot.*

Tabela 1: Predlog razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami

Izključne pristojnosti Unije	Deljene pristojnosti Unija/države članice	Usklajevalna vloga Unije	Podporne akcije Unije (usklajevalne, dopolnilne in podporne aktivnosti)	Posebej opredeljeno
Notranji trg: prosti pretok blaga, ljudi, storitev in kapitala ter politika konkurence	Notranji trg: harmonizacija zakonodaje	Ekonomska politika	Zaposlovanje (usklajuje)	Skupna zunanja in varnostna politika
Carinska unija	Področje pravosodja, varnosti in svoboščin		Industrija	
Skupna trgovinska politika	Socialna politika		Izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladina	
Monetarna politika (samo za članice EMU)	Ekonomska in socialna kohezija		Kultura	
Konkurenca	Kmetijstvo		[Šport]**	
Skupna ribiška politika: varovanje morske biološke raznovrstnosti	Ribiška politika (razen varovanja morske biološke raznovrstnosti)		[Zaščita pred naravnimi nesrečami]**	
	Okolje		[Zdravstvo]*/1	
Sklepanje mednarodnih pogodb	Varstvo potrošnikov			
	Transport			
	Transevropske povezave			
	[Energetika]**			
	[Zdravstvo]*			
	Raziskave in razvoj			
	Razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč			

* opredeljeno v 1. delu ; */1 navedeno v 2. delu (zdravstvo)

** opredeljeno v 1. delu; ni navedeno v 2. delu

varjale v odnosu do svojih nacionalnih oblasti. V EU pa je načelo pričelo uravnava-
ti odnos med nadnacionalno oblastjo, tj. Unijo, in nacionalnimi oblastmi. Na sub-
nacionalni ravni je načelo pomenilo, da naj bi na višji nivo oblasti prišle naloge, ki
jih je potrebno izvajati in ki jih na dolgi rok nižja oblast, kljub pomoči višje oblasti,
ne more sama izvajati. Gre za decentraliziran tip federalnosti ali federalno federal-
nost. V predloženem ustavnem besedilu je terminologija, ki pravi, da naj bi se
dejavnost prenesla, če cilji v zadostni meri ne bi mogli biti izpolnjeni na nacional-
nem nivoju in bi bili lahko bolje izpolnjeni na nivoju Unije. Seveda se postavlja
vprašanje, kaj pomeni "v zadostni meri" in kaj pomeni "bolje". Anketa, ki je bila
pred časom izvedena med državami članicami EU, kaže na to, da obstajata dve sku-
pini držav.⁶ Ena skupina pojmuje to načelo na zgoraj omenjen način decentralizi-
rane federacije, druga pa pojmuje načelo skozi prizmo učinkovitosti. Ta prizma
teži k bolj centraliziranemu tipu federacije. Vsekakor se zdi, da lahko načelo spro-
ža različna tolmačenja in tako kot je to sedaj predvideno, bi lahko v eventualnem
sporu odločalo Sodišče EU, ki tudi sicer velja za nekakšnega 'zakonodajalca' EU, s
tem da tolmači obseg in vsebino evropskega prava. V katero smer bodo potekale
eventualne sodbe sodišča ni moč napovedati, vendar velja pripomniti, da je sodiš-
če v preteklosti imelo nekakšno skupnostno funkcijo, tj. izhajajoč iz tega, da je ono
pravzaprav sodišče 'skupnosti' in stoji na stališču zagovarjanja ideje 'skupnosti'.
Načelo sorazmernosti pa govori o tem, da bo obseg in oblika delovanja Unije
sorazmerna s potrebo, da se dosežejo cilji, navedeni v ustavi, in da obseg in oblika
delovanja ne bosta presegla ciljev Unije, določenih v ustavi. Samo po sebi pri tem
ne more biti nič spornega, vprašanje se pojavlja glede presoje, kdaj gre za soraz-
mernost in kdaj je ta prekoračena. Še posebej glede na deklaratorne cilje ustave.
Velja dodati, da bosta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti podrobneje razdelani
v posebnem Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki bo
dodan ustavi, ki pa nam v novi verziji še ni na voljo. Načelo zvestega sodelovanja
pa zagotavlja, da si bodo države članice in Unija z dolžnim spoštovanjem medse-
bojno pomagale pri nalogah, ki izhajajo iz ustave. Ta dolžnost velja le med država-
mi članicami in Unijo ter obratno, ne velja pa tudi zgolj med državami članicami.

Ustavno besedilo predvideva tudi uporabo zgoraj omenjenih temeljnih načel
(čl. 9). Ustava Unije in zakonodaja institucij Unije imata primat nad zakonodajo
(ustavo in zakoni) držav članic (čl. 9, tč. 1). Države članice morajo sprejeti vse
splošne in posebne ukrepe, da zagotovijo izpolnjevanje obvez iz ustave in delova-
nja institucij Unije (čl. 9, tč. 4). V skladu z načelom zvestega sodelovanja morajo
države članice olajšati uresničevanje nalog Unije in se morajo vzdržati vsakršnih
aktivnosti, ki bi ogrozile doseganje ciljev ustave. Po drugi strani pa mora Unija
delovati zvesto (lojalno) do držav članic, kar pa ni podrobneje opredeljeno, kaj to
pomeni. Omejitvi Unije, se zdi, sta naslednji: načelo sorazmernosti in dolžnost spo-
štovanja nacionalne identitete držav članic. Slednje je v 9. čl. malo bolj določeno
kot v čl. 1, tč. 2 predlagane ustave. To je tisto, kar naj bi izhajalo iz temeljne struk-
ture in bistvenih funkcij države, še posebej njihove politične in ustavne strukture,
vključujoč organiziranost javne uprave na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.
Po eni strani se zdi, da je koncept nacionalne identitete po nepotrebnem omenjen

⁶ Anketo je izvedel Valry Giscard d'Estaing kot posebni poročevalec EP (Hummer 1992:84).

dvakrat (v čl. 1, tč. 2 in v čl. 9, tč. 6), po drugi strani pa je velik poudarek na upravni avtonomiji in strukturi, medtem ko se zdi, da je nacionalna identiteta prej v povezavi s funkcijami države, ki pa niso podrobneje opredeljene. Druga omejitev institucijam Unije pa izhaja iz načela sorazmernosti, vendar bo to načelo podrobneje opredeljeno v že omenjenem Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Podobno velja za uporabo načela subsidiarnosti, ki pride v poštev pri izvrševanju vseh pristojnosti, ki niso v izključni pristojnosti Unije. Predvideno je, da bi na osnovi tega protokola pri spoštovanju načela subsidiarnosti določeno vlogo igrali tudi nacionalni parlamenti.

Ena od temeljnih nalog Konvencije na podlagi Laekenske deklaracije (2001) naj bi bila tudi razmejitev pristojnosti med Unijo in državami članicami.⁷ V razpravah še pred začetkom Konvencije so nekateri analitiki evropske integracije (Simma et al. 1999; Weiler et al. 1996) nasprotovali temu iz dveh razlogov: 1. Seznam pristojnosti (Kompetenzliste) bi naj bil preveč tog, razvoj integracije pa naj bi zahteval veliko fleksibilnost prav na področju upravljanja in vodenja zadev. In 2. Mnenje je bilo, da si za tako listo prizadevajo predvsem tisti, ki želijo s tem omejiti pristojnosti Unije. Zdi se, da očitki deloma držijo. Pa vendar so snovalci ustavnega besedila togost seznama pristojnosti omilili s klavzulo o fleksibilnosti (čl. 16).

Pristojnosti Unije so razdeljene v pet kategorij:

1. Izključne pristojnosti Unije, kjer lahko edino Unija oz. institucije EU sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice lahko to storijo samo na osnovi pooblastila Unije.
2. Deljene pristojnosti, kjer pravno zavezujoče akte na določenem področju sprejemajo Unija in države članice. Države članice lahko uresničujejo te pristojnosti samostojno samo v primeru (in v obsegu), če Unija ne izvaja svojih pristojnosti, oz. če od njih odstopi.
3. Usklajevanje ekonomskih politik.
4. Skupna zunanja in varnostna politika.
5. Pristojnost Unije na področju podpornega delovanja.

Seznam izključnih (ekskluzivnih) pristojnosti Unije kaže, da so imeli nekateri analitiki prav, ko so opozarjali, da seznam pristojnosti zahtevajo tisti, ki želijo na ta način omejiti pristojnosti Unije. Čeprav avtorji osnutka ustavnega predloga v razlagalni prilogi navajajo, da obseg izključnih pristojnosti Unije presega dosedANJI okvir, kajti po novem naj bi bila skupna trgovinska politika v celoti v pristojnosti Unije, pa po našem prepričanju temu ni tako (glej tabelo 2: Dosedanja razmejitev pristojnosti v EU). Unija je obdržala izključne pristojnosti (čl. 11) samo na področju zagotavljanja prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala ter pravil konkurence v okviru notranjega trga, na področju carinske unije, skupne trgovinske politike, monetarne politike (za tiste države članice, ki so uvedle skupno valuto) in na

⁷ V drugem delu deklaracije, z naslovom "Izzivi in reforme v prenovljeni Evropi", ki so jo sprejeli voditelji držav ali vlad na sestanku Evropskega sveta v Laekenu (v času belgijskega predsedovanja) 15. decembra 2001, je na prvem mestu zapisana zahteva po jasni razmejitvi in definiranju pristojnosti v EU, če želi Unija postati bolj demokratična, bolj transparentna in bolj učinkovita. Ostale tri jasno izpostavljene zahteve so še: poenostavitev instrumentov Unije; demokratičnost, preglednost in učinkovitost delovanja Unije; ter ustava za evropske državljane (Laeken Declaration - the Future of the European Union 2001).

Tabela 2: Dosedanja razmejitev pristojnosti v EU

Večinoma EU	Pretežno EU	Deljene (med EU in državami članicami)	Omejene EU	Ni (oz. le posredno) EU
Trgovina	Regulacija trga	Regionalna politika	Zdravstvo	Stanovanjska politika
Kmetijstvo	Monetarna (za Euro člane)	Konkurenca	Izobraževanje	Pokojninska politika
Ribištvo		Industrija	Obramba	Državlanske svoboščine
		Zunanja politika	Socialna politika (država blaginje-socialni transferji)	Notranji kriminal
		Okolje		
		Enake možnosti - nediskriminacija		
		Delovni pogoji - zaščita na delovnem mestu		
		Varstvo potrošnikov		
		Gibanje preko zunanjih meja (Schengen)		
		Makroekonomska politika (zlasti za euro člane; obrestne mere, proračun; ...)		
		Energetika		
	Transport			
		Čezmejni kriminal		

področju zaščite biološke raznovrstnosti v morju v okviru skupne ribiške politike. Medtem pa je ena od najstarejših skupnih politik, ki jo je sam razvoj integracije pripeljal v skoraj izključno pristojnost Unije, to je skupna kmetijska politika, pristala v skupini deljenih pristojnosti. To kaže na prizadevanja nekaterih držav po renacionalizaciji kmetijske politike (Fischer, 2000). Unija ima izključne pristojnosti tudi na področju sklepanja mednarodnih sporazumov, če za to obstaja pravna osnova, če to narekuje izvajanje notranjih pristojnosti Unije, ali če to vpliva na notranje delovanje Unije.⁸

Seznam deljenih pristojnosti (čl. 12.) je obsežnejši in vključuje poleg kmetijstva in ribištva še transport, energetiko, socialno politiko, ekonomsko in socialno kohe-

⁸ Ta določba je nastala na podlaga precedenčnega prava Sodišča ES, ki je že zelo zgodaj s svojimi sodbami premostilo razkorak med notranjimi in zunanjimi pristojnostmi Skupnosti.

zijo, okolje, zdravstvo, varstvo potrošnikov, področje svoboščin, (notranje) varnosti in pravosodja - bivši tretji steber: pravosodje in notranje zadeve (PNZ)⁹ - in notranji trg (to se nanaša predvsem na davčno politiko). Področji, kot sta raziskave in tehnološki razvoj ter razvojno sodelovanje in humanitarna pomoč, sodita tudi v kategorijo deljenih pristojnosti, vendar za njiju veljajo posebna pravila. Na obeh področjih je Unija močno vključena s številnimi raziskovalnimi programi in drugimi aktivnostmi, vendar to ne preprečuje, da države članice ne bi mogle izvajati še lastnih nacionalnih programov.

Področje ekonomskih politik je tako pomembno, da ga obravnava poseben 13. člen. Pristojnosti na področju ekonomskih politik ostajajo državam članicam (to ne velja samo za monetarno politiko držav članic evro območja). Unija ima samo vlogo usklajevalca nacionalnih politik.

Podobno velja tudi za skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), opredeljeno v posebnem 14. členu. Ob tem, da države članice vodijo lastne zunanje in varnostne politike, bi morale hkrati aktivno in brez zadržkov v duhu lojalnosti in solidarnosti podpirati SZVP Unije. Prav tako naj bi se vzdržale aktivnosti, ki nasprotujejo interesom Unije ali zmanjšujejo učinek skupnih akcij. Ta dikcija, sama po sebi odpira vprašanje, kdo bo tista vrhovna avtoriteta, ki bo določala, kaj je v interesu Unije na področju SZVP? Še posebno ob predpostavki, da bodo države članice tiste, ki bodo sprejemale odločitve na tem področju. In kaj se bo zgodilo v primeru nasprotujočih si interesov držav članic, kot se je to npr. zgodilo ob iraški krizi leta 2003, ko so Nemčija, Francija in Belgija nasprotovale oboroženemu napadu, medtem ko sta Španija in Velika Britanija (vključno s Poljsko) sodelovale v samem napadu? Ustavna določba nedvomno odraža stanje v Uniji na področju SZVP v času nastajanja besedila. Gre predvsem za iskanje specifičnih obveznosti držav članic, ki so jih dolžne spoštovati, kljub temu, da vodijo avtonomne nacionalne zunanje in varnostne politike. Ali gre za najvišji ali najnižji skupni imenovalec obveznosti, bo pokazala prihodnja razprava.

Predvidena so tudi področja podpornega delovanja (čl. 15). Unija lahko izvaja usklajevalne (coordinating), dopolnjujoče (complementary) ali podporne (supporting) akcije.¹⁰ Toda področja podpornega delovanja so že naštet, kot so: zaposlovanje, industrija, izobraževanje, poklicno usposabljanje in mladina, kultura, šport ter zaščita pred naravnimi nesrečami. Obenem pa velja, da morajo države članice znotraj Unije usklajevati svoje nacionalne politike zaposlovanja. Tu bi želeli opozoriti na protislovje, ki ga vsebuje ta določba. Politiko zaposlovanja narekujejo različne nacionalne razvojne strategije, konkurenca in trg (zlasti razlike v viši-

⁹ Z Maastrichtsko pogodbo je bil vzpostavljen tretji steber EU - Sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (PNZ), tj. Cooperation in the field of justice and home affairs (JHA). Z Amsterdamsko pogodbo je bila azilna politika komunitarizirana (prešla je v prvi steber EU), zato se je to področje primenovalo v 'policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah' (Police and judicial cooperation in criminal matters). Vendar, ker prihaja do različnega poimenovanja tega področja (cf. 12. čl. ustavne pogodbe, v katerem je zapisano: Področje svoboščin, varnosti in pravosodja, tj. Area of freedom, security and justice ter 31. čl. ustavne pogodbe, v katerem je zapisano: Policijska in kazenska politika, tj. Police and criminal justice policy), se zaradi lažjega razumevanja še vedno uporablja kratica PNZ oz. JHA.

¹⁰ Podrobneje bo to opredeljeno v II. delu ustave.

ni plač). Postavlja se vprašanje, kako uskladiti npr. potrebo po visoko usposobljenih kadrih v razvitih državah članicah z 'begom možganov' iz manj razvitih, ne samo regij, ampak celih nacionalnih gospodarstev? 'Beg možganov' nima le škodljivih posledic na razvoj nacionalnih gospodarstev, temveč dolgoročno tudi na socialno kohezijo in uravnotežen razvoj celotne Unije. Še zlasti, ker Unija na teh področjih ne sme sprejemati take zakonodaje, ki bi zahtevala od držav članic, da harmonizirajo nacionalne zakonodaje s tega področja (čl. 15, tč. 4).

Institucije Unije

Potreba po institucionalni reformi je bila med glavnimi razlogi za IGC leta 2004. Kljub večkratnim poskusom, da bi institucionalno strukturo uskladili in prilagodili z razvojem ekonomske in politične integracije (Maastricht, 1992, Amsterdam, 1997 in Nica, 2000), države članice do sedaj niso pokazale politične volje, da bi se resno lotile tega problema. Institucionalna reforma bi morala zasledovati tri glavne cilje:

1. Zagotoviti učinkovito vodenje Unije kot ekonomskega subjekta.
2. Zagotoviti demokratičnost institucij in s tem Unije kot političnega subjekta.
3. Ohraniti institucionalno ravnotežje med nadnacionalnimi in medvladnimi institucijami.
4. Poleg tega bi morala nova institucionalna struktura zagotoviti legitimnost, poenostavitev, konsistentnost in transparentnost institucij.

Pričujoče besedilo kaže na kompromis, ki ne zagotavlja uresničitve niti enega od zgornjih ciljev v celoti. Že sama razširitev institucij od dosedanjih pet na sedem (v rang institucij sta 'povzdignjena' Evropski svet in Evropska centralna banka - ECB) kaže na tak kompromis (čl. 14, tč. 2).¹¹ Vključitev Evropskega sveta med institucije pomeni konec tristranskega odnosa med Komisijo, Svetom in Parlamentom ter okrepitev medvladne komponente integracije, kar se z vidika učinkovitosti upravljanja integracije kot ekonomskega subjekta ne zdi smiselno. Cilj tega ekonomskega subjekta je primerljiv konkurenčni položaj v mednarodnih ekonomskih odnosih s tistim, ki ga imajo glavni konkurenti, tj. ZDA in nekatere azijske države. Na drugi strani pomeni vključitev ECB med institucije odmik od dosedanjega nenapisanega pravila, da so institucije samo tiste, ki zagotavljajo enotni institucionalni okvir vseh držav članic. Domnevamo lahko, da se za tako odločitvijo skriva dolgoročen cilj po vključitvi vseh držav članic Unije v monetarno unijo. Posebnost ECB je tudi v tem, da je to edina institucija s pravno subjektiviteto, s čimer naj bi bila zagotovljena njena neodvisnost oz. avtonomija. ECB seveda vodi monetarno politiko samo tistih držav članic, ki so vključene v monetarno unijo.¹² Zaradi tega je že v predlaganem besedilu moč najti nedoslednost med tč. 3 ("Banka definira in izvaja monetarno politiko Unije") in tč. 5 ("... tiste države članice, ki niso uvedle

¹¹ Enotno institucionalno strukturo EU naj bi po novem sestavljalo dosedanjih pet institucij: Evropski parlament, Svet ministrov, Evropska komisija, Sodišče EU in Računsko sodišče ter dve novi instituciji: Evropska centralna banka in Evropski svet.

¹² Slovenija npr. predvideva, da bo šele leta 2007 postala članica monetarne unije.

evra, ohranijo pristojnosti na področju monetarnih zadev"). Konkretnih posledic take odločitve za tiste države članice, ki so (zaenkrat) še zunaj monetarne unije, za sedaj še ne moremo napovedovati, glede na to, da še ni predstavljen drugi del ustavnega besedila, ki bo opredeljeval pristojnosti posameznih institucij. Domnevamo pa lahko, da bo prihajalo na sestankih tistih ostalih institucij, katerih pristojnosti bodo povezane z delovanjem ECB, do zapletenih situacij (ali bodo nečlanice monetarne unije 'prijazno zaprosene', da zapustijo sestanek ob obravnavi ECB poročil, ali pa bodo lahko prisotne brez pravice glasovanja, ali pa se bo našla druga rešitev). Vendar lahko ta situacija vpliva na delovanje ostalih institucij.

Predlog ustavnega besedila, ki določa okvir delovanja EP je morda na nek način zavajajoč v tistem delu, ki pravi, da "/p/arlament voli predsednika Evropske komisije" (15. čl.).¹³ Na vrhunskem sestanku v Nici (2000) je bilo določeno, da se Evropski svet odloči o predlogu za predsednika (nominira predsednika Komisije) s kvalificirano večino. EP ga potem 'izvoli' oz. se z njim strinja (approved by EP). Bolj legitimen način bi bil ravno obraten, da EP izvoli predsednika Komisije, ki ga potem potrdi (confirm) s kvalificirano večino še Evropski svet (francosko-nemški predlog z dne 12. 01. 2003). Tudi 2. tč. istega člena je sporna, saj omejuje število članov EP na 700 (ob pogoju, da štirje parlamentarci predstavljajo najmanjše število članov na državo članico in ob upoštevanju načela regresivne sorazmernosti), s čimer izničuje sklep iz Nice. Z naraščanjem števila držav članic Unije bo razdeljevanje nacionalnih kvot v EP vedno bolj občutljivo in težavno (glej tabelo 3: Različici razdelitve sedežev v EP glede na delež prebivalstva na podlagi regresivne proporcionalne metode). Zato bi bilo potrebno, da se vprašanje razdelitve sedežev v EP razreši v okviru Konvencije in vključi v II. del ustavne pogodbe. Če bo zadeva prepuščena v odločanje na IGC, potem obstaja nevarnost, da se bo razkol med velikimi in malimi državami samo še zaostрил.

Očitno je, da tudi v sedanjem trenutku najboljše institucionalne reforme države članice niso zmogle dovolj politične volje, da bi v osnutek ustavnega besedila vnesle določbo o enotni volilni zakonodaji. Tako še vedno ostaja samo določba, da so predstavniki v EP izvoljeni na neposrednih in enotnih volitvah. S tem je sicer izpolnjen prvi pogoj za uveljavljanje načel neposredne demokracije, toda pomembna je tudi vsebina in ne samo forma. Različna nacionalna volilna zakono

¹³ V predlogu 18.a člena je predvideno, da bi naj Evropski svet s kvalificirano večino predlagal kandidata za predsednika Komisije. Tega bi potem 'izvolil' še EP ("... shall be elected by the European Parliament...") z večino svojih članov. Ta dikcija v bistvu ne spreminja dosedanje vloge EP, kot ga določa Pogodba iz Nice (EP potrdi kandidata), kajti predlagan je samo en kandidat za predsednika Komisije in EP ima na voljo samo dve opciji - da ga izvoli ali ne. EP lahko seveda 'ne izvoli' kandidata. V tem primeru mora Evropski svet v roku enega meseca predlagati novega kandidata. Tako bo EP namesto, da bi potrdil (approve) predlaganega kandidata, kot je to bilo do sedaj, izvolil predlaganega kandidata. Vprašanje je, ali bo to kaj bolj prispevalo k večji legitimnosti samega predsednika Komisije. EP lahko seveda zavrne predlaganega kandidata in na ta način izzove na nek način posredne volitve, dokler ni predlagan 'pravi' kandidat, vendar bi bil to zelo neobičajen način krepitev legitimnosti predsednika Komisije. Na drugi strani pa bi EP lahko povzročil resno politično krizo, če bi prišlo do njegovega (enkratnega ali celo večkratnega) nasprotovanja Svetu o tako pomembni zadevi, kot je predsednik Komisije. Če naj bi se okrepila demokratična legitimnost predsednika, potem bi moral EP imeti na izbiro več kandidatov, vsaj tri ali pet. Bistvo samih volitev, če naj bi bile demokratične, pa je, da obstajata vsaj dva kandidata.

Tabela 3: Različici razdelitve sedežev v EP glede na delež prebivalstva na podlagi degresivne proporcionalne metode

Država	Prebivalstvo v mio.	Prebivalstvo (% v EU)	Sedeži v EP (Nica)	Različica I*	Razlika (od Nice)***	Različica II**	Razlika (od Nice)***
Avstrija	7,8	1,63	17	4+6	-7	12	-5
Belgija	10,1	2,12	22	4+13	-5	15	-7
Danska	5,2	1,09	13	4+6	-3	8	-5
Francija	58	12,17	72	4+72	+4	83	+11
Finska	5,1	1,07	13	4+6	-3	8	-5
Grčija	10,5	2,2	22	4+13	-5	15	-7
Irska	3,6	0,76	12	4+5	-3	6	-6
Italija	57,2	12	72	4+71	+5	82	+10
Luksemburg	0,43	0,09	6	4+1	-1	4	-2
Nemčija	81,6	17,12	99	4+102	+7	116	+17
Nizozemska	15,5	3,25	25	4+20	-1	22	-3
Španija	39,6	8,3	50	4+49	+3	57	+7
Švedska	8,8	1,85	18	4+11	-3	13	-5
Portugalska	9,8	2,05	22	4+13	-5	14	-8
VB	58	12,17	72	4+71	+3	83	+11
Bolgarija	8	1,68	17	4+10	-3	12	-5
Ciper	0,7	0,15	6	4+1	-1	4	-2
Česka	10,3	2,16	20	4+13	-3	15	-5
Estonija	1,4	0,29	6	4+2	0	4	-2
Madžarska	10,2	2,18	20	4+13	-3	15	-5
Latvija	2,4	0,5	8	4+3	-1	4	-4
Litva	3,5	0,73	12	4+5	-3	5	-7
Malta	0,39	0,08	5	4+0	-1	4	-1
Poljska	38,7	8,12	50	4+48	+2	55	+5
Romunija	22,4	4,7	33	4+28	-1	32	-1
Slovaška	5,4	1,13	13	4+7	-2	8	-5
Slovenija	2	0,42	7	4+3	0	4	3
	476,62	100	732	700		700	

**Vsaka država dobi 4 predstavnike, ostanek (700-108) 592 mest smo porazdelili glede na delež prebivalstva v EU.*

*** Izračunali smo prag, kjer država že dobi več kot 4 predstavnike glede na delež prebivalstva (tj. Litva z 0,73 %). Vse države pod tem pragom avtomatično dobijo 4 predstavnike (Luksemburg, Ciper, Estonija, Latvija, Malta in Slovenija). Preostanek (700-24) 676 mest smo razdelili glede na delež prebivalstva.*

**** Razlike med izračunanim številom parlamentarcev na posamezno državo in številom, določenim s Pogodbo iz Nice.*

daja, na podlagi katere so voljeni neposredni predstavniki ljudstva, bistveno opredeljuje položaj le-teh v EP in njihov odnos (odgovornost) do volilnega okolja, kjer so bili izvoljeni. Enotna volilna zakonodaja bi vsaj v nekaterih državah članicah prispevala k zmanjšanju demokratičnega primanjkljaja - večji povezanosti nacionalnega okolja z delom EP in s tem k večji zainteresiranosti volilcev in državljanov EU, da spremljajo delo bruseljskih institucij.

Določba o Evropskem svetu sicer na splošno določa (čl. 16), da Evropski svet sprejema odločitve s konsenzom (razen če ustava izrecno ne določa drugače). Sam člen pa povzroča nekaj terminoloških in s tem vsebinskih nejasnosti. V naslovu 16.a člena se za voditeljstvo Evropskega sveta uporablja termin predsedujoči Evropskega sveta (European Council Chair), v besedilu (prva vrstica 1. tč. 16.a čl.) pa najdemo izraz predsednik (President). Angleški jezik namreč jasno loči med 'chairperson' in 'president' v smislu različnih pristojnosti. Upoštevajoč pristojnosti določene v 2. tč., bi bila bolj smiselna uporaba termina chairperson - predsedujoči/a Evropskega sveta. Kakšno bo končno besedilo oz. kompromis glede tega člena, je za sedaj preuranjeno napovedovati.¹⁴ Menimo, da bi vzpostavitev funkcije predsednika z večjimi pristojnostmi in daljšim mandatom pomenila fragmentacijo odločanja, marginalizacijo Komisije, neravnotežje v institucionalnem trikotniku, okrepitev medvladne komponente integracije, možnost kolizije z interesi ostalih članov Evropskega sveta in ne nazadnje konkurenco predsedniku Evropske komisije, kar je nezdržljivo s prizadevanji za usklajeno, učinkovito in transparentno vodenje Unije. Če pa bi že prišlo do vzpostavitve instituta 'predsedujočega Evropskega sveta', potem je pomembno, da so njegove pristojnosti zgolj samo tiste, ki jih predvideva 2. tč. (to pomeni, da Evropski svet v nobenem primeru ne more opravljati zakonodajne funkcije) in da je naloga Komisije, da zagotavlja institucionalno ravnotežje na področju izvršilnih pristojnosti. Komisija bi tudi morala imeti večjo vlogo (kot ena od osrednjih institucij odločanja) pri oblikovanju dnevnega reda sestankov Evropskega sveta. Evropski svet s 50 in več člani, ki se bo sestajal štirikrat letno, bo namreč izvajal funkcijo strateškega vodenja Unije, kar mu namenja ustavno besedilo. Toda zagotovljeno bi moralo biti, da funkcijo strateškega vodenja opravlja v okviru večletnega strateškega programa izvrševanja aktivnosti EU (upoštevajoč delitev Sveta EU na zakondajni in izvršilni del), ki bi ga predlagala Komisija (in o katerem bi razpravljal EP in ga končno potrdil Evropski svet). Komisija bi s tem zagotavljala bolj usklajeno delovanje institucij, še zlasti ker tudi 17.a čl. predvideva sodelovanje med Splošnim svetom (General Affairs Council - GAC) in Komisijo.

Če bo prišlo do vzpostavitve funkcije predsedujočega Evropskega sveta bo ta moral biti pred tem dve leti član Evropskega sveta (1. odst. 1. tč. 16. a čl.). Drugi odstavek iste točke, ki pravi "da bo predsedujoči ("he" - govori samo o moški osebi!) kar zadeva skupno zunanjo in varnostno politiko učinkovito predstavljal Unijo v svetu", zahteva še dodaten premislek. Zastopstvo Unije (npr. pri obisku v ZDA) sestavlja tudi predsednik Komisije, saj zunanji minister (ali kakorkoli se že bo imenovala ta funkcija) ne more zastopati Komisije v tistih zadevah, ki so sestavni del vsake zunanje politike, pa ne sodijo v okvir SZVP, kot je npr. trgovina in razvoj-

¹⁴ Nekateri analitiki Evropske konvencije (Grevi in Hughes 2003) napovedujejo možen kompromis med velikimi in malimi državami glede stalne institucije predsednika (ali predsedujočega) Evropskega sveta. Tako naj bi male države pristale na to novo institucijo (in se odrekle rotaciji predsednikovanja) v zameno za ohranitev sedanjega načela 'en komisar na državo članico'. Grevi in Hughesova opozarjata, da bi bil to z vidika malih držav jalov kompromis, saj bi vodil v dvojno 'zmanjšanje' vloge Komisije. Na eni strani bi se okrepila vloga Evropskega sveta v primerjavi s Komisijo, na drugi strani pa bi številčnejša Komisija 'oslabila' moč in učinkovitost Komisije, kar je ravno nasprotno od prizadevanj malih držav članic. Glej tudi op. 16.

no sodelovanje. To pravzaprav vključuje vse zadeve iz 1. stebra EU, razen če pristojnosti ministra za zunanje zadeve ne bodo drugače opredeljene v II. delu ustavne pogodbe. Poleg tega se zastavlja vprašanje, kaj pomeni dikcija "učinkovito predstavljaj"? Ali to pomeni, da bo predsedujoči oz. predsednik resnično določal in vodil zunanjo politiko Unije? Malo je verjetno, da bodo države članice prenesle to pristojnost na eno osebo. Če pa bo predsednik ali predsedujoči zgolj tiskovni predstavnik Evropskega sveta in posrednik med različnimi interesi držav članic glede zunanje politike, potem se zastavlja drugo vprašanje: kaj potem še ostane zunanjemu ministru? V nadaljevanju tega člena (tč. 3) vzbuja posebno pozornost (v smislu reka, da izjeme potrjujejo pravilo in da se največje spremembe skrivajo v podrobnostih) zanimiva dikcija, ki omogoča spremembo v institucionalni zgradbi (dopolnitev pogodbe) ne da bi bila za to potrebna nacionalna ratifikacija, kar je pogoj za veljavnost vseh ostalih pogodbenih sprememb. Vprašanje je tudi, ali ta določba ("Evropski svet se lahko s konsenzom odloči, da oblikuje odbor (board) treh članov, upoštevajoč sistem 'pravične' rotacije") sploh sodi v ustavo, saj bi vzpostavitev take nove institucije povzročila dodatne težave pri usklajevanju nalog med ostalimi institucijami, zlasti med Komisijo in GAC. Glede na to, da niso opredeljene naloge takega odbora, se postavljajo naslednja vprašanja glede njegove institucionalne umestitve: ali bo odbor opravljal samo nalogo usklajevalca, kakšno vlogo bo imel npr. pri določanju dnevnega reda Evropskega sveta in kakšna bo delitev pristojnosti z GAC?

Glede delovanja Sveta EU (17.a čl.) je zelo pomembna ločitev pristojnosti 'Zakonodajnega sveta' in t. i. 'ne-zakonodajnega Sveta', ki ima izvršilno-upravne pristojnosti (sedanji tehnični sveti). Pri tem bi moralo biti jasno določeno, da je koordinacijska funkcija GAC omejena zgolj na (ne-zakonodajni/e) Svet/e, zaradi česar bo morala biti na novo opredeljena vloga sedanjega Sveta stalnih predstavnikov (COREPER). Pomanjkljivost 17.a člena je tudi v tem, da pušča odprto vprašanje predsednikovanja posameznih Svetov (razen Sveta za zunanje zadeve, na čelu katerega naj bi naj "zunanji minister Unije", tč. 3), o čemer bi naj odločil Evropski svet s konseznom. Menimo, da bi morala odločitev o tako pomembni ustavni zadevi sprejeti Konvencija ali vsaj IGC. Naše mnenje je, da bi moral Zakonodajni svet, spričo same zahtevnosti delovnega področja ter stabilnega, usklajenega in kontinuiranega delovanja, izvoliti svojega predsedujočega (chairperson). Rotacija predsednikovanja bi bila v tem primeru slabša rešitev. Na drugi strani bi moral Predsednik Komisije predsedovati GAC (in s tem posredno usklajevati delo izvršilnih svetov) zaradi usklajenega opravljanja izvršilne funkcije. Ekonomsko-finančnemu svetu (Ecofin) in Svetu za pravosodje in notranje zadeve pa bi zaradi strateške vloge morala predsedovati podpredsednika Komisije. Za ostale svete bi lahko veljala določba iz 6. tč. 17.a čl., tj., da bi za njih veljalo predsednikovanje držav članic z mandatom enega leta, upoštevajoč rotacijo, ki bo odražala politično in geografsko ravnotežje ter razlike med državami članicami. Glede odločanja s kvalificirano večino v Svetu (čl. 17.b) pomeni določba, ki uvaja dvojno večino, s čimer se odpravlja zapletena formula odločanja iz Nice, pomembno pridobitev. Toda prag 3/5 prebivalstva bi omogočal, da bi velike države lažje blokirale odločitev, zato menimo, da bi enostavna večina prebivalstva bila rešitev, ki bi bolj ustrezala malim državam.

Predlog ustavnega besedila, ki predvideva zgolj 15 komisarjev (ob možnosti, da je poleg komisarjev še do 15 namestnikov komisarjev) je v nasprotju z izraženimi interesi malih držav članic, ki se zavzemajo za formulo 'ena država - en komisar'.¹⁵ Nasprotovanje malih držav izhaja iz strahu, da bi bile na ta način izključene iz centra oblikovanja in sprejemanja (izvajanja) politik. Vendar se moramo po drugi strani zavedati, da je Komisija tudi zelo pomemben varuh interesov prav (teh) malih držav in da je bolj učinkovita in kohezivna Komisija ne nazadnje tudi v njihovem interesu.¹⁶ Na volitvah za predsednika Komisije naj bi se upoštevala, poleg političnega in geografskega ravnotežja (2. tč. 18.a čl.), tudi neka vrsta rotacije (čeprav ne v strogem pomenu besede). Tudi skrbno in modro imenovanje namestnikov komisarjev, ki je v pristojnosti predsednika Komisije (5. tč. 18.a čl.), lahko bistveno prispeva k zmanjšanju nezaupanja do tako oblikovane Komisije, ki ga sedaj izražajo male države. Predsednika Komisije bi moral izvoliti EP (ali neposredno Kongres evropskih ljudstev/narodov) in potrditi Evropski svet s kvalificirano večino. Menimo tudi, da bi bilo politično modro, da prvi predsednik Komisije v novi sestavi ne bi bil iz velike države članice. Kar zadeva opredelitev pristojnosti predsednika Komisije ("Komisija deluje v skladu s smernicami, ki jih sprejme predsednik" tč. 4), je le-ta ožja kot je v sedanjem 214. čl. Pogodbe o ES ("Komisija deluje pod političnim vodstvom svojega predsednika") in v določenem smislu zmanjšuje ugled in vpliv predsednika. Zato menimo, da bi se dikcija iz veljavne pogodbe morala ohraniti. Tudi obstoječe pristojnosti predsednika Komisije glede razdelitve in možne zamenjave portfeljev posameznih komisarjev ter zahteve po odstopu posameznih komisarjev bi morale biti vključene že v I. del ustavne pogodbe.

V tem delu ustave pogrešamo tudi določbo, ki bo jasno opredelila odnos med predsednikom Komisije in EP ter Evropskim svetom. Potreba po vzpostavitvi visoke stopnje med-institucionalnega sodelovanja med omenjenimi institucijami zahteva, da se taka določba vnese že v I. del ustavne pogodbe. Tudi integracija predvidene institucije predsednika (ali predsedujočega) Evropskega sveta v 'enotni institucionalni okvir' narekuje oblikovanje takšne posebne določbe. Člani Evropske konvencije bi morali biti bolj pozorni na, oz. bi morali predvideti, posledice, ki jih bodo prinesle novosti iz naslova IV ustavne pogodbe (Institucije) na delo posameznih institucij in na njihovo medsebojno delovanje.

Glede imenovanja zunanjega ministra (ustavno besedilo predvideva, da zunanjega ministra imenuje Evropski svet s kvalificirano večino v soglasju s predsednikom Evropske komisije (čl. 19, 1. tč.) menimo, da bi se moral z imenovanjem strinjati (approve) še EP. Če naj bi zunanji minister vodil Svet za zunanje zadeve, potem bi moralo biti tudi natančno definirano, da njegove pristojnosti na področju usklajevanja zunanje politike ne presegajo pristojnosti, ki bi jih imel Komisar za zunanje zadeve (glej zgoraj tudi pojasnitev 2. odst. 16.a čl.). Koordinacija politik

¹⁵ Če upoštevamo 3. tč. 19. člena, ki določa, da bo zunanji minister eden od podpredsednikov Komisije, potem imamo na voljo še 13 mest za komisarje.

¹⁶ Male države se na eni strani zavzemajo za močno in učinkovito Komisijo, kar implicitno pomeni zmanjšanje števila članov Komisije, na drugi strani pa za enakopravno zastopanost vseh držav članic v njej, s čemer nehoti prihajajo v kolizijo same s sabo.

Skupnosti/Unije bi morala biti (ostati) v izključni pristojnosti predsednika Komisije. Domnevamo lahko, da položaj evropskega zunanjega ministra ne bo izenačen s položajem šefov držav ali vlad pri oblikovanju evropske zunanje politike. Celó zelo verjetno je, da se predstavniki velikih držav članic, ki vodijo globalno zunanjo politiko, ne bodo odrekli vodenju lastne zunanje politike, še zlasti na strateških področjih (jedrsko orožje, oskrbovanje z energetskimi viri - nafta itn.).

Sodišče Evropskih skupnosti dobiva z ustavnim besedilom novo ime - Sodišče Evropske unije (EU). Vemo, da se sodniki leta 1993, ko sta se Komisija in Svet (samo)preimenovala v Evropsko komisijo oz. Svet EU, niso odločili za podobno preimenovanje z obrazložitvijo, da Sodišče nima pristojnosti v okviru 2. in 3. stebra Unije, temveč zgolj na področju 1. stebra, to je Evropskih skupnosti. Preimenovanje je smiselno v povezavi s podelitvijo pravne subjektivitete EU. To pa ne pomeni, da bo Sodišče EU pristojno tudi za zadeve s področja SZVP ter PNZ, kar je odvisno od pristojnosti, ki jih bodo države članice prenesle na teh dveh področjih na Unijo in njene institucije (to pomeni, kakšna bo pravna narava aktov s področja SZVP in PNZ in katero sodišče bo pristojno razsojati v primeru sporov). Če do tega ne bo prišlo, bo sprememba imena sodišča samo lepotna sprememba, saj bo sodišče še naprej razsojalo o zadevah, ki so lahko predmet sodnega preizkusa - o zadevah 1. stebra. Tudi prvostopenjsko sodišče naj bi se po novem imenovalo Višje sodišče. Sestava, delitev dela in narava pristojnosti obeh sodišč ostajajo nespremenjeni. Glede mandata sodnikov obstajata odprti dve opciji: to je 6-letni mandat z možnostjo ponovne izvolitve, kar je bilo že do sedaj, in 9 oz. 12 letni mandat brez možnosti ponovne izvolitve. Naše mnenje je, da vsebinsko gledano ni velike razlike med obema opcijama.

Izvajanje pristojnosti Unije

Poenostavitev pravnih aktov Unije je bila ena od osrednjih zahtev, ki jih je Laekenska deklaracija naslovila na Konvencijo. Osnutek ustavnega besedila je radikalno zmanjšal število pravnih instrumentov, s katerimi Unija ureja svoje delovanje. Čeprav so dosedanje pogodbe poznale samo tri obvezujoče pravne instrumente - uredbe (regulations), direktive (directives) in odločbe (decisions) ter dva neobvezujoča - priporočila (recommendations) in mnenja (opinion), se je z razvojem integracije, predvsem z ustanavljanjem novih institucij in dodajanjem pristojnosti, pojavilo veliko število dodatnih pravnih aktov, katerih pravna narava in mesto v hierarhiji pravnih aktov nista bila jasno določena (glej tabelo 4: Obstoječa razdelitev zakonodajnih pristojnosti med EU in državami članicami). Zaradi tega je na tem področju obstajala velika zmeda, kar je Sodišču ES bodisi nalagalo dodatno delo ali pa mu ga je oteževalo. Osnutek ustavne pogodbe sedaj jasno določa hierarhijo pravnih aktov (čl. 24). Obvezujoči pravni akti se delijo na zakonodajne (evropski zakoni in evropski okvirni zakoni) in izvršne (evropske uredbe in evropske odločbe). Poleg tega so predvideni še neobvezujoči pravni akti, kamor sodijo priporočila in mnenja. Nova imena pravnih aktov bodo na začetku povzročala nekaj zmede, hkrati pa bodo lažje razumljiva širši javnosti, ki je že vajena podo

Tabela 4: Obstoječa razdelitev zakonodajnih pristojnosti med EU in državami članicami

Pretežno EU zakonodaja	V veliki meri EU zakonodaja	Mešanica zakonodaje EU + zakonodaje na osnovi meddržavnega sodelovanja	Nekaj EU zakonodaje, v veliki meri zakonodaja na osnovi meddržavnega sodelovanja	Pretežno zakonodaja na osnovi meddržavnega sodelovanja
Trgovina	Regionalna politika	Industrija	Socialna politika	Zdravstvo
Kmetijstvo	Konkurenca	Okolje		Izobraževanje
Ribištvo	Varstvo potrošnikov	Transport		Zunanja politika
	Delovni pogoji	Prehod zunanjih meja (Schengen)		Obramba
	Enake možnosti	Makroekonomska politika		Energetika
	Regulacija trga	Energetika		Pravosodje in notranje zadeve

bnih imen iz nacionalnih pravnih ureditev. Pomembno je, da pravni akti, ki jih določa 24. čl., veljajo za vsa področja urejanja skupnih zadev Unije, vključno s SZVP ter PNZ (sedaj v 2. in 3. stebru Unije). Posebna pravila za izvajanje SZVP (čl. 29), skupne obrambne politike (čl. 30) in PNZ, tj. področje policije in kazenskega prava (čl. 31), bodo predstavljena skupaj z definiranjem teh politik v drugem delu ustave, s čimer se želi zagotoviti skladnost izvajanja teh politik. Vendar ni dokončno jasno, kako bodo ta področja urejena (vključno z obrambno politiko), saj čl. od 29 do 31 še niso bili predstavljeni na Konvenciji. Lahko se zgodi, da bodo ta področja urejala specialna pravila, kar bi pomenilo, da bomo imeli zopet različne kategorije pravnih aktov za prvi in ostala dva stebra Unije.

Pravni predpisi Unije so v osnutku ustavnega besedila razdeljeni na:

1. Zakonodajne akte (čl. 25), kamor sodijo evropski zakoni (bivše uredbe) in evropski okvirni zakoni (bivše direktive), o katerih soodločata instituciji z zakonodajnimi pristojnostmi, to sta Svet in EP v zakonodajnem postopku (bivši postopek soodločanja).¹⁷ V določenih izjemah, določenih z ustavo, lahko zakone in okvirne zakone sprejme tudi Svet sam. Vedno pa velja, da morajo biti sestanki, na katerih se sprejemajo zakonodajni akti, javni.
2. (Podzakonski) izvršilni predpisi (akti), ki vključujejo evropske uredbe (bivše uredbe) in evropske odločbe (razširjena definicija bivših odločb). Te akte sprejemata samostojno instituciji z izvršilnimi pristojnostmi, to sta Komisija in Svet ter

¹⁷ Postopek soodločanja je bil uveden z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 in daje EP pristojnost, da soodloča o zakonodajnih aktih skupaj s Svetom EU. Na ta način je EP po več kot tridesetletnih prizadevanjih postal tudi resnično so-zakonodajni organ ES/EU. Vsak zakonodajni akt, ki se sprejema s kvalificirano večino v Svetu, gre ponavadi skozi postopek soodločanja, z izjemo skupne kmetijske in trgovinske politike, o katerih še vedno odloča izključno Svet EU s kvalificirano večino. Z vsako naslednjo pogodbo (Amsterdamsko leta 1997 in iz Nice leta 2001) se je število politik, o katerih EP soodloča, povečalo.

ECB na svojem specifičnem področju (čl. 26). Natančna opredelitev izvršilnih predpisov je podana v 28. čl. Splošno načelo je, da predpise Unije izvajajo države članice (1. tč). Za zagotavljanje enotnih pogojev za izvajanje zavezujočih predpisov Unije, lahko ti predpisi podelijo izvršilna pooblastila Komisiji in v izjemnih primerih in kadar to določa člen SZVP tudi Svetu (2. tč.). Vprašanje je, ali sodijo izvršilne pristojnosti t. i. ne-zakonodajnega/ih Sveta/ov med izjemne primere ali pa gre tu za kolizijo s 26. čl. Za izvršilne predpise, ki jih sprejema Komisija, velja, da so lahko podvrženi nadzornim mehanizmom (to se nanaša na sedanji postopek komitologije),¹⁸ vendar samo na podlagi vnaprej določenih načel in pravil, ki jih sprejmeta Svet in EP v skladu z zakonodajnim postopkom.

3. Predlog ustavnega besedila uvaja novo kategorijo pravnih aktov - to so izvedbeni (delegirani) predpisi (akti), ki dopolnjujejo oz. spreminjajo določene tehnične (nebistvene) elemente zakonodajnih aktov (čl. 27). S tem naj bi postalo besedilo zakonodajnih aktov bolj pregledno in osredotočeno samo na temeljne vidike, vse tehnične zadeve pa bi urejali posebni - izvedbeni predpisi. Delegirane (izvedbene) akte (t. i. izvedbene uredbe) lahko sprejema samo Komisija in so natančno vezani samo na evropske zakone oz. evropske okvirne zakone. Zakonodajalec v zakonu ali okvirnem zakonu natančno določi cilje, vsebino, obseg in trajanje izvajanja takega pooblastila. Hkrati določi tudi pogoje za delegiranje pristojnosti, ki so natančno naštet v 2. tč 27. čl.: 1. EP in Svet se lahko odločita za preklic pooblastila. 2. Delegirana uredba stopi v veljavo, če EP in Svet ne posredujeta nobenih pripomb v za to predvidenem roku (določen z zakonom ali okvirnim zakonom). 3. Določbe iz delegiranih uredb zastarajo po preteku roka, ki je določen z zakonom ali okvirnim zakonom. Svet in EP se lahko na predlog Komisije odločita tudi za podaljšanje njihove veljavnosti. V vseh teh primerih pa velja, da EP sprejme odločitev z večino članov, Svet pa s kvalificirano večino glasov.

Člen, ki opredeljuje skupna načela, ki veljajo za vse pravne predpise Unije (čl. 32), dovoljuje, da se lahko v primerih, ko ustava izrecno ne predpisuje obliko pravnega akta, institucije same odločijo, kar je odvisno od primera od primera, kateri pravni predpis bodo sprejele, pri čemer pa mora biti ta odločitev v skladu z načelom sorazmernosti, določenim v 4. tč. 8. čl. Pravni predpisi (evropski zakoni, evropski okvirni zakoni, evropske uredbe in evropske odločbe) morajo jasno navesti razloge - pravno podlago, na katero se sklicujejo. Hkrati se morajo sklicevati tudi na vse predloge in mnenja, ki jih predpisuje ustavna pogodba.

¹⁸ *Komitologija (Comitology; ime izvira iz angl. besede committee/s - slov. odbor/i) je postopek, v katerem odločajo odbori Sveta in Komisije o osnutkih podzakonskih aktov, ki jih pripravi Komisija. Postopek komitologije je bil uveden z Enotno evropsko listino (EEL) in odločbo Sveta julija 1987, ki je bila dopolnjena z novo odločbo o postopkih za izvajanje izvršilnih pristojnosti, prenesenih na Komisijo (Council Decision 1999/468/EC), in se uporablja pri sprejemanju podzakonskih izvedbenih aktov s področja enotnega evropskega trga (EET). Utvajanje EET je zahtevalo sprejetje velikega števila podzakonskih aktov, za katere je pristojna Komisija v okviru svoje izvršilne funkcije. To bi pomenilo, da bi bil Svet EU (in s tem tudi države članice) izvzet iz procesa odločanja o tehničnih vprašanjih delovanja EET, ki bistveno posegajo v delovanje držav članic in njihovih ekonomskih subjektov. Z uvedbo tega postopka pa je Svet EU vključen tudi v odločanje o podzakonskih aktih Komisije, s čimer nadzoruje njeno delo. V bistvu gre za štiri postopke (svetovalni, upravljalni, urejevalni in zaščitni), ki se razlikujejo po pristojnostih odborov Komisije in Sveta EU. Od same zakonodaje, ki se sprejema, je odvisno, kateri postopek bo uporabljen.*

Za evropske zakone in evropske okvirne zakone velja, da jih morata podpisati predsednik EP in predsednik Sveta (v izjemnih primerih samo predsednik Sveta). Objavljeni morajo biti v Uradnem listu EU, v veljavo pa stopijo na dan, določenem v predpisu ali 21. dan po objavi, če datum ni določen (1. tč. 33. čl.). Evropske uredbe Komisije ali Sveta in evropske odločbe, ki so naslovljene na vse države članice ali pa naslovnik ni izrecno naveden, morajo biti prav tako objavljene v Uradnem listu EU. Tu bi opozorili, da dikcija tega člena izrecno omenja evropske uredbe Komisije ali Sveta, iz česar bi lahko sklepali, da je pri evropskih odločbah drugače. Medtem pa 26. čl. pravi, da Svet in Komisija (ter ECB) lahko sprejemajo evropske uredbe ali evropske odločbe. Ali gre v tem primeru za strokovno napako ali kolizijo členov, bo pokazala končna redakcija besedila. Glede datuma uveljavitve veljajo podobni pogoji kot za evropske zakone in okvirne zakone (2. tč. 33. čl.). Za druge odločbe (kdo jih sprejema, ponovno ni navedeno), pri katerih je naslovnik/i izrecno naveden, velja, da morajo biti sporočene naslovníku, veljati pa začnejo, ko naslovník prejme obvestilo (3. tč. 33. čl.).

Finance Unije

Čeprav v Laekenski deklaraciji finančno vprašnje ni bilo izrecno omenjeno, je bilo pričakovati, da bo ustavno besedilo na novo uredilo tudi to področje. Finance Unije postajajo z novo širitvijo, vključitvijo SZVP ter PNZ v skupni finančni okvir Unije, z novo politično ureditvijo Unije (kot posledica institucionalne reforme) ter z bližajočimi se pogajanjmi o novi finančni perspektivi (2007-2014), vedno bolj pomembno vprašanje. Zlasti to velja z vidika integracije kot političnega subjekta. Unija kot pravni in reformirani politični subjekt s svojo novo definirano politično in ekonomsko vlogo v mednarodnih ekonomskih in političnih odnosih zahteva tudi takšen način financiranja, ki bo odražal njeno resnično avtonomnost. Po drugi strani pa je to vprašanje neposredno povezano z razdelitvijo pristojnosti med institucijami in državami članicami ter s poenostavitvijo postopkov odločanja. Način sprejemanja proračuna Unije (katera institucija odloča o proračunu in na kakšen način ga sprejme) neposredno odraža politično naravo Unije. Če lahko za pravno ureditev Unije rečemo, da odraža federalno naravo integracije, potem institucionalna ureditev in finance odražata izrazito konfederalno naravo. Iz predloženega besedila namreč ni razbrati, da so države članice pripravljene na korenito reformo tega področja. Besedilo, z manjšimi popravki, v celoti povzema dosežanje pravne določbe iz ustanovitvenih dokumentov. Države članice še vedno niso pripravljene sprejeti federalnega proračuna v Hayekovem pomenu.¹⁹ Glede prihodkov Unije so države članice v celoti ohranile stare pristojnosti. Tako Svet s soglasno odločitvijo (unanimity) na predlog Komisije in po posvetu z EP določa

¹⁹ Hayek (1949: 8) pravi, da se s skupno monetarno politiko, skupno carinsko politiko in svobodnim pretokom ljudi in kapitala zožujejo ekonomske in zakonske pristojnosti posameznih držav, kar je paralelno povezano s povečanjem federalnih pristojnosti. Na ta način se bistveno zmanjšujejo tudi viri proračunskih prihodkov (posredni davki) posameznih držav. Ekonomski pogoji t. i. meddržavnega federalizma naj bi zahtevali fiskalno decentralizacijo v ali med državami.

vire financiranja Unije. Ta sklep morajo potem ratificirati še vse države članice v skladu z nacionalnimi ustavnimi določili (38. čl.) To pomeni, da morajo države članice kar dvakrat sprejeti odločitev o virih financiranja in to vse države brez izjeme. To je izredno visoka zahteva, ki je ne pozna nobena federalna država. Vprašanje je, ali lahko tak postopek (soglasna odločitev Sveta in ratifikacija vseh držav članic) zagotovi tudi v prihodnosti (ko se bo število držav povečalo na 25 in več) stabilno financiranje Unije? Vprašanje je tudi, ali obstoječi postopki omogočajo Uniji, da uvede resnično 'lastne' (avtonomne) vire financiranja? Za sedaj bi lahko kot lastne vire označili samo carine in prelevmane, medtem ko sta delež DDV in delež BDP na nek način nacionalni prispevek v proračun Unije (kot nekakšna članarina). V razpravi sta se pogosto omenjala nova vira prihodkov - to je uvedba novega evropskega davka ali participiranje v nacionalnih davčnih shemah ob pogoju, da to v nobenem primeru ne bi pomenilo povečane davčne obremenitve evropskih državljanov in davkoplačevalcev.

Tudi proračunska in finančna načela (čl. 39) ostajajo enaka, kar pomeni, da morajo biti med drugim izdatki usklajeni s prihodki (Unija se ne more zadolževati) in da morajo biti v proračunu izkazani vsi izdatki (integralni proračun). V preteklosti je bil iz proračuna izvzet Evropski socialni sklad, sedaj pa se postavljajo vprašanja, ali ne bi posebni finančni aranžma veljal za SZVP, PNZ ter za Evropski razvojni sklad? Novi sta edino rahlo spremenjeni določbi v 5. in 6. tč. 39. čl. (povzetek določbe iz medinstitucionalnega sporazuma o novi finančni perspektivi, sprejete leta 1999), ki zastrujeta finančno disciplino. Tako mora imeti vsak izdatek pravno 'pokritje' v zavezujočem pravnem aktu (ko npr. Komisija pripravlja osnutek zakonodajnega akta, mora vključiti tudi oceno posledic sprejetja takega akta za proračun). Tudi odgovornost za izvajanje proračuna se prenaša s Komisije na Unijo, kar pomeni, da so vse institucije in tudi države članice odgovorne za njegovo izvajanje. V preteklosti je bila to samo Komisija. To npr. pomeni, da če EP predčasno razreši Komisijo, se mora pri tem jasno zavedati vseh posledic, ki jih bo to imelo za proračun. V 40. čl. je določen postopek sprejemanja proračuna, ki ga sprejmeta skupaj EP in Svet na podlagi predloga, ki ga pripravi Komisija (sam postopek bo natančno opredeljen v II. delu ustavnega besedila). Iz razprave pa je mogoče razbrati, da se države zavzemajo za modificirani postopek soodločanja, pri čemer še vedno niso dosegle soglasja glede vprašanja, kako ravnati, če Svet in EP ne dosežeta soglasja glede proračuna. Jasno je, da se postopek ne more prekiniti, kajti proračun Unije pomeni imperativ njenega delovanja. Ta člen odraža najnižji skupni imenovalc, ki so ga države članice pripravljene sprejeti (za sedaj) o postopku sprejemanja proračuna. V II. del ustave naj bi bila po novem vključena tudi finančna perspektiva, vključno z načinom sprejemanja (ki je bila do sedaj predmet medinstitucionalnega sporazuma), s čimer bi dobila pravno zavezujočo osnovo. Razprava o finančnih vprašanjih Unije še ni zaključena. V drugem delu ustave bo potrebno odgovoriti še na naslednja vprašanja: a) Če in kakšno razmejitev uvesti med t. i. obveznimi (v glavnem gre za kmetijstvo) in neobveznimi izdatki? Večina držav članic se strinja, da bi bilo potrebno to razlikovanje enostavno odpraviti, saj predstavlja glavni vir nestrinjanja med Svetom in EP. b) Kakšen naj bo postopek sprejemanja finančne perspektive? Države so razdeljene v dve skupini -

na tiste, ki se zavzemajo za postopek soodločanja, in ostale, pri čemer obstaja nadaljnje nestrinjanje med tistimi, ki se zavezmajo za kvalificirano večinsko odločanje, in tistimi, ki dajejo prednost soglasju. c) Katera institucija je primarno pristojna za prihodke oz. izdatke? Nekateri se zavzemajo za enakopravni položaj Sveta in EP, medtem ko se drugi za delitev pristojnosti, kakršno poznamo do sedaj - to pomeni, da je Svet pristojen za prihodke, Parlament pa za izdatke, pri čemer bi morali biti izvzeti izdatki za SZVP ter obrambo. d) Katera institucija je primarno pristojna za sprejetje finančne perspektive in katera za proračun? V dosedanji razpravi se je pojavilo mnenje, da naj bi imel končno besedo v procesu soodločanja o finančni perspektivi Svet, medtem ko bi EP imel podobno funkcijo pri sprejemanju proračuna.

Prolog

Ob zaključku Konvencije (zaključno besedilo predloga ustavne pogodbe naj bi bilo predstavljeno na sestanku Evropskega sveta v Solunu 20. junija 2003) lahko rečemo, da enainpolletna razprava v okviru Konvencije, kar zadeva institucionalno reformo, ki je bila glavni motiv za sklic Konvencije in naslednje IGC, ni izpolnila poslanstva. Ob zaključku razprave je odprtih prav toliko vprašanj, kot jih je bilo predstavljeno na njenem začetku. Različna stališča glede bodoče institucionalne osnove se med velikimi državami članicami na eni strani, in malimi državami članicami skupaj z Evropsko komisijo in EP na drugi strani, niso v tem času nič bolj zblížala. To je bilo tudi pričakovati, saj je predsedstvo Konvencije predstavilo osnutke členov, ki niso odražali konsenza ali kompromisa članov Konvencije, temveč pretežno interese velikih držav. V nasprotju z drugimi področji, ki so bili prav tako predmet razprave na Konvenciji in katere bi lahko označili kot uspešne (npr. zunanja politika, svoboščine, varnost in pravosodje), ni bilo na institucionalnem področju nobenega novega predloga glede razrešitve zapletene institucionalne strukture, potem ko so bili osnutki členov predstavljeni. Ob tem je sekretariat Konvencije pripravil številne institucionalne predloge, ki pa jih predsedstvo ni niti obravnavalo. Posledica te ignorance predsednika in predsedstva, ki nista vzpodbudila resnične razprave, ki bi vodila h kompromisnim rešitvam, je, da je razprava v okviru Konvencije popolnoma zamrla in s tem tudi možnost potencialnih dogovorov. Namesto tega prihaja do pogajanj in dogovorov na hodnikih in za zaprtimi vrati. Razprava, ki je skrita očem javnosti, pa omogoča predsedstvu, da se bo lahko svobodno po lastni izbiri odločilo, katere dopolnitve bo vključilo v končno obliko institucionalnih členov. Ali bo Konvencija dosegla kompromis glede institucionalnih razhajanj ali pa bo predložila v zaključnem osnutku seznam različnih predlogov, je težko napovedati. Slednje bi vsekakor na široko odprlo vrata, da IGC začne pogajanja o najbolj občutljivih institucionalnih poglavjih. Redki verjamejo, da bi bil rezultat takšnih pogajanj kaj boljši od tistega v Nici, ki je z vidika institucionalnih sprememb zaradi in v pričakovanju širitve ovrednoten kot neuspešen. Na drugi strani pa, če bi prišlo do izsiljenih kupčij v zadnjem trenutku na Konvenciji, bi bil to slab kompromis, ki ne bi zagotovil demokratičnih in učinkovitih institucij, ki jih razširjena Unija potrebuje tukaj in zdaj.

LITERATURA

- Area of freedom, security and justice, - draft Article 31, Part One, CONV 614/03, Bruselj, 14. marec 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00614.EN03.pdf>, 13. 05. 2003.
- Council Decision 1999/468/EC
- Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, CONV 528/3, Bruselj, 6. februar 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00528.EN03.pdf>, 13. 05. 2003.
- Draft of Articles 24 to 33 of the Constitutional Treaty, CONV 571/3, Bruselj, 26. februar 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00571.EN03.pdf>, 13. 05. 2003.
- Fischer, Joschka (2000): "Vom Staatenverbund zur FÜderation - Gedanken Über die Finalitšt der europšischen Integration". Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universitšt in Berlin. [Http://www.auswaertiges-mt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf](http://www.auswaertiges-mt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf), 26.05.2003.
- Francosko-nemški predlog z dne 12. 01. 2003 [Deutsch-franzÜsischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europšischen Union], <http://www.bundeskanzler.de/Pressemitteilungen-7717.459668/Deutsch-franzoesischer-Beitrag-zur-institutionel...htm>, 16. 05. 2003.
- Grevi, Giovanni, Kisty Hughes (2003): "What Prospects for comprimise on Institutional questions in the Convention endgame?", http://www.epin.org/pdf/comment_GreviHughes_may03.pdf, 24. 05. 2003.
- Hayek, Friedrich von (1949): Individualism and Economic Order. London: Routledge and Kegan.
- Hummer, Waldemar (1992): "Subsidiaritšt und Federalismus als Strukturprinzipien der Europšischen Gemeinschaften?", Zeitschrift fÜr Rechtsvergleichung, Internat. Privatrecht und Europarecht, 2(2): 81-91.
- Institutions - draft articles for Title IV of Part I of the Constitution, CONV 691/03, Bruselj, 23. april 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00691.EN03.pdf>, 13. 05. 2003.
- Laeken Declaration - the Future of the European Union 2001, <http://ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max=1&bid=76&did=68758&grp=4056&lang =1>, 28. 05. 2002.
- Simma, Bruno, Joseph H. H. Weiler, Martin ZÜckler (1999): Kompetenzen und Grundrechte - Beschršnkungen der Tabakwerbung aus der Sicht des Europarechts. Berlin: Duncker & Humbolt.
- Union finances: draft Articles 38-40, CONV 602/03, Bruselj, 14. marec 2003, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00602.EN03.pdf>, 13. 05. 2003.
- Weiler, Joseph H. H., Alexander Ballmann, Ulrich Haltern, Herwig Hofmann, Franz Mayer (1996): "Certain Rectangular Problems of European Integration", <http://freeinf.tripod.com/glob/lexcal.htm>, 26. 05. 2003.