

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marko Cerar

EVROPSKI FEDERALIZEM IN SLOVENIJA

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marko Cerar

Mentor: izredni prof. dr. Marjan Brezovšek

EVROPSKI FEDERALIZEM IN SLOVENIJA

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2004

Zahvaljujem se profesorju dr. Brezovšku
za strokovno pomoč pri delu,
Katji in družini pa za vso podporo in vzpodbude.

SEZNAM KRATIC

COREPER	Odbor stalnih predstavnikov pri Svetu EU
ECB	Evropska centralna banka
EEA	Enotni evropski akt
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EMU	Evropska monetarna unija
EOS	Evropska obrambna skupnost
EP	Evropski parlament
EPS	Evropska politična skupnost
ESCB	Evropski sistem centralnih bank
ES	Evropske skupnosti
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EU-15	petnajst držav članic EU pred širitvijo 1. maja 2004
EU-25	sedanjih petindvajset držav članic EU
MVK	Medvladna konferenca
NDČ	nove države članice; deset držav članic, ki so to uradno postale 1. maja 2004
PES	Pogodba o Evropski skupnosti
SES	Sodišče Evropskih skupnosti
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika

SEZNAM GRAFOV

Graf 1: Identificiranje z nacionalno in evropsko identiteto	50
Graf 2: Raven zaupanja v EU (pomlad 2004)	51
Graf 3: Podpora evropski monetarni uniji in evru	52
Graf 4: Podpora skupni zunanji politiki članic EU	52
Graf 5: Podpora skupni obrambni in varnostni politiki EU	53
Graf 6: Poznavanje in odnos do institucij EU (Slovenija, pomlad 2004)	54
Graf 7: Poznavanje in odnos do institucij EU (EU-25, pomlad 2004)	54
Graf 8: Predsedovanje Svetu EU	55
Graf 9: Pravica do nacionalnega veta (pomlad 2004)	56
Graf 10: Podpora ustavi EU (Slovenija)	57
Graf 11: EU mora sprejeti ustavo (junij 2004)	57
Graf 12: Ustava je pomembna za dobro delovanje institucij (pomlad 2004)	58
Graf 13: Imenovanje zunanjega ministra EU (pomlad 2004)	58
Graf 14: Naklonjenost Evropi dveh hitrosti (pomlad 2004)	59

KAZALO

1 UVOD	6
1.1 Cilji naloge in metodološka izhodišča	7
1.2 Opredelitev ključnih pojmov	7
2 ZGODOVINA IDEJE EVROPSKEGA FEDERALIZMA	10
2.1 Začetki ideje evropskega federalizma.....	10
2.2 Razsvetljenje in ideja evropskega federalizma	12
2.3 Ideja evropskega federalizma v 19. stoletju.....	16
2.4 Ideja v obdobju 1914–1945	20
2.5 Ideja evropskega federalizma po drugi svetovni vojni	25
2.6 Sodobnejši federalistični predlogi.....	29
3 FEDERALIZEM V EVROPSKI UNIJI	30
3.1 Razvoj evropskih integracij do Maastrichtske pogodbe	30
3.2 Vloga posameznih osrednjih institucij EU	34
3.2.1 Evropski parlament	34
3.2.2 Svet Evropske unije	36
3.2.3 Evropska komisija.....	38
3.2.4 Evropski svet.....	40
3.2.5 Sodišče Evropskih skupnosti	42
3.2.6 Evropska centralna banka	44
3.3 Federalnost institucionalne ureditve	45
4 FEDERALNA REFORMA PRAVNIH TEMELJEV EU?	47
4.1 Vprašanje pravnih temeljev EU	47
4.2 Oblikovanje predloga ustavne pogodbe.....	48
4.3 Evropska ustavna pogodba	49
4.3.1 Splošna določila v Ustavni pogodbi	50
4.3.2 Institucionalna ureditev v Ustavni pogodbi	52
4.4 Ugotovitve in preverjanje hipoteze	54
5 SLOVENSKO JAVNO MNENJE O EVROPSKEM FEDERALIZMU	55
5.1 Operacionalizacija in analiza indikatorjev.....	55
5.2 Ugotovitve in preverjanje hipoteze	65
6 ZAKLJUČEK	66
SEZNAM VIROV	69

1 UVOD

Slovenija se je s polnopravnim članstvom v Evropski uniji (EU) soočila tudi z vprašanjem, kako naj se ta evropska integracija razvija v prihodnje. Za EU je namreč značilen nenehen razvoj in reforme (institucij in politik), zato članstvo ne pomeni samo sodelovanja v procesih odločanja v okviru obstoječe institucionalne ureditve, ampak tudi sodelovanje v razpravi o njenem nadaljnjem razvoju.

V svoji diplomski nalogi bom skušal predstaviti federalno vizijo Evropske unije, za katero menim, da je igrala zelo pomembno vlogo v dosedanem razvoju evropskih integracij in jo bo tudi v prihodnje. Skušal bom pokazati, da ima Unija že danes pretežno federalne značilnosti, vendar se to dejstvo odriva na rob političnih razprav, tako na evropski kot nacionalni ravni, razlog za to pa je po mojem mnenju precejšnje nerazumevanje federalne ideje. Kljub temu menim, da bi morala Slovenija resno razmišljati o zavzemanju za krepitev evropskega federalizma, saj v pretežno medvladnem okolju težje uveljavlja svoje interese, zdi pa se, da federalno načelo ustreza tudi Uniji, ki želi uresničevati skupne interese kljub svoji raznolikosti. Vendar nikakor ne trdim, da je to edina možnost in rešitev brez pomanjkljivosti.

Najprej bom definiriral ključne pojme, v drugem poglavju pa prikazal zgodovinski razvoj ideje, saj je igrala pomembno vlogo pri nastanku in razvoju evropskih integracij. V tretjem poglavju bom najprej na kratko analiziral vlogo federalnih vplivov in prizadevanj v razvoju Evropskih skupnosti do sprejetja Maastrichtske pogodbe, nato pa analiziral institucionalno ureditev EU (samo njene najpomembnejše osrednje institucije) in njene federalne značilnosti. V četrtem poglavju bom predstavil vprašanje ustavnosti Evropske unije in predlog ustavne pogodbe, o katerem se je dogovoril Evropski svet junija letos v Bruslju, ki naj bi ga države podpisale in ratificirale. V naslednjem poglavju pa bom skušal ugotoviti, koliko je slovensko javno mnenje naklonjeno evropskemu federalizmu in federalnim rešitvam za Evropsko unijo.

1.1 Cilji naloge in metodološka izhodišča

Cilj naloge je prikazati različne vidike evropskega federalizma; od ideje, federalnih značilnosti Evropske unije, pomena predlagane ustavne pogodbe (Začasna prečiščena različica osnutka pogodbe o ustavi za Evropo, v nadaljevanju Ustavna pogodba) za njegov nadaljnji razvoj do slovenskih stališč o tem vprašanju. Tema je relevantna, saj se mora Slovenija vključiti v razpravo o nadaljnjem razvoju EU, vizija federalnega razvoja pa je v preteklih letih dobila podporo tudi nekaterih vidnejših politikov.

V nalogi želim preveriti veljavnost naslednjih hipotez:

Hipoteza 1: *Sprejetje Ustavne pogodbe za Evropsko unijo pomeni velik korak k oblikovanju povsem federalnega političnega sistema, ki pa ni federacija.*

Hipoteza 2: *Javno mnenje v Sloveniji je naklonjeno evropskemu federalizmu.*

Pri svojem delu bom uporabljal različne metodološke pristope, predvsem analizo in interpretacijo sekundarnih ter primarnih virov. Poleg tega bom uporabil tudi strukturiran intervju s kompetentnimi osebami, analizo javnomnenjskih raziskav ter primerjalno analizo.

1.2 Opredelitev ključnih pojmov

Federalizem je pojem, ki ima številne različne pomene, saj ga različni avtorji označujejo kot metodo, tehniko, sredstvo, obliko politične organizacije in družbeno dejstvo, ki je neodvisno od njegovih pravnih interpretacij (Brezovšek 1994: 62), pa tudi kot idejo, ideologijo, proces. Vendar ga lahko definiramo kot »model politične asociacije svobodnih ljudi in svobodnih držav. Glede na razumevanje narave politične skupnosti takšno pojmovanje federalizem predoča kot prostovoljno asociacijo svobodnih ljudi, ki so se svobodno odločili za organiziranje trajne politične ureditve, da bi dosegli skupne cilje in zaščitili določene pravice, hkrati pa ohranili nekatere posebne značilnosti in integriteto [...] Federalizem se ukvarja hkrati z 'razpršitvijo' politične oblasti (moči) v imenu

svobode in njenim 'koncentriranjem' v imenu enotnosti oziroma delujoče vlade (države)« (Brezovšek 1994: 45).

Federacija je »institucionalna ureditev v obliki suverene države, ki se od drugih takih držav razlikuje samo po dejstvu, da njena osrednja oblast – na ustavni osnovi – v svoje procese odločanja vključuje regionalne enote« (King V: Burgess 2000: 25).

Vidimo torej, da ne smemo izenačevati teh dveh pojmov. »Federalizem je tudi filozofski in/ali ideološki pojav, federacija pa ni samo znanstveni (teoretični) ampak tudi pravno-institucionalni (ustavni) pojem [...] Ker sta koncepta opredeljena na različnih ravneh, je seveda možno, da obstaja federalizem brez federacije, kajti federalizem vedno ne prevzame takoj različne (prepoznavne) oblike ali pa sploh ostane na ravni ideje.« (Brezovšek, 1994: 25)

Evropski federalizem je možno opredeliti na vsaj dva načina:

- a) ena od teorij, ki skuša razložiti (sodobne) evropske integracijske procese, in
- b) politična vizija oz. strategija, katere cilj je uveljavitev federalizma v Evropi, torej »nova in celovita ustava za Evropo z določenim prenosom oblasti na nove 'nacionalne' institucije [...] obstoj dveh ravni vlade – ena za celotno federacijo in druga za sestavne dele (torej države članice). Pisana ustava ali pogodba razdeli pristojnosti med obe ravni. Vsaka raven je povsem avtonomna in ne more odpraviti pristojnosti druge ali posegati vanje. Vsaka ima neodvisen vir proračunskih prihodkov, da opravlja svoje naloge« (Henig 1997: 12), pomembni komponenti pa sta tudi demokratičnost in legitimnost.

Meja med obema opredelitvama je precej nejasna. Evropski federalizem kot teorija skuša pojasniti nastanek in razvoj Evropske unije na podlagi teorije federalizma. Kot politična strategija pa skuša uresničiti zgoraj omenjeni cilj, predvsem v okviru obstoječe Evropske unije, interpretacija njenih dosežkov pa se močno prepleta s teorijo, kar je razlog za nejasnost. Vendar velja opozoriti, da tudi kot strategija ni povsem enotna, saj se znotraj nje pojavljajo bolj radikalna stališča, ki se zavzemajo za oblikovanje evropske federacije mimo Evropske unije. V svoji nalogi izraz evropski federalizem uporabljam predvsem v smislu politične vizije, ki skuša svoje cilje doseči v okviru Evropske unije.

Federalni politični sistem je sistem z naslednjimi temeljnimi značilnostmi:

1. Obstoje (vsaj) dve ravni vladanja: federalna in posamezne federalne enote, ki sta ustavno opredeljeni, direktno izvoljeni in imata neposreden odnos do državljanov.
2. Formalna razdelitev zakonodajne in izvršilne veje oblasti ter virov prihodkov med ravnema.
3. Vrhovna, pisana ustava; nobena od ravni je ne more enostransko spremeniti ali dopolniti!
4. Vrhovni razsodnik, ki presoja spore glede ustavno zagotovljenih pooblastil vsake ravni in interpretira ustavo.
5. Specifični procesi in institucije, ki omogočajo medvladne administrativne in politične odnose.
6. Zvezne institucije, vključno z dvodomnim zakonodajnim organom (Brezovšek 1994: 23).

2 ZGODOVINA IDEJE EVROPSKEGA FEDERALIZMA

V politiki so ideje pomembne, saj »niso samo inspiracija za delovanje posameznikov in skupin, ampak tudi stalen vir razprav o ciljnih politične aktivnosti in strategijah za njihovo uresničevanje« (Brezovšek 1990: 1292). Ideje so torej pomembne tudi za evropske integracije, saj so le-te političen projekt (zasledujejo politični cilj: mir in stabilnost v Evropi), zato bom tukaj predstavil zgodovinski razvoj ideje evropskega federalizma, ki je po mojem mnenju imela precejšen vpliv na oblikovanje sodobne evropske politične stvarnosti. Gre za idejo, da se Evropo politično (in ekonomsko, kulturno) združi po federalnih načelih, katerih bistvo je obstoj evropske nadnacionalne skupnosti ob ohranjanju določene suverenosti (oz. avtonomije) narodov in držav, ki jo tvorijo.

2.1 Začetki ideje evropskega federalizma

Idejo o politični združitvi Evrope lahko zasledimo že v srednjem veku, vendar se moramo zavedati, da »tako kot v antiki tudi v tako imenovanem srednjem veku Evrope kot politične ideje v zavesti Evropejcev ni bilo« (Toplak 2003: 49). Evropa je bila v tem obdobju samo geografski pojem, katerega meje so se spreminjale.

Križarska vojska je bila »prva zahodna unija« (Strayer v: Mastnak 1998: 42). Četudi sprejmemo to tezo, se moramo zavedati, da ne gre za trajnejšo unijo, zlasti pa ne za federalno.

Francoz *Pierre du Bois* (1250–1320) je izoblikoval »obširen, precej nesistematičen načrt organizacije krščanske skupnosti [...] Zamislil [si je] neke vrste vladarsko zvezo, ki bi jo vodil koncil, v katerem pa bi posamezni vladarji ohranili popolno neodvisnost. Vrhovni arbiter med suvereni bi bil papež. Za uresničitev svojega načrta si je zamislil podrobno opisana pravna sredstva. Za dosego trajnega miru bi bilo treba najprej reorganizirati cerkev, zato je Pierre du Bois pozval papeža, naj skliče koncil, ki bi spraval kristjane in izpeljal priprave za vnovično osvojitve Svete dežele« (Toplak 2003: 42). V njegovem načrtu lahko prepoznamo dokaj preprosto federalno ureditev; čeprav so vladarji povezani, ohranjajo svojo neodvisnost. Prav v tem pa De Rougemont

prepozna ključno težavo evropskih integracij. »Že prvi načrt o trajnejšem povezovanju evropskih vladarjev je tudi prepoznal in izpostavil oviro, ki je idejni snovalci združevanja v Evropi še stoletja niso znali premostiti: neomejeno in neomajno suverenost vladarja, ki ne pripozna nobene višje oblasti na Zemlji in ki je nezdržljiva s shemami združevanja« (De Rougemont v: Toplak 2003: 43).

Češki kralj *Jurij Podjebradski* (1420–1471) je v 2. polovici 15. stoletja (po navdihu Antoiea Marinija) izdelal »veličastno vizijo prve evropske federacije (seveda v prvotnem pomenu te izpeljanke iz latinščine, ki označuje implementacijo meddržavnega sporazuma o zaveznitvu) [...] predlagal [je] zvezo s kraljema Poljske in Ogrske, pa tudi z vojvodama Burgundije in Bavarske, cesar in papež pa bi bila izključena. To je bila že Evropa novih držav, ne več Evropa cesarja in papeža. Podjebradski si je zamislil ustanovitev predstavniške skupščine, ki bi glasovala z navadno večino, in sveta vladarjev, vzpostavitev skupnega sodišča in postopka mednarodne arbitraže, skupno vojsko in skupen proračun, ki bi ga polnili dotedanji cerkveni davki. Pogodba je v uvodu od držav zahtevala, naj se izognejo vojaškemu konfliktu ali zaroti druge proti drugi in sodelujejo pri kaznovanju deliktov podložnikov na ozemlju katere koli izmed njih.« (Toplak 2003: 46-47). Skupščina bi bila samo posvetovalno telo (prav tam, 48). Podjebradski, ki je bil husit in voljeni kralj, je želel utrditi svoj položaj nasproti papežu in katoliškemu delu svojih podložnikov. Širše gledano pa je šlo za boj za prevlado nad papeštvom, v katerem je posvetna oblast zmagovala (prav tam, 51). Nastajale so posvetne države, ki so se postopno do leta 1648 uveljavile kot edini suveren v mednarodnih odnosih.

Vojvoda de Sully (1560–1641), svetovalec in finančni minister francoskega kralja Henrika IV., je izdelal *Veliki načrt za vzpostavitev trajnega miru* v Evropi, kjer bi bila »Evropa urejena in vladana kot ena sama velika družina« (Mastnak 1998: 76), ki bi jo sestavljale Francija, Španija, Anglija, Danska, Švedska, Lombardija, papeška država, Benetke, nemško cesarstvo, Poljska, Ogrska in Češka ter tri federativne republike: švicarska, italijanska in belgijska. Sully je namreč predvideval precejšnje spremembe ozemelj in meja med evropskimi silami (predvsem na škodo Avstrije), tako da bi nobena ne zavidala drugi in se tudi ne bala drugih. Združile bi se v konfederacijo, ki bi ji predsedovalo šest posebnih svetov in generalni svet, ki bi reševal spore med suverenom in podložniki ter med državami. Njen cilj bi bil boj proti Turkom, ki so še ogrožali Evropo. Generalni svet bi organiziral vojsko in ji poveljeval, določil pa bi tudi finančni prispevek vsake države. V tedanjih razmerah pa so bile zamisli o federacijah nerealistične (Toplak 2003: 57).

Verjetno pa je vojvoda de Sully idejo o veliki evropski zvezi prevzel od Francoza *Emerica Crucéja*, profesorja in katolika, ki se je zavzemal za trajen in vsesplošen mir zlasti kot predpogoj za prosto trgovino. Vendar ni predvideval nobenih sprememb meja, sultan pa bi imel pomemben položaj v skupščini evropske konfederacije (takoj za papežem). S poudarjanjem ekonomskih prednosti je vnesel novo vsebino in napovedoval novo dobo evropske ideje (Toplak 2003: 56–58).

Nemec *Johannes Althusius* (1557–1638) v svoji razpravi *Politica methodice digesta* leta 1603 (revidirana 1610 in 1614) ni predstavil konkretnega načrta za izgradnjo federalne Evrope, vendar je kljub temu pomemben za našo razpravo, saj gre za »prvo povsem razvito, sistematično artikulacijo moderne federalne politične filozofije« (Burgess 2000: 7), z njim pa se začneja tudi »pretežno politično-teološka smer evropskega federalizma« (Burgess 2000: 4).

Zavzema se za sestavljeno državo (imenuje jo konsociacija), ki je skupek političnih združenj, v kateri je oblast razporejena tako teritorialno kot funkcionalno. Federacija je zanj »politična ureditev, ki skuša uskladiti čim večje število skupnosti in družb, primarnih in vmesnih, ne da bi jih uničila. Je živa, pluralistična, organska ureditev, ki se gradi od spodaj gor, oblastne in odločevalske ravni pa temeljijo na načelu subsidiarnosti« (Burgess 2000: 8). Vsaka skupnost ima dvojno zakonodajo; tisto, ki opredeljuje združevanje, in tisto, ki vzpostavlja in omejuje oblast, ki upravlja skupne zadeve. Vladar ni suveren (to je ljudstvo), ampak je najvišji upravitelj (Alatri 1980: 47–48).

2.2 Razsvetljenstvo in ideja evropskega federalizma

Anglež *William Penn* (1644–1727) se v svojem razsvetljskem *Eseju v prid sedanjemu in prihodnjemu miru v Evropi* zgraža nad grozotami, ki jih povzročata tedanja vojna¹ (nobena pa ni upravičena), in jih primerja s prednostmi miru² (Penn 1914: 6–7). Za zagotovitev miru v Evropi predlaga ustanovitev *evropskega parlamenta* (poudaril M. C.), ki bi sprejemal pravna pravila za suverene vladarje, da bi nadzirali drug drugega, in bi odločal o vseh nesoglasjih, ki jih države ne

¹ Vojna, ki se je 1688. leta začela kot vojna med Francijo in Svetim rimskim cesarstvom nemške narodnosti (zaradi francoskih ozemeljskih zahtev in pfalškega nasledstva) in se sprevrgla v vseevropsko vojno.

² Lastnina ni ogrožena, ni nevarnosti invazij, svobodna in varna trgovina, življenje brez strahu, bogati zaposlujejo ljudi, industrija cveti in prinaša bogastvo, kar omogoča več dobroteljnosti in gostoljubja (Penn 1914: 7).

morejo rešiti same. Če pa kateri suveren ne bi hotel predložiti spora pred parlament ali bi pa bi oviral izvršitev njegove odločitve, bi ga ostale države z grožnjami sankcij prisilile k izpolnitvi obveznosti. (Penn 1914: 12) Evropske države in vladarji bi imeli določeno število poslancev (skupaj 90), glasovali pa bi z dvotretjinsko večino ali vsaj sedmimi glasovi večine. Predlaga tudi zelo natančna proceduralna pravila: glasovanje po benečanski metodi, oblikovanje skupin po 10 predstavnikov, ki bi se izmenjavale pri predsedovanju parlamentu, razprave bi morale potekati v latinščini ali francoščini (Penn 1914: 16–19) in še številna druga, ki naj zagotovijo pošteno odločanje in preprečujejo korupcijo.

Predvidel je tri možne ugovore k svojemu predlogu in jih takoj zavrnil. Za nas je zanimiv predvsem ta, da se »najbogatejše in najmočnejše države ne bodo hotele podrediti evropski skupščini, če pa bi se, bi korupcija med sodelujočimi državami še preseгла argument moči. Penn je trdil, da prvi del ugovora ne drži, saj nobena država ne bi bila močnejša od vseh ostalih³ in parlament bi preprečil, da bi katera izmed evropskih držav dejansko postala popoln hegemon. Korupcija je bila v vseh okoliščinah težko obvladljiva, vendar pa bi jo izbor častnih in pametnih mož, ki bi nadzorovali drug drugega [...] vsaj občutno omejil« (Toplak 2003: 61). Proti koncu svojega eseja je navedel še osem prednosti, ki bi jih prinesla uresničitev njegovega predloga: prenehalo bi se prelivanje krvi; če bi se ustavile vojne med kristjani, bi se bistveno popravil ugled krščanstva; vlade bi prihranile velike vojne stroške, stroške za odposlanstva in za vohune, namenile pa bi jih lahko za izobraževanje, gospodarski razvoj itd.; preprečili bi materialno škodo, revščino in bedo, ki jo povzročajo vojne; zagotovljeno bi bilo svobodno in varno potovanje po Evropi, ki ni možno že od propada rimskega imperija, saj je odtlej Evropa razbita na veliko število držav; kristjani bi bili bolj varni pred Turki; med evropskimi vladarji bi se vzpostavila boljša komunikacija, kar bi preprečevalo spore; bilo bi tudi manj političnih zakonskih zvez, ki vodijo v spletkarjenje ali celo vojne (Toplak 2003: 62; Penn 1914: 22–30).

»Ohranjanje suverenosti posameznih držav in vladanje domačih vladarjev ali parlamentov je Penn izpostavljaj kot posebno nujno za uspeh združevanja« (Toplak 2003: 62). Vendar vidimo, da je dejansko predvidel prenos določenih pristojnosti na evropski parlament, zanemaril pa vprašanje,

³ Med državami bi torej vladalo ravnotežje sil.

zakaj bi vladarji na ta prenos pristali. Grozote vojne so se mu zdele dovolj močan razlog, da bi države in oblastniki pristali na oblikovanje takšnega parlamenta.

O »evropski državi« je leta 1710 pisal tudi *John Bellers* (tudi on je bil kveker), ki je upal, da bo angleška kraljica poenotila sile Evrope v miru. Predlagal je, da bi Evropo razdelili na 100 enakih kantonov ali provinc (Mastnak 1998: 77).

Francoz *Abbé de Saint-Pierre* (1658–1743) je leta 1713⁴ v Utrechtu objavil zelo obsežno delo *Projekt za vzpostavitev trajnega miru v Evropi*. Mastnak (1998: 78) opozarja, da je bilo podobnih projektov v njegovem času več, vendar je bil njegov najslavnejši in najvplivnejši. Saint-Pierre v marsičem povzema Penna, poznal pa je tudi Veliki načrt Vojvode de Sullyja, kar pa je novo, je spoznanje, da je Evropa obsojena na bolj ali manj stalno vojno, še zlasti zaradi nerešljivega problema ravnotežja sil med francoskim prestolom in Habsburžani, kar je kasneje postalo problem razmerja med Francijo in Nemčijo (Toplak 2003: 64), ki so mu ostali vizionarji in ustvarjalci združene Evrope posvečali veliko pozornosti. Ker je bil Saint-Pierre kritičen do pojma ravnotežja sil (ki je predpostavljal obstoj suverenih držav), si je zamislil Evropsko unijo kot alternativo temu sistemu (Mastnak 1998: 80) in pravi da bi »osemnajst poglavitnih suverenih evropskih držav moralo za ohranitev vladarskih hiš, trajnega miru in mednarodne trgovine, kakor tudi za obrambo Evrope pred zunanjim sovražnikom, skleniti pogodbo o uniji in ustanoviti stalni kongres (poudaril M. C.), nekako po vzoru sedmih nizozemskih provinc, trinajstih švicarskih kantonov⁵ ali zveze nemških držav. Zlasti slednji vzor [...] se je Saint-Pierreu zdel spodbuden, saj bi se tako tudi najmanjše države počutile varne. Namesto vojne bi se spori med suvereni reševali z arbitražo, ki bi jo opravljala generalna skupščina Evrope« (Toplak 2003: 64). Navaja podobne prednosti trajnega miru kot Penn in zavrne celo vrsto možnih ugovorov k svojemu načrtu. Na prvi pogled gre pri Saint-Pierrovem načrtu za oris federalno urejene Evrope: vsaka država bi imela samo en glas, kar pomeni, da bi države v uniji bile enakopravne; šibke države bi morale biti zaščitene pred močnimi, za vzor pa je vzel federalno urejene države. Vendar Mastnak opozarja, da sta mu bila tuja tako moderni pojem države kot moderni pojem suverenosti (čeprav je poznal in občudoval Bodinovo Republiko), saj so bili zanj »suvereni« kraljevske osebe in družine, njihova suverenost pa je pomenila neodvisnost od

⁴ Hay (1995: 127) pravi, da je njegovo prvo delo o tej temi izšlo že 1712. leta.

⁵ Zgodovina federalne zveze v Švici sega v 13. stoletje, čeprav moderna švicarska federacija obstaja od leta 1874 (Robertson 2002: 184), ki pa je obdržala uradni naziv *Confederatio Helvetica*.

moči velikašev. Države, ki naj bi tvorile to evropsko unijo⁶, naj sploh ne bi bile države, saj bi Unija imela praktično vse pristojnosti; suvereni bi smeli sklepati pogodbe samo, če bi se z njimi strinjale tri četrtine članic; sprejemala bi nove zakone o trgovanju; pravico med članicami bi delilo permanentno sodišče Unije; imela bi skupno varnostno politiko in skupno vojsko ipd. (Mastnak 1998: 79–81). Iz povedanega sledi, da pri načrtu, ki ga je izdelal Abbé de Saint-Pierre, ne moremo govoriti o federativni uniji v modernem smislu, ki suverenost veže na teritorialne države, vendar lahko govorimo o določeni vrsti federalizma, saj si je zamislil unijo, kjer so pristojnosti razdeljene na dve ravni odločanja, federacija pa bi imela relativno velike pristojnosti.

Vse do sedaj obravnavane mislece (razen Althusiusa, ki ga ne omenja, poleg tega pa le-ta ni razmišljal o evropski, ampak nacionalni federaciji) in Saint-Simona je Edouard Bonnefous označil kot 'zgodnje federaliste'. Ne moremo reči, da gre za federalistične načrte, gledano s strukturnega in z ustavnega vidika, vendar so takšni s filozofskega oz. političnega vidika. De Rougemont pa trdi, da lahko samo Proudhona in Kanta zares štejejo med predhodnike evropskega federalizma, saj sta edina zares zavrnila nacionalno suverenost (Brezovšek 1990: 1292–1293).

Immanuel Kant (1724–1804), eden največjih mislecev razsvetljenstva, je s svojo razpravo *K večnemu miru* leta 1795 ustvaril »eno ključnih del v razvoju evropske ideje, tako po vsebini kot odmevnosti«, že v prejšnjih objavah pa se je »zavzemal za odvzem suverenosti vladarjem, saj naj bi vse slabosti take ureditve – osvajanja, vojne, davki in oboroževanje – prešle, če bi suverenost imelo ljudstvo« (Toplak 2003: 68). Razlog za omejevanje suverenosti in oblikovanje federacije držav, »ki naj bi zagotovila ljudstvu mir, izvira iz enake potrebe, kot je tista, ki v vsaki narodni skupnosti narekuje prvobitni dogovor, na katerem sloni civilizirana družba: v odnosih med državami je treba zagotoviti, da se bodo le-ti odvijali po zakonih, kakor se odvija po zakonih izvajanje družbenega dogovora v mejah posamezne države« (Gennaro v: Alatri 1980: 151). Kant je kot predpogoje za uveljavitev večnega miru med državami navedel: »sklepanje miru ne sme vsebovati pridržkov, ki bi lahko vodili v naslednjo vojno; države ni mogoče dedovati, zamenjati, kupiti ali podariti; odpraviti je treba stalne vojaške sile, ki navajajo k tekmovanju v oborožitvi; zmanjšati bi bilo treba sredstva za vojaške namene; država se ne more vmešavati v notranje zadeve druge države; ne sme se ogrožati medsebojnega zaupanja«, da pa bi lahko dokončno ustvarili mir, ki ni naravno stanje človeka, je

⁶ Imenoval jo je evropska republika ali država (la République Europeine, l'Etat Europeine) (Mastnak 1998: 81).

potrebno ustvariti ustrezne okoliščine: prvič, v vsaki državi mora biti »ustava republikanska« (menil je, da samo predstavniški sistem lahko zagotavlja trajen mir) in drugič, uveljavitev mednarodnega prava na federalizmu svobodnih držav (Toplak 2003: 68–69). Poudariti pa je treba, da Kant nikjer izrecno ne govori o Evropi ali evropski federaciji, ampak ima v mislih državo narodov, ki bi seveda vedno bolj rasla in slednjič obsegala vse narode zemlje – svetovno republiko (Kant v: Toplak 2003: 69). Torej lahko njegovo razpravo samo pogojno štejemo k idejam o združeni Evropi, in sicer samo v tisti meri, kolikor se lahko njegove ideje aplicirajo na ta del sveta. Predvsem gre za spoznanje, da je treba omejiti suverenost držav, ki se morajo podrediti mednarodnemu pravu (tako kot se mora posameznik podrediti državnemu pravu). Vendar je njegov koncept zelo abstrakten in pravzaprav utopičen. Ideja o svetovni republiki celo danes, v času Organizacije združenih narodov in Evropske unije, zveni utopično, kaj šele konec 18. stoletja, zato se lahko popolnoma strinjamo z oceno Toplakove (2003: 70): »Kantovo zavzemanje za suverenost ljudstva, republikanizem in federalizem je daleč prehitelo evropsko politično realnost«.

2.3 Ideja evropskega federalizma v 19. stoletju

Začetek 19. stoletja je v Evropi zaznamoval vojaški in politični vzpon Napoleona Bonaparteja, ki je leta 1815 dal zapisati, da je »naš cilj organizirati velik federativni evropski sistem«, ki bi imel »več notranjih institucij, posebej namenjenih zaščiti svobode državljanov« (De Rougemont v: Toplak 2003: 72). Kasneje, na Sv. Heleni, je v *Spominih* natančneje zapisal svojo vizijo Evrope, ki bi bila 'družina' evropskih držav z enim pravnim sistemom, evropskim sodiščem, eno valuto, enotnim merskim sistemom, evropsko znanstveno akademijo, narodi pa bi postali en sam narod (Toplak 2003: 72–73). Očitno je, da bi bil tak sistem samo navidezno federativen. Države očitno ne bi bile avtonomne (ne bi mogle sprejemati lastnih zakonov), narode pa bi nadomestil evropski narod. Domnevamo lahko, da si je kot edini možni jezik tega naroda zamišljal francoščino.

Francoski grof *Henri de Saint-Simon* (1760–1825) je že v začetku represije Svete alianse objavil načrt z zelo zgovornim naslovom *O reorganizaciji evropske družbe ali o nujnosti združitve evropskih narodov v eno samo politično telo ob ohranitvi narodne neodvisnosti vsakega izmed njih*, v katerem se je zavzel za »posebno evropsko parlamentarno federacijo« (Brezovšek 1994: 197). Pomembna novost je predlog, da bi se predstavnike držav v evropskem parlamentu izbiralo izključno

po poklicu, ki ga opravljajo. Tako naj bi vsak milijon pismenih mož v Evropi v poslansko zbornico velikega parlamenta izvolil po enega trgovca, znanstvenika, upravnika, mandat pa bi trajal deset let. Parlament bi imel široke pristojnosti: preučil in rešil bi vsako vprašanje splošnega interesa evropske družbe in bil edini sodnik v sporih, ki bi nastali med vladami; pobiral bi vse potrebne davke v konfederaciji in vodil vsa podjetja, ki so v splošnem interesu evropske družbe; vodil in nadzoroval bi javno izobraževanje; pripravil bi splošni, nacionalni in individualni moralni kodeks, ki bi se ga učili po vsej Evropi, in zagotavljal svobodo vesti in svobodo za tiste veroizpovedi, ki ne bodo v neskladju z moralnim kodeksom; imel pa bi celo nalogo, da planet naseli s superiorno evropsko raso in ga naredi prehodan, dostopen in naseljiv, kot je Evropa (De Rougemont v: Toplak 2003: 74–75). Saint-Simon je v svoj načrt že vključil nekatere marksistične elemente, bolj kot kdor koli prej je poudarjal pomen ekonomije, 'skupne interese' je navajal kot dobro podlago za povezovanje, vendar je bil tudi idealist, saj je verjel v 'trdno zavezo' med evropskimi državami (Toplak 2003: 74). Čeprav zvezo imenuje konfederacija, parlamentu dodeli enake ali celo večje pristojnosti, kot jih imajo parlamenti v danes obstoječih federacijah. Poleg tega dosledno govori o državah in narodih, vendar ni povsem jasno, koliko bi slednji bili suvereni. Kljub temu lahko rečemo, da si je Saint-Simon zamišljal evropsko federacijo.

Zanimivo je, da so leta 1848, v času pomladi narodov, ko so prevladovale nacionalne ideje, nekateri začeli zaneseno širiti idejo »Združenih držav Evrope« (Den Boer 1995: 76), vendar niso uspeli pridobiti širše javnosti. »Prihodnja demokratična 'Evropa narodov' bi nad 'narodi' potrebovala še 'Evropo', so nekateri razmišljali, učinkovitejšo federativno obliko suverene oblasti, ki bi bila za stopnjo nad nacionalnimi državnimi tvorbami, da bi jih lahko 'krotila'.« (Toplak 2003: 78). Celo *Giuseppe Mazzini*, italijanski nacionalist, je ustanovil gibanje Mlada Evropa, katerega cilj je bila federacija evropskih narodov (prav tam, 79).

Victor Hugo (1802–1885) je že leta 1849 (takrat je predsedoval Mirovnemu kongresu) napovedal neizogibno bodočo evropsko zvezo, v kateri bo veliki *suvereni senat* (poudaril M. C.) imel enako vlogo, kot jo imajo parlamenti v nacionalnih državah, leta 1851 pa je v govoru v francoskem parlamentu napovedal nastanek Združenih držav Evrope (Toplak 2003: 79–80). Sredi 70. let 19. stoletja je v turški represiji v Srbiji videl močan argument za to, »da Evropa potrebuje evropsko nacionalnost, eno vlado, eno bratsko sodstvo, demokracijo, pomirjeno s samo seboj, vsi bratski narodi pa za prestolnico in sedež Pariz ... Z eno besedo, Združene države Evrope« (De Rougemont

v: Toplak 2003: 80). Bili so tudi drugi podobni pozivi, ki pa so imeli na evropsko politiko majhen vpliv (Den Boer 1995: 77).

Pierre-Joseph Proudhon (1809–1865), prvi teoretik modernega federalizma, je razmišljal tudi o evropski federaciji, ki se mu je – v tedanjih razmerah – zdela praktično nemogoča, saj sta obstajali vsaj dve veliki oviri zanj. Prva je bila, da se države, kot so Francija, Avstrija, Anglija, Rusija in Prusija, niso pripravljene odpovedati svoji suverenosti na nobenem področju in se niso pripravljene podrežati nobeni višji sili (ampak si one želijo podrežati druge). Druga pa je bila, da je Evropa prevelika za eno samo konfederacijo, lahko je samo konfederacija več konfederacij. Zavzel pa se je za ponovno vzpostavitev italijanske, grške, batavske, skandinavske in donavske konfederacije, kar bi vodilo v decentralizacijo velikih držav in potem v splošno razorožitev. Nesporno pa se mu je zdel federalizem na splošno nekaj zelo pozitivnega, saj je menil, da onemogoči vročičnost množic in demagogijo, pomeni konec vlade javnosti, trumfa tribunov in gravitacijske moči prestolnic. Menil je tudi, da bo po revoluciji idej morala priti revolucija interesov (De Rougemont v: Toplak 2003: 80–81).

Podobno kot Proudhon je tudi *Constantin Frantz* (1817–1891), nemški politični filozof, razmišljal, da je sistem zvez med velikimi silami dokončno preživel. Trdil je, da samo federalizem lahko vodi k transformaciji evropskega sistema v celoti in mora biti načelo prihodnjega političnega razvoja. Zavzel se je za unijo Nemčije, Avstrije, Švice, skandinavskih držav, Belgije in Holandije, vendar bi to bila šele prva faza. V prihodnosti bi se uniji pridružile tudi Francija, Rusija in ZDA, bila pa bi tudi jedro bodoče svetovne krščanske federacije. V (srednjeevropski) federaciji je videl dve pomembni koristi: nastanek novega trga, katerega pomembnost bi naraščala z rastjo federacije; združitev obrambnih sil, zato bi lahko članice imele majhno stalno vojsko (in s tem več delovne sile) ter manjše obrambne stroške. Nastal bi tudi sistem vzdrževanja miru, ki ga Evropa še ni doživela, zanj pa bi imela veliko zaslug (združena) Nemčija. Zavedal pa se je, da takšna federacija ne more nastati čez noč in da jo je treba najprej vzpostaviti na realnih osnovah (Toplak 2003: 93).

Johann Caspar Bluntschli (1808–1881) se je zavedal, da evropskim velesilam ni mogoče vsiliti federacije in jim odvzeti suverenosti, kot se je pred stoletji zgodilo s švicarskimi kantoni, zato je v 60. letih 19. stoletja oblikoval predlog konfederacije, v kateri bi bila ohranjena neodvisnost in svoboda posameznih držav. Suverene evropske države lahko sodelujejo za izvajanje skupnih nalog,

ne bodo pa se prostovoljno podredile oblasti ustroja, ki jim bo tuj. Nočejo se odpovedati lastni vladi ali vojski in se podrediti univerzalnemu monarhu ali evropskemu parlamentu. Predlaga ustanovitev Zveze suverenih držav, ki bi jo vodil federalni svet, ki bi zastopal države, in senat, ki bi zastopal narode. O njegovi ideji so razpravljali tudi na 3. mednarodnem kongresu miru v Rimu 1891. leta (Toplak 2003: 81–82), vendar njegova ideja v politiko ni prodrla.

»Leta 1900 je Svobodna šola političnih znanosti v Parizu organizirala kongres, na katerem so znova obudili zamisel o Združenih državah Evrope [...] Ugledni udeleženci kongresa so se strinjali, da naj bi bila evropska zveza najučinkovitejše sredstvo za zagotovitev miru in da bo mogla Evropa ohraniti svoj vpliv in moč le, če se bo združila. Evropa naj bi se pri združevanju ne zgledovala po ZDA, temveč ohranila individualnost držav v sistemu, ki bi bil bolj konfederacijski kakor federacijski« (Toplak 2003: 83). *Gaston Isambert*, francoski pravnik, je menil, da je v konfederacijo treba vključiti tudi Veliko Britanijo in Rusijo. Vodil bi jo petčlanski Izvršni direktorij, ki bi ga sestavljali člani iz devetih konfederativnih držav, imeli pa bi enoletni mandat. Evropski kongres bi imel zakonodajni svet in visoko sodišče. Direktorij bi razpolagal z mednarodnimi vojaškimi silami (Du Réau v: Toplak 2003: 83–84). Zlasti slednje kaže, da bi konfederacija imela relativno velike pristojnosti in bi močno posegala v suverenost držav.

Kljub temu da je bilo 19. stoletje in začetek 20. stoletja čas, v katerem sta bila na pohodu nacionalizem in imperializem, ko so evropski politiki razmišljali predvsem o nacionalnih interesih, je ideja združene Evrope že pritegovala pozornost določenih politikov. Eden teh je bil že omenjeni Victor Hugo, leta 1902 pa je »poslanec *Paul d'Estournelles de Constant* v francoskem parlamentu predstavil zamisel o evropski zvezi, ki jo je štel za nujno, saj naj bi tradicionalne evropske velesile na ekonomskem področju že resno ogrožale 'nove države'. Constantova evropska zveza naj bi nastala postopoma, saj bi se najprej Evropejci morali zavedati svojih skupnih interesov. Evropo pa je resno ogrožala tudi vojna nevarnost, zato bi si morali najprej prizadevati za razorožitev« (Du Réau v: Toplak 2003: 84). Constant že govori o interesih (ne pa idealih) in postopnosti, kar je bliže politični realnosti. Vendar je bil to tudi že čas, ko se je dokončno rušilo ravnotežje med evropskimi silami, kar je vodilo v najokrutnejšo in najbolj uničujočo vojno, kar jih je do takrat izkusilo človeštvo, ki je močno načela primat Evrope v svetu.

»V 19. stoletju so bili v evropskih načrtih ob političnih interesih vse bolj izpostavljeni tudi ekonomski interesi. Približeval se je čas spoznanja, da bo kapital prej povezal Evropo kakor politična volja [...] Najpomembnejša dilema evropskih projektov – nezdržljivost nedotakljive suverenosti vladarjev oziroma narodnih držav z vsako obliko nadnacionalne zveze ali institucije – je ostajala brez odgovora in postajala, vzporedno z razvojem teorije mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, vse bolj zapletena« (Toplak 2003: 86).

2.4 Ideja v obdobju 1914–1945

To obdobje je zaznamovano z veliko spremembo položaja Evrope v svetu. Na njegovem začetku je bila svetovna velesila, saj so evropske države nadzorovale velik del sveta, na koncu pa je bila dejansko marginalno področje, kjer so se vse bolj soočali interesi dveh velesil. V tem obdobju se je pojavilo več idej združene Evrope, močno pa se je razvila ideja evropskega federalizma, ki je začela dobivati jasnejše oblike. Zelo pomembno pa je, da so začeli nastajati prvi konkretni poskusi združevanja.

Že med prvo svetovno vojno so začeli nastajati različni predlogi za ureditev Evrope. Tako nemški teolog in ekonomist *Friedrich Naumann* (1860–1919) v svoji knjigi *Srednja Evropa* leta 1915 predlaga ustanovitev srednjeevropske megadržave, ki bi jo tvorile Nemčija, Avstrija, balkanske države in Italija, v kateri bi vodilno vlogo imeli Nemci. Bila bi ohlapna konfederacija, katere bistvo bi tvoril skupni trg, skupna obramba in dvojna nacionalna identiteta – narodna in skupna srednjeevropska (Toplak 2003: 92–93). Razen dvojne nacionalnosti dopušča le malo možnosti za federalno ureditev, meje pa določi kot trajne (ne predvideva širitve kot npr. Frantz). Pri tem predlogu dobimo vtis, da predvsem skuša Nemčiji zagotoviti interesno območje v Jugovzhodni Evropi, ne pa oblikovati načrta združene Evrope.

Minister v Karolyjevem demokratskem režimu *Oszkar Jaszi* (1875–1957) pa je leta 1918. leta predlagal, da bi se področje med Nemčijo, Rusijo, Baltikom, Jadranskim in Črnim morjem povežalo v mogočno federacijo, vendar s svojim predlogom ni uspel, saj je Madžarska bila med poraženkami (Toplak 2003: 95). Zmagovalne sile, ki so oblikovale povojno Evropo, so imele več poslušnosti za *Novo Evropo*, ki jo je predlagal češki filozof in politik *Tomaš Garrigue Masaryk* (1850–1937), ki je sicer

želel predvsem neodvisno Češkoslovaško, kar pa ni bilo možno brez popolne reorganizacije Srednje in Vzhodne Evrope. Zavzel se je za pravico do samoodločbe (in druge predloge Woodrowa Wilsona) in ustanovitev več majhnih nacionalnih držav med Rusijo in Nemčijo. Razmišljal je o regionalnem in kasneje vseevropskem povezovanju, vendar je trdil, da lahko samo svobodne in neodvisne nacije tvorijo – kot enakopravni partnerji – kakršno koli nadnacionalno strukturo (Bugge 1995: 93–94).

Avstrijec dr. *Richard Nikolaus grof Coudenhove-Kalergi* (1894–1972) je bil šokiran z razpadom Avstro-Ogrske po koncu prve svetovne vojne in razmerami, v katerih je bila Evropa. Sprva je verjel, da bosta Wilsonov mirovni program in Društvo narodov zagotovila boljši, miroljuben svet, vendar je bil kmalu razočaran. Spoznal je, da samo politično združena Evropa lahko premaga krizo kontinenta (Bugge 1995: 96).

Leta 1923 je objavil vplivno knjigo *Panевropa*, ki je predstavljala politični program porajajočega se panevropskega gibanja. V preprostem jeziku je v njej podal lucidno in strnjeno analizo svetovnih razmer in razmerij moči med velesilami. Ugotavlja, da je svet razdeljen na britanski, ruski, ameriški in vzhodnoazijski imperij in Evropo, katere svetovna oblast je bila s prvo svetovno vojno zrušena in je ekonomsko in demografsko izčrpana, ima neprimeren politični sistem, je politično razdrobljena in nestabilna. Edina rešitev je v politični združitvi evropskih držav v evropsko federacijo, ki jo imenuje *Panевropa*⁷ in jo opredeli kot »politično-gospodarsko interesno združenje« (Coudenhove-Kalergi 2000: 8). Razen te skope opredelitve nikjer ne pojasni, kakšna politična struktura naj bi bila. Pogosto omenja evropsko federacijo, vendar je ne definira, Rahten (2000: 89) pa pravi, da si je prizadeval za »evropsko zvezno državo, z zvezno vlado in zveznim parlamentom«.

Coudenhove-Kalergi ugotavlja, da je združena Evropa nujnost, če noče postati predmet svetovne politike. Francija in Nemčija morata premagati nasprotja in postati zaveznici, zlasti proti Rusiji, ki ogroža celotno Evropo. Zanimivo je, da med ostalim predlaga »carinsko unijo za združitev nemškega premoga in francoskega jekla v panevropsko rudarsko-železarsko industrijo« (Coudenhove-Kalergi 2000: 64) in ukinitvev meja (prav tam, 74).

⁷ Obsega evropske države razen Velike Britanije, ki je s svojimi kolonijami kontinent zase, in Rusije, ki zaradi nedemokratičnosti ne sodi v Evropo, in kolonije, ki jih imajo te države (pretežno v zahodni Afriki). O obsegu glej tudi Bugge 1995: 100.

Veliko pozornosti je posvečal mali antanti, ki so jo sestavljale »Češkoslovaška, Kraljevina SHS in Romunija, pogodbeno sta ji bili pridruženi Poljska in Avstrija, njena najmočnejša zaveznica pa je bila Francija« (Toplak 2003: 100). V njej je videl zametek bodoče Panevropo, čeprav se to danes zdi nekoliko pretirano, zlasti ker te države niso bile ravno demokratične, kar pa je imel za temelj združene Evrope. Nastala bi tako, »da bi katera od prijateljskih držav, na primer Italija ali mala antanta, sklicala panevropsko konferenco. Sledila bi sklenitev arbitražne in garancijske pogodbe, nato ustanovitev carinske unije in nazadnje sprejetje panevropske ustave in ustanovitev Združenih držav Evrope« (Toplak 2003: 101).

Poleg teoretičnega prispevka k združeni Evropi je zelo pomembno njegovo praktično delovanje k temu cilju. Vzpodbudil je nastanek nacionalnih organizacij, v katere je pridobil tudi nekatere ugledne politike, oktobra 1926 pa je na Dunaju zasedal prvi kongres 'Panevropske unije', kjer je sodelovalo 2000 predstavnikov 24 narodov.⁸ Coudenhove-Kalergi je bil soglasno izvoljen za predsednika (naslednje leto je bil za častnega predsednika imenovan Aristide Briand), kongres pa je sprejel njegov program Panevropa in Panevropski manifest. Vse do začetka druge svetovne vojne je neutrudno deloval za ta cilj in s svojim ugledom pridobil veliko privržencev. Leta 1947 pa je bila na njegovo pobudo v Švici ustanovljena Evropska unija parlamentarcev, ki je neke vrste predhodnica Sveta Evrope (Rahten 2000: 86–90). Od vseh evropskih projektov med vojnama je bila Panevropa edini, ki je bil dovolj privlačen in odmeven, da je prerasel v množično gibanje (Toplak 2003: 99).

V obdobju med vojnama so začele nastajati tudi določene konkretne pobude med politiki, intelektualci pa tudi industrialci. Francoski poslanec Borel je ustanovil Francoski odbor za sodelovanje v Evropi, ki je vključeval najvidnejše proevropske francoske politike, vendar ni izdelal kakšnih konkretnih predlogov. To pa je storil kongres Mednarodne federacije maja 1929 v Madridu, kjer so razpravljali o evropski gospodarski in carinski uniji, vendar so poudarjali tudi sodelovanje na političnem, intelektualnem in moralnem področju. Nemški, francoski, luksemburški in belgijski intelektualci in politiki so se neformalno družili v t. i. 'krogu iz Colpacha', od 1926 pa so najuglednejši nemški in francoski industrialci, pa tudi intelektualci in politiki, delovali v Francosko-nemškem odboru za informiranje in dokumentacijo, ki si je prizadeval za francosko-nemško zблиžanje, bilo pa je tudi nekaj drugih podobnih projektov. Vse bolj se je uveljavljalo spoznanje, da

⁸ Kongresa se je udeležila tudi precej močna slovenska delegacija, ki jo je vodil dr. Anton Korošec (Rahten 2000: 86).

so ekonomski projekti za evropsko povezovanje in sodelovanje lažje uresničljivi, zlasti pa so stopili v ospredje po gospodarski krizi leta 1929, čeprav so nekateri strokovnjaki že takoj po prvi svetovni vojni pozivali k spremembi sistema zaprtih nacionalnih ekonomij. Številni ugledni Evropejci pa so javno pozivali k ustanovitvi carinske unije v prepričanju, da je ekonomsko sodelovanje lahko bistven element političnega sodelovanja. Nekateri ekonomski projekti pa so bili tudi uresničeni, npr. ustanovitev Mednarodne gospodarske zbornice leta 1920, vendar je zahodnoevropsko sodelovanje zamrlo s Hitlerjevim vzponom na oblast (Du Réau v: Toplak 2003: 96–98). Kot vidimo, se je že v obdobju med vojnami pokazalo, da lahko povezovanje evropskih držav veliko hitreje poteka na ekonomskem področju kot na političnem. Seveda je v tem primeru vprašanje evropskega federalizma odrinjeno, vendar so uspešni ekonomski projekti ustvarjali plodna tla za politično povezovanje in unijo.

Ko je leta 1924 predsednik francoske vlade postal levičarski republikanski poslanec Edouard Herriot (1872–1957), je Francija prevzela panevropsko pobudo, pri čemer je imel *Aristide Briand* (1862–1932) ključno vlogo. Že v govoru leta 1925 je pozval k ustanovitvi »Združenih držav Evrope«, septembra 1929 pa se je v skupščini Društva narodov v Ženevi zavzel za ustanovitev evropske federacije. 17. maja 1930, ravno v času zasedanja 2. kongresa Panevropske unije v Berlinu, je francoski poslanik izročil nemškemu državnemu tajniku Schubertu Briandov memorandum o evropski federaciji (Rahten 2000: 87).

Memorandum predlaga, da bi najprej podpisali splošni sporazum o 'moralni uniji' in solidarnosti sodelujočih držav. Evropske vlade naj bi se nato začele redno sestajati v okviru 'evropske konference', med njenimi sejami pa bi deloval 'politični odbor'. Sodelovanje bi se formaliziralo na carinskem, sanitarnem, akademskem in političnem področju. Vendar je Briandov predlog imel hudo pomanjkljivost: absolutno prednost je imelo politično sodelovanje pred ekonomskim. Članstvo v Društvu narodov, bi bilo predpogoj za članstvo v Uniji, ki bi bila podrejena tej organizaciji. Vendar Unija ne bi imela skoraj nobenih pristojnosti, suverenost federiranih držav pa bi ostala nedotaknjena. 26 evropskih vlad je odgovorilo na memorandum, vendar brez navdušenja, s številnimi zadržki in svojimi zahtevami, zlasti glede tega, katere države bi tvorile Unijo. Najbolj negativno sta se odzvali italijanska in britanska vlada (označila ga je kot poskus nove francoske politične hegemonije), nemški zunanji minister pa je Briandov predlog označil kot nesprejemljiv. Društvo narodov naj bi na svojem 11. zasedanju ustanovilo Evropski svet kot prvi korak v procesu združevanja, vendar je kot

kompromis med zagovorniki in nasprotniki memoranduma nastal samo Odbor za preučitev Evropske unije, ki ga je vodil Briand. Odbor je po dveh letih delovanja prišel do sklepa, da ni uspešen, in je nehal delovati (Toplak 2003: 104–105).

»Razlogov za neuspeh Briandove pobude je bilo veliko: človeški faktor – Briand je umrl marca 1932, pomanjkanje političnega poguma in realizma predloga, saj je Briand ponovil staro napako in se zavzel za Evropsko unijo ob sočasni ohranitvi popolne suverenosti članic, britansko nasprotovanje, ekonomska kriza in posledični protekcionizem, vzpon ultrancionalističnih fašistov in nacistov na oblast, pa tudi strah birokracije Društva narodov pred potencialnim tekmečem v Evropski uniji« (Bugge v: Toplak 2003: 105).

Konec 30. let in v začetku druge svetovne vojne je bila ideja evropskega federalizma zelo močna v Veliki Britaniji, saj se je zanjo zavzemalo več akademikov in tudi politikov. Vacca kot najpomembnejše izpostavlja Lionela Robbinsa in lorda Lothiana (alias Philip Kerr), ki sta »dodatno razvila teorijo federalizma in federalne države, predvsem pa sta ju uporabila kot orodje za razlago evropske zgodovine in argument za unifikacijo Evrope«.⁹ Robbins je trdil, »da je anarhična politična organizacija sveta bolezen naše civilizacije in zagovarjal evropsko federacijo, tudi kot ozdravitev demokracije«. Poleg tega so mnogi avtorji ustvarjali »predloge za povojno evropsko federacijo (Britanije, Francije in demokratične Nemčije) s federalno zakonodajo, izvršno oblastjo in sodstvom, armado, ekonomijo in davki, ki se nanašajo neposredno na evropske državljane« (Brezovšek 1990: 1293). Ti avtorji so bili predvsem lord Beveridge, Ivor Jennings, Kenneth Wheare, Barbara Wootton idr., ki so trdili, da bi bila demokratična federalna oblast najboljša garancija za mir med državami, federalne ideje pa je močno razširilo gibanje Federal Union. Vendar so bile po drugi svetovni vojni te ideje v Veliki Britaniji marginalizirane, politiki pa so jim začeli nasprotovati.

Tudi fašizem in nacizem sta želela združiti Evropo, vendar na način, ki s federalizmom ni imel nič skupnega. Evropo so uporabljali samo za zasledovanje nacionalnih ambicij in pred- ter medvojno propagando, ki pa je bila povsem nejasna glede politične neodvisnosti nenemških dežel in je bila sčasoma opuščena (Bugge 1995: 108–109).

⁹ Vacca, Paolo, 17. 8. 2004.

Druga svetovna vojna je zelo pomembna za razvoj federalizma v Evropi. Prej pogosto precej nejasni in nedorečeni federalni načrti so se izkristalizirali. Izjemno pomemben je bil Ventotenski manifest, ki je nastal že leta 1941, vendar ga bom obravnaval v povojnem obdobju, ko je njegov najpomembnejši avtor Altiero Spinelli postal eden od vodilnih in najvidnejših evropskih federalistov. Burgess (1989: 27–28) pa trdi, da so predvsem člani antifašističnega evropskega odpora, ki so videli, kako je fašizem pometel z domnevno odpornimi evropskimi ureditvami, gojili federalno idejo kot usodo Evrope.

Eden takih je zelo jasen in konkreten načrt evropske federacije, ki so ga v Ženevi leta 1944 sestavili predstavniki devetih držav, z naslovom *Osnutek deklaracije evropskih odporiških gibanj*. Izhaja iz solidarnosti, ki jo je ustvaril skupen boj proti nacizmu, in predpostavke, da je mir v Evropi pogoj za mir v svetu. Zahteva ustanovitev federalne zveze med evropskimi narodi, ki bi omogočila: miroljubno sodelovanje nemškega naroda v evropskem življenju; reševanje problemov glede meja v območjih z mešanim prebivalstvom; ohranitev demokratičnih institucij; ekonomsko obnovo celine in preprečitev nacionalnih avtarkij. Federacija bi imela:

- vlado, ki bi bila odgovorna narodom, nad katerimi bi v okviru svojih pristojnosti imela neposredno jurisdikcijo;
- vojsko pod poveljstvom te vlade;
- vrhovno sodišče, ki bi razsojalo o vseh vprašanjih glede federalne ustave in vseh morebitnih sporih med državami članicami ali med državami in federacijo (De Rougemont v: Toplak 2003: 108–109).

V medvojnem obdobju se je že ustvarila mreža proevropskih intelektualcev, industrialcev in – zelo pomembno – politikov, ki so veliko pozornost posvečali tudi predlogom federalne Evrope, zelo pomembno pa je, da je (zlasti prek panevropskega gibanja) evropska ideja začela dobivati tudi vse večjo podporo javnosti. Vendar je bila javna podpora za določeno obdobje zaradi vzpona nacionalizma in zlasti nacionalsocializma skoraj povsem potlačena.

2.5 Ideja evropskega federalizma po drugi svetovni vojni

V obdobju po koncu druge svetovne vojne je bila Evropa v precej žalostnem stanju. Evropa je »simbolizirala kolonializem, nacionalizem in vojaški konflikt« (Toplak 2003: 114). Zaznamovale so

jo travmatična izkušnja grozovite vojne, ekonomska izčrpanost in politična razdeljenost, vse večji vpliv Sovjetske zveze v (uradno suverenih) vzhodnoevropskih državah, avtoritarni režim Španije in Portugalske, ostala Zahodna Evropa pa je bila pod političnim in ekonomskim vplivom ZDA. Uresničile so se mračne napovedi Coudenhove-Kalergija – Evropa je postala predmet svetovne politike. Snovalcem federalne Evrope razmere niso mogle vlivati veliko upanja.

Evropska ideja je bila v Vzhodni Evropi potlačena, zahodnoevropske integracije pa so se začele pod ameriškim sponzorstvom in danes je jasno, da so vsi glavni dogodki v evropskih integracijah bili odvisni od ameriške pobude ali podpore (Wæver 1995: 160–162). Razpravo o evropskih integracijah konec 40. in začetek 50. let je zaznamovalo tekmovanje dveh linij: britanske (običajno s podporo Irske in Skandinavije), ki je želela omejeno, medvladno sodelovanje, in kontinentalne (Francija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg in kasneje Zahodna Nemčija), ki je želela daljnosežno, nadnacionalno integracijo, ki bi delovala v federalni obliki (Wæver 1995:166–167).

Winston Churchill je v govoru (o katerem se je prej posvetoval s Coudenhove-Kalergijem) 1946. leta v Zürichu dejal, da je nujno ustanoviti Združene države Evrope, osnova za to pa je francosko-nemška sprava. Vendar je njegov govor tudi pokazal, da Velika Britanija ne bo vodila združevanja Evrope, kot so mnogi pričakovali (Wæver 1995: 165). Kljub temu si je Churchill skupaj z Monnetom, Adenaurjem, de Gasperijem in drugimi prizadeval za ustanovitev Sveta Evrope, ki bi bil temelj evropskih integracij (Toplak 2003: 116), vendar maja 1949 ustanovljeni Svet Evrope zaradi neomajnega nasprotovanja britanske vlade (zavrnila je tudi francosko-italijanski predlog, da bi se nova organizacija imenovala Evropska unija) ni postal nadnacionalno telo (Wæver 1995: 165–166), ampak klasična medvladna organizacija, ki nikakor ni zadovoljila zagovornikov federalizma.

9. maja 1950, natanko pet let po koncu druge svetovne vojne, je *Robert Schuman* (1886–1963), francoski zunanji minister, predstavil predlog o ustanovitvi francosko-nemške skupnosti za premog in jeklo pod skupno oblastjo, ki bi bila »prvi korak k evropski federaciji« (Schuman v: Burgess 2000: 65), danes znano kot Schumanova deklaracija. V svojem eseju *Za Evropo* je istega leta predstavil bistvo (francoske) vizije združene Evrope. Ugotavlja, da je razdrobljenost Evrope postal anahronizem in da morata v združevanju sodelovati tudi Nemčija in Anglija, ekonomska integracija pa je dolgoročno povezana s politično. Pravi, da so evropske države realnost in jih ne bodo zlili v superdržavo, vendar »potrebujemo unijo, kohezijo, koordinacijo«. Evropi mora vladati načelo

enakosti v pravicah in dolžnostih za vse sodelujoče države, ki naj bi se *prostovoljno podredile demokratičnemu zakonu večine glede bistvenih vprašanj skupnega interesa* (poudaril M. C.). Države ne bi imele pravice veta in ne bi smele izkoriščati svoje materialne premoči. Nadnacionalnost zanj ne pomeni samo žrtvovane svoboščine, ampak tudi pridobljeno moč in garancijo. Šole in tisk bi morale popularizirati te ideje, poudarja pa tudi prost pretok idej in ljudi (Schuman v: Toplak 2003: 117–118). Kot vidimo, njegova vizija Evrope zajema več federalnih elementov: nadnacionalnost in ohranitev držav, ki nimajo pravice veta, ampak se (na omejenih) področjih podrejajo demokratičnemu zakonu večine. Večkrat tudi poudari kulturno raznolikost, ki je prednost Evrope in jo je treba ohranjati.

Na podlagi Schumanove deklaracije je leta 1951 nastala Evropska skupnost za premog in jeklo, ki jo je zasnoval *Jean Monnet* (1888–1979), ki je »ključni teoretik evropske integracije in tvorec koncepta sektorske integracije z nadnacionalnimi pristojnostmi, na katerem je temeljila tudi ESPJ« (Toplak 2003: 118). Glede na pomembnost, ki jo je imel v evropskih integracijah, je prav, da na kratko predstavimo njegove politične nazore.

Monneta pretežno opredeljujejo kot funkcionalista in samo občasno kot inkrementalnega federalista (Pinder v: Burgess 1989: 44). Za izoblikovanje njegovih nazorov in strategije so bile pomembne njegove izkušnje v različnih mednarodnih organizacijah, zlasti obdobje 1919–1923, ko je bil namestnik generalnega sekretarja Društva narodov. Bal se je tudi obnovljenega tekmovanja med državami, zlasti oživitve povojne Nemčije, zato je že 1944. leta razmišljal, da bi bile zaloge jekla in premoga v Porurju pod evropsko oblastjo (Burgess 1989: 49).¹⁰ Njegov cilj je bila evropska federacija, ki bi jo dosegli tako, da bi postopno med Evropejci ustvarili najširši skupni interes, ki mu služijo skupne demokratične institucije, na katere je prenesena ustrezna suverenost (Burgess 1989: 44–45). Prepričan je bil, da se lahko »z ustvarjanjem specifičnih funkcionalnih vezi med državami na način, ki neposredno ne ogroža nacionalne suverenosti, sčasoma odprejo vrata za federacijo« (Burgess 2000: 34).

Monnet je s konkretnimi dosežki evropsko federacijo približal realnosti. Vendar se *Altiero Spinelli* (1907–1986) z njim ni strinjal in je – kljub priznavanju njegovih dosežkov – pogosto kritiziral

¹⁰ Kot smo videli, so to predlagali že Coudenhove-Kalergi in nekateri drugi v obdobju med vojnama.

njegove metode. Zlasti mu je očital, da bo veliko težje obstoječe evropske skupnosti preoblikovati v pravo evropsko federacijo, kot pa jo ustvariti povsem na novo, poleg tega pa so federalisti postali postranskega pomena, njihovi predlogi pa potlačeni (Burgess 1989: 60). Poglejmo, kaj je Spinelli, ki ga je Burgess (1989: 44) označil kot »nedvomno vodilnega federalista v sodobnem času«, prispeval k ideji evropskega federalizma.

Njegove politične ideje izvirajo iz konca 30. let, ko so se razvile pod vplivom Luigija Einaudija in literature omenjenih britanskih federalistov ter se dokončno izoblikovale v antifašističnem odporu v drugi svetovni vojni. Načrtoval je povejno Evropo, ki bo reorganizirana po federalnih načelih in bo zagotavljala mir, red in stabilnost (Burgess 1989: 56). Že sredi leta 1941 je napisal esej *Za svobodno in združeno Evropo*, danes bolj znan kot *Ventotenski manifest*. Prvi del je posvečen kritiki države (zlasti totalitarne, ki je višek dosegla z nacistično Nemčijo), ki vodi v neizogibne vojne. Napovedal je, da bodo po porazu Nemčije in drugih totalitarnih režimov nazadnjaške sile želele obnoviti nacionalne države in ravnotežje moči, vendar bo to tudi revolucionaren čas, ko bo mogoče vzpostaviti nov red. Vendar ne demokrati ne komunisti niso primerni za to nalogo,¹¹ ampak so za to poklicani ljudje, ki si upajo kritizirati stare politične pristope in so sposobni sodelovati tako z demokrati kot s komunisti. V Evropi je treba nepreklicno opustiti delitev na nacionalne, suverene države in oblikovati evropsko federacijo, ki bi temeljila na republikanski ustavi federiranih držav. Federacija bi imela svojo vojsko in bi zlomila ekonomsko samozadostnost (ki je hrbtenica totalitarnega režima) ter vzdrževala skupni red, državam pa dopuščala avtonomen političen razvoj glede na narodne značilnosti (Spinelli v: Pinder 1998: 73–82).

Idejo je bolj razvil v eseju *Združene države Evrope in različne politične tendence*. Federacija bi bila pristojna za zunanjo politiko, nadzorovala bi oborožene sile, odpravljen bi bil protekcionizem, uvedena enotna valuta, zagotovljeno bi bilo prosto gibanje oseb in varovanje nacionalnih manjšin. Za izvrševanje teh pristojnosti je Spinelli predlagal: federalno sodstvo in administracijo, ki sta neodvisna od tistih v državah članicah; pravico federacije, da uvede potrebne davke in federalno zakonodajo, ki temelji na predstavnikih državljanov (in ne držav). Bila bi najimunitnejša stvaritev v Evropi, ki bi nekega dne postala del svetovne unije (Pinder 1998: 9). Pozneje je sam kritiziral

¹¹ Demokrati niso sposobni odločati v kritičnih časih zaradi raznolikosti pogledov in razhajanj glede smeri akcije, komunisti pa slabijo napredne sile s tem, da si prizadevajo samo za delavski razred, ne pa tudi za druge in so preveč odvisni od Rusije (Spinelli v: Pinder 1998: 78–79).

določene elemente manifesta in eseja, vendar sta kljub temu to besedili, ki predstavljata zelo jasen načrt za evropsko federacijo. Spinelli je ključna oseba evropskega federalizma, saj je »skoraj pol stoletja bil voditelj propagiranja ideje evropske federacije in politične akcije za ta cilj« (Pinder 1998: 1).

Spinelli je hotel preseči slabosti nacionalne države z vzpostavitvijo evropske države. Vendar se zastavlja vprašanje, ali ne bi takšna država imela tudi vse slabosti nacionalne države, ki jih je kritiziral Spinelli? Odgovor večine federalistov bi bil, da je evropska federacija samo stopnja v razvoju k svetovni vladi (Burgess 1989: 212). V takšnem stališču se kaže precejšen idealizem, ki je značilen za (evropski) federalizem.

Ideja evropskega federalizma se seveda ni nehala razvijati s Spinellijem, vendar bi pregled vseh predlogov presegal okvire pričujoče naloge, poleg tega pa so se evropski federalisti v tem obdobju bolj usmerili v praktično delovanje za uresničitev te ideje, zlasti v okviru Evropskih skupnosti oz. kasneje Unije. Mednje lahko štejemo Walterja Hallsteina, Willyja Brandta, Alcide De Gasperija, Jacquesa Delorsa in druge.

2.6 Sodobnejši federalistični predlogi

Od sodobnejših vizij federalne Evrope velja omeniti predvsem predlog nemškega zunanjega ministra Joschka Fischerja, ki ga je javnosti predstavil leta 2000 in v katerem se je zavzel za federacijo nacionalnih držav, ki bi imela svojo ustavo, parlament in vlado. Ustvarilo bi jo nekaj zainteresiranih držav ('jedro'), ki bi sprejele pogodbo oz. federalno ustavo, odprta pa bi bila tudi za članstvo drugih držav. Predlaga sprejetje evropske ustave in poenostavitev delovanja institucij (zlasti dvodomni parlament in vlada), kar bi pomenilo učinkovitejšo in močnejšo EU (Kodelja, Senčar, Vrevc 2004: 77). S svojim predlogom je sprožil živahno razpravo o prihodnosti EU, v katero so se vključili tudi Chirac, Jospin, Stoiber, Blair in drugi evropski voditelji in politiki. Razprava je gotovo veliko prispevala k temu, da se je začel postopek za oblikovanje evropske ustavne pogodbe.

3 FEDERALIZEM V EVROPSKI UNIJI

Cilji evropskega federalizma so lahko uresničeni v zelo različnih oblikah. Danes je njegovo prizadevanje usmerjeno predvsem v obstoječo Evropsko unijo, čeprav obstaja tudi možnost, da te cilje uresniči manjša skupina držav (z okrepljenim sodelovanjem v okviru EU ali izven njenih okvirjev).¹² Vendar je nesporno, da je ravno EU, katere začetki segajo v 50. leta prejšnjega stoletja, od vseh poskusov evropskih integracij v svojem razvoju prišla najdlje. Z analizo njene institucionalne strukture, ki bo zajela najpomembnejše osrednje institucije EU, bom skušal dokazati, da že danes vsebuje številne federalne elemente. Evropski federalizem namreč institucijam namenja zelo veliko pozornosti. Vendar menim, da ni dovolj analizirati samo obstoječega, zato bom najprej na kratko analiziral vlogo federalnih vplivov v dosedanem razvoju evropske integracije.

3.1 Razvoj evropskih integracij do Maastrichtske pogodbe

Ustanovitev *Evropske skupnosti za premog in jeklo* (ESPJ)¹³ predstavlja »ključno novost pri urejanju odnosov med subjekti v mednarodni skupnosti po drugi svetovni vojni« (Arah 1995: 60), saj so prvič v evropski zgodovini suverene evropske države prostovoljno prenesle del svoje suverenosti na nadnacionalno oblast, čeprav na zelo omejenem gospodarskem področju. Skupnost je imela »neodvisno izvršno oblast in osnovo za federalne parlamentarne in sodne institucije« (Pinder v: Burgess 2000: 65), delitev suverenih pristojnosti med dve ravni pa je bistvena značilnost federalizma. Čeprav skupnost ni dosegla vseh ekonomskih ciljev, Visoka oblast pa ni bila prava nadnacionalna oblast, je pomembna »praktična politična izkušnja, ko se je zblížalo šest suverenih nacionalnih držav, da bi delovale v nadnacionalnem procesu odločanja brez precedensa, kar je bil izjemen dosežek«, poleg tega se je razširilo »spoznanje, da je doba nacionalne suverenosti že minila« (Burgess 2000: 66).

¹² Znotraj gibanj za evropski federalizem je dokaj močna smer, ki se zavzema za t. i. federalno jedro, torej manjšo skupino držav, ki bi ustanovila evropsko federalno državo, kateri bi se kasneje priključile tudi druge.

¹³ Pogodba je začela veljati 25. julija 1952 in se iztekla julija 2002, njena pravila pa so postala integralni del evropskega pravnega reda.

V prvi polovici 50. let so v mednarodnih odnosih prevladovala vojaška vprašanja, zato ne preseneča, da je v tem obdobju prišlo do poskusa ustanovitve *Evropske obrambne skupnosti* (EOS) in z njo tudi *Evropske politične unije* (EPU). Predlagana pogodba EOS »opredeljuje kot mednarodno organizacijo nadnacionalne narave, s skupnimi ustanovami, skupnimi oboroženimi silami in skupnim proračunom« in predvideva ustanovitev začasnih institucij, »dokler jih ne bi nadomestila organizacija, prilagojena federalni oziroma konfederalni strukturi skupnosti« (Arah 1995: 64). Vendar je francoska Nacionalna skupščina avgusta 1954 zavrnila predlog o EOS, s tem pa je padel tudi predlog EPU (ki bi vključevala tako EOS kot ESPJ), kar danes velja za zelo hud udarec evropskemu federalizmu oz. celo njegov poraz. Toda Burgess (2000: 70) opozarja, da je možna tudi povsem »drugačna razlaga, če se spomnimo, da je zelo malo manjkalo, da bi bila pogodba o EOS dejansko ratificirana. Ratificirale so jo Zahodna Nemčija in države Beneluksa, Italija¹⁴ pa je čakala na potrditev Francije«, in dodaja, da je ta »izkušnja potrdila, da imajo lahko federalne ideje močan vpliv na praktično oblikovanje javnih politik v Evropi«.

Vendar so se integracijski procesi nadaljevali in marca 1957 sta bili podpisani pogodbi o *Evropski gospodarski skupnosti* in *Evratomu* (Rimski pogodbi), ki sta v veliki meri temeljili na poročilu t. i. Spaakovega odbora (dva od treh članov sta bila opredeljena federalista). Ravnotežje med nacionalnimi in nadnacionalnimi elementi se je nagnilo v korist prvih, vendar sta pomembna člena 201, ki predvideva neodvisen dohodek Skupnosti, in 138, ki predvideva neposredne volitve v Evropsko skupščino, predvsem pa je pomembna uvedba odločanja s kvalificirano večino v Svetu ministrov (Burgess 2000: 72).

Evropske skupnosti so delovale dokaj uspešno, zlasti *Evropska gospodarska skupnost* (EGS), vendar so se v prvi polovici 60. let nasprotja med članicami (zlasti Nemčijo in Francijo) »zaostrila do te mere, da bi zaradi francoskega bojkota nastal popoln zastoj v delovanju, če države članice ne bi januarja 1966 z Luksemburškim sporazumom pristale na pogojno uporabo vseh tistih določil Pogodbe EGS, ki obravnavajo sprejemanje odločitev s kvalificirano večino v Ministrskem svetu EGS« (Arah 1995: 96), kar je dejansko pomenilo, da imajo članice pravico veta. Kompromis je bil posledica de Gaullovih prizadevanj po uveljavitvi medvladnosti in je »odražal zmagoslavje

¹⁴Domnevamo lahko, da bi jo Italija ratificirala, saj je bila glavna zagovornica federalnega modela. Njen premier je bil Alcide de Gasperi, ki si je z drugimi federalisti (Spinellijem, Paul-Henrijem Spaakom, Fernandom Dehousseom ...) prizadeval za evropsko federacijo (Burgess 2000: 69).

nacionalne države nad njenim navideznim evropskim naslednikom«, vendar »ne smemo pretiravati glede njegove pomembnosti. Ni predstavljal konca nadnacionalne Evrope« (Burgess 2000: 77). To dokazuje tudi združitev izvršilnih organov treh obstoječih skupnosti leta 1967 in zlasti začetek načrtovanja ekonomske in monetarne unije konec 60. let.

Različni dejavniki so privedli do zaveze o oblikovanju Evropske unije na Pariški konferenci leta 1972, kjer so dosegli dogovor o proceduralnih vprašanjih političnega sodelovanja, vendar niso presegli vsebinskih ovir (Arah 1995: 102). Uspešnemu vrhu v Parizu 1974. leta je sledilo Tindemansovo poročilo¹⁵, ki je bilo uradno predstavljeno leta 1976 in je za oblikovanje Evropske unije predlagalo skupno ekonomsko in monetarno politiko; razširitev pristojnosti EP in Komisije; večinsko odločanje in skupno zunanjo politiko. Predlogi so bili deležni precejšnjega priznanja, vendar niso bili uresničeni (Arah 1995: 108–109). Vendar je istega leta Svet sprejel izjemno odločitev, da se izvedejo neposredne volitve v Evropski parlament, kar se je prvič zgodilo 1979. leta. Za evropske federaliste so bile »samo del širše strategije institucionalne reforme, s katero bi organizirali oblast na evropski ravni« (Burgess 2000: 118), in so bile s tega vidika uspeh za federalno idejo. Takšne volitve so bile predvidene že v Pariški in Rimski pogodbi in dejstvo, da niso bile izvedene več let, lahko vidimo tudi kot njen neuspeh. Konec 70. let je bil tudi vzpostavljen evropski monetarni sistem, začetek monetarne integracije, ki jo večina federalistov ocenjuje kot najuspešnejši pristop k evropski uniji (Burgess 2000: 124).

Izjemno pomemben dogodek za evropski federalizem, ki pa je danes v širši javnosti skoraj pozabljen, je tudi oblikovanje *Osnutka pogodbe o Evropski uniji*, ki ga je z veliko večino sprejel EP leta 1984. Pobudo zanj je že junija 1980 dal Altiero Spinelli, ki je tudi potem imel ključno vlogo pri tem projektu (Burgess 2000: 139). Parlament je s tem dejanjem bistveno presešel pooblastila, ki so mu jih dajale ustanovitvene pogodbe, vendar je na očitke odgovarjal s cilji evropskega združevanja, z nujnostjo reforme veljavnih pogodb in s svojo legitimnostjo zaradi neposredne izvolitve. Osnutek ne bi samo revidiral obstoječih pogodb, ampak bi šlo za novo pogodbo, ki ustanavlja nov subjekt mednarodnega prava. Zaradi številnih kompromisov je bil dokument precej nekoherenten, vendar je pomembneje, da je dobil široko politično podporo in da je dosežke dotedanjih integracij umeščal v celovit pravni sistem Unije (Arah 1995: 121–123). Osnutek je predvideval ohranitev obstoječih

¹⁵ Predsednik odbora, ki ga je pripravil, belgijski premier Leo Tindemans, se je glede Evrope sam opredeljeval kot federalist (Burgess 1989: 91).

institucij, vendar bi bile njihove vloge nekoliko spremenjene. Zlasti bi se okrepil položaj EP in Komisije (za slednje se je še posebej zavzemal Spinelli), poleg tega pa v institucionalni sistem vključuje tudi Evropski svet (Burgess 2000: 145–146). Pinder (1996: 131) pravi, da bi osnutek »reformiral Skupnost tako, da bi ji dal federalne institucije«, vendar ga države članice niso ratificirale. Številni elementi osnutka (npr. državljanstvo) so bili vključeni v kasnejše pogodbe (Burgess 2000: 211).

Za nadaljnji razvoj evropske integracije je zelo pomemben *Enotni evropski akt* (EEA, podpisan februarja 1986), ki je pomenil nov korak združevanja tako na ekonomskem kot tudi na političnem področju (prvič je bilo tudi normativno predvideno sodelovanje držav članic na področju zunanje politike) (Arah 1995: 135). Burgess (2000: 165–167) meni, da je prav Osnutek pogodbe o EU (deloma pa tudi Doogovo poročilo) pripravil teren za ta dokument, zanj pa si je močno prizadevala Komisija, katere predsednik je bil francoski federalist Jacques Delors¹⁶. Dokument je razširil pristojnosti Skupnosti na določenih področjih, poleg tega pa je okrepil vlogo Komisije in Parlamenta (uveden postopek sodelovanja), čeprav je glede institucionalnih reform nekoliko nejasen (Burgess 2000: 168–170), predvsem pa je pripravil teren za Maastrichtske sporazume.

Pogodba o Evropski uniji skupaj z več protokoli in deklaracijami tvori t. i. Maastrichtske sporazume (podpisani februarja 1992), ki so sodelovanje razširili tudi na notranje zadeve, pravosodje, varnost in zunanjo politiko. Pogodba je temelj Unije, ki se razvija ob evropskih skupnostih, vendar so le-te njen del (Arah 1995: 313), in »globalno gledano predstavlja nesporen napredek na področju združevanja« (Arah 1995: 353), ki sta ga omogočila predvsem uspeh predhodne ekonomske integracije in konec blokvske delitve sveta. Pogodba je pomembno povečala možnosti Evropske skupnosti za oblikovanje skupnih politik in za nadzor nad politikami držav članic. Okrepila se je vloga EP na nekaterih področjih (zlasti z uvedbo postopka soodločanja) in posledično tudi vloga Komisije, v Svetu pa se je povečalo število področij, kjer se odloča s kvalificirano večino (Burgess 2000: 210). Na splošno lahko rečemo, da ta pogodba sicer »Evropski uniji ni zagotovila povsem razvitih federalnih institucij, vendar je dodala nekatere zelo pomembne proceduralne elemente, nove pristojnosti in uradne obveze« (Burgess 2000: 212).

¹⁶ Delorovi nazori so bili najbliže personalizmu (imenovan tudi integralni ali Proudhonov federalizem), njegova strategija pa Monnetovi inkrementalni strategiji. Pomen njegovega prispevka k federalni podobi Skupnosti je primerljiv z Monnetovim in s Spinellijevim (Burgess 2000: 170-176).

3.2 Vloga posameznih osrednjih institucij EU

3.2.1 Evropski parlament

Večina prej obravnavanih federalistov se je zavzemala za določeno obliko vseevropskega parlamenta (zlasti Penn, Saint-Pierre, Saint-Simon, Hugo, Coudenhove-Kalergi). Čeprav njihovi predlogi predvidevajo različne sestave, pristojnosti in načine dela, lahko rečemo, da Evropski parlament (EP) pomeni uresničitev teh predlogov.

EP največkrat označujejo kot nepopoln parlament, saj »nima treh ključnih pristojnosti: ne more predlagati zakonov ali jih sprejemati in ne more poviševati proračunskih dohodkov« in je zato »podrejeni član v sistemu odločanja v Uniji« (McCormick 1999: 101) in zato ni primerljiv z nacionalnimi parlamenti. Vendar takšen pogled zanemarja zelo pomemben razvojni vidik. Nastal je kot Skupna skupščina ESPJ, ki je imela zgolj posvetovalno in nadzorstveno vlogo, vendar se je s širitvijo članstva, širitvijo pristojnosti zlasti pa z uvedbo neposrednih volitev do danes »iz posvetovalnega organa preoblikoval v drugi dom, ki predstavlja evropske narode« (Sidjanski 2002: 60). Danes opravlja veliko funkcij, ki so primerljive s funkcijami nacionalnih parlamentov: proračunsko, zakonodajno, nadzorstveno ter v zvezi z zunanjimi odnosi (Dinan 1999: 278).

EP in Svet od srede 70. let predstavljata skupno proračunsko oblast. Parlament si nenehno prizadeva za povečanje izdatkov, ki ne temeljijo neposredno na ustanovitvenih pogodbah (neobvezni izdatki), zato so dokaj pogosta nesoglasja o proračunu. Prav zato je bil uveden poravnalni postopek, ki zagotavlja usklajevanje med institucijama pri sprejemanju proračuna, vendar nesoglasij ne more povsem odpraviti. EP ima pomembno pristojnost, da na koncu proračunskega postopka sprejme ali zavrne (to se je dvakrat že zgodilo) celoten proračun. Vendar je proračun EU zelo skromen, kar zmanjšuje 'proračunsko' in siceršnjo moč EP (Dinan 1999: 278–280). Ima tudi precejšnje zakonodajne pristojnosti, ki jih uveljavlja skozi *posvetovalni postopek*¹⁷, ki mu omogoča precejšnje zavlačevanje sprejemanja zakonodaje, *postopek sodelovanja*, ki se praktično ne uporablja več, vendar je močno prispeval k razvoju EP, *postopek soodločanja*, ki izenačuje njegovo zakonodajno

¹⁷ Amsterdamska pogodba je omejila področja, na katerih se uporablja (Dinan 1999: 281).

moč s Svetom (kar je ključna institucionalna sprememba sodobne evropske integracije), in *postopek soglasja*, ki mu omogoča, da sprejme ali zavrne določen predlog (Dinan 1999: 281–288; Tsebelis, Garrett 2001: 372). Izvaja tudi demokratični nadzor nad Komisijo, saj daje soglasje k imenovanju njenega predsednika in celotnega kabineta (vendar Sidjanski (2002: 59) ocenjuje, da ima majhno vlogo pri imenovanju Komisije, ki niti ni prava vlada), lahko razreši celotno Komisijo, na voljo pa ima tudi nekatere druge možnosti (poslanska vprašanja, letno poročilo Komisije ...). Učinkovitost nadzora in izrekanja opozoril je dokazal odstop Santerjeve Komisije marca 1999 (Sidjanski 2002: 54), nima pa skoraj nobenih možnosti za nadzor Sveta. Na področju zunanjih odnosov je vloga EP omejena zgolj na prejemanje informacij od drugih institucij in deloma posvetovalno funkcijo, vendar lahko potrdi ali zavrne pridružitvene in pristopne sporazume s tretjimi državami, očitno pa je tudi odločen, da se enakopravno vključi na to področje (Dinan 1999: 290–291). Njegovemu ugledu pa precej škodi dejstvo, da ima plenarna zasedanja v Strasburgu, delovna telesa zasedajo v Bruslju, njegov sekretariat pa se nahaja v Luksemburgu. Takšna 'razseljenost', ki je povezana z velikimi stroški, pa očitno ne moti držav članic, ki vztrajajo pri takšni ureditvi.

V okviru prvega stebra je razvoj relativno jasen: posploševanje kvalificiranega načina odločanja in soodločanje Sveta in EP, kar potrjuje dvodomno zakonodajno oblast, ki deluje na pobudo izvršilnega telesa. To zagotavlja enotnost skupnega interesa in učinkovitost zaradi večinskega odločanja v Svetu (Sidjanski 2002: 55). V okviru drugega in tretjega stebra pa ima EP predvsem svetovalno vlogo, vendar odloča tudi o širitvi Unije,¹⁸ lahko pa pričakujemo, da si bo prizadeval povečati svoje pristojnosti tudi na teh področjih.

Mag. Kuret meni, da se v Parlamentu soočajo mnenja in je »glavni dom federalne ideje, saj velika večina njegovih članov zagovarja federalistična stališča, čeprav se morda niti ne opredeljujejo za federaliste«, zato je prizadevanje za čim večjo volilno udeležbo vanj »značilna poteza federalistov«.¹⁹ Njegov federalni potencial je nedvomno zelo velik, saj je »[k]ljub skromnemu napredku v Nici splošen trend usmerjen k večji demokratičnosti in učinkovitosti ter k *dvodomni zakonodajni oblasti*. Dvojna zastopanost držav članic in narodov Unije priča o razvoju Evropske

¹⁸ Ima torej možnost preprečiti nadaljnje širitve, če bi presodil, da je prej potrebno konsolidirati EU.

¹⁹ Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

skupnosti k federalnemu sistemu«, poleg tega pa je to »edina transparentna institucija, katere komunikacijska vloga pomaga pri razumevanju Unije v evropski javnosti« (Sidjanski 2002: 59).

3.2.2 Svet Evropske unije

Svet Evropske unije (Svet ministrov, Svet), ki ima tako zakonodajno kot izvršilno oblast (prvo si deli z EP, drugo pa s Komisijo), je »ključni zagovornik nacionalnih interesov in verjetno najmočnejša institucija EU«, saj predlagani predpis ne more postati zakon, če ga ne potrdi Svet (McCormick 1999: 97). Enako pomembnost mu pripisuje tudi Egeberg (2000: 737), ki pravi, da bi ga »morali razumeti kot prvi dom zakonodaje, vsaj kar se tiče funkcij in moči«, glede na ravnotežje glasov pa je bolj primerljiv z nemškim Bundesratom²⁰, v katerem imajo dežele različno število predstavnikov oz. glasov (za razliko od švicarskega sveta držav ali ameriškega senata, kjer so federalne enote zastopane enakopravno) (Sidjanski 2002: 20). V okviru Evropskih skupnosti (prvi steber EU) ima predvsem vlogo sozakonodajalca in je tesno povezan predvsem z EP in s Komisijo. V okviru SZVP (drugi steber) ima ključno vlogo, zlasti glede skupne obrambne in varnostne politike, saj imajo druge institucije – razen Evropskega sveta – tukaj zelo omejeno vlogo. Podobno je tudi v okviru Pravosodja in notranjih zadev, vendar je Amsterdamska pogodba določene dele tretjega stebra prenesla v okvir prvega.²¹

Svet deluje v več kot dvajsetih različnih sestavah, njegovo delo pa vodi predsedstvo, čeprav ima pri horizontalni koordinaciji pomembno vlogo tudi Svet za splošne zadeve (zunanji ministri članic). Odloča z navadno večino, s soglasjem²² ali s kvalificirano večino, glede na vsebino zadeve, o kateri odloča, dejansko pa »poskuša sprejemati odločitve soglasno, tudi v primerih, ko bi lahko uporabil kvalificirano večino« (Sidjanski 2002: 55). Vendar velja opozoriti, da tudi za današnjo EU velja, da je delo Sveta tako nepregledno in skrivnostno, da je »politično vedenje znotraj Sveta ministrov najslabše proučen in razumljen del aktivnosti Evropske skupnosti« (Wallace v: Dinan 1999: 254). K nepreglednosti veliko prispeva tudi Odbor stalnih predstavnikov pri Svetu EU (COREPER), ki je v

²⁰ Za Bundesrat je – podobno kot za Svet – značilna 'pristna' medvladnost (Egeberg 2000: 734).

²¹ Predpisi o vizumih, azilu, imigraciji in pravosodnem sodelovanju v civilnih zadevah (Ilešič 2004: 34).

²² Njegova uporaba je zelo omejena, Amsterdamska pogodba pa je uvedla možnost, da se države izvzame iz določene odločitve, čeprav priznava, da velja za Unijo (McCormick 1999: 100), kar omogoča lažje sprejemanje odločitev.

določenih primerih resnični zakonodajalec,²³ vendar še pod manjšim nadzorom javnosti in volilcev (Dinan 1999: 261).

Svet je postal – poleg Evropskega sveta – glavni nosilec novih pristojnosti, dodeljenih Uniji. Zato je v središču debate o medvladnem oz. federalnem značaju Evropske unije (Sidjanski 2002: 55). »Federalisti podpirajo racionalno sestavljen in delujoči Ministrski svet, o tem ni dvoma. Izvršna veja oblasti je za federalno idejo najpomembnejša, celo bolj od zelo širokega parlamentarnega zbora ... Ob tem je Svet ministrov filter, ki zagotavlja ustrezno federalno podobo EU.«²⁴ Vendar Svet tvori več različnih sestav, ki imajo zelo različno moč in slabo komunicirajo med seboj, predloge pa pripravlja COREPER, ki je prav tako razdeljen na več delov, zato je racionalnost njegove sestave vprašljiva. Nedvomno Svet deluje, vendar soglasno odločanje, h kateremu teži, »upočasnjuje ali celo blokira proces odločanja«, čeprav je znano, da odločanje s kvalificirano večino »pospešuje in olajšuje težnjo k soglasju nad najnižjim skupnim imenovalcem«. Čeprav je Svet po svoji naravi še vedno pretežno medvladen, s širjenjem uporabe drugega načina odločanja²⁵ in prisotnost Komisije pri vseh postopkih²⁶ (tudi kot 'častnega posrednika') pomeni, da »Svet počasi, vendar zanesljivo, izgublja eno od bistvenih potez svojega medvladnega karakterja« (Sidjanski 2002: 56). Zlasti je pomemben način odločanja, saj je »[d]oseganje soglasja o predlogih, ki so sprejemljivi za vse nacionalne vlade [...], kljub vsemu drugačno v senci glasovanja od doseganja soglasja v senci veta« (Brezovšek 1994a: 264).

Predmet številnih kritik je tudi nepreglednost njegovega dela, ki močno prispeva k demokratičnemu deficitu Unije, saj je »Svet edino zakonodajno telo v zahodnem svetu, ki močno omejuje dostop javnosti do svojih razprav«, vendar Svet na te očitke odgovarja, da ni samo (so)zakonodajalec, ampak tudi »medvladni pogajalski forum« (Dinan 1999: 255).

Federalisti Svet kritizirajo zaradi relativno neučinkovitega načina odločanja, nepreglednosti delovanja, predvsem pa nedemokratičnosti, ki se najbolj izrazito kaže v dejstvu, da člani niso

²³ Svet se običajno omeji na potrjevanje osnutkov, ki jih je pripravil COREPER in na nižji ravni nešteto odborov, brez obraza in brez odgovornosti, ki jih sestavljajo visoki državni uradniki (Mancini 2002: 339).

²⁴ Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

²⁵ Do uradnega glasovanja pride zgolj občasno, pogostejša pa so neuradna, ki pokažejo podporo določenemu predlogu. Če je le-ta zadostna in ni ugovorov, je predlog običajno sprejet (Tsebelis, Garrett 2001: 375).

²⁶ V Svetu je tudi ustrezen komisar, ki skrbi, da Svet ne zanemari širših interesov Unije (McCormick 1999: 98).

izvoljeni in da »sprejema odločitve brez kakršnega koli parlamentarnega nadzora« (Sidjanski 2002: 55). Kljub temu – vsaj na načelni ravni – podpirajo obstoj Sveta, saj se zavzemajo za ustrezno zastopnost držav članic. V primerjavi z obstoječimi federacijami so sestavne enote oz. teritorialni interesi zelo močno zastopani, kar ustreza raznolikosti Evrope in njeni dolgi in uveljavljeni tradiciji nacionalnih držav.

3.2.3 Evropska komisija

Britanski federalisti in drugi misleci evropskega federalizma so v svojih načrtih predvidevali tudi izvršilno oblast, vendar je temu največ pozornosti posvetil Spinelli, za katerega je bila Evropska komisija (Komisija) osrednji element Unije. Trdil je, da sicer mora imeti demokratičen parlament, vendar je ta lahko vir kaosa, če ne obstaja vlada (Spinelli v: Burgess 2000: 145). Podoben pomen izvršilni oblasti pripisuje tudi mag. Kuret²⁷. Zastavlja pa se vprašanje, ali lahko govorimo o Komisiji kot izvršilni oblasti Unije.

Komisijo, ki ima petletni mandat, trenutno tvori po en komisar iz vsake države članice (sprememba, ki jo je uvedla pogodba iz Nice), predsednik in eden ali dva podpredsednika, odgovornost za njene odločitve pa je kolektivna.²⁸ Imenovanje Komisije je podobno imenovanju nacionalne vlade z izjemo, da kandidata za predsednika imenujejo države članice z dogovorom. Kandidat opravi zaslišanje v Evropskem parlamentu, in če dobi ustrezno podporo, predlaga komisarje (s posvetovanjem z državami članicami), ki morajo prav tako opraviti zaslišanje pred ustreznimi delovnimi telesi Evropskega parlamenta in dobiti podporo le-tega. Takšen postopek je bil prvič izveden v letih 1994–1995. Velja še opozoriti, da ne obstaja neposredna zveza med rezultati evropskih volitev in sestave Komisije, kar je relativno primerljivo s švicarsko in ameriško metodo (Sidjanski 2002: 59).

Predsednik Komisije ima pomembno vlogo,²⁹ saj komisarjem določa pristojnost za posamezne generalne direktorate (med mandatom jih lahko spremeni), lahko pa tudi odstavi posameznega

²⁷ Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

²⁸ Komisija skuša namreč svoje odločitve sprejeti s konsenzom, če to ni mogoče, pa z glasovanjem (komisarji imajo po en glas, za sprejetje odločitve pa zadostuje enostavna večina) (Egeberg 2002: 13).

²⁹ Amsterdamska pogodba je povečala pristojnosti predsednika in mu dodelila več svobode pri določanju in prerazporejanju komisarjskih resorjev (Dinan 1999: 213).

komisarja. Vodi delo Komisije in je pristojen za posredovanje v sporih in spodbujanje dogovora; predstavitev letnega programa Komisije v EP; iniciative pomembnejših politik in predstavljanje Komisije v Svetu za splošne zadeve, v Evropskem svetu in na pomembnih mednarodnih srečanjih (npr. zasedanje skupine G7) (Dinan 1999: 207). Vendar se zdi, da »[u]spešnost predsednika Komisije ni odvisna toliko od samega položaja kot od osebnosti, države, iz katere prihaja, političnih izkušenj [...], ekonomskih in političnih razmer v EU in sposobnosti njegovih najožjih sodelavcev« (Dinan 1999: 211).

Komisija ima številne pristojnosti in funkcije, ki so v veliki meri primerljive z vladnimi. Ima namreč pravico *predlaganja* in *oblikovanja* politik v obliki zakonodajnih, proračunskih in programskih predlogov. Znotraj prvega stebra je ta njena pravica izključna, znotraj drugega in tretjega stebra pa ne, vendar je lahko dejavna tudi v slednjih. Pristojna je tudi za *implementacijo* sprejetih politik, kar pomeni, da predvsem *spremlja* in *nadzoruje* uresničevanje politik v državah članicah, saj so – podobno kot v Zvezni republiki Nemčiji – za to odgovorne predvsem vlade 'federalnih' enot, pogosto pa mora pred tem sprejete politike konkretizirati s t. i. *delegirano zakonodajo* s svojimi direktivami in regulativami. Vendar znotraj konkurenčne politike tudi sama obravnava posamezne primere. Pomembna vloga je tudi *zunanje zastopanje*, saj ima več kot 130 delegacij v državah nečlanicah, poleg tega je glavni pogajalec Unije v trgovinskih pogajanjih in v mednarodnih organizacijah (Egeberg 2002: 4–6). Dinan (1999: 231) pravi, da se je v 90. letih močno razvila kot mednarodni akter. Komisija je tudi 'varuh' pogodb in lahko zaradi kršitve pogodb – v skrajnem primeru – državo članico obtoži pred Sodiščem Evropskih skupnosti (SES), pogosto pa Komisija tudi usmerja nadaljnji razvoj Unije (dobra primera sta enotni trg in EMU) (Dinan 1999: 233–235).

Komisijo kot izvršilno oblast omejujeta nezmožnost neposredne implementacije politik in t. i. komitologija – oviralen postopek, ki vključuje svetovalne, upravne in regulatorne odbore, ki temeljijo na odločitvi Sveta, št. 87/373, in jih sestavljajo nacionalni javni uslužbenci in vodijo uslužbenci Komisije, še dodatno pa ga je zapletlo soodločanje EP (Dinan 1999: 228). Zato skupaj s Svetom tvorita izvršno oblast – Komisija kot nadnacionalna in Svet kot medvladna institucija Skupnosti – s podporo Evropskega sveta, kar predstavlja posebnost Evropske skupnosti v primerjavi z obstoječimi federacijami (Sidjanski 2002: 51). Velja opozoriti, da je Komisija »šibkejša v razmerju do Sveta, kot je večina vlad do zakonodajne oblasti. Vendar glede večine zadev Svet ne more

delovati brez predloga Komisije; in slednja sme oblikovati zakonodajne predloge na lastno pobudo« (Pinder 1998a: 30).

Komisija je pod demokratičnim nadzorom EP (Sidjanski 2002: 55; Dinan 1999: 215), kar se kaže s tem, da mu predstavlja svoj letni program dela, ga obvešča o svojih aktivnostih, EP pa jo lahko tudi razreši (ne more pa razrešiti posameznega komisarja). Mag. Kuret meni, da je Komisija relativno močna v razmerju do EP.³⁰ Številne spremembe njunega razmerja, od Maastrichtske pogodbe dalje, pa pomenijo »precejšnje korake k učinkoviti parlamentarni izvršilni oblasti« (Pinder 1998a: 29).

Pristaši medvladne teorije o EU trdijo, da je Komisija prepredena z nacionalnimi interesi (komisarji naj bi predvsem zastopali interese svojih vlad) (Egeberg 2002: 8), vendar menim, da ravno zastopanost vseh držav zagotavlja relativno nepristranskost te institucije. Tudi »Burley in Mattli verjameta, da je Komisija močan akter ravno zaradi svojega ugleda kot nepristranskega oskrbovalca informacij in strokovnega znanja, ki je nad političnimi prepiri« (Tsebelis, Garrett 2001: 362).

Očitno je Komisija danes več kot zgolj formalna institucija, saj je razvila tudi neformalne norme, ki so pomembne za njeno delovanje, strokovnjaki pa vse bolj ugotavljajo, da se počasi razvija značilna evrokratska kultura. Čeprav je njena vloga še vedno predmet razprav, njenega obstoja nihče ne postavlja pod vprašaj (Egeberg 2002: 38). Njen pomen za evropski federalizem je izjemen, saj je ves čas svojega obstoja spodbujala poglobljanje integracije v skladu s federalnimi načeli. Svojo vlogo federatorja uresničuje skozi zakonodajne postopke Evropske skupnosti, poskuša pa ohraniti enotnost in ravnotežje skupnih standardov, kar je precej težko, če se upošteva število in raznolikost akterjev, ki v skladu s svojimi (različnimi) interesi posegajo v proces odločanja (Sidjanski 2002: 58). Vendar, kljub njenim »številnim in pomembnim federalnim značilnostim, vlade držav članic še vedno prevladujejo v Skupnosti« (Pinder 1998a: 33).

3.2.4 Evropski svet

Nekateri preučevalci Unije Evropski svet obravnavajo samo kot posebno sestavo Sveta Evropske unije, vendar sam zagovarjam stališče, da sta to sicer »povezani, vendar različni entiteti« (Dinan

³⁰ Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

1999: 237). Izraz entiteta je primeren, ker ne gre za formalno institucijo Unije, ampak bolj za forum na najvišji politični ravni, ki pa ima zelo pomembno vlogo, zato je primerno, da ga vključimo v analizo evropskega federalizma.

Evropski svet tvorijo predsedniki držav in vlad članic, zunanji ministri članic ter predsednik in podpredsednika Evropske komisije, ki se sestanejo vsaj dvakrat na leto (in po potrebi na izrednem zasedanju). Redno se srečuje že od leta 1974 (vendar je prvič opredeljen šele v EEA) in je veliko prispeval k integraciji, saj je dal nekaj ključnih pobud (npr. za evropski monetarni sistem, Maastrichtsko pogodbo), sprejel več deklaracij o mednarodnih krizah ter ključne odločitve o institucionalnih reformah in dal nov zagon zunanji politiki EU.³¹ Vendar ni uspel pospešiti kmetijske in proračunske reforme in oblikovati skupnega odziva EU na balkansko in iraško krizo v začetku 90. let (McCormick 1999: 113–115) in na iraško krizo leta 2003, kar kaže na njegove precejšnje omejitve.

Za zagotavljanje kontinuitete delovanja Evropskega sveta je odgovorno predsedstvo (torej predsedujoča država), katerega mandat traja pol leta, njegove naloge pa so: oblikovanje dnevnega reda za srečanja Evropskega sveta in celotno EU, koordiniranje dela Sveta in COREPER-ja, posredovanje in zagotavljanje sodelovanja med državami članicami, nadziranje zunanje politike EU in – skupaj s Komisijo – predstavljanje na globalni ravni (McCormick 1999: 98–99) ter predsedovanje medvladnim konferencam.

Evropski svet običajno odloča s konsenzom, vendar je možno tudi uradno glasovanje, države članice pa včasih k sprejetim sklepom dodajo pridržke (McCormick 1999: 116). Prav zato je »Evropski svet *utelešenje medvladnosti v institucionalizirani Evropi* (poudaril M. C.). Navdušeni evropski federalisti so nezadovoljni z njegovo premočjo.³² Vendar je njegov nastanek [...] sovpadel s postopno krepitvijo [...] nadnacionalnosti v EU« (Dinan 1999: 238). Nekateri federalisti pa imajo pozitivno mnenje o njem. Tako mag. Kuret pravi, da je Sloveniji omogočil stike s Skupnostjo, že ko je bila del Jugoslavije, v evropskih integracijah pa je odigral pozitivno vlogo, zlasti kot prostor za diskusije. Oblikuje stališča glede globalnih politik (na primer jedrske energije), vendar je glede tega

³¹ Zelo pomembno je, da je 18. junija 2004 dosegel dogovor o Ustavni pogodbi in jo sprejel.

³² McCormick (1999: 118) trdi, da lahko »oblikuje dnevni red Komisije, razveljavi odločitve Sveta in v veliki meri ignorira EP«.

precej počasen in je neprimeren za neko operativno delovanje. Prav zato bi ga bilo treba nekoliko reformirati, da bi se hitreje odzival na (svetovno) dogajanje.³³

Nedvomno bo Evropski svet tudi v nadaljnjem razvoju igral pomembno vlogo, zlasti vlogo usmerjevalca razvoja. Tako tudi Sidjanski meni, da »[k]olikor evropska integracija postaja vse bolj politična, ne glede na to, ali gre za ekonomsko ali monetarno politiko, zunanje zadeve in varnost ali obrambo, z drugimi besedami o bistvu suverenosti, je Evropski svet poklican, da prevzame svoje odgovornosti na najvišjem nivoju [...], prevzema vlogo v politični orientaciji Unije, spodbujanju njenega razvoja in sprejemanju globalnih rešitev. Kot takšen predstavlja vrhovno avtoriteto Evropske unije«, vendar ne moremo mimo dejstva, da »nima ustreznih sredstev, strukture oziroma infrastrukture, da uresniči naloge in zagotovi njihov nadzor« (Sidjanski 2002: 60–61). Problematično pa je tudi polletno predsedovanje, ki ne prispeva h kontinuiteti ali enotnosti politike Unije (celo enoletni mandat švicarskega federalnega sveta se ocenjuje kot prekratek) (prav tam, 61).

3.2.5 Sodišče Evropskih skupnosti

Številni teoretiki evropskega federalizma so izpostavljali pomembnost sodne funkcije, ki bi reševala spore med državami, drugi pa so predlagali ustrezne sodne institucije (britanski federalisti, omenjeni medvojni načrt iz leta 1944 ...). Sodišče Evropskih skupnosti (SES) je na nek način uresničitev teh predlogov.

SES, ki ima sedež v Luksemburgu, je bila dolgo v javnosti skoraj neznan institucija, vendar se je izkazalo, da »s svojimi sodbami in tolmačenji [...] spodbuja nastajanje pristnega evropskega prava« in je zato »nanj treba gledati kot na vodilnega akterja pri izgradnji Evrope« (Moussis 1999: 65), kar pomeni, da je zanimivo tudi z vidika evropskega federalizma.

Sodišče sestavlja toliko sodnikov, kolikor je držav članic (možen je tudi dodatni sodnik), imajo šestletni mandat z možnostjo ponovitve, imenujejo pa jih države članice s skupnim dogovorom. Sodniki med seboj izvolijo predsednika, ki skrbi za koordinacijo dela. Zaradi večje učinkovitosti Sodišče običajno odloča v senatih, na plenarnih zasedanjih pa samo v posebnih primerih. Ima tudi

³³ Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

devet pravobranilcev, ki morajo preučiti primer in o njem poročati sodnikom. Za administrativno pomoč je zadolžen sekretariat (Ješovnik 2000: 85).

SES lahko neposredno odloča o sporih, ki jih sprožijo institucije Unije, države članice ter druge pravne in fizične osebe, pogostejše pa je predhodno odločanje, ko Sodišče poda svoje mnenje o zadevi, o kateri odloča nacionalno sodišče. Slednji postopek (na podlagi člena 234 PES) je tako povečal moč Sodišča, da je »postalo vrhovno sodišče« (Dinan 1999: 305).

Njegova glavna naloga je »zagotoviti enotno upoštevanje pravnih načel pri tolmačenju in uporabi pogodb, pravnih aktov in odločitev, ki jih sprejmeta Svet in Parlament ali Komisija« (Moussis 1999: 63). Velja poudariti, da že od svojega nastanka dalje »SES ustanovitvenih pogodb ni pojmovalo kot ozke mednarodne sporazume, ampak kot osnovo za ustavni okvir Unije, saj so se države članice odločile za *deljeno suverenost*« (Dinan 1999: 302; poudaril M. C.) Od šestdesetih let 20. stoletja do danes je sodišče s svojimi odločbami uveljavilo štiri doktrine, ki so oblikovale »razmerje med pravom Skupnosti ter pravnimi redi držav članic« tako, da je to razmerje »enako analognim pravnim razmerjem znotraj ustavnih federalnih držav« (Weiler 1991: 48). Te doktrine (oz. načela) so:

- *neposredni učinek*: pravni predpisi Skupnosti se morajo na področju uporabe prava Skupnosti upoštevati kot domače pravo, zato morajo državna sodišča zanje zagotoviti ustrezno sodno varstvo;
- *nadrejenost prava Skupnosti*: v primeru kolizije med pravom države članice in pravom Skupnosti se uporabi slednje, kar je primerljivo z ustavno ureditvijo federalnih držav;
- *implicitne pristojnosti*: če so pristojnosti nujne za doseg zakonitih ciljev Skupnosti, so v domeni slednje;
- *človekove pravice*: SES presoja ukrepe Skupnosti tudi z vidika spoštovanja človekovih pravic, čeprav PES »ne vsebuje nobene Listine pravic in nobene izrecne določbe o sodni presoji očitanih kršitev človekovih pravic« (Weiler 1991: 49–54). Vendar se je to spremenilo z Amsterdamsko pogodbo, ki Unijo zavezuje k spoštovanju temeljnih pravic (Moussis 1999: 37).

Ta pogodba je tudi precej razširila pristojnosti SES s prenosom nekaterih zadev iz tretjega v prvi steber in razširila sodno presojo na dele, ki so ostali znotraj tretjega stebra. Sodišče pa še vedno nima pristojnosti na področju SZVP (Dinan 1999: 312).

»S pravosodno kontrolo [...] Sodišče prispeva k enotnosti avtonomnega pravosodnega sistema Evropske unije. Vse bolj progresivno razvija pravo skupnosti tako s široko interpretacijo osnovnih norm sporazuma kot tudi z ustvarjanjem novega pravnega reda« (Bettati v: Sidjanski 2002: 62). Poleg tega se s širjenjem pristojnosti in aktivnosti Unije širi tudi njegov pravosodni nadzor (Sidjanski 2002: 62). Zato lahko zaključimo, da Sodišče s svojim delovanjem bistveno prispeva k razvoju Unije v skladu z evropskim federalizmom.

3.2.6 Evropska centralna banka

V literaturi o institucijah Unije je navadno Evropska centralna banka (ECB) nekoliko zanemarjena, vendar menim, da neupravičeno, saj ima dokaj pomembno vlogo v institucionalni ureditvi, predvsem pa je ključna institucija Evropske monetarne unije (EMU), ki je zelo pomembna za razpravo o evropskem federalizmu.

ECB (ustanovljena 1998. leta, s sedežem v Frankfurtu) skupaj s centralnimi bankami držav članic sestavlja Evropski sistem centralnih bank (ESCB), ki vodi denarno politiko EU. ECB mora biti pri svojem delovanju neodvisna,³⁴ njene glavne naloge pa so:

- sprejemanje uredb in odločb za izvajanje nalog v domeni ESCB;
- odobritev izdaje bankovcev in kovancev evra;
- svetovanje institucijam EU o zadevah in predlaganih aktih s področja denarne politike.

Ima naslednje organe: izvršni odbor, ki je odgovoren za uresničevanje denarne politike ECB, upravni odbor, ki ga sestavljajo člani izvršnega odbora in guvernerji centralnih bank, ter generalni odbor ECB, ki ga sestavljajo člani upravnega odbora in guvernerji centralnih bank tistih držav članic, ki (še) niso članice denarne unije (Ješovnik 2000: 97–98). Seveda pa ECB monetarne politike ne vodi sama, ampak sodeluje tudi z drugimi institucijami Unije.

ECB ima izjemen pomen za evropski federalizem, saj brez nje ne bi bila možna EMU (ki pa je nepopolna, saj v njej ne želijo sodelovati vse države članice) z enotno valuto – evrom. Valuta je namreč pomemben simbol suverenosti. Čeprav EMU »obstaja ob odsotnosti politične unije«, pomeni

³⁴ ECB je oblikovana po uspešnem nemškem konceptu (Moussis 1999: 139).

»pomembno fazo v evropski integraciji s prevzemanjem monetarne suverenosti od dvanajstih držav članic, ki tako predstavljajo določeno 'avantgardo', z željo, da se jim pridružijo tudi ostale tri države« (Sidjanski 2002: 63). Enotna valuta ima določene implikacije tudi za zunanje odnose Unije, saj bo »[n]jen vpliv na svetovno tržišče [...] vse večji v skladu z naraščanjem komercialne in politične moči Unije, vključno z njenimi zunanjimi aktivnostmi v bančništvu in financah« (Sidjanski 2002: 64).

Zaradi potrebe po koordinaciji ekonomskih politik »postaja vse bolj očitna nujnost evropske vlade«, EMU pa bo k evropskemu projektu veliko prispevala na eni od najšibkejših dimenzij, saj bo evro gotovo »prispeval k temu, da bo Evropa postala del vsakdanjega življenja in zavesti prebivalcev Unije, in bo tako uveljavljal evropsko identiteto« (Sidjanski 2002: 64).

3.3 Federalnost institucionalne ureditve

Analiza je pokazala, da obstaja precej podobnosti z nemško (torej federalno) ureditvijo (Komisija je po načinu delovanja podobna nemški vladi, Svet EU primerljiv z Bundesratom, ECB oblikovana po vzoru Bundesbank ...), kar bi lahko vodilo k sklepu, da gre za nemški oz. *kooperativni federalizem*³⁵ (Tsebelis, Garrett 2001: 359; Sidjanski 2002: 20). Vendar obstajajo pomembne razlike (kabinetni sistem Komisije po francoskem vzoru (Dinan 1999: 218), odsotnost predsednika EU, tudi način delovanja najvišjega sodišča ...), ki bi jih pokazala podrobnejša analiza. Seveda pa med EU in Zvezno republiko Nemčijo (ter drugimi federacijami) obstajajo številne pomembne razlike, ki presegajo vprašanje institucij (EU ni država in je – za razliko od Nemčije – večnacionalna politična skupnost). Določeni elementi ureditve so primerljivi tudi s švicarskim (npr. obširna posvetovanja s strokovnjaki in interesnimi skupinami ter vztrajno iskanje konsenza (Sidjanski 2002: 24)) in ameriškim sistemom (npr. vloga 'vrhovnega sodišča'). Vendar moramo ugotoviti, da institucionalna ureditev Unije ni v celoti primerljiva z nobenim obstoječim (federalnim) sistemom³⁶, ampak gre za neko posebno (sui generis) institucionalno strukturo.

³⁵ Kooperativni federalizem temelji na funkcionalni delitvi oblasti med njenimi različnimi nivoji: zvezna oblast sprejema zakone, federalne enote jih implementirajo (Boerzel, Hosli 2003: 184). Značilen je za Nemčijo.

³⁶ Kljub temu osrednje institucije EU močno posegajo v pravice držav. Npr.: pravo Evropskih skupnosti ima prednost celo pred ustavnim pravom držav članic, če je stopilo v veljavo pred ali po zakonodaji skupnosti (Moussis 1999: 47).

Da bi lahko govorili o federalni institucionalni ureditvi, mora ta odražati dve ključni funkciji federalizma: 1. doseganje 'enotnosti v različnosti': oblikovanje celote, ki jo sestavljajo manjše enote, ki ohranjajo svoje (jezikovne, kulturne, ekonomske) značilnosti in 2. sistem 'zavor in ravnotežij': obstoj več nivojev oblasti, celotna institucionalna ureditev pa zagotavlja ustrezno ravnotežje med institucijami na različnih ravneh (Hrbek 2003: 180).

Ugotovimo lahko, da ima današnja EU tipične značilnosti federalnega sistema:

- odločitve (vključno z zakonodajo) se sprejemajo tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni in imajo neposreden učinek za državljane, odločanje pa temelji na načelu deljenih in ločenih pristojnosti;
- pristojnosti EU so se povečale in močno posegajo v pristojnosti držav članic, saj ima načelo subsidiarnosti (Maastrichtska pogodba) omejene učinke;
- EU ima lastne dohodke, čeprav ni pristojna za njihovo zviševanje;
- države članice (torej sestavni deli EU) sodelujejo v kompleksnem in izdelanem postopku odločanja na ravni EU (torej v Svetu EU);
- pravna osnova za EU je mednarodna pogodba, ki pa jo SES pojmuje kot ustavni red;
- EP predstavlja državljane, njegova struktura temelji na (evropskih) političnih strankah, njegova vloga pri sprejemanju odločitev pa je bila znatno okrepljena.

EU zato sodi med federalne sisteme, čeprav ni primerljiva z nobeno od obstoječih federacij (npr. Nemčijo, Belgijo, ZDA), ampak predstavlja poseben tip federalne strukture (Hrbek 2003: 180).

Zelo podobno analizo in zaključke predlagata tudi Boerzel in Hosli (2003: 186–187), vendar opozarjata, da EU nima dveh bistvenih značilnosti federacije: prvič, države članice so še vedno 'gospodarji' pogodb, saj imajo izključno moč spreminjanja in dopolnjevanja ustanovnih pogodb na podlagi soglasja; drugič, EU nima pravih davčnih in proračunskih pristojnosti. Poleg tega evropski državljani nimajo vpliva na sestavo Komisije ('izvršne oblasti'). Kljub temu dodajata, da lahko sprejmemo trditev, da se je EU v praksi razvila v določen federalni sistem.

Ugotovimo lahko, da institucionalna ureditev EU od ureditve v federacijah najbolj izrazito odstopa z zelo nedosledno delitvijo oblasti, ki je razvidna iz analize in na katero opozarjajo nekateri avtorji. Vendar že danes teče proces, katerega cilj je reforma institucij in drugih elementov Unije. Gre za proces sprejemanja evropske ustave, ki ga bom obravnaval v naslednjem poglavju.

4 FEDERALNA REFORMA PRAVNIH TEMELJEV EU?

4.1 Vprašanje pravnih temeljev EU

Čeprav celo zagovorniki ideje evropskega federalizma priznavajo, da je »[g]otovo, da EU, celo s stebrom ES [...] ni niti 'država' niti 'federalna država« (Burgess 2000: 276), danes v strokovni javnosti ni enotnega odgovora na vprašanje, kaj EU pravzaprav je, oz. ne obstaja konsenz o naravi njenega obstoječega pravnega reda. Njeni pravni temelji so namreč zelo kompleksni, Evropska unija pa »je komaj kaj več kot skupni (krovni) termin za neskladno zbirko sporazumov in obvez« (Henig 1997: 87).

Nejasno je namreč, v kakšnem razmerju sta Evropski skupnosti (Evratom in Evropska skupnost), ki imata mednarodnopravno osebnost, in EU. Slednja je »širša od ES, vendar temelji na ES« (Ilešič 2004: 32). Močno se razlikujejo tudi stališča o tem, ali EU ima mednarodnopravno osebnost, ki jih lahko razdelimo v tri skupine:

- negativno disponirana stališča: EU ni mednarodnopravna oseba;
- nevtralnno disponirana stališča: čeprav v Pogodbi o EU ni eksplicitno navedena mednarodnopravna osebnost, je lahko (na funkcionalnem temelju) inherentna EU;
- pozitivno disponirana stališča: kljub odsotnosti eksplicitne omembe mednarodnopravne osebnosti v PEU in odsotnosti eksplicitne pogodbene sposobnosti EU priznavajo objektivno mednarodnopravno osebnost, in to ne glede na poglede nekaterih držav članic (Weingerl 2003: 148–151).

Weingerl (2003: 175) na podlagi lastne analize pride do sklepa, da EU glede na podrejenost mednarodnopravnemu redu, mednarodnopravno identiteto in mednarodnopravno sposobnost »že v sedanjem pravnem okviru uživa določeno stopnjo mednarodnopravne osebnosti«, hkrati pa opozarja, da se »[p]ri priznanju mednarodnopravne osebnosti [...] ne sme zamegljevati obstoječe dejanske in pravne omejitve EU«. K temu dodaja, da bi pravo vprašanje moralo biti, kakšno mednarodnopravno subjektiviteto ima EU oz. kakšen je njen konkretni mednarodnopravni status.

Za nas ključno vprašanje (ki je povezano z zgornjimi) je, ali gre za *mednarodnopravni* ali *ustavnopravni* red, odgovor nanj pa ima številne implikacije, zlasti za delovanje SES pa tudi EU kot celote. Pogosto je stališče, da je pravo Skupnosti mednarodno javno pravo, vendar ima številne posebnosti, zlasti da je tudi posameznik subjekt tega prava (načeloma so namreč samo države in mednarodne organizacije subjekti mednarodnega prava) in da Skupnost sprejema pravo, ki ima neposredni učinek v članicah. Poleg tega omogoča določene sodne poti, ki jih mednarodno pravo ne pozna, in ima še nekatere druge razlike (Knez 2004: 55–56). Prav zato se zdi upravičeno mnenje, da »postaja opisovanje pravne strukture in procesov Skupnosti z izrazoslovjem mednarodnega prava vse bolj okorno in umetno« (Weiler, Haltern 1996: 399). Ali to pomeni, da gre za ustavnopravni red? Videli smo, da SES pravni red Skupnosti obravnava kot ustavnopraven, velja pa tudi, da so »nacionalna sodišča [evropsko pravo] obravnavala drugače kot drugo pogodbeno pravo ali kot sklepe večine drugih mednarodnih organizacij« (Weiler, Haltern 1996: 398). Vendar mu po drugi strani manjka bistvena značilnost ustavnega pravnega reda, namreč legitimnost, ki bi mu jo lahko dali samo državljani EU. Prav zato ga Weiler in Haltern (1996: 400) označita kot »ustavni red brez ustavnosti«. Lahko sklenemo, da pravni red Skupnosti ne moremo označiti ne za mednarodnopraven in tudi ne ustavnopraven, zastavlja pa se tudi vprašanje, ali bi bilo smiselno govoriti o posebnem (evropskem) pravnem redu.

4.2 Oblikovanje predloga ustavne pogodbe

Laekenska deklaracija (sprejeta decembra 2001) je določila, da se skliče Konvencija o prihodnosti Evrope in določila njeno predsedstvo in sestavo. Obravnavala naj bi vprašanja demokratične legitimnosti, nujne reforme EU in vlogo Evrope v svetu.

Konvencija, ki je zasedala od februarja 2002 do julija 2003, je obravnavala različne predloge, med ostalim tudi ustavni model za federalno ureditev Evrope Andrewa Duffa. Oblikovala je sklepni dokument Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo, ki je bil podlaga za odločanje na Medvladni konferenci (MVK). Dosegla je velik napredek, evropski federalisti pa so predvsem pozdravili način njenega dela, ki je bil odprt in demokratičen, poleg tega pa je bilo vzporedno z njo aktivnih več forumov in debat na različnih nivojih, s čimer je prispevala k nekoliko bolj demokratični podobi Unije.

Tega pa ne moremo reči za MVK (začela se je 4. oktobra 2003), ki je potekala brez dostopa javnosti in z drugačno dinamiko. Delegacije držav članic so vztrajale pri nekaterih svojih stališčih in pogosto dosegale soglasje na najnižjem skupnem imenovalcu, tako da je MVK spremenila več določil, ki bi pomenile poglobljanje integracije. Kljub temu ni dosegla soglasja o obsegu odločanja s kvalificirano večino, o določitvi dvojne večine in še nekaterih drugih vprašanjih, zato je bila 13. decembra prekinjena (Kodelja, Senčar, Vrevc 2004: 88). Za ta neuspeh obstaja več razlogov, gotovo pa je med pomembnejšimi, da se je pogajalo relativno veliko število držav (25), raziskati pa bi treba tudi, zakaj so določene države tako trdno vztrajale pri svojih stališčih. Vendar se zastavlja vprašanje o primernosti MVK kot načinu za spreminjanje ustanovnih pogodb EU. Poleg tega, da so povezane s precejšnjimi stroški (vsaj čas in denar) (Tsebelis, Garrett 2001: 369), je doseganje konsenza zelo težavno in bo še težje po napovedanih širitvah EU, zastavlja pa se tudi vprašanje njihove demokratičnosti in s tem povezane legitimnosti.

Vendar je bil neuspeh MVK samo začasen zastoj v 'ustavnem' procesu, saj so se pogajanja o ustavni pogodbi nadaljevala v času irskega predsedstva, Evropski svet pa je 18. junija 2004 sprejel Ustavno pogodbo.

4.3 Evropska ustavna pogodba

Pomen dogovora o ustavni pogodbi je za evropske federaliste izjemen, saj je vprašanje ustave eno od ključnih vprašanj evropskega federalizma, kar kaže tudi omenjeni Spinellijev poskus, da Evropska skupnost sprejme federalno ustavo. Mag. Kuret dogovor celo označuje za »najpomembnejši dogodek za Evropo po drugi svetovni vojni takoj za Marshallovim planom in padcem Berlinskega zidu. Ustava je varovalo federalne Evrope za dolgo časa«.³⁷ Vendar je treba takšno oceno nekoliko relativizirati, saj morajo pogodbo države članice še podpisati in ratificirati. Poleg tega že samo poimenovanje kaže, da ne gre za klasično ustavo, vendar tudi ne za običajno mednarodnopravno pogodbo. Unija očitno nadaljuje prakso kompromisnih rešitev oz. uvajanja nekih novih institutov, ki

³⁷ Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

nimajo precedensa v znanih pravnih in političnih ureditvah. S krajšo analizo³⁸ novosti, ki jih prinaša sprejeta Ustavna pogodba,³⁹ bom skušal analizirati njen pomen za evropski federalizem.

4.3.1 Splošna določila v Ustavni pogodbi

Ustavna pogodba je sestavljena iz preambule in štirih delov: I. temeljna določila (o ciljih EU, institucijah ...), II. Listina o temeljnih pravicah, III. Politike in delovanje Unije (najobsežnejši del) in IV. Splošne in končne določbe. Ustavna pogodba bo nadomestila dosedanjo pogodbo (člen IV-2).

Na začetku so opredeljene vrednote in cilji EU in določeno je, da Unija spoštuje enakost in nacionalno identiteto držav članic, člen I-5a pa uzakonja dosedanjo prakso SES, da ima pravo Unije prevlado nad pravom držav. Prva pomembna novost je določba, da je Unija *pravna oseba* (člen I-6), ki tako odpravlja »izrazito pravno anomalijo« (Burgess 2000: 276), da imajo pravno osebnost samo Evropske skupnosti. Zgoraj smo videli, da imajo danes strokovnjaki zelo različna stališča glede mednarodnopravne osebnosti Unije, Ustavna pogodba pa to nejasnost odpravlja. Člen I-6a določa simbole Unije, med katerimi sta tudi evro in geslo združeni v različnosti. V prvem delu so na kratko opredeljene pristojnosti (členi I-9 do I-17) in temeljna vprašanja glede institucij, izvajanja pristojnosti, demokracije (npr. člen I-46(4) določa, da lahko vsaj milijon državljanov iz večjega števila držav pozove Komisijo, da oblikuje ustrezen pravni predlog o nekem vprašanju), financ (tudi lastna sredstva Unije), odnosov s sosednjimi državami in članstva v Uniji (novost je prostovoljni izstop iz nje (člen I-59)).

Zelo pomembna novost je člen I-7 in vključitev Listine o temeljnih pravicah Unije (II. del), saj je dosedanji pravni red opredeljeval samo določene omejene pravice (npr. pravice potrošnikov), sedaj pa »Listina postaja pravno zavezujoč instrument in pripomore k vidnosti temeljnih pravic v pravu EU« (Bohinc 2004: 116). Vendar so bila dodana določila, da se zagotavljanje pravic na države nanaša samo pri njihovem izvajanju prava Unije (člen II-51), interpretirati pa jih je treba v skladu z ustavnimi tradicijami, ki so skupne vsem državam članicam, in v skladu z izčrpnimi razlagami v Ustavni pogodbi. S takšnimi določili je Velika Britanija želela zmanjšati pomen temeljnih pravic in

³⁸ Analiza temelji na dokumentu Začasna prečiščena različica pogodbe o ustavi za Evropo (skrajšano: Ustavna pogodba). Uradna verzija dokumenta (v 21 evropskih jezikih) bo predvidoma objavljena konec oktobra 2004.

³⁹ V dokumentu se uporabljata tako beseda pogodba kot tudi ustava.

je deloma tudi uspela, kljub temu pa »bo vpliv listine širok in nepredvidljiv« (The Economist, 26. 6. 2004: 31). Gotovo bo prispevala k večji demokratičnosti Unije.

Za evropski federalizem je zelo zanimiva možnost okrepljenega sodelovanja,⁴⁰ ki ga omogočajo člani I-43 in od III-322 do III-329. Zanj se mora odločiti vsaj tretjina držav članic, nanaša pa se lahko na področja, kjer Unija nima izključnih pristojnosti. Če se takšno sodelovanje nanaša na SZVP, o zahtevi odloča Svet, ki mora prej zaprositi za mnenje ministra za zunanje zadeve oz. Komisijo (EP je samo obveščen). V ostalih primerih pa zahtevo odobri Svet in EP na predlog Komisije. Okrepljeno sodelovanje mora biti vedno odprto za vse države članice, ki izpolnjujejo pogoje, države, ki sodelujejo v njem, pa se lahko odločijo za odločanje s kvalificirano večino (namesto soglasja) (Bohinc 2004: 114–115).

Ustavna pogodba tudi obvezuje EU k naprednejšemu oblikovanju skupne obrambne politike in k oblikovanju skupne azilne in imigracijske politike (slednje z večinskim glasovanjem, vendar lahko države še vedno nadzirajo nivo priseljevanja) ter razširja področja, na katerih se odloča z večino. Ohranja pa možnost 'nacionalnega' veta in dopušča prostovoljni izstop iz EU (I-59) (The Economist, 26. 6. 2004: 32).

Da bi začela Ustavna pogodba veljati (predvidoma 1. novembra 2006), jo morajo ratificirati vse države članice.⁴¹ Veliko držav je že napovedalo nacionalni referendum o tem vprašanju, raziskave javnega mnenja pa kažejo, da je trenutno podpora relativno skromna, kar pomeni negotovo usodo za ta dokument. Glede tega mag. Kuret pravi: »Mislim, da je možno, da bo ustava potrjena tudi na referendumih v posameznih državah članicah. Vendar ljudje na teh referendumih ne bodo izražali samo podpore ali nasprotovanja ustavi in združeni Evropi, ampak tudi (ne)strinjanje s trenutno [nacionalno] oblastjo [...] Prepričan sem, da bo podpora prebivalstva sami ideji združene Evrope v primeru pozitivnega izida referenduma bistveno večja, vendar so tukaj možne številne zadrege oz. je težko napovedati izid glasovanja [...] Vseeno upam, da je moderna Evropa drugačna in se bo

⁴⁰ Možnost določa že pogodba iz Nice, vendar le-ta postavlja pogoj, da gre za osem držav (Bohinc 2004: 115).

⁴¹ Predlagani Ustavni pogodbi je dodana izjava, da če je dve leti po podpisu štiri petine članic pogodbo ratificiralo, ena ali več pa ne, bo Evropski svet preučil nastalo situacijo.

prebivalstvo v večini zavedalo, o čem odloča,« in dodaja, da bi se morda ravno z referendumom lahko Evropejci najhitreje solidarizirali z ustavo.⁴²

Kot metoda za spreminjanje Ustavne pogodbe je uvedena Konvencija, ki pripravi predlog za medvladno konferenco (člen IV-7), člena IV-7a in IV-7b pa določata poenostavljeni postopek. Soglasje držav članic za sprejetje in spreminjanje Ustavne pogodbe Unijo razlikuje od obstoječih federalnih držav (ZDA, Nemčija, Švica ...), ki ne zahtevajo soglasja federalnih držav za spreminjanje ustave (Sidjanski 2002: 39), torej dokument po tem merilu bolj ustreza mednarodni pogodbi kot pa (federalni) ustavi. Ohranja pa se tudi MVK, čeprav je Evropski politični center (The European Policy Center) že 1998. leta menil, da MVK danes ni več uporabna metoda za spreminjanje ustanovnih pogodb (Christiansen, Jørgensen 1999: 17).

4.3.2 Institucionalna ureditev v Ustavni pogodbi

Za institucionalno ureditev je izjemno pomembno, da Ustavna pogodba ukinja tritebrno strukturo, čeprav se ohranja posebnost nekaterih področij zlasti SZVP (členi I-15, I-39 in I-40), ki je še vedno ločena od drugih zunanjih odnosov, za katere je pretežno pristojna Komisija, kar pomeni, da tukaj ne moremo govoriti o federalizaciji. Posebna določila veljajo tudi za policijsko sodelovanje in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (člen I-41).

Evropski parlament bo imel največ 750 sedežev (država članica bo imela najmanj 6 in največ 96 sedežev). Dobil bo več moči glede »dopolnjevanja zakonov, nadzora proračuna in imenovanja predsednika Komisije« (The Economist, 26. 6. 2004: 32).

Kvalificirana večina v Svetu ministrov (uradni naziv) je določena kot najmanj 55 odstotkov držav, ki predstavljajo najmanj 65 odstotkov prebivalstva Unije (člen I-24(1)), zmanjšana pa je verjetnost blokiranja odločitev, zato je predlagani sistem učinkovitejši. Sestavam Sveta (razen Sveta za zunanje zadeve) predsedujejo predstavniki članic, kot določi Evropski svet.

Evropska komisija bo od leta 2014 imela število komisarjev, ki ustreza dvema tretjinama držav članic, razen če Evropski svet soglasno ne odloči drugače. Veljalo bo načelo enakovredne rotacije.

⁴² Intervju z mag. Milošem Kuretom, Ljubljana, 13. 6. 2004.

Pri svojem delu je neodvisna in odgovorna Evropskemu parlamentu (člen I-25). Domnevamo lahko, da bo manjša Komisija učinkovitejša in močnejša.

Pomembna novost je zunanji minister EU, ki vodi SZVP (in znotraj nje skupno varnostno in obrambno politiko). Predseduje Svetu za zunanje zadeve in je odgovoren Svetu. Poleg tega je podpredsednik Komisije in kot tak odgovoren za zunanje odnose in koordinacijo drugih vidikov zunanje dejavnosti Unije (Bohinc 2004: 114). S tem je narejen zanimiv poskus k enotnejši zunanji podobi Unije, vendar tudi še bolj 'ruši' delitev oblasti na ravni EU.

Evropski svet je postal uradna institucija, vendar ne izvršuje zakonodajne funkcije, sestaja se vsako četrletje, odloča s soglasjem, če Ustavna pogodba ne določa drugače, pri njegovem delu pa sodeluje tudi zunanji minister EU (člen I-20). S kvalificirano večino za mandat dveh let in pol izvoli predsednika, ki je lahko enkrat ponovno izvoljen. Ima številne pristojnosti (predsedovanje Evropskemu svetu, zunanje zastopanje v okviru SZVP, poročanje EP idr.) (člen I-21). S temi določili je vloga te institucije zelo okrepljena in vse bolj prevzema vlogo kolektivnega predsedstva Unije, vendar bi bilo pre zgodaj ocenjevati njegov pomen za razvoj v smeri federacije.

Ustavna pogodba ne prinaša bistvenih sprememb sodnega sistema. SES bo nadomeščeno s Sodiščem Evropske unije (sestavljajo ga Sodišče, Visoko sodišče in specializirana sodišča), ki mora zagotoviti spoštovanje prava pri razlagi in uporabi 'ustave' (člen I-18). Člen III-282 določa, da sodišče EU ni pristojno za področje SZVP in za skupne varnostne in obrambne politike. Njegova vloga pa se bo verjetno okrepila zaradi opredelitve temeljnih pravic v Ustavni pogodbi. Prav tako ne prinaša nobenih bistvenih sprememb glede Evropske centralne banke.

Poznavalec evropskega federalizma Vacca meni, da Ustavna pogodba prinaša številne pozitivne elemente, kot na primer poenostavitve strukture Unije, vključitev Listine temeljnih pravic, uvedba zunanjega ministra, razširitev večinskega odločanja idr., ki so pomembni za evropski federalizem. Če pa jih primerjamo z izzivi, ki so postavljeni pred Unijo (npr. vse večji mednarodni nered, marginalizacija Evrope na svetovni ravni, oteženo delovanje institucij zaradi vse večjega števila držav članic, gospodarske težave, naraščanje evroskepticizma ...), so novosti Ustavne pogodbe nepomembne, saj Uniji ne prinašajo mehanizmov za odgovor na te izzive. Z njimi ne bo mogla razviti skupne zunanje in varnostne politike, voditi evropskega gospodarstva in ne bo imela

demokratske vlade, ki bi implementirala odločitve. Poleg tega dodaja, da Ustavna pogodba (tudi če bo ratificirana) ne bo pomenila koraka k evropski federaciji, za kar se sam zavzema. Zato meni, da je danes ustrežnejši koncept Evrope več hitrosti, kar pomeni, da bi poleg današnje konfederalne Unije skupina držav (Francija in Nemčija in druge ustanovne članice) oblikovala federacijo, ki bi se ji lahko pridružile ostale članice.⁴³

4.4 Ugotovitve in preverjanje hipoteze

Kakšen pomen ima torej sprejetje Ustavne pogodbe za oblikovanje federalnega političnega sistema v okviru Unije? Kljub določeni nevarnosti subjektivnega ocenjevanja lahko na podlagi zgornje analize pridemo do določenih sklepov in preverimo veljavnost prve hipoteze.

Kljub temu da je Ustavna pogodba obsežen in kompleksen, v določenih delih tudi nekoliko nejasen dokument, bi močno poenostavil pravno osnovo Unije, kar bi pomenilo, da bi njeni državljani bolje razumeli njen ustroj in delovanje, domnevamo pa lahko, da bi to prispevalo k večji podpori integracije. Podpora državljanov je ena bistvenih lastnosti federalizma in hkrati ena od šibkejših točk današnje Unije. Poleg tega razširja področja, o katerih se glasuje z navadno ali s kvalificirano večino, in prinaša druge dokaj pomembne spremembe. Zastavlja pa se vprašanje, ali jo bodo ratificirale vse države članice.

Zaključimo lahko, da je prva hipoteza le delno potrjena; Ustavna pogodba je korak k oblikovanju federalnega političnega sistema, vendar je ta korak relativno majhen.

⁴³ Vacca, Paolo, 17. 8. 2004.

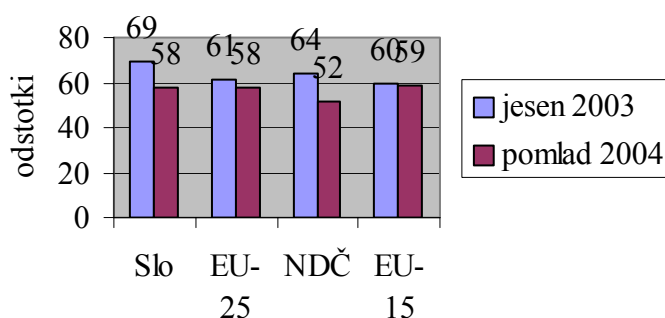
5 SLOVENSKO JAVNO MNENJE O EVROPSKEM FEDERALIZMU

Na podlagi dosedanjih ugotovitev se zastavlja vprašanje, kakšna so slovenska stališča o evropskem federalizmu, kar bom raziskal z analizo slovenskega javnega mnenja. Za analizo bom uporabil obstoječe raziskave Eurobarometra, ki so opravljene na reprezentativnih vzorcih po posameznih državah. Ker te raziskave že od leta 1996 ne zajemajo vprašanja o naklonjenosti (evropskemu) federalizmu, bom uporabil lastne indikatorje, ki temeljijo na definiciji evropskega federalizma.

5.1 Operacionalizacija in analiza indikatorjev

Za legitimnost federalnega sistema je pomembna identifikacija prebivalcev oz. državljanov, ki je v idealnem primeru deljena, tako da se oseba počuti tako pripadnika sestavne enote kot tudi federalne politične skupnosti. Zato bom kot prvega uporabil indikator *identifikacije: nacionalna – evropska identiteta*.

Graf 1: Identificiranje z nacionalno in evropsko identiteto



Vir: Eurobarometer 2004.1: 27⁴⁴

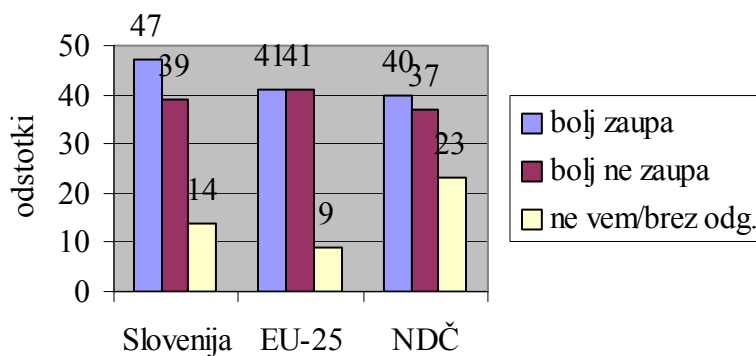
⁴⁴ Velikost vzorca (N) v Sloveniji je 1014 oseb, za ostale kategorije velja, da je vzorec zajel približno 1000 oseb (starih 15 let ali več) v posamezni državi. Intervali zaupanja pa so naslednji:

opazovani odstotki	10 % ali 90 %	20 % ali 80 %	30 % ali 70 %	40 % ali 60 %	50 %
interval zaupanja	± 1,9 %	± 2,5 %	± 2,7 %	± 3,0 %	± 3,2 %

Graf 1 kaže, da se večina vprašanih v Sloveniji ne identificira samo z narodno pripadnostjo, ampak se čutijo tudi Evropejca oz. Evropejko (tukaj so zajeti tudi tisti, ki se identificirajo samo z evropsko identiteto). Opazimo lahko rahel upad deleža ljudi z obema identitetama (iz 69 % jeseni 2003 na 58 % pomladi 2004), kar pa je značilno tudi za celotno EU (premik je možno povezati s širitvijo slednje, kar je povzročilo poudarjanje nacionalne identitete), vendar je v Sloveniji višji v primerjavi s povprečjem desetih novih članic in na ravni povprečja celotne EU.

EU je v precejšnji meri federalni sistem (o tem v tretjem poglavju), zaupanje vanjo tako posredno oz. vsaj deloma kaže tudi zaupanje v evropski federalizem, zato je za našo analizo zanimiv indikator *zaupanje v EU*.

Graf 2: Raven zaupanja v EU (pomlad 2004)



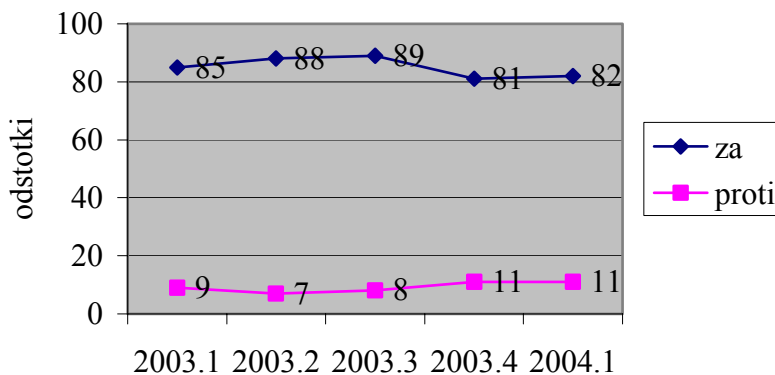
Vir: Eurobarometer 2004.1: 10

Zaupanje v EU je dokaj nizko (samo 47 %, ne zaupa pa ji kar 39 %), kar kaže na nizko legitimnost Unije in posredno tudi evropskega federalizma. Vendar je v Sloveniji delež ljudi, ki vanjo bolj zaupajo, večji od povprečja celotne EU in tudi od novih držav članic (NDC), delež ljudi, ki ji ne zaupajo, pa je primerljiv z obema.

Nekatere 'evropske' politike posegajo v suverene pravice držav članic bolj in druge manj. Evropska monetarna unija (z enotno valuto evrom), skupna zunanja in varnostna politika ter skupna varnostna in obrambna politika so gotovo tiste, ki posegajo v samo bistvo suverenosti držav. Podpora izvajanju teh politik na ravni Unije kaže pripravljenost na delitev suverenih pravic med državami članicami in

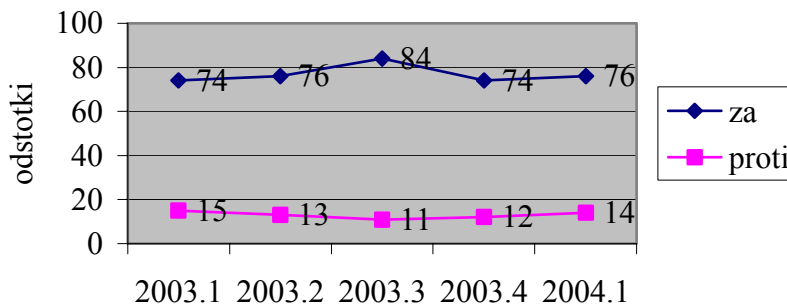
Unijo (deljena suverenost je ključna lastnost federalnih sistemov). V tem primeru gre za tri indikatorje, ki pa jih lahko združimo v enega – *podpora pomembnim politikam EU*.

Graf 3: Podpora evropski monetarni uniji in evru



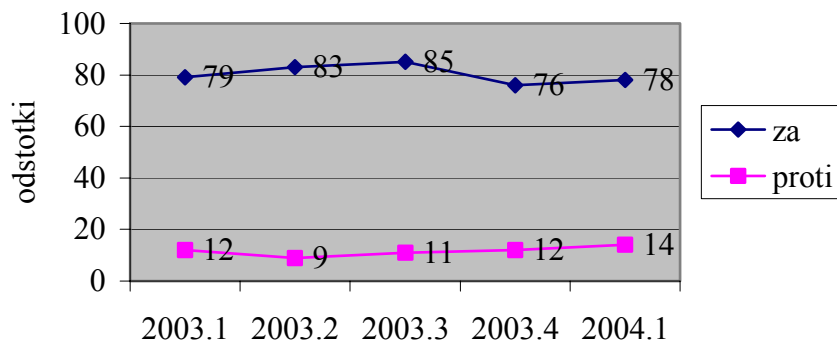
Vir: Eurobarometer 2004.1: 21

Graf 4: Podpora skupni zunanji politiki članic EU



Vir: Eurobarometer 2004.1: 21

Graf 5: Podpora skupni obrambni in varnostni politiki EU

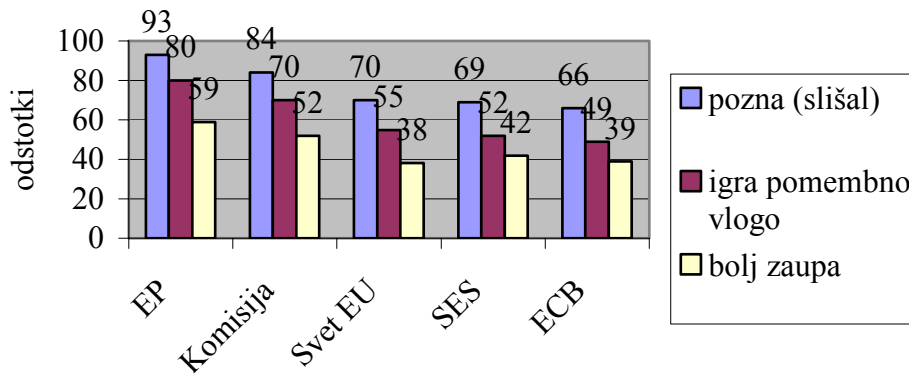


Vir: Eurobarometer 2004.1: 21

Zgornji grafi kažejo podporo slovenskega javnega mnenja nekaterim politikam v obdobju od prvega četrtertletja 2003 do prvega četrtertletja 2004. Kljub nekaterim nihanjem lahko ugotovimo, da je podpora vsem trem politikam zelo visoka, zlasti pa to velja za EMU (nad 80 % v proučevanem obdobju), nasprotovanje pa nikjer ne preseže 15 % anketiranih oseb. Skupno zunanjo politiko podpirajo trije od štirih anketiranih oseb v Sloveniji, kar je primerljivo s povprečno podporo v EU-15 in NDČ (npr. stališče, da bi EU morala zagotavljati človekove pravice po vsem svetu v EU-15 podpira 76 %, v NDČ pa 67 % vprašanih). Glede skupne zunanje in varnostne politike pa lahko ugotovimo, da je podpora v Sloveniji nekoliko višja (Standard Eurobarometer 61: 19–20).

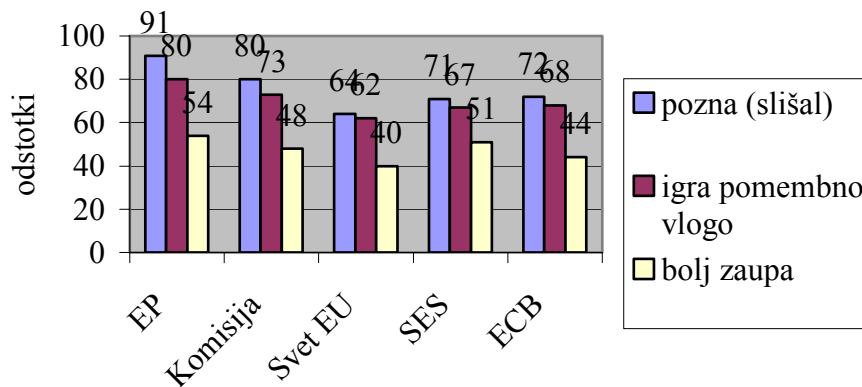
Stališča do evropskega federalizma lahko posredno proučujemo tudi s podporo posameznim osrednjim institucijam EU, saj so nekatera bližje federalni ideji (npr. Komisija) kot druga (npr. Svet), bodisi da je njihova vloga primerljiva z vlogami federalnih institucij bodisi da podpira federalni razvoj EU. Domnevamo lahko, da podpora določeni instituciji v določeni meri izraža tudi podporo evropskemu federalizmu, zato lahko uporabimo naslednji indikator: *odnos do institucij EU*.

**Graf 6: Poznavanje in odnos do institucij EU
(Slovenija, pomlad 2004)**



Vir: Eurobarometer 2004.1: 17

Graf 7: Poznavanje in odnos do institucij EU (EU-25, pomlad 2004)



Vir: Standard Eurobarometer 61: 12–14⁴⁵

Preden analiziramo, kako ljudje ocenjujejo vlogo posamezne institucije in zaupanje vanjo, je treba opozoriti na dokaj slabo poznavanje institucij,⁴⁶ saj na primer kar približno 30 % anketiranih v Sloveniji ne pozna Sveta EU in Sodišča evropskih skupnosti, vendar podatki kažejo, da je povprečno poznavanje institucij v celotni EU celo nekoliko slabše.

⁴⁵ Velikost vzorca (N) je približno 1000 oseb v vsaki državi (v Sloveniji je 1014), podatki so bili zbrani med 20. 2. in 17. 3. 2004, intervali zaupanja (in ostala metodologija) pa so enaki kot v Eurobarometru 2004.1 (prejšnja opomba).

⁴⁶ Poznavanje institucij se razlikuje glede na starostne skupine (najbolje jih pozna skupina, stara od 25 do 59 let), spol (moški nekoliko bolje) in izobrazbo (bolj izobraženi bolje). Razlike so tudi v odnosu do njih (Eurobarometer 2004.1: 17).

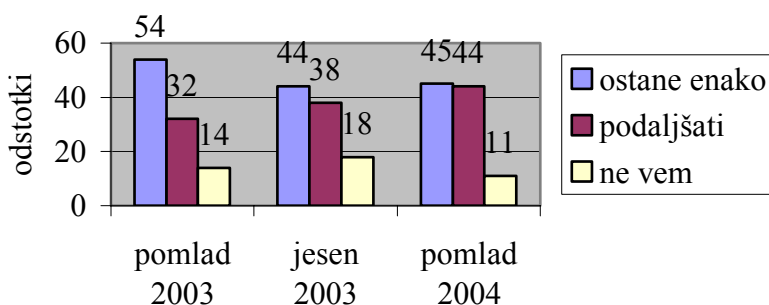
Anketirani v Sloveniji menijo, da sta najpomembnejši instituciji Evropski parlament (80 %) in Komisija (70 %),⁴⁷ kar je povsem primerljivo s povprečjem EU-25. Manjšo, vendar še vedno relativno veliko pomembnost (okrog 50 %) pripisujejo Svetu EU, Sodišču evropskih skupnosti, Evropski centralni banki, kar je nekoliko nižje od povprečja celotne EU. Ostalim institucijam pa pripisujejo majhno pomembnost.

Anketirani najbolj zaupajo EP (59 %), Komisiji (52 %), kar je nekoliko višje od povprečja za EU, drugim pa precej manj (npr. Svetu EU 38 %, Sodišču 42 %).

Težko je objektivno oceniti zaupanje ljudi institucijam, saj je to v veliki meri odvisno od poznavanja le-teh, vendar naši podatki kažejo, da Slovenci najbolj zaupajo EP in Komisiji, torej institucijama, ki sta naklonjeni federalni EU, vendar hkrati relativno slabo Sodišču in ECB (prav tako za federalno EU). Po drugi strani pa manj zaupajo Svetu EU, ki je običajno označen kot medvladna institucija. Analiza tega indikatorja kaže na delno podporo 'federalnim' institucijam.

Svet EU je institucija, ki je po svojem značaju pretežno medvladna, podaljšanje predsedovanja pa bi okrepilo njegovo moč (in torej medvladnost). Podpora podaljšanju kaže nenaklonjenost evropskemu federalizmu. Indikator: *podaljšanje predsedovanja Svetu*.

Graf 8: Predsedovanje Svetu EU



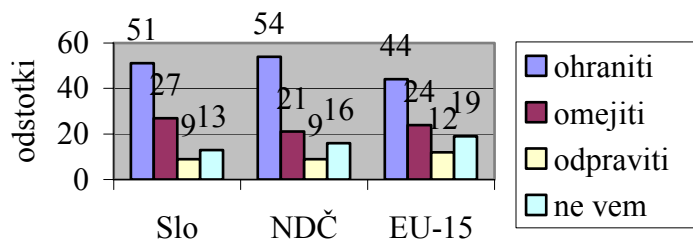
Vir: Eurobarometer 2004.1: 31

⁴⁷ Ti instituciji sta tudi najbolj znani.

Graf kaže, da v proučevanem obdobju narašča podpora podaljšanju predsedovanja Svetu med anketiranimi v Sloveniji (iz 32 % na 44 %).

Za federacije je značilno, da sestavne enote (npr. zvezne države) nimajo pravice do veta celo glede temeljnih odločitev (npr. ustave), kar pa za EU ne velja. Podpora odpravi te pravice pomeni podporo evropskemu federalizmu. Indikator: *pravica držav članic do veta*.

**Graf 9: Pravica do nacionalnega veta
(pomlad 2004)**

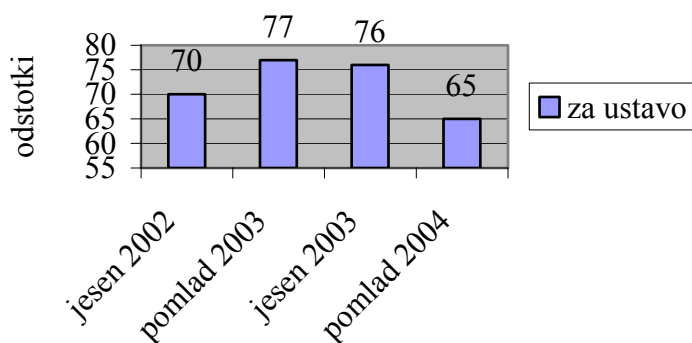


Vir: Eurobarometer 2004.1: 29

Polovica anketiranih v Sloveniji meni, da je treba ohraniti pravico veta, ki jo imajo danes države članice, 27 % jih meni, da bi jo treba omejiti samo na nekaj bistvenih področij, in samo 9 % jih meni, da bi bilo potrebno to pravico odpraviti. Slovenija je tako primerljiva s povprečjem skupine NDČ, medtem ko je povprečje v EU-15 manj naklonjeno ohranitvi (44 %) in nekoliko bolj omejitvi in odpravi te pravice (vendar razlika ni velika). To je možno razložiti tudi z velikostjo držav, saj je večina novih držav članic (NDČ) manjših, ki se zato bojijo preglasovanja v procesih odločanja.

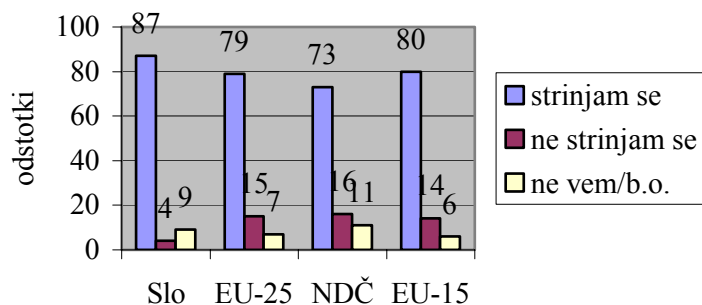
Ustava (ali pogodba) je temelj federalne ureditve. Podpora sprejetju enotnega dokumenta, ki ureja razmerja med celotno politično skupnostjo in njenimi deli, pomeni naklonjenost federalni ureditvi (tudi če dokumenta ne moremo označiti kot klasično federalno ustavo). Zato lahko uporabimo naslednji indikator: *ustava Evropske unije*.

Graf 10: Podpora ustavi EU (Slovenija)



Vir: Eurobarometer 2004.1: 28

Graf 11: EU mora sprejeti ustavo (junij 2004)



Vir: Flash Eurobarometer 159/2: 30⁴⁸

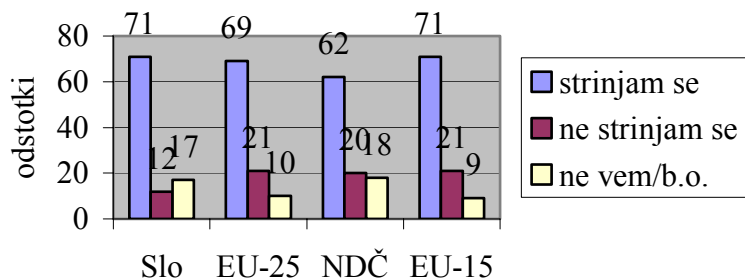
Razlika v podpori ustavi EU (Slovenija, pomlad 2004: 65 % oz. 87 % podpore) verjetno izvira predvsem iz dejstva, da so bili podatki v grafu 10 pridobljeni februarja oz. marca (nekaj mesecev po neuspelem dogovoru o ustavni pogodbi), v grafu 11 pa med 21. junijem in 3. julijem 2004, torej tik po doseženem dogovoru Evropskega sveta, ki je pomenil večje možnosti za sprejetje dokumenta in tako vplival na javno mnenje. Vendar oba grafa kažeta zelo visoko podporo sprejetju ustave EU v Sloveniji, Flash Eurobarometer pa kaže, da je v Sloveniji primerjalno najvišja podpora.

⁴⁸ N=1000, zbiranje podatkov: junij–julij 2004

opazovani odstotki	5 % ali 95 %	10 % ali 90 %	15 % ali 85 %	20 % ali 80 %	25 % ali 75 %	30 % ali 70 %	35 % ali 65 %	45 % ali 55 %
interval zaupanja	±1,4 %	±1,9 %	±2,2 %	±2,5 %	±2,7 %	±2,8 %	±3 %	±3,1 %

Namen ustavne pogodbe je tudi izboljšanje delovanja institucij, zato je pomembno ugotoviti, kakšna so pričakovanja (pozitivna ali negativna) ljudi glede tega. Naslednji indikator je tako: *ustava in delovanje institucij*.

Graf 12: Ustava je pomembna za dobro delovanje institucij (pomlad 2004)

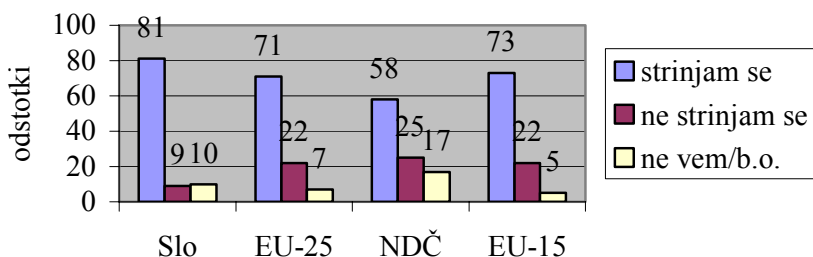


Vir: Flash Eurobarometer 159/2: 32

Graf kaže, da velik del (71 %) anketiranih v Sloveniji verjame, da je ustava EU pomembna oz. bistvena za delovanje njenih institucij. Ta del je enak kot povprečje za starejše države članice, medtem ko je za skupino NDC in povprečje za EU nekoliko manjši, kar pomeni, da imajo prebivalci Slovenije pozitivna pričakovanja glede sprememb, ki jih bo prinesla ustavna pogodba.

Predlagana funkcija zunanjega ministra (ki bi zastopal tako Svet kot tudi Komisijo) bo gotovo prispevala h krepitvi skupne zunanje politike EU, kar pomeni zmanjšanje pristojnosti držav članic na tem področju. Naklonjenost evropskemu federalizmu torej lahko merimo tudi z indikatorjem *podpora imenovanju zunanjega ministra EU*.

Graf 13: Imenovanje zunanjega ministra EU (pomlad 2004)

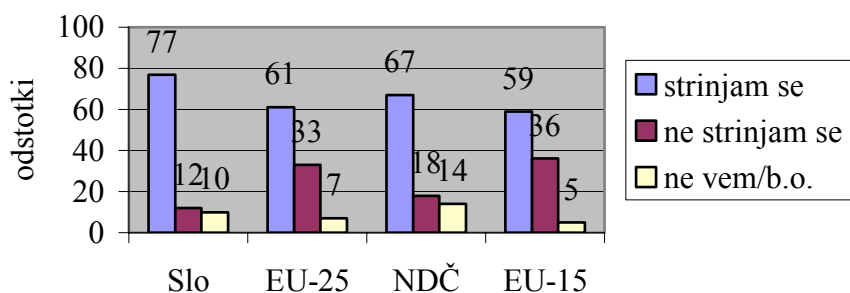


Vir: Flash Eurobarometer 159/2: 36

Graf kaže kar 81-odstotno podporo med slovenskimi anketiranci oblikovanju te funkcije, kar je za 10 odstotnih točk več kot povprečje za EU in kar 23 odstotnih točk od povprečja NDČ (opozorim naj na drugačne podatke v Standard Eurobarometer 61 – Spring 2004: 19, ki navaja 66-odstotno podporo v EU-15 in 61-odstotno podporo v NDČ).

V povezavi z razpravo o ustavni pogodbi in oblikovanjem le-te teče tudi živahna debata o (sicer nekoliko nejasnem⁴⁹) konceptu Evrope dveh hitrosti. Njegova osnovna ideja je, da bi nekaj zainteresiranih držav članic EU, ki to želijo, lahko oblikovalo neko novo evropsko integracijo, ki bi verjetno imela bolj federalen značaj kot današnja EU. Podpora konceptu tako kaže podporo evropskemu federalizmu, zato lahko uporabimo indikator *Evropa dveh hitrosti*, čeprav je sam koncept potrebno še precej konkretizirati.

Graf 14: Naklonjenost Evropi dveh hitrosti (pomlad 2004)



Vir: Flash Eurobarometer 159/2: 36

Podatki v zadnjem grafu kažejo zelo močno podporo (77 %) konceptu Evrope dveh hitrosti med slovenskimi anketiranci, ki je za 16 odstotnih točk višja od povprečja celotne EU, relativno visoka podpora pa velja tudi za povprečje vseh novih držav članic.

⁴⁹ Nejasen predvsem glede tega, katere države naj bi zajemala takšna nova unija in kakšni bi bili pogoji za članstvo. Danes je tudi težko presoditi, ali gre za realno možnost uresničitve tega koncepta ali pa zgolj za politične pritiske na države, ki so bolj zadržane glede Ustavne pogodbe.

5.2 Ugotovitve in preverjanje hipoteze

Rezultati analize indikatorjev so navedeni v spodnji tabeli.

INDIKATOR	NAKLONJENOST EVROPSKEMU FEDERALIZMU
<i>identifikacija: nacionalna – evropska identiteta</i>	naklonjenost
<i>zaupanje v EU</i>	nenaklonjenost
<i>podpora pomembnim politikam EU</i>	močna naklonjenost
<i>odnos do institucij EU</i>	(zmerna) naklonjenost
<i>podaljšanje predsedovanja Svetu</i>	nenaklonjenost
<i>pravica držav članic do veta</i>	nenaklonjenost
<i>ustava Evropske unije</i>	naklonjenost oz. močna naklonjenost ⁵⁰
<i>ustava in delovanje institucij</i>	naklonjenost
<i>podpora imenovanju zunanjega ministra EU</i>	močna naklonjenost
<i>Evropa dveh hitrosti</i>	močna naklonjenost

Na podlagi te analize lahko preverimo veljavnost hipoteze 2: Javno mnenje v Sloveniji je naklonjeno evropskemu federalizmu.

Trije indikatorji od desetih kažejo nenaklonjenost evropskemu federalizmu, štirje (če sem štejem tudi indikator *ustava EU*) kažejo naklonjenost, ostali pa močno naklonjenost le-temu. Lahko torej zaključimo, da je, gledano v celoti, slovensko javno mnenje naklonjeno evropskemu federalizmu. Druga hipoteza je torej v celoti potrjena.

⁵⁰ Različni podatki. Primerjaj grafa št. 10 in 11.

6 ZAKLJUČEK

Kot smo videli v drugem poglavju, ima ideja evropskega federalizma kar dolgo in bogato tradicijo, čeprav jo do 19. stoletja gojijo le redki posamezniki, intelektualci in idealisti, ki so oblikovali različne predloge za evropsko (kon)federacijo. Pomembna je zlasti Kantova zahteva po odpravi suverenosti vladarjev. Za 19. stoletje pa je bilo značilno soočanje in prepletanje nacionalnih in evropskih idej (prepletanje v smislu, da bi z združevanjem Evrope uresničevali tudi nacionalni interes). Izpostaviti je treba zlasti Proudhona, velikega zagovornika t. i. integralnega federalizma, ki pa se je zavzemal predvsem za regijske konfederacije v Evropi. V tem obdobju politikov, razen redkih izjem, ideja ne zanima.

Izkušnja prve svetovne vojne je spodbudila razmišljanja o združeni Evropi, med katerimi je bila pomembna predvsem federalna Panevropa, ki je pridobila javno podporo in se razvila v gibanje. Poleg razmišljanj o ekonomskem združevanju je pomemben tudi Briandov predlog Združenih držav Evrope, ki pa ne predvideva praktično nikakršnih omejitev suverenosti. V tem času se vse več intelektualcev, politikov in industrialcev zavzema za združeno Evropo, vendar prevlada nacionalizem, ki se sprevrže v nacionalsocializem in fašizem, ki pahneta Evropo v krvavi vrtinec druge svetovne vojne. Ta pa ni prinesla samo trpljenja, ampak tudi nove zahteve in načrte za združeno Evropo. Zlasti med odporniškimi gibanji se je oblikoval jasen cilj – evropska federacija. Ključno vlogo pri tem je imel Ventotenski manifest, njegov glavni avtor Spinelli pa je postal vodilni poveljni federalist. Vendar se je Evropa začela združevati z manj veličastno, a bolj učinkovito Monnetovo metodo majhnih korakov. Projekt, ki ga je začel, pa je bil predvsem projekt (evropskih) elit in to v precejšnji meri ostaja tudi danes, kar se kaže v slabi vključenosti državljanov Unije pri političnem odločanju in zato na splošno dokaj nizki javni podpori. Prav vključitev širših slojev v ta izjemni podvig v evropski zgodovini pa je ena od glavnih zahtev evropskega federalizma.

Ključno vprašanje evropskega federalizma je, kako zagotoviti trajen mir v Evropi (ambicije ali, bolje rečeno, sanje mnogih njegovih mislecev pa so segle do svetovnega miru). Njihov odgovor je oblikovanje evropske federacije, kjer si evropske nacionalne države svojo suverenost delijo s federalno ravnijo oblasti, vendar se šibkost evropskega federalizma kaže predvsem v tem, da ni

sposoben povsem prepričati evropskih držav, da bi se odpovedale še večjemu delu svojih suverenih pravic. Še danes pa ostaja odprto vprašanje meja Evrope.

Evropski federalizem je v razvoju evropskih integracij do začetka 90. let imel vidno vlogo. Ne preseneča torej, da imajo osrednje institucije EU veliko federalnih značilnosti; Evropski parlament (zastopa skupne interese) in Svet (zastopa države članice) nastopata kot dvodomni zakonodajalec, Komisija kot izvršilni organ, Sodišče evropskih skupnosti pa ima vlogo vrhovnega sodišča, čeprav smo videli, da obstajajo tudi znatna odstopanja od takšne sheme, zlasti glede delitve oblasti med njimi. Seveda pa se ureditev razlikuje tudi po treh stebrih EU. Medtem ko je ureditev v prvem pravzaprav federalni politični sistem (zlasti zaradi vloge SES), to ne velja za drugi steber (torej SZVP) in le deloma velja za tretji. Vendar tristebna struktura zakriva dejstvo, da je prvi steber daleč najboljše, najpomembnejši in dejansko najuspešnejši del današnje EU. Ugotovili smo tudi, da je obstoječa institucionalna ureditev v veliki meri primerljiva z nemškim modelom, vendar moramo biti zelo previdni pri označitvi ureditve kot kooperativni federalizem, saj obstajajo precejšnje razlike, zlasti ta, da EU ni federacija.

Seveda pa je obstoj takšnega 'federalnega' sistema odvisen od volje držav članic, ki ga lahko kadarkoli spremenijo, kar pa je ena od osnovnih značilnosti konfederacij. Zastavlja se vprašanje, zakaj države ohranjajo in celo razvijajo sistem osrednjih institucij, ki tako močno posega v njihove suverene pravice? Ena od možnih razlag je, da vlade držav spoznavajo, da nacionalna država nima ustreznih instrumentov za odgovor na sodobne svetovne izzive. To je eno od izhodišč sodobnega evropskega federalizma.

Zadnja širitev EU je vzpodbudila novo reformo institucij in politik EU, ki pa se močno razlikuje od prejšnjih. Razlike so v metodah, saj je bila prvič sklicana evropska konvencija, ki je pripravila osnutek ustavne pogodbe. Po zapletih s tem osnutkom so države članice junija letos dosegle dogovor o Ustavni pogodbi, ki pa mora biti še podpisana in ratificirana. Ob predpostavki, da se bo to zgodilo, lahko rečemo, da prinaša poglobitev integracije. Predvsem bi okrepila osrednje institucije EU nasproti državam članicam, hkrati pa bi povečala njihovo vlogo v zunanjih odnosih in okrepila vlogo EU v svetu, zlasti z uvedbo zunanjega ministra. Poleg tega ukinja tristebno strukturo, čeprav ohranja posebnost nekaterih področij. Opaziti pa je zanimiv premik: v petdesetih letih 20. stoletja so

evropske države uvedle nekatera federalna načela v nekatere gospodarske politike, danes pa določajo, iz katerih področij bodo ta izvzeta (predvsem zunanja politika).

Vendar se upravičeno lahko vprašamo, ali bo sprejetje Ustavne pogodbe omogočilo EU, da ustrezno odgovori na številne izzive, s katerimi se sooča danes in se bo z njimi soočala tudi v prihodnje. Ali bi bila ustrežnejša bolj 'federalna' evropska ustava, za katero se zavzema evropski federalizem? Menim, da bi na to vprašanje morali odgovoriti državljani EU.

Del državljanov EU predstavljamo Slovenci, zato sem v zadnjem poglavju skušal raziskati naklonjenost slovenskega naroda predlogom evropskega federalizma. Ugotovil sem, da smo kljub nekaterim zadržkom tem predlogom dokaj naklonjeni, zlasti glede pristojnosti, ki naj jih ima EU na zunanjepolitičnem področju, in glede evropske ustave. Če k temu dodamo dejstvo, da je skoraj 90 % slovenskih volilk in volilcev na referendumu glasovalo za vstop Slovenije v EU, lahko rečemo, da smo evropskemu projektu zelo naklonjeni. Prav zato močno preseneča nizka udeležba na prvih slovenskih volitvah v Evropski parlament.

Menim, da je Slovenija do (evropskega) federalizma nekoliko ambivalentna. Po eni strani ima določene zadržke zaradi izkušnje z jugoslovanskim federalizmom, ki jih ljudje sicer različno vrednotijo, vendar so pogosta tudi negativna stališča. Po drugi strani se zaveda, da bo zelo težko uveljavljala svoje interese v medvladnem načinu odločanja, kjer je poudarek predvsem na realni moči posameznih držav (in še težje kot povsem neodvisna in nevtralna država). Menim, da bi Slovenija morala aktivno sodelovati pri razvoju evropskih integracij in pri tem upoštevati tako predloge evropskega federalizma kot svoje izkušnje s federalizmom in z večnacionalnimi političnimi skupnostmi.

Federalizem verjetno ni idealen model za EU, vendar ponuja številne rešitve in v mnogočem ustreza njeni narodni, kulturni in politični raznolikosti, seveda pa je potrebno razviti nek nov model federalizma, ki bo ustrezal evropski realnosti in zagotavljal ustrezno avtonomijo držav članic ter ohranjal njeno raznolikost kljub skupnim interesom. Danes pa je pozornost evropskega federalizma, slovenske in ostale evropske javnosti usmerjena v evropsko ustavno pogodbo.

SEZNAM VIROV

Alatri, Paolo (1980): *Oris zgodovine politične misli*. Ljubljana, Delavska enotnost.

Arah, Metka (1995): *Evropska unija: Vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting.

Bohinc, Rado (2004): Pogodba o ustavi za Evropo. V: Potočnik, Janez idr.: *Evropsko pravo*, 109–117. Ljubljana: Primath.

Boerzel, Tanja A. in Madeleine O. Hosli (2003): Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union.

<http://search.epnet.com/direct.asp?an=9353275&db=aph>, 19. 6. 2004

Brezovšek, Marjan (1990): Ideja evropskega federalizma: in njen prispevek k evropski integraciji. *Teorija in praksa*, št. 10/11, 1292–1296.

Brezovšek, Marjan (1994): *Federalizem in decentralizacija: Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot*. Ljubljana: Karantanija.

Brezovšek, Marjan (1994a): Uravnoveženje evropskega federalizma. *Teorija in praksa*, št. 3/4, 256–266.

Bugge, Peter (1995): The nation supreme: The idea of Europe 1914-1945. V: Wilson, Kevin in W. J. van der Dussen (ur.): *The History of the Idea of Europe*, 83–149. London in New York: Routledge.

Burgess, Michael (1989): *Federalism and European Union: Political ideas, influences, and strategies in the European community*. London in New York: Routledge.

Burgess, Michael (2000): *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*. London in New York: Routledge.

Christiansen, Thomas in Knud Erik Jørgensen (1999): *The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform*.

<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm>, 20. 7. 2004

Coudenhove-Kalergi, Richard N. (2000): *Panevropa*. Ljubljana: Slovensko panevropsko gibanje.

Den Boer, Pim (1995): Europe to 1914: The making of an idea. V: Wilson, Kevin in W. J. van der Dussen (ur.): *The History of the Idea of Europe*, 9–82. London in New York: Routledge.

Dinan, Desmond (1999): *Ever closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndmills: Macmillan Press Ltd.

Egeberg, Morten (2000): *How federal? The organizational dimension of integration in the EU (and elsewhere)*.

<http://search.epnet.com/direct.asp?an=5389487&db=aph>, 20. 7. 2004

Egeberg, Morten (2002): *The European Commission – the evolving EU executive*. http://www.arena.uio.no/publications/wp02_30.htm, 19. 6. 2004

Hay, Denys (1995): *Evropa: rojstvo ideje*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Henig, Stanley (1997): *The uniting of Europe: From discord to concord*. London in New York: Routledge.

Hrbek, Rudolf (2003): (More) Federal Features for the EU?

<http://proquest.umi.com/pqdweb?index=0&did=000000426159451&SrchMode=1&sid=2&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1091600726&clientId=65784>, 19. 6. 2004

Ilešič, Tomaž (2004): Razvoj evropske integracije in institucionalni ustroj Evropske unije. V: Potočnik, Janez idr.: *Evropsko pravo*, 29–54. Ljubljana: Primath.

Ješovnik, Peter (2000): *Evropska unija: Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.

Knez, Rajko (2004): *Narava prava skupnosti – evropsko pravoznanstvo*, 55–79. V: Potočnik, Janez idr.: *Evropsko pravo*. Ljubljana: Primath.

Kodelja, Nina, Senčar Igor in Minca Vrevec (2004): Slovenska politika v Konvenciji in na Medvladni konferenci v luči razprave o prihodnosti Evropske unije. V: Rupel, Dimitrij (ur.): *Vzpon med evropske zvezde: Slovenska pot v Evropsko unijo*, 75–91. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

Mancini, Federico (1998): Evropa: Argument za državnost. V: Weiler, Joseph H. H. (2002): *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*, 323–341. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Mastnak, Tomaž (1998): *Evropa med evolucijo in evtanazijo*. Ljubljana: SH Zavod za založniško dejavnost.

McCormick, John (1999): *Understanding the European Union: A concise introduction*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave

Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta

Penn, William (1914): *An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Diet, Parliament or Estates*. London: Peace Committee of the Society of Friends.

Pinder, John (1996): *Economic and monetary union: Pillar of a federal polity*. <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=0&did=000000022049047&SrchMode=1&sid=8&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1091601262&clientId=65784>; 4. 8. 2004

Pinder, John (1998): *Altiero Spinelli and the British Federalists: Writings by Beveridge, Robbins and Spinelli 1937–1943*. London: The Federal Trust.

Pinder, John (1998a): *The Building of the European Union*. Oxford in New York: Oxford University Press.

Rahten, Andrej (2000): Coudenhove-Kalergi in panevropsko gibanje. V: Coudenhove-Kalergi, Richard N.: *Panевropa*, 84–90. Ljubljana: Slovensko panevropsko gibanje.

Robertson, David (2002): *A Dictionary of Modern Politics*. Third edition. London in New York: Europa Publications.

Sidjanski, Dušan (2002): *U traganju za novim evropskim federalizmom*. Beograd: Naša Evropa.

Toplak, Cirila (2003): *Združene države Evrope: Zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Tsebelis, George in Geoffrey Garrett, (2001): *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*. V: International Organization, št. 2, 357–390.

Weiler, Joseph H. H. (1991): Preobrazba Evrope. V: Weiler, Joseph H. H. (2002): *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*, 39–137. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Weiler, Joseph H. H. in Ulrich Haltern (1996): Avtonomnost pravnega reda skupnosti: v ogledalu. V: Weiler, Joseph H. H. (2002): *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*, 387–427. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Weingerl, Aleš (2003): Mednarodnopravna osebnost Evropske unije. V: Gaber, Slavko, Zlatko Šabič, Žagar, Mitja (ur.): *Prihodnost Evropske unije*, 146–179. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.

Wæver, Ole (1995): Europe since 1945: crisis to renewal. V: Wilson, Kevin in W. J. van der Dussen (ur.): *The History of the Idea of Europe*, 151–214. London in New York: Routledge.

Začasna prečiščena različica Pogodbe o Ustavi za Evropo. CIG 86/04.
<http://ue.eu.int/igcpdf/sl/04/cg00/cg00086.sl04.pdf>, 13. 7. 2004

Raziskave javnega mnenja:

Eurobarometer Spring 2004: *Joint full report of Eurobarometer 61 and CC Eurobarometer 2004.1*. Julij 2004.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf, 12. 8. 2004

Eurobarometer 2004.1: *Nacionalno poročilo: Slovenija*. Julij 2004.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb61/nat_sl.pdf, 12.08.2004

Flash Eurobarometer 159/2: *The Future European Constitution*. Julij 2004.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl159_2en.pdf, 12. 8. 2004

Intervjuja

Kuret, Miloš, mag. politologije, specialnost ameriške študije, podpredsednik društva Združena Evropa, ki je del Unije evropskih federalistov (UEF), Ljubljana, 13. 6. 2004.

Vacca, Paolo, bivši predsednik Jeunes Européens Fédéralistes (JEF-Europe): European Federalism. E-pošta Marku Cerarju 17. 8. 2004.