

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

TINA FERLE

Mentor: izr. prof. dr. Mitja Žagar

PRIMERJALNI FEDERALIZEM: EVROPSKA UNIJA V
PRIMERJAVI S TRADICIONALNIMI FEDERACIJAMI IN
KONFEDERACIJAMI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2004

KAZALO

1. UVOD.....	3
2. KLJUČNI KONCEPTI	6
2.1. USTAVNOST.....	6
2.2. FEDERALIZEM.....	11
2.2.1. <i>Federacije</i>	11
2.2.2. <i>Konfederacije</i>	18
2.3. SUPRANACIONALNOST.....	24
3. TRADICIONALNI FEDERALIZEM.....	27
3.1. ŠVICARSKA KONFEDERACIJA.....	27
3.2. ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA	33
3.3. ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE	38
4. ZGODOVINSKI KONFEDERALIZEM.....	41
4.1. ŠVICARSKA KONFEDERACIJA (1291 IN 1815).....	41
4.2. NEMŠKA ZVEZA (1815).....	44
4.3. UTRECHTSKA UNIJA (1579).....	46
5. EVROPSKA UNIJA	48
5.1. OSNUTEK POGODBE O USTAVI ZA EVROPO.....	48
6. PRIMERJAVA OSNUTKA POGODBE O USTAVI ZA EVROPO Z ANALIZIRANIMI USTAVAMI FEDERACIJ IN KONFEDERALNIMI POGODBAMI.....	59
6.1. DELITEV PRISTOJNOSTI.....	59
6.2. DRŽAVLJANSTVO.....	60
6.3. INSTITUCIJE	61
6.4. SPREJEMANJE USTAVNIH DOPOLNIL.....	64
6.5. ZUNANJA POLITIKA IN OBRAMBA.....	65
6.6. MOŽNOST IZSTOPA IZ ZVEZE.....	66
7. SKLEP	68
8. LITERATURA.....	74
9. VIRI	77

»Načrt kot prvi praktični korak predlaga postavitve celotne proizvodnje premoga in jekla v Evropi pod skupno Visoko oblast, torej v organizacijo, ki je odprta za sodelovanje tudi z drugimi evropskimi državami. Združitev in uskladitev proizvodnje jekla in premoga ter njuna postavitve v okvir mednarodne institucije predstavlja prvo stopnjo Evropske federacije.«

(Nekdanji francoski zunanji minister Robert Schuman v predstavitvi načrta za ustanovitev ESPJ, 9. maja 1950. Grilc, Ilešič, 2001:15)

»Predlogi prihodnje evropske ustavne pogodbe nikakor ne pomenijo oblikovanja evropske superdržave, saj bo prihodnja Evropska unija unija držav. Nobenega govora ni o kakšni federalni državi. Evropske države bodo obstajale še naprej, je pa res, da bodo imele nekatere skupne pristojnosti.«

(Predsednik konvencije o prihodnosti Evrope Valery Giscard d'Estaing v pogovoru za britanski radio BBC, 16. 05. 2003, STA¹)

¹ <http://www.sta.si/vest.php?id=736118> (09.08.2003)

1. UVOD

Evropska unija, za katero je Schumanov načrt že v prvih začetkih povezovanja evropskih držav predvidel federativno ureditev, je pred svojo največjo širitvijo. Petnajstim članicam povezave se bo 1. maja 2004 pridružilo deset novih. Širitev predstavlja za unijo poseben izziv. Petindvajset držav s skupaj 450 milijoni prebivalcev pod eno streho ne more več učinkovito delovati v dosedanjih institucionalnih okvirih. Na več medvladnih konferencah so članice unije sprejele dokumente (Maastrichtska pogodba², Amsterdamska pogodba³, Niška pogodba⁴), v katerih so v obstoječi institucionalni ustroj uvajale novosti in se pripravljale na delovanje v razširjeni EU.

Z Laekensko deklaracijo⁵ je bila leta 2001 ustanovljena Konvencija o prihodnosti Evrope. Glavna naloga 105-članske konvencije, ki ji je predsedoval nekdanji francoski predsednik Valery Giscard d'Estaing, je bila, da goro dokumentov, ki urejajo delovanje unije, strne v enotno pogodbo ustavne narave in s tem temeljito reformira institucionalno podobo povezave. V konvenciji so sodelovali predstavniki parlamentov in vlad sedanjih in prihodnjih članic povezave ter institucij EU. Predstavniki manjših in večjih ter starih in novih članic so se z zastopanjem interesov svojih držav, ki so si bili včasih popolnoma nasprotni, znašli pred izjemno težko nalogo. Manjše države so v strahu, da bodo postale le neenakopraven del povezave, v razpravah zastopale predvsem komunitaren oziroma federativen pristop institucionalne ureditve, večje države so si svoj vpliv želele zagotoviti v medvladnem oziroma konfederativnem pristopu.

Konvencija o prihodnosti Evrope je Osutek pogodbe o ustavi za Evropo⁶ Evropskemu svetu predložila na vrhu EU v Solunu 19. junija 2003. Sledilo je več dvostranskih in večstranskih zasedanj voditeljev sedanjih in prihodnjih članic povezave, dogovarjanje o prihodnji ustavni ureditvi unije pa je svoj vrh doseglo na zaključku 6. medvladne konference povezave 13. decembra 2003 v Bruslju. Evropski voditelji na njej niso dosegli težko pričakovanega

²<http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detoc01.htm> (09.08.2003)

³<http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre546.html> (09.08.2003)

⁴http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf (09.08.2003)

⁵<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf> (09.08.2003)

⁶<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> (09.08.2003)

dogovora o dokončnem besedilu ustavne pogodbe EU. Udeleženci konference so sicer rešili kar nekaj odprtih vprašanj, a ostali brez dogovora na ključnem področju delovanja EU – načinu glasovanja v Svetu EU. Dogovor je preprečila predvsem Poljska, ki je ob podpori Španije, glede sprejemanja odločitev vztrajala pri ohranitvi dogovora iz Nice. Slednji omenjenima državama – glede na število prebivalcev v primerjavi z največjimi članicami povezave, predvsem v primerjavi z Nemčijo in Francijo – zagotavlja relativno večjo glasovalno moč od glasovanja z dvojno večino, ki ga predlaga osnutek ustavne pogodbe EU. Medvladna konferenca tako ni prinesla dogovora o besedilu ustavne pogodbe EU, datum njenega sprejema pa ostaja negotov.

Schumanov načrt, ki je temelj današnje integracije evropskih držav, je predvidel federativno ureditev povezave. Nasprotovanje Velike Britanije je leta 1992 omembo federalizma (natančneje besedico »federal«) najprej umaknilo iz Maastrichtske pogodbe, predsedstvo konvencije pa se je – prav tako na vztrajanje Velike Britanije – odločilo omenjeno besedo črtati tudi iz preambule predloga ustavne pogodbe. Kakšna ureditev se torej obeta EU v prihodnosti?

Cilj moje diplomske naloge je predstaviti koncepte ustavnosti, federalizma in konfederalizma ter supranacionalnosti. S pomočjo primerjave različnih teoretičnih razlag omenjenih konceptov in njihove uporabe pri analizi ustavnih ureditev izbranih držav ter ureditve EU želim ugotoviti, kakšno institucionalno ureditev predvideva za EU osnutek ustavne pogodbe.

V povezavi s tem sem postavila naslednje *hipoteze*:

- Osnutek ustavne pogodbe EU predvideva elemente federativne ureditve povezave, ohranja pa tudi nekatere konfederativne elemente, zato gre pri EU za *sui generis* ureditev povezave.
- Federativna ureditev EU se v osnutku ustavnega dokumenta odraža predvsem v delitvi pristojnosti med EU in njenimi članicami, načinu ureditve državljanstva prebivalcev povezave in v sestavi ter delovanju njenih institucij.
- Osnutek ustavne pogodbe EU ohranja elemente konfederativne ureditve na področju obrambnega sodelovanja med članicami in z uvedbo možnosti izstopa iz povezave.

Hipoteze sem preverila s pomočjo primerjalne analize teoretičnih konceptov ter ustavnih ureditev izbranih držav in zgodovinskih konfederalnih zvez, ki jih primerjam z ureditvijo EU, kakršno predvideva osnutek ustavne pogodbe. V primerjalno analizo sem zajela ustave ZDA, Nemčije, Švice in pogodbe, s katerimi so bile ustanovljene Švicarska konfederacija (1291 in 1815), Utrechtska unija (1579) in Nemška zveza (1815), ter osnutek ustavne pogodbe Evropske unije.

V prvem delu naloge s pomočjo *opisne metode* predstavljam temeljne teoretske koncepte, iz katerih sem izluščila nekaj bistvenih značilnosti konfederacij in federacij. V drugem delu naloge sem skušala z uporabo *primerjalne metode* ugotoviti, kako posamezna področja in vprašanja urejajo ustavni dokumenti tradicionalnih federacij – Švice, Nemčije in ZDA oziroma kako jih urejajo dokumenti zgodovinskih konfederacij – Švicarske konfederacije, Nemške zveze in Utrechtske unije. S to metodo sem analizirala tudi osnutek ustavnega dokumenta EU in poskusila ugotoviti, ali je predlagana prihodnja ureditev EU bližje federativni ali konfederativni ureditvi. Ureditev v osnutku ustavne pogodbe sem primerjala z ureditvijo v ustavnih dokumentih prej naštetih držav in konfederalnih zvez. Pri tem predstavljam, kako so se koncepti ustavnosti, federalizma in supranacionalnosti uveljavljali v razvoju integracijskega procesa evropskih držav v Evropsko unijo. Nalogo zaključim s primerjavo Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo z analiziranimi ustavami federacij in konfederalnimi pogodbami oziroma s sklepom, v katerem v strnjeni obliki podam ugotovitve svoje primerjalne analize in testiram hipoteze.

2. KLJUČNI KONCEPTI

2.1. USTAVNOST

Najsplošnejše bi lahko rekli, da je *ustavnost* institucionaliziranje političnega sistema in oblasti (Lešnik, 2000: 11). Ustavnost je temeljno načelo sodobnih ustavnih in političnih sistemov in izhodišče za njihovo pravno urejanje. Ustavnost v ožjem pomenu zajema skladnost zakonov, podzakonskih predpisov in drugih splošnih pravnih aktov z ustavo. Vendar ustavnosti ni mogoče poistovetiti zgolj z obstojem ustave in iz nje izhajajočih hierarhičnih razmerij med pravnimi akti, temveč pomeni tudi obveznost vseh in vsakogar, da pri sprejemanju in uporabi pravnih aktov ter izvrševanju »materialnih aktov« (pri svojih dejanjih in vsakdanjem življenju) ravnajo v skladu z ustavo. Ustavnost je lahko neposredna ali posredna, kar je odvisno od tega, ali je posamezni pravni akt neposredno ali posredno določen z ustavo⁷.

Načelo ustavnosti se uveljavlja preko različnih načel, ki jih – po eni od uveljavljenih klasifikacij – v ožjem pravnem pomenu lahko združimo v dve: *načelo supremacije ustave* in *načelo funkcionalne ustavnosti*. Načeli predpostavljata dve obliki podrejanja ustavi: podrejanje vseh pravnih aktov ustavi in podrejanje delovanja vseh organov državne oblasti (pa tudi vseh drugih subjektov) ustavi.

- *Načelo supremacije (nadvlade, vrhovnosti, prioritete) ustave* je pogojeno z obstojem ustave v formalnem pomenu (to je – praviloma – s pisanim in enovitim najvišjim pravnim aktom) in na njej temelječi hierarhiji pravnih norm. Ustava je na hierarhični lestvici pravnih predpisov na vrhu, vsi drugi pravni akti ji morajo slediti in biti z njo skladni (Grad, Kaučič, 1997: 75).
- *Načelo funkcionalne ustavnosti* zahteva podrejanje delovanja vseh organov državne oblasti ustavi. Vsaka, tudi najvišja oblast je omejena z ustavo. V ustavi so utemeljene in iz nje izvirajo vse temeljne funkcije oblasti, zato morajo pristojnosti organov državne oblasti

⁷Opravljanje zakonodajne funkcije v sodobnih državah praviloma pripada predstavniskemu telesu oziroma parlamentu. Slednji je pri tem vezan z ustavo. Parlament sam presoja, katere zadeve bo uredil z zakonom; z zakonom pa je dolžan urediti vsa tista vprašanja, za katera že ustava neposredno določa, da se morajo urediti z zakonom (Grad, Kaučič, 1997: 74).

temeljiti na ustavi in se morajo izvrševati v okviru ustave. Ustava daje pravno podlago za pooblastila in delovanje vseh, tudi najvišjih organov oblasti, ki morajo biti, ne glede na stopnjo samostojnosti in neodvisnosti, pri svojem delu podrejeni ustavi. Njihovi akti – predpisi in delovanje – morajo biti skladni z ustavo in zakonsko ureditvijo, ki temelji na ustavi, v nasprotnem so ti akti protiustavni in/ali protizakoniti. V skladu z ustavo in pravno ureditvijo so vsi državni organi za svoje delovanje odgovorni (Grad, Kaučič, 1997: 75,76).

Z razvojem ustavnosti je postalo pomembno tudi vprašanje, kdo naj ima pravico presojeti, ali so oblast in njeni (pravni in materialni) akti, vključno z zakoni, skladni z ustavo ali ne. Ko je postala ustava najvišji pravni akt, s katerim morajo biti v skladu vsi zakoni in drugi splošni pravni akti, se je pojavila potreba po vzpostavitvi mehanizma za ocenjevanje te skladnosti in ukrepanje v primeru neskladnosti. Prišlo je do uvedbe *sodne kontrole ustavnosti*.

Kontrola ustavnosti je lahko organizirana zunaj ali znotraj rednega sodstva. S tega vidika razlikujemo dva temeljna sistema:

- *izvensodni sistem*, v katerem ustavnost zakona presoja zakonodajno telo samo (npr. v Veliki Britaniji, ki nima ustave v smislu enovitega dokumenta in v kateri velja načelo suverenosti parlamenta) oziroma posebej oblikovano telo, ločeno od zakonodajnih in sodnih organov (npr. ustavni svet v Franciji);
- *sodni sistem*, v katerem ustavnost kontrolirajo redna sodišča (npr. ZDA) ali posebej oblikovano ustavno sodišče (npr. v Sloveniji) (Grad, Kaučič, 1997: 291,292).

Kristan ustavnost kot načelo razlikuje od pojma *konstitucionalizem*. Osrednji pomen slednjega je vezan na razvoj pojma pravna država. Avtor trdi, da je konstitucionalizem proces, ki je imel za cilj omejitev absolutne monarhove oblasti, in sicer tako, da je ustava določala okvire in meje njegovega delovanja (ustavna monarhija). Kot ugotavlja, je v »ideji vsebovano prizadevanje za primat prava nasploh in za položaj neodvisnega sodstva. Konstitucionalizem in ustavnost zasledujeta enak vsebinski cilj, vendar pa ju je pojmovno mogoče razlikovati« (Kristan, 1996: 311-312).

Avtor svojo ugotovitev utemelji z razlago, da je »konstitucionalizem pretežno politični in doktrinarni pojem, ustavnost pa pravni in funkcionalni pojem. Konstitucionalizem je ime za gibanje in za doktrino, ki se zavzemata za institucionaliziran demokratični pravni red kot nasprotje absolutizmu in samovoljni oblasti. Ustavnost pa je pravno formalni izraz konstitucionalizma kot gibanja in pomeni načelo politične ureditve družbe, ki jamči institucionalizirano oblast ter svoboščine in pravice posameznika in skupin« (Kristan, 1996: 312).

O ustavnosti lahko govorimo tudi v primeru Evropske unije. Gre za proces, v katerem so se pogodbe Evropskih skupnosti iz niza pravnih dogovorov, ki so zavezovali suverene države, razvile v vertikalno integriran pravni sistem, ki podeljuje sodno iztožljive pravice in dolžnosti vsem pravnim osebam in entitetam – javnim in zasebnim, tudi posameznikom – znotraj prostora, kjer velja pravo Evropskih skupnosti (Weiler, 2002: 273).

Skupnost je bila pravzaprav zasnovana kot pravni red, ustanovljen z mednarodnimi pogodbami, ki so bile rezultat pogajanja med vladami držav v okviru mednarodnega prava, kar je omogočilo nastanek mednarodne organizacije. Vendar pa se je skupnost razvila in tudi deluje v mnogih pogledih, kot da njeni ustanovni dokumenti niso pogodba mednarodnega prava, pač pa ustavna listina, oblikovana na podlagi neke vrste ustavnega prava oz. dogovora.

Gonilo »notranjega« pravnega razvoja evropske ustavnosti je pravzaprav Sodišče Evropskih skupnosti v Luksemburgu. Slednje o pogodbah govori kot o temeljnih ustavnih listinah Skupnosti in EU⁸. Evropsko pravo namreč učinkuje kot ustavno »višje pravo« s takojšnjim učinkom v »pravnem prostoru« Skupnosti. Nadrejenost, neposredni učinek in vrsta temeljnih pravic so bili sprejeti kot del pravnega reda Skupnosti. Znotraj njenega vse širšega področja delovanja pravni predpisi Unije nadomestijo katerokoli nasprotujočo državno zakonodajo. Weiler meni, da je »do takega stanja prišlo s polnim sodelovanjem državnih vlad, državnih parlamentov, ki so s širitvijo Skupnosti ob pristopu novih držav vedno znova ratificirali nov red, in državnih sodišč« (Weiler, 2002: 32).

⁸Sodišče Evropskih skupnosti je v sodbi o zadevi 294/83, *Les Verts v. Parliament*, zapisalo: »Pogodba o Evropski gospodarski

Konstitucionalizacija pravnega ustroja Skupnosti je potekala od leta 1963 skozi zgodnja sedemdeseta leta⁹, ko je Evropsko sodišče z vrsto prelomnih odločb uveljavilo štiri doktrine, ki so zakoličile razmerje med pravom Skupnosti ter pravnimi redi držav članic in zaradi katerih je to razmerje postalo enako analognim pravnim razmerjem znotraj ustavnih federalnih držav.

Gre za naslednje štiri doktrine:

- *doktrina neposrednega učinka* – Sodišče jo je uvedlo leta 1963, prinaša pa naslednjo predpostavko: pravni predpisi Skupnosti, ki so jasni, natančni in samozadostni (torej ne potrebujejo nadaljnjih zakonodajnih ukrepov oblasti Skupnosti ali držav članic), se morajo na področju uporabe prava Skupnosti upoštevati kot domače pravo. Neposredni učinek velja za vsa dejanja s pravnim učinkom v Skupnosti – tako za njene pogodbe kot za njeno »zakonodajo« (Weiler, 2002: 49).
- *doktrina nadrejenosti* – velja od leta 1964 naprej; doktrina pomeni, da ima na področju uporabe prava skupnosti vsak predpis Skupnosti, pa naj bo to člen pogodbe ali predpis Evropske komisije, prednost pred nasprotujočim nacionalnim pravom ne glede na to, ali je bilo uzakonjeno pred ali za predpisom Skupnosti (Weiler, 2002: 50).
- *doktrina impliciranih pristojnosti* – za pristojnosti se bo domnevalo, da so v domeni Skupnosti, če bodo nujne za doseg zakonitih ciljev, ki jih Skupnost uresničuje. (Leta 1971 je npr. sodišče ugotovilo, da mora podelitev notranje pristojnosti vsebovati tudi pooblastilo za sklepanje zunanjih pogodb, mednarodni sporazumi Skupnosti pa naj ne bi bili zavezujoči le za Skupnost, ampak v ustreznih primerih tudi za države članice in znotraj držav članic.) Področja pristojnosti so ločena na tista, ki so v izključni pristojnosti Skupnosti in na tista, ki so v izključni pristojnosti članic. Za področja, ki so v izključni pristojnosti Skupnosti, so članice prisiljene ukrepati skupaj (Weiler, 2002: 53).

skupnosti, čeprav je bila sprejeta v obliki mednarodne pogodbe, predstavlja nič manj kot ustavno listino Skupnosti, utemeljeno na vladavini prava.« (Lenaerts, Van Nuffel, 1999: 21)

⁹ Proces "konstitucionalizacije" sicer ni nikoli končan, avtor pa sedemdeseta kot nekašen zaključek procesa omenja zato, ker so se vse poglavitve ustavne doktrine izoblikovale v zgodnjih sedemdesetih, sledili pa so le še popravki in izboljšave (Weiler, 2002: 48).

- *doktrina človekovih pravic* – dosedanje pogodbe Skupnosti ne vsebujejo Listine pravic¹⁰ in nobene izrecne določbe o sodni presoji očitanih kršitev človekovih pravic. Sodišče je zato zavzelo stališče, da bo ukrepe Skupnosti presojalo tudi z vidika spoštovanja človekovih pravic, pri čemer je za svoja merila sprejelo ustavno tradicijo, kolikor je bila skupna vsem državam članicam, in tradicijo, povezano z mednarodnimi konvencijami o človekovih pravicah, katerih podpisnice so bile države članice. Glavno sporočilo te doktrine je, da kopičenje pristojnosti v rokah Skupnosti, kot ga nakazujejo ostale tri doktrine, ne ostane povsem brez nadzora (Weiler, 2002: 54).

Mednarodne organizacije so podvržene pravilom mednarodnega javnega prava. Temeljne pogodbe so Skupnosti sprva urejale kot mednarodno organizacijo v tradicionalnem smislu, čeprav so imele že v začetku nekaj posebnosti (možnost sklepanja zavezujočih pogodb, večinski sistem odločanja in posebne pravice Visoke oblasti). Preobrat in postopno preobražanje iz mednarodnega javnega prava v »ustavni pravni red« Skupnosti pa se, kot omenjeno, začne prav v letu 1963 in se odraža v sodnih primerih Sodišča Evropski skupnosti in v štirih predstavljeni doktrinah. Vprašanje, ali so s stališča pravne teorije določena pravna načela lahko resnična razpoznavna znamenja ustavnega pravnega reda Skupnosti kot različnega od običajnega mednarodnega pravnega reda ali ne, pa ostaja odprto (Weiler, 2002: 397).

Konstitucionalizacija v EU ni potekala le na področju pravnega urejanja oz. pravnega reda povezave. Osnutek ustavne pogodbe, ki ga je pripravila Konvencija o prihodnosti Evrope, namreč ni prvi poskus strnitve pogodb povezave v enoten dokument, ki bi uredil institucionalno področje povezave. Iz leta 1984 je znan Spinellijev projekt. Šlo je za predlog reforme institucionalnega delovanja povezave, ki ga je Evropski parlament kot osnutek

¹⁰Rimska pogodba ni vsebovala določb o človekovih pravicah. Leta 1977 so predsednik Evropskega parlamenta, predsednik Evropske komisije in predsedujoči EU podpisali skupno deklaracijo o temeljnih pravicah, ki se je sklicevala na Evropsko konvencijo o človekovih pravicah. Deklaracija je bila vključena v preambulo Enotnega evropskega akta in je tako postala del pravnega reda Skupnosti. V preambuli omenjenega dokumenta ja zapisano, da so voditelji članic Skupnosti odločeni sodelovati pri spodbujanju demokracije na podlagi temeljnih pravic, zlasti svobode, enakosti in socialne pravičnosti, priznanih v ustavih in zakonih držav članic, v Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter v Evropski socialni listini. Tudi Maastrichtska pogodba v členu 6.2 od članic EU zahteva spoštovanje človekovih pravic na podlagi omenjene konvencije. Nekatere določbe glede spoštovanja človekovih pravic vsebuje tudi Amsterdamska pogodba (člena 6 in 7). Na vrhu EU v Nici leta 2000 pa so evropski voditelji sprejeli Listino o temeljnih pravicah EU. Listina vsebuje 54 členov in je razdeljena na sedem poglavij. Listina ni del pravnega reda EU, saj (še) ni vključena v nobeno pogodbo, kljub temu pa se Sodišče Evropskih skupnosti v svojih sodbah večkrat sklicuje nanjo. S sprejemom ustavne pogodbe EU pa bi listina postala del pravnega reda povezave, saj predstavlja drugi del osnutka ustavne pogodbe (Bainbridge, 2002: 321).

pogodbe o EU 14. februarja 1984 sprejel z 237 glasovi za, 31 proti in 43 vzdržanimi (Lintner, Mazej, 1991: 22). Projekt, ki po mnenju Brinarjeve predstavlja mejnik v evropski ustavni zgodovini, je poznan po Altieru Spinelliju. Ta je bil takrat predsednik parlamentarne komisije za institucionalne zadeve; omenjeni dokument pa je posebej predvsem federalistične ideje združevanja Evrope, zaradi česar ga je takratna strokovna in politična javnost označila kot preveč ambiciozno. Brinarjeva ugotavlja, da so kasnejše pogodbe o EU (predvsem Maastrichtska pogodba) povzele mnoge njegove ideje in zamisli (Brinar, 2003: 182).

* * *

Kot omenjeno v uvodu, evropskim voditeljem na 6. medvladni konferenci EU ni uspelo sprejeti dogovora o dokončnem besedilu ustavne pogodbe povezave. Do njenega sprejema ostaja v EU v veljavi dosedanja pravna in institucionalna ureditev. Kljub temu pa štejem oblikovanje osnutka ustavnega dokumenta za pomemben korak v procesu institucionalizacije in federalizacije EU, ki je v pravno ureditev EU poskusil vnesti mnoge značilnosti federalnih sistemov in bo verjetno pomembno vplival na nadaljnji razvoj te integracije. Prav zato sem ga uporabila kot podlago za preverjanje postavljenih hipotez.

2.2. FEDERALIZEM

2.2.1. Federacije

*Federalizem*¹¹ je politična ureditev, na kateri temeljijo politični sistemi, v katerih je oblast razdeljena na osrednjo federalno oziroma zvezno oblast in oblast federalnih enot, obe stopnji oblasti pa sta na svojem področju delovanja suvereni. Pisana ustava natančno določa pristojnosti federacije in federalnih enot, v primeru sporov pa odloča ustavno sodišče (Bealey, 1999: 130)¹².

¹¹Beseda federalizem izhaja iz latinskega foedus-a, ki pomeni zvezo, dogovor oz. pogodbo enakih, da skupno odločajo o posameznih vprašanjih splošne politike (Brezovšek, 1990: 55).

¹²Bealey še navaja, da imajo tudi unitarne države pisano ustavo in ustavno sodišče, a sta slednja pri federalno urejenih državah – za razliko od unitarnih držav – nujna (Bealey, 1999: 130).

Mavčič navaja različne vrste ustavosodne presoje s konkretnimi primeri držav s federalno državno strukturo. Avstrija in Švica imata za presojo ustavnosti ustavno sodišče le na zvezni ravni, Nemčija pa ima nasprotno ustavno sodišče na zvezni ravni in na ravni zveznih dežel. V Braziliji, Komorih, Kanadi, Indiji, Maleziji, Nigeriji, Togu in ZDA izvaja funkcijo ustavne presoje vrhovno sodišče ali pa ustavno sodišče. V Honkongu kot posebnem upravnem teritoriju Kitajske po letu 1997 presojo

Federalna ustava torej določa vsaj dve stopnji oblasti, vsaki pa dodeljuje posebne pristojnosti. Osrednja, federalna oblast je običajno pristojna za zunanje zadeve – obrambo, zunanje odnose in migracije in nekatere skupne domače zadeve, kot je npr. valuta. Obseg pristojnosti federalnih enot se razlikuje od federacije do federacije, ponavadi pa vključujejo izobraževanje in tudi neposredno uresničevanje zveznega (federalnega) prava (Hague, 1998: 168). V federacijah, kjer se uveljavlja načelo domneve pristojnosti v korist federalnih enot¹³, residualne pristojnosti (residual powers – pristojnosti, ki niso opredeljene v ustavi) ostanejo federalnim enotam. Hague ob tem poudarja, da je razdelitev pristojnosti ustavno zaščitena in se lahko spremeni le s spreminjanjem federalne ustave.

V skoraj vseh federacijah imajo federalne enote svoj glas v zakonodajnem procesu zagotovljen preko svojega predstavništva v zgornjem domu parlamenta (Hague; 1998: 168). Predstavništvo je praviloma enako za vse federalne enote, v posameznih federacijah pa obstajajo tudi drugačne rešitve. Število sedežev, ki jih ima posamezna federalna enota v zgornjem domu federalnega parlamenta, se namreč med zveznimi državami razlikuje; v ZDA velja načelo popolne enakosti predstavništva enot, saj ima vsaka zvezna država, ne glede na število prebivalcev v zgornjem domu oziroma senatu po dva predstavnika, v Nemčiji pa je število predstavnikov zveznih dežel v državnem svetu odvisno od števila prebivalcev posamezne dežele.

O federalni ureditvi držav oziroma zvezni državi piše tudi Pitamic¹⁴. Zvezna država po njegovem mnenju nastane, ko se združi več držav, ki se odrečejo svoji neposredni podrejenosti meddržavnemu pravu, ki mu je nastala zveza postala neposredno podrejena. Države, ki so ustvarile zvezo so izgubile svoj državni značaj (Pitamic, 1996: 138). Države se povežejo na podlagi pogodbe, ki je nepreklicna, saj so države, ki so se povezale, izginile. Pravzaprav je

ustavnosti izvaja parlament oz. nacionalni ljudski kongres oz. določeno parlamentarno telo (ustavni komite) (Mavčič, 2000: 28-30).

¹³Zvezne države imajo lahko delitev pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami v ustavi urejeno po dveh načelih – po načelu domneve pristojnosti v korist federacije ali pa po načelu domneve pristojnosti v korist federalnih enot. Ustava Zvezne republike Nemčije (Temeljni zakon) delitev pristojnosti ureja po načelu domneve pristojnosti v korist federacije. V 70. členu nemška ustava navaja, da imajo zvezne dežele le tiste pristojnosti, ki jih ustava ne podeljuje federaciji. (http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf (09.01.2004)) Nasprotno pa ureja delitev pristojnosti ustava Avstrije. V 15. členu ta dokument navaja, da so pristojnosti, ki niso z ustavo izrecno podeljene federacije, v rokah zveznih dežel. (http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/au00000_.html (26.03.2004))

vez, ki veže v zvezni državi njene posamezne dele, ustava, ki se spreminja na način, ki ga sama določa. Zvezna država ima svojo zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Sklepi parlamenta, ki je običajno dvodomen, neposredno obvezujejo državljane in jih federalnim enotam ni potrebno pretvarjati v lastno zakonodajo (Pitamic, 1996: 146). Avtor se dotakne tudi državljanstva v zvezni državi. Kot trdi, pozna zvezna država svoje državljanstvo. Ker se pripadnost njenim posameznim delom včasih prav tako imenuje državljanstvo, lahko obstaja v zvezni državi dvojno državljanstvo¹⁵. V federalno urejeni državi se pristojnosti delijo med zvezne organe in organe federalnih enot na različne načine – obstajajo področja, ki so v izključni pristojnosti zveze, področja, ki so v izključni pristojnosti federalnih enot, in področja, kjer zvezna zakonodaja konkurira zakonodaji posameznih federalnih enot. Izključna pristojnost zveze ponavadi med drugim obsega zunanje zadeve, vojsko, denar in carino¹⁶. Nekateri konkretni primeri delitve na izključne in deljene pristojnosti navajam v naslednjem delu diplomske naloge, ko s pomočjo ustavnih dokumentov analiziram značilnosti nekaterih federalnih držav.

Če se vrnem k bistvenim značilnostim federativno urejenih sistemov, ne morem mimo prispevka Duchacka. Avtor navaja deset meril (poimenuje jih »yardsticks«) za federalizem, ki jih je oblikoval na podlagi ameriške federalne teorije, prakse in ustave, a ob tem poudarja, da to še zdaleč ne pomeni, da je ameriški federalizem edini »pravi in čisti federalizem«; je pa ta najstarejši in ga morda prav zato pogosto obravnavajo kot »model federalizma« (Duchacek, 1986: 114). Med bistvenimi značilnostmi oziroma merili federalizma Duchacek med drugim omenja¹⁷:

- izključni nadzor centralne oblasti nad mednarodnimi odnosi, ki je tak, kot ga imajo unitarne države v odnosu do drugih držav¹⁸;
- ustava federacijo varuje pred razpadom/razvezo/razkrojem preko odcepitve;

¹⁴Glej Pitamic, 1996: 138-156.

¹⁵Pitamic ob tem navaja, da ima v Nemčiji in Švici pripadnost deželi oziroma kantonu za posledico zvezno državljanstvo, kar pomeni, da državljani tudi v vsaki drugi deželi (kantonu) uživajo iste pravice, kakor jih imajo pripadniki te druge dežele (kantona). (Pitamic, 1996: 147)

¹⁶Pitamic med izključnimi pristojnostmi zveze navaja še važnejša prometna sredstva, pošto, mere, organizacijo in izvrševanje zveznega pravosodja ter zvezne finance. (Pitamic, 1996: 148)

¹⁷Glej Duchacek, 1986: 112-155.

¹⁸Duchacek ob tem navaja, da se federalne države tako kot unitarne države na mednarodnem prizorišču skušajo predstavljati kot enotna država oziroma govoriti z enim glasom v imenu vseh federalnih enot. Federativne ustave največkrat vključujejo posebno 'varovalko', ki federalnim enotam izrecno prepovedujejo sklepanje zavezništev, pogodb, razglašanje vojn in miru s tujimi državami (Duchacek, 1986: 119).

- ustava federalne enote varuje pred centralno oblastjo v omejevanju njihove avtonomnosti in identitete;
- ohranjanje pristojnosti, ki jih ustava ni podelila federaciji, v rokah federalnih enot;
- sodelovanje federalnih enot v zakonodajnem procesu (praviloma) z enakim predstavništvom federalnih enot v dvodomnem zakonodajnem telesu ne glede na velikost in druge različne značilnosti federalnih enot;
- soglasno odločanje federalnih enot o spreminjanju ustave¹⁹.

Podobno kot Duchacek, strne tudi Burgess glavne značilnosti federacije v nekaj točk (Burgess, 2000: 268):

- federacija temelji na enotnosti in raznolikosti, ki sta formalno utemeljeni v pisani ustavi, ki opredeljuje deljene in izključne pristojnosti;
- pristojnosti se izvršujejo na dveh ravneh oblasti, pri čemer tako predpisi in odločitve federalne oblasti kot oblasti federalnih enot neposredno zavezujejo državljane. Federalne enote uživajo določeno stopnjo avtonomnosti na področju njihovih pristojnosti, del suverenosti pa so v zadevah skupnega pomena predale prostovoljno osrednji federalni oblasti;
- federalna ustava poleg delitve pristojnosti za njihovo uresničevanje ureja tudi vire prihodkov in odhodke in s tem postavlja okvir fiskalnega federalizma;
- ustava se lahko spreminja le s soglasjem ali kvalificirano večino v zakonodajnem telesu federacije ter pogosto tudi s soglasjem ali kvalificirano večino zakonodajnih teles federalnih enot²⁰;
- federacija z vrhovnim sodiščem oz. ustreznim pristojnim organom odloča o urejanju odnosov med osrednjo oblastjo in federalnimi enotami ter o odnosih med enotami²¹.

¹⁹V federaciji morajo biti namreč po avtorjevem mnenju teritorialne enote zadostno zavarovane pred ustavnimi dopolnili, ki bi lahko vplivala oziroma spreminjala razmerja med obema ravnema oblasti. Če je odločanje o ustavnih spremembah v rokah federalnega parlamenta (brez morebitnega referendumskega glasovanja), ki odloča z večinskim glasovanjem, potem se, tako Duchacek, sistem ne razlikuje od unitarnih držav. V federalnih sistemih namreč o ustavnih spremembah odločajo vse federalne enote s soglasjem (Duchacek, 1986: 149).

²⁰Načine spreminjanja ustav v izbranih primerih zveznih držav predstavljam v poglavju diplomske naloge o tradicionalnem federalizmu.

²¹Tudi vlogo sodišč v izbranih primerih zveznih držav predstavljam v poglavju o tradicionalnem federalizmu.

Pisano ustavo (ki opredeljuje pogoje razdelitve oblasti), ne-centralizacijo (»pristojnosti federacije in federalnih enot oziroma izvrševanje njihove oblasti jim ne sme biti odvzeta brez vzajemne privolitve«) oz. decentralizacijo ter teritorialno in funkcionalno delitev pristojnosti in oblasti (»področje avtoritete konstitutivnih enot je teritorialno zasnovano«) pa kot glavne elemente federacije navaja Brezovšek (Brezovšek, 1994: 56). Ob tem avtor med drugim omenja še neposredno obveznost federalnih predpisov za ljudi in vse pravne subjekte, ki vzpostavlja vez (praviloma se odraža kot »federalno državljanstvo«) med federacijo in posamezniki. Pravni okvir federacije je po njegovem pravni okvir za neposredne stike med ljudmi v tej federalni skupnosti, kar je »močan mehanizem za ohranjanje unije« (Brezovšek, 1994: 56).

Naj navedem še eno razlago pojma federalizem. Federalizem je proces povezovanja (najpogosteje teritorialnih) skupnosti v zvezo za uresničevanje skupnih interesov. Pojem označuje tudi skupne značilnosti in značilne posebnosti federativnih sistemov (v primerjavi z drugimi družbenimi sistemi), opredeljuje vsebino načel, na katerih ti sistemi temeljijo in so zasnovani, označuje ideologije in filozofije, ki takšne sisteme opredeljujejo in pogojujejo, pa tudi politiko, ki jih zagovarja in uresničuje (Žagar, 1990: 157,158).

Bistveni elementi opredelitve federalizma, ki se nanašajo na probleme oblike družbenega organiziranja, so:

- obstoj različnih oblik družbenega organiziranja, ki se kot organizacije (in torej ne kot posamezniki, ki jih sestavljajo) povezujejo in združujejo, da bi skupaj (lažje, bolj učinkovito) uresničile določene (različne in opredeljene) skupne interese;
- organizacija – sestavne enote (članice) se združujejo v neko novo obliko organiziranja: federacijo oziroma konfederacijo;
- kljub temu, da so združene v federacijo, ohranjajo članice federacije določeno raven avtonomije in samostojnosti;
- zato je za federacije značilno, da je v njih uveljavljena določena raven decentralizacije, ki

preprečuje centralizacijo in monopol oblasti in moči na ravni federacije;

- odnose v federaciji – med članicami ter med članicami in federacijo (kot novo organizacijo) – urejajo posebna pravila (ustava) federacije, ki določajo tudi (obseg in vsebino) pristojnosti federacije in njenih članic (Žagar; 1999:158,159).

Uporaba federalnega načela pa ne pomeni vedno vzpostavitev federalne države²². Kot meni Elazar, države federalna načela uveljavljajo v različnih političnih sistemih. Bistvo federalnih načel namreč ni v ureditvi države, temveč v odnosih med akterji v političnem sistemu. Federalizem omogoča več različnih možnosti za organiziranje politične oblasti in moči²³.

Brezovšek se sklicuje na Prestona Kinga, ki federalizmu pripisuje eksplicitno ideološko in filozofsko vlogo. Federacijo opisuje kot institucionalno ureditev v obliki suverene države, ki se od drugih držav razlikuje samo po tem, da so v postopek odločanja na centralni ravni vključene tudi federalne enote in to na določeni ustavno zagotovljeni podlagi²⁴.

Elazar trdi, da je bistvo federalne ureditve v okvirju, ki ga ureditev nudi sistemu. Federalizem tako nudi alternativo modelu središče-obrobje, saj je njegovo bistvo v tem, da imajo tako celota – federacija – kot njeni sestavni deli – federalne enote – svoje izvirne pristojnosti in v njihovem okvirju lahko delujejo neodvisno. Avtor federativne ureditve ne ponazori z modelom piramide, temveč z modelom matrike, ki združuje in uokvirja več enot. Matrika je komunikacijsko omrežje, ki ustvarja povezave, ki tvorijo celoto, v nasprotju s središčno točko, ki skoncentrira. Elazar pojasnjuje, da je politična integracija na podlagi modela matrike precej drugačna od integracije, temelječe na centralizaciji, okrog skupnega središča. Merilo integracije namreč »ni moč centra v primerjavi s periferijo, temveč moč okvirja, ki ga enotam nudi integracija«. Politična integracija na federalni osnovi nudi tudi možnosti povezovanja preko meja običajne nacionalne države²⁵.

²²Brezovšek ugotavlja, da bistvo federalizma ni v posebnih oblikah institucij, ampak v institucioanalizaciji posebnih odnosov med udeleženci v političnem življenju. Federalizem je tako pojav, ki omogoča številne opcije organiziranja odnosov med sestavnimi deli (enotami) in oblastjo centra (Brezovšek, 1990: 58).

²³Elazar, 1994: <http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm> (20.01.2004)

Uporabljati federalna načela, tako Elazar, ne pomeni ustvariti federalne države. Kljub poskusom, da bi federalizem omejili le na model federalne države, je federalni princip utelešen v vrsti struktur, prilagojenih posameznim politikam. To je po njegovem mogoče, ker bistvo federalizma ni v posameznem sklopu federalnih institucij oz. federalne države, temveč v institucionalizaciji določene vrste razmerij med udeleženci v politični areni. Federalna načela so splet deljenih in izključnih pristojnosti oziroma splet samoupravljanja in deljenega upravljanja. Kot politično načelo je federalizem ustavna delitev pristojnosti, ki si jo konstitutivni elementi v federaciji delijo v procesu skupnega ustvarjanja politik in upravljanja; federalna oblast pa naj bi delovala tako, da ohranja celovitost celotnega sistema in hkrati avtonomnost posameznih enot (Elazar, 1984: 2). V federalnih sistemih je delitev pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami urejena z ustavo, ki določa pristojnosti obeh ravni. Temeljne politike se sprejemajo in izvajajo s pomočjo pogajanj na tak način, da lahko vsak sodeluje v odločevalskem in izvrševalskem procesu.

Za federalno ureditev je torej značilna necentralizacija oziroma strukturirana razpršitev pristojnosti med več centrov, katerih legitimna oblast je ustavno zagotovljena. Necentralizacija ni isto kot decentralizacija. Slednja se pogosto in napačno uporablja za opis federalne ureditve. Kot trdi Elazar, »decentralizacija predpostavlja obstoj osrednje oblasti, centralne vlade, ki lahko decentralizira ali recentralizira tako kot želi«. V decentraliziranih ureditvah je po mnenju avtorja delitev pristojnosti pravzaprav »usluga« osrednje oblasti nižjim ravnam oblasti in ne njihova pravica (Elazar, 1984: 14). Za tipičen federalni oziroma necentraliziran sistem Elazar navaja ZDA, Švico in Kanado. Vsaka od omenjenih držav ima federalno vlado, ki deluje na številnih, a ne na vseh področjih, predvsem pa ne nadzoruje vseh stopenj odločevalskega procesa. V vseh omenjenih državah so federalne enote ustavno varovane pred vmešavanjem zvezne vlade. Funkcionalno si federalne enote s federacijo delijo nekatere pristojnosti in pri tem ohranjajo vlogo oblikovalca politik in pristojnosti sprejemanja odločitev (Elazar, 1984: 15,16).

Federalizem se tesno povezuje s pojmom *subsidiarnosti*. V praksi federalnih držav se je subsidiarnost začela razvijati kot pravno načelo, ki natančno določa delitev pristojnosti in

²⁴Glej Brezovšek, 1990: 57 (P.King, *Federalism and Federation*, London 1982, str. 91-140).

preprečuje koncentracijo zakonodajne oblasti na katerikoli ravni odločanja (Šabič, Rejec, 2003: 80). Načelo deluje v korist decentraliziranih enot in posameznikov, saj skuša odločanje čim bolj približati tej ravni. Načelo subsidiarnosti se uveljavlja tudi v pravnem redu Evropske unije. Glavni zagovornik načela je bil nekdanji predsednik Evropske komisije Jacques Delors. Načelo je bilo vključeno v Maastrichtsko pogodbo leta 1992 in kasneje natančno določeno s posebnim protokolom, ki je dodan k Amsterdamski pogodbi iz leta 1997. Maastrichtska pogodba tako določa, da Skupnost na področjih, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost v skladu z načelom subsidiarnosti ukrepa samo in le toliko, kolikor ciljev predlaganega ukrepa ne morejo zadovoljivo doseči države članice in jih torej glede na razsežnost učinkov predlaganega ukrepa lažje doseže Skupnost. Podobno nalogo kot v federalno urejenih državah ima torej načelo subsidiarnosti tudi v primeru Evropske unije, saj preprečuje čezmerno centralizacijo integracije (Grilc, Ilešič, 2001: 139).

2.2.2. Konfederacije

Federalna ureditev države se razlikuje od konfederalne ureditve povezovanja držav. Če namreč v primeru federacije govorimo o zvezni državi, opredeljuje pojem *konfederacija* povsem drug način povezovanja držav. Gre namreč za zvezo samostojnih držav, subjektov mednarodnega prava. Konfederacija nima nobene oblasti nad državami članicami. Pravni akti konfederacije so akti, ki jih sprejemajo njene članice in običajno zavezujejo samo države članice, ne pa neposredno njihovih državljanov. Akt, s katerim se ustanovi konfederacija, je akt mednarodnega prava; lahko je to pogodba o ustanovitvi konfederacije (konfederalna pogodba) ali sprejem konfederalne ustave. Organe konfederacije sestavljajo predstavniki izvršnih ali predstavniških teles držav članic, v njih se odločitve sprejemajo na podlagi soglasja predstavnikov držav članic, izjemoma pa tudi z navadno ali kvalificirano večino (Ribarič, 1990: 51).

Pristojnost konfederacije je običajno omejena na reševanje sporov med članicami in na obrambo pred zunanjim napadom. Pristojnost konfederacije je pravzaprav tisto, o čemer se sporazumejo države članice. Funkcije konfederacije se financirajo na podlagi prispevkov držav članic. Konfederacija praviloma sama nima nobenih izvirnih prihodkov, lahko pa

²⁵Avtor za moč uporablja besedico "strenght" (Elazar, 1984: 1).

obstajajo tudi izjeme. Vsaka država članica ima svoje oborožene sile, lahko pa ustanovijo poleg tega tudi skupne oborožene sile, običajno v obliki kontingentov držav članic. Konfederacija nima lastne policije. Na področju zunanjih zadev lahko v konfederaciji vsaka država članica samostojno sklepa mednarodne pogodbe, lahko pa za to pooblasti tudi konfederacijo. Diplomatska predstavništva v tujini imajo lahko države članice same, lahko pa jih ima tudi konfederacija. Sodišče konfederacije je običajno pristojno za spore med državami članicami (Ribarič, 1990: 52). Trajanje konfederalne pogodbe je lahko omejeno. Vsaka država članica lahko praviloma po svoji presoji odstopi od konfederalne pogodbe in s tem iz konfederacije (Ribarič, 1990: 52).

Kot trdi Ribarič, bi lahko funkcijo konfederacije na splošno opredelili kot zagotavljanje svobodnega trga na znotraj in obrambo držav članic pred napadi od zunaj. Avtor tudi navaja primer razpona funkcije konfederacije na ekonomskem področju; minimum predstavlja po njegovem mnenju carinska unija, sledi ji ekonomska unija, v kateri velja svobodno gibanje ljudi, blaga, kapitala in storitev ter usklajevanje posameznih politik, najvišja stopnja funkcije konfederacije pa je monetarna unija s skupno valuto konfederacije z ustrezno vlogo centralne banke povezave (Ribarič, 1990: 52).

Bistveno za konfederacije je, da je vsaka država povsem samostojna država, ki za uresničevanje nekaterih svojih interesov prenaša določene naloge v povsem opredeljenem obsegu na raven skupnega, konfederalnega organa, katerega odločitve jo pravno zavezujejo samo, če tako odločitev vsaka država članica sama sprejme in uveljavi v svojem notranjem pravu (Ribarič, 1990: 52, 53).

Podobna je tudi opredelitev, ki navaja, da konfederalni odnos nastane med kulturno raznolikim člani, ki stremijo k »prednostim večjega obsega«, npr. skupnega trga brez tesnejšega povezovanja (Hague, 1998: 169).

Burgess med temeljnimi značilnostmi konfederacije med drugim navaja (Burgess, 2000: 266,267), da je konfederacija zveza suverenih držav, ki temelji na pogodbenem odnosu. Bistvo

konfederacije je po njegovem mnenju v krepitvi skupnih gospodarskih interesov članic ali skupne obrambe. Na gospodarskem področju vključuje sodelovanje urejanje zunanje in notranje trgovine, standardizacijo in uvajanje skupnega notranjega trga. Na varnostnem področju pa zunanje zadeve, razglašanje vojn in sklepanje miru ter vojaško sodelovanje. Spore med članicami rešuje arbitraža oziroma pristojno sodišče in jih članice praviloma ne rešujejo s silo. Kot še trdi Burgess, vlade članic na ravni konfederacije sodelujejo v skupnem svetu, ki se sestaja redno in deluje v skladu z vzajemno sprejetimi pravili. Konfederalni svet ima glasovalni sistem, v katerem članice glasujejo v skladu z nacionalnim mandatom; odločitve sveta so pravno zavezujoče za članice in se navadno sprejemajo s soglasjem oziroma trdnim konsenzom in le zelo izjemoma z navadno večino; način izvajanja sprejetih odločitev pa je v večji meri v rokah članic.

O konfederalni državni ureditvi oziroma sodržavju, ki ga opredeljuje kot trajno zvezo držav s stalnimi organi in z namenom gojiti skupne, posebno zunanjepolitične interese svojih članov, piše tudi Pitamic²⁶. Sodržavje deluje stalno in ima svoje stalne organe. Avtor kot zgodovinske primere sodržavij med drugim navaja Združene nizozemske države (1579-1795), Severnoameriško konfederacijo (1778-1787), Švicarsko zvezo (do leta 1789, 1803-1814 in 1814-1848) in Nemško zvezo (1815-1866).

Tudi Pitamic trdi, da so članice konfederacij popolnoma suverene države, ki so podvržene meddržavnemu pravu, državljanstvo konfederacije pa ne obstaja. Sklepi konfederacije niso takoj splošno veljavni v vseh članicah sodržavja, temveč stopijo v veljavo v posamezni članici šele takrat, kadar jih države članice same uzakonijo in ustrezno objavijo. Glavni organ sodržavja je zvezni zbor (zbor delegatov posameznih držav, ki jih imenujejo vlade), za sprejemanje sklepov pa veljata soglasnost in enakopravnost glasov. Predsedstvo sodržavja je bilo ali stalno v rokah ene članice ali pa so se te za krmilom povezave izmenjevale. Pristojnosti sodržavja so bile v posameznih primerih različne, vedno pa so mednje spadale zunanjepolitične zadeve in poveljstvo nad skupno vojsko, ki je bila sestavljena iz kontingentov posameznih držav (Pitamic, 1996: 130).

Kot posebno vrsto sodržavja Pitamic navaja unijo. Gre za zvezo dveh ali več držav, ki imata skupen »najvišji državni organ«, pojavljala pa se je v obliki personalne in realne unije samo pri monarhijah. Pri personalni uniji ne gre za pravno zvezo med državama, temveč za zvezo zaradi neodvisnega in nevezanega prestolonasledstvenega reda, ko na prestol ene države pride oseba, ki je vladar tudi v neki drugi državi (Pitamic, 1996: 134). Personalna unija obstaja v skupni osebi vladarja in ne v skupni pogodbi, da naj bo vladar skupen. Realna unija pa nastane s sporazumom držav, da bodo imele skupnega vladarja. Kot zgodovinske primere personalne unije avtor navaja povezanost Anglije s Škotsko, za primer realne unije pa Avstro-Ogrsko ter unijo Švedske in Norveške, ki se je končala leta 1905.

Pitamic še ugotavlja, da se sodržavje nikoli ni moglo obdržati dolgo, saj združuje dve nasprotujoči načeli; iz več držav želi ustvariti novo skupnost, ki bo nudila vsem članom koristi enotne velike države, hkrati pa želi ohraniti vsem članicam samostojnost in neodvisnost²⁷.

Evropsko unijo kot primer konfederacije, ki je nastala iz funkcionalne skupnosti s sprejemom Maastrichtske pogodbe, navaja Elazar. V moderni konfederaciji tvorijo jedro konstitutivne enote. V nasprotju s federacijami, ki temeljijo na tripartitni delitvi oblasti (zakonodajni, izvršni in sodni) ter delitvi pristojnosti na treh ravneh (federalni, državni in lokalni), velja za konfederacijo štiripartitna delitev na obeh področjih. Kot dober primer za štiripartitno delitev Elazar²⁸ navaja urejenost EU – Svet ministrov je primarno zakonodajno telo, Evropska komisija primarno izvršilno telo, Sodišče evropskih skupnosti pa sodno telo – a ostaja še Evropski parlament, ki ima posvetovalno-svetovalno nalogo²⁹. V Evropski uniji predstavlja najvišjo raven oblasti EU, sledi ji raven držav, ki so članice unije, znotraj držav imamo federalne enote (npr. zvezne dežele v Nemčiji in Avstriji), znotraj federalnih enot pa še lokalne ravni. Vodenje EU je bolj kolegialno kot predsedniško oziroma parlamentarno, kar pomeni, da je v rokah skupine posameznikov z enakim položajem. »Vodstvo« EU je namreč v rokah Evropskega sveta, ki ga sestavljajo šefi vlad in držav in predsednik Evropske komisije.

²⁶Glej Pitamic, 1996: 126-137.

²⁷Pri tem Pitamic dodaja, da so vsa dosedanja sodržavja razpadla (Nemška zveza) ali se spremenila v zvezne države (ZDA) ali pa celo v unitarno državo (Nizozemska) (Pitamic, 1996: 134).

²⁸Elazar, 1994: <http://www.jcpa.org/dje/articles/eu-instdev.htm> (20.01.2004)

²⁹V procesu odločanja v EU sodeluje Evropski parlament s 4 postopki: s postopkom posvetovanja, sodelovanja, soodločanja in privolitve. Parlament v posvetovalnem postopku lahko sodeluje z obveznim posvetovanjem (npr. pri sprejemanju pravnega reda s področja skupne kmetijske politike unije, vendar njegovo mnenje za Komisijo in Svet ni zavezujoče) ali s fakultativnim posvetovanjem (Grilc, Ilesič, 2001: 179).

Svet se sestaja vsaj dvakrat letno, njegova temeljna naloga pa je uniji dajati spodbude za njen razvoj in določati njene splošne politične smernice (Grilc, Ilešič, 2001: 174). Elazar³⁰ se dotakne tudi načela subsidiarnosti. Meni, da uporaba izraza v primeru EU ni najbolj primerna, saj gre v primeru EU za prej omenjeno razmerje necentraliziranosti in ne za hierarhični model delitve oblasti, iz katerega načelo izvira. Necentraliziranost pomeni razmerje, kjer ni enotnega središča, niti ni omejeno število središč.

Da je bila leta 1957 ustanovljena Evropska gospodarska skupnost primer popolne gospodarske konfederacije, meni Burgess. Vendar pa je njen institucionalni razvoj kazal tudi federalne elemente. Avtor navaja sodišče Evropskih skupnosti, ki izvaja nadzor nad pravnim redom povezave, slednji pa nadvlada pravo posameznih članic in obvezuje državljane vseh držav v uniji, federalno noto pa daje po njegovem mnenju uniji tudi Evropski parlament, ki je neposredno izvoljen s strani državljanov posameznih članic. Pri tem sicer opozarja na problem obstoja »evropskega demosa,« a se strinja z Elazarjem, da gre v primeru EU pravzaprav za nov tip konfederacije, ki presega okvirje njenih predhodnic. Ob naštevanju značilnosti konfederacij in federacij Burgess ugotavlja, da je EU bližje konfederalni ureditvi (Burgess, 2000: 269). Da EU ni federacija meni tudi Lübbe. Federalna urejenost je namreč lastnost suverenih držav. Prav zato je po avtorjevem mnenju Velika Britanija v strahu pred nastankom »superdržave« zahtevala, naj se iz Maastrichtske pogodbe umakne izraz »federal«. Evropska unija ne more postati federalna država po vzoru ZDA, ker pristojnosti na področju zunanje politike in varnosti oziroma svojo suverenost na omenjenih področjih, ki sta državno pravno gledano kvaliteti suverenih držav, pušča v pristojnosti svojih članic (Lübbe, 1995: 112-113).

* * *

Iz predstavljenih teoretskih razlag koncepta federalizma lahko ugotovim, da se avtorji v navajanju bistvenih značilnosti federacij in konfederacij v nekaterih točkah ujemajo. Večina se jih strinja, da spadajo med bistvene značilnosti federativne državne ureditve:

- *pisana ustava, ki natančno določa delitev pristojnosti;*

³⁰Elazar, 1994: <http://www.jcpa.org/dje/articles/eu-instdev.htm> (20.01.2004)

- *prednost federalne zakonodaje pred zakonodajo federalnih enot;*
- *v federacijah obstaja državljanstvo federacije in federalnih enot, državljani federacije pa praviloma uživajo enake pravice v vseh federalnih enotah;*
- *federalne enote so v zakonodajnem postopku praviloma zastopane z enakopravnim glasom v zgornjem domu parlamenta;*
- *ustava se lahko spreminja le s soglasjem federalnih enot;*
- *obstajata dve ravni sodne oblasti – na ravni federacije in ravni federalnih enot, v primeru sporov glede pristojnosti odloča ustavno oz. vrhovno sodišče.*

Glede bistvenih značilnosti konfederacij pa so si avtorji večinoma enotni glede sledečega:

- *gre za zvezo suverenih držav, subjektov mednarodnega prava;*
- *akt, s katerim se ustanovi konfederacija, je akt mednarodnega prava; lahko je to pogodba o ustanovitvi konfederacije (konfederalna pogodba) ali sprejem konfederalne ustave;*
- *organe konfederacije sestavljajo predstavniki izvršnih ali predstavniških teles držav članic, v njih se odločitve sprejemajo na podlagi soglasja predstavnikov držav članic, izjemoma pa tudi z navadno ali kvalificirano večino;*
- *osrednji organ konfederacije je zvezni zbor (zbor delegatov posameznih držav, ki jih imenujejo vlade), za sprejemanje sklepov pa velja soglasnost in enakopravnost glasov. Predsedstvo oz. vodenje konfederacije je stalno v rokah ene članice, ali pa se te za krmilom povezave izmenjujejo;*
- *v konfederalne zveze so države vstopale predvsem zaradi skupne obrambe oz. na podlagi skupnih gospodarskih interesov;*
- *članice lahko izstopijo iz zveze.*

Omenjene značilnosti v nadaljevanju diplomskega dela predstavljam na primerih ustav ZDA, Švice in Nemčije oziroma ustavnih pogodb Švicarske konfederacije, Nemške zveze in Utrechtske unije, poiskala pa sem jih tudi v osnutku ustavne pogodbe EU.

2.3. SUPRANACIONALNOST

V sestavljenih besedah predpona »supra« nakazuje na preseganje neke osnovne enote. V povezavi z besedo nacionalen pridemo tako do pojma *nadnacionalnost*, ki se največkrat navezuje na pravo oziroma institucije, ki učinkujejo oziroma delujejo na naddržavni ravni. Moč in vladavina prava in institucij, ki delujejo na nadnacionalni ravni tako ni omejena na le en subjekt, temveč na več subjektov (Evans, Newnham, 1998: 524).

Schermers, predvsem v luči mednarodnih organizacij, navaja nekaj pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da lahko govorimo o supranacionalnosti (Schermers, 1972: 20,21):

- odločitve supranacionalnih organizacij zavezujejo vlade članic;
- sistem odločanja v organih omenjenih organizacij mora biti takšen, da posamezna članica ne mora preprečiti sprejemanja odločitev. Avtor pojasnjuje, da se lahko v tej luči obvezujoče odločitve sprejemajo z večinskim glasovanjem ali pa je organ, ki sprejema odločitve, sestavljen iz neodvisnih posameznikov. Pri soglasnem odločanju bi namreč obstajala nevarnost, da večina članic vložijo veto na sprejem odločitve, ki bi bila vitalnega pomena za manjšino članic, večina pa bi lahko s tem neposredno podpirala relativno nepomembne lastne interese. Za učinkovitost večinskega glasovanja je po avtorjevem mnenju bistvenega pomena skupna odgovornost. Prav zato je pomembno, da imajo neodvisni posamezniki določeno vlogo v procesu odločanja, ko vlade ne ravnajo odgovorno za dobrobit prebivalcev drugih članic;
- organizacija mora imeti pristojnost sprejemanja pravil, ki neposredno zavezujejo prebivalce držav članic;
- organizacija mora imeti določeno finančno avtonomnost. Financiranje organizacije iz skladov, v katere v celoti prispevajo denar države članice, bi lahko vodilo do odvisnosti, ki se lahko razširi tudi na druga področja delovanja organizacije. Posamezna država lahko namreč s svojo finančno močjo omejuje aktivnosti organizacije;
- enostranski izstop iz organizacije naj ne bi bil mogoč.

Le organizacija, ki bi izpolnjevala vse naštetje pogoje, bi bila popolnoma supranacionalna

organizacija. Kot trdi Schermers, taka organizacija ne obstaja, zato se izraz supranacionalen uporablja v relativnem smislu; več naštetih pogojev organizacija izpolnjuje, bolj supranacionalna je. Večina mednarodnih organizacij vsebujejo nekaj supranacionalnih vidikov. Koliko je neka organizacija supranacionalna, zavisi od akterjev, ki v njej nastopajo oziroma od tega, kako sami vidijo povezavo, v kateri nastopajo in sicer ne glede na to, kako je organizacija opredeljena v svojem ustanovnem aktu (Schermers, 1972: 21).

Koncept supranacionalnosti v diplomski nalogi predstavljam zato, ker najdemo izraz »supranacionalen« v Pariški pogodbi iz leta 1951³¹. Z omenjenim dokumentom so Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska in Luksemburg ustanovile Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ). S pogodbo, ki je stopila v veljavo 23. julija 1952, je šest članic ESPJ sklenilo, da prenese upravljanje dveh temeljnih industrijskih panog na neodvisno supranacionalno institucijo – tako imenovano Visoko oblast. Glavna naloga slednje je bila sprejemanje odločitev, ki so bile zavezujoče za vse podpisnice pogodbe. S tem, ko so države sprejele skupno vodenje in upravljanje področji državnega gospodarstva, so države sprejele tudi mednarodno posvetovanje v okviru evropskega sveta. Nova oblika sodelovanja je pomenila začetek supranacionalnosti. ESPJ je temeljila na funkcionalnem pristopu evropskega integriranja, ki je imel natančno določene cilje, za njihovo doseg pa je bila zakonodajna pristojnost prenesena na raven skupnosti. Glavna naloga institucij ESPJ je bila v zagotavljanju redne ponudbe na trgu, enakega pristopa do proizvodnih virov, najnižjih možnih cen in spodbujanju učinkovitejše proizvodnje in izrabe virov, izboljšanju delovnih pogojev, rasti mednarodne trgovine in modernizaciji proizvodnje (Lenaerts, Van Nuffel, 1999: 4). Pogodba o ustanovitvi ESPJ je vzorčni primer ureditve, ki je zagotavljala nemoteno delovanje skupnega trga za premog in jeklo. Poleg izčrpnega okvirja temeljnih pravil, pa je pogodba predvidela tudi dve nadzorni telesi: skupščino (Common Assembly) in Sodišče Evropskih skupnosti (Lenaerts, Van Nuffel, 1999: 5). Lenaerts in Van Nuffel menita, da Evropske skupnosti tvorijo mednarodno organizacijo, saj so podpisnice ustanovitvenih pogodb suverene države. Iz pravnega vidika Skupnosti proti nečlanicam nastopajo po določilih mednarodnega prava. Odnose med članicami povezave in članicami ter povezavo pa ne ureja mednarodno pravo. Pravo skupnosti namreč ureja vse odnose med članicami, institucijami in posamezniki v

³¹Izvirna francoska različica pogodbe o ustanovitvi ESPJ uporablja izraz »supranacionalen« v smislu neodvisnega statusa Visoke oblasti (5. in 6. § čl. 9) (Lenaerts, Van Nuffel, 1999: 17).

kontekstu »supranacionalnosti«. Med bistvenimi elementi supranacionalnosti EU navajata (Lenaerts, Van Nuffel, 1999: 16):

- Skupnost ima institucije, ki delujejo neodvisno od članic v smislu njihove sestave in načina delovanja;
- Skupnost lahko sprejema odločitve z večino, a bodo zavezujoče za vse članice;
- institucije skupnosti izvajajo sprejete odločitve oziroma so odgovorne za nadzor, da članice odločitve izvajajo primerno;
- ustanovitvene pogodbe in odločitve Skupnosti so podlaga pravic in dolžnosti posameznikov in so neposredno uporabljiva tudi pred nacionalnimi sodišči.

* * *

V nadaljevanju diplomskega dela sem se osredotočila na proučevanje uveljavljanja koncepta federalizma na izbranih primerih ustavnih dokumentov federacij, konfederacij in v osnutku ustavne pogodbe EU.

3. TRADICIONALNI FEDERALIZEM

Za pregled ustavne ureditve bistvenih značilnosti federalizma sem med državami s federalno ureditvijo izbrala Švicarsko konfederacijo, Zvezno republiko Nemčijo in Združene države Amerike. Za vsako državo predstavljam ureditev razdelitve pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami, ureditev državljanstva, sestavo in delovanje zveznih institucij ter ureditev spreminjanja federalne ustave. Številke, navedene v oklepajih, pomenijo številko člana v navedenih zveznih ustavah.

Omeniti velja, da prav sestava in delovanje zveznih institucij odražata sistem organizacije državne oblasti. Na podlagi načela delitve oblasti³² sta se oblikovala predsedniški in parlamentarni sistem, na podlagi načela enotnosti oblasti³³ pa skupščinski oziroma konventni sistem. Glede na to, da ima vsaka od naštetih držav drugačen sistem (organizacije) državne oblasti – Švica ima skupščinski sistem, Nemčija parlamentarnega, ZDA pa predsedniškega, našete sisteme v nadaljevanju pri posameznih državah na kratko predstavljam.

3.1. ŠVICARSKA KONFEDERACIJA

Švica je zvezna država, ki jo sestavlja 20 kantonov in 6 polkantonov³⁴. Zvezno ustavo Švicarske konfederacije³⁵ so državljani Švice na referendumu sprejeli 14. aprila 1999, v veljavo pa je stopila 1. januarja 2000.

Ustava v prvem poglavju pojasnjuje odnose med konfederacijo in kantoni. Ob tem najprej navaja splošne opredelitve glede delitve pristojnosti. Tako konfederacija izpolnjuje naloge, ki

³²»Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni od drugih organov tako, da nobeden od njih ne more prevladati nad drugimi. Vendar to ne pomeni, da ti organi ne sodelujejo med seboj, temveč je med njimi vzpostavljen sistem razmerij, ki se navadno imenuje sistem zavor in ravnovesij (checks and balances)« (Grad, 1996: 38).

³³»Za načelo enotnosti oblasti je značilno, da izhaja vsa oblast iz ljudstva, ki jo izvaja bodisi neposredno bodisi po svojih izvoljenih predstavnikih v predstavnem telesu. Seveda mora tudi ta sistem upoštevati dejstvo, da različne funkcije državne oblasti izvajajo različni organi, vendar pa tu ne velja načelo relativne neodvisnosti organov pri izvajanju svoje funkcije, temveč je vsa oblast osredotočena in izhaja iz enega organa« (Grad, 1996: 45).

³⁴Vsi švicarski kantoni in polkantoni so suvereni, če njihova neodvisnost in zakonodaja nista izrecno omejeni z ustavo. Polkantoni se od kantonov nekoliko razlikujejo le po zastopanosti v zveznih telesih, kar predstavljam v nadaljevanju. V odnosu do zveze so vsi kantoni popolnoma enaki, zelo pa se razlikujejo po notranji organizaciji oblasti. Švicarski kantoni so: Aargau, Bern, Fribourg, Geneve (Ženeva), Glarus, Graubünden, Jura, Luzern, Neuchâtel, Sankt Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau, Ticino, Uri, Valais, Vaud, Zug, Zürich; polkantoni pa Appenzel-Ausserrhoden, Appenzel-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Nidwalden in Obwalden (Natek, 1999: 187).

³⁵http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html (09.01.2004)

jih ji dodeljuje ustava (42/1), prevzema pa tudi naloge, ki zahtevajo poenoteno regulacijo (42/2). Konfederacija in kantoni pri izpolnjevanju nalog sodelujejo in se podpirajo (44/1), sodelovanje med konfederacijo in kantoni poteka po načelu vzajemnega spoštovanja in podpore (44/2). Drug drugemu zagotavljajo administrativno in sodno podporo (44/2). V primerih, ki jih predpisuje ustava, kantoni sodelujejo v zakonodajnem postopku tudi na federalni ravni (45/1); konfederacija pa sicer kantone pravočasno in popolno informira o svojih načrtih in se z njimi posvetuje, kadar njeni načrti zadevajo interes kantonov (45/2).

Kantoni v skladu z ustavo implementirajo federalne zakone (46/1), delitev pristojnosti pa gre v korist kantonov, saj ima federacija v rokah le tiste pristojnosti, ki so ji izrecno podeljene z ustavo (46/2). Federalno pravo ima prednost pred kantonalnim pravom (49/1). Konfederacija zagotavlja, da kantoni spoštujejo federalno pravo (49/2).

Švicarska ustava jasno navaja, da so zunanji odnosi federalna zadeva (54/1). Kantoni sicer lahko sklepajo pogodbe z drugimi državami, a le v okviru svojih pristojnosti (56/1). Te pogodbe pa ne smejo biti v nasprotju s pravom in interesi konfederacije ali drugih kantonov, pred sklenitvijo pogodbe pa mora kanton o tem obvestiti konfederacijo (56/2).

V ustavnem besedilu so med izključnimi pristojnostmi federacije navedene:

- uporaba vojske (58/3), zakonodaja, organizacija, izobraževanje in oprema vojske (60/1);
- zakonodaja glede civilne obrambe (61/1);
- zakonodaja s področja človekovega in naravnega okolja (74/1);
- cestni promet (82/1), konfederacija zagotavlja gradnjo nacionalnega avtocestnega omrežja (83/1);
- pobiranje davkov na porabo motornih goriv (86/1);
- zakonodaja na področju železniškega prometa, žičnic, plovbe, letalstva in vesoljskih poletov (87);
- zakonodaja s področja jedrske energije (90);

- pošta in telekomunikacije (92);
- radio in televizija in druge oblike javnega informiranja prek elektronskih medijev (93);
- zakonodaja s področja konkurenčnosti (96);
- varstvo potrošnikov (97);
- denar in valuta (99);
- zakonodaja s področja poklicnega izobraževanja (63/1);
- zbiranje statističnih podatkov o državljanih, gospodarstvu, družbi, ozemlju in okolju (65/1);
- zakonodaja s področja zaščite delojemalcev (110/1) in socialne varnosti (112);
- zakonodaja na področju priseljevanja in bivanja tujcev ter podeljevanje azilov (121/1).

Ustava med izključnimi pristojnostmi kantonov navaja:

- izobraževanje (62/1);
- kulturo (69/1);
- urejanje odnosov med cerkvijo in državo (72/1);
- zaščito naravne in kulturne dediščine (78/1).

Federacija in kantoni pa si delijo pristojnosti na naslednjih področjih:

- varnost države in zaščita prebivalcev (57/1);
- notranja varnost (57/2);
- konfederacija nudi finančno podporo kantonom glede stroškov izobraževanja (66/1);
- dopolnjuje kantonalna merila ob upoštevanja avtonomije kantonov na področju izobraževanja (66/2);
- konfederacija zagotavlja gradnjo nacionalnega avtocestnega omrežja (83/1), kantoni pa skrbijo za gradnjo avtocest znotraj kantonalnega teritorija (83/2), stroške nacionalnih avtocest krije konfederacija skupaj s kantoni (83/3).

Zvezna država pozna po navedbah Pitamica dvojno državljanstvo (Pitamic, 1996: 146). Prav Švica ima v ustavnem besedilu (v primerjavi z Nemčijo in ZDA) najbolj natančno opredeljeno in urejeno državljanstvo in pravice, ki se navezujejo na državljanstvo. Ustava navaja, da ima vsak, ki je član lokalne skupnosti oziroma ima državljanstvo kantona, tudi državljanstvo Švice (37/1). Pridobitev oziroma izgubo državljanstva ureja konfederacija, ki tudi ureja pogoje za pridobitev državljanstva kantonov tujcem in izdaja dovoljenja za pridobitev državljanstva (38/1,2).

Glede pravic, ki jih uživajo državljani Švice, ustava navaja politične pravice. Slednje v federalnih zadevah ureja konfederacija, na kantonalni in lokalni ravni pa kantoni (39/1). Politične pravice lahko državljani izvajajo v kraju bivališča (39/2), vsak državljan pa lahko politične pravice izvaja le v enem kantonu (39/3). Konfederacija ureja tudi pravice in dolžnosti švicarskih državljanov, ki bivajo v tujini (40/2). Vsak državljan Švice ima sicer pravico prebivati kjerkoli na ozemlju države (24/1).

Ustava navaja kot uradne jezike nemščino, francoščino, italijanščino in retoromanščino (4 in 70/1). Uradni jezik določijo kantoni, ki pri tem upoštevajo tradicionalno teritorialno jezikovno razporeditev, pri tem pa upoštevajo tudi jezik avtohtonih manjšin (70/2).

Kot omenjeno, izhaja švicarska državna ureditev iz načela enotnosti oblasti in sodi v okvir skupščinskega oziroma konventnega sistema (Grad et al, 1996: 45). Za omenjeni sistem je značilno, da je skupščina kot nosilec zakonodajne oblasti in izvoljeno predstavniško telo najvišji organ oblasti v razmerju do vseh državnih organov. Skupščina tako voli in odpoklicuje vse druge državne organe. Tudi izvršilna oblast je skupščini podrejena neposredno in je pravzaprav le nekakšen izvršilni odbor skupščine.

Federativna ureditev države se odraža v dvodomnosti zvezne skupščine. Sestavljata jo nacionalni svet in svet kantonov, ki imata enake pristojnosti (148). Nacionalni svet sestavlja 200 predstavnikov ljudstva (149/1), ki jih državljani izvolijo na neposrednih volitvah po

sistemu proporcionalnega predstavnštva za dobo štirih let (149/2). Vsak kanton predstavlja volilni okraj (149/3). Sedeži v nacionalnem svetu so med kantoni razdeljeni sorazmerno s številom prebivalstva kantonov, vsak kanton ima v predstavniskem domu vsaj en sedež (149/4). Svet kantonov sestavlja 46 članov – po dva iz vsakega kantona in po en iz vsakega polkantona (150/1,2). Volitve članov sveta kantonov urejajo kantoni (150/3). Oba domova zvezne skupščine sprejemata odločitve z večinskim glasovanjem (159/2) ob prisotnosti večine članov domov (159/1).

Zvezna skupščina je osrednje zakonodajno telo. Sprejema zakone v obliki federalnih predpisov ali odlokov (163/1). Skupščina sodeluje pri oblikovanju zunanje politike in nadzoruje zunanje odnose (166/1). Ratificira mednarodne pogodbe (166/2), odloča o federalni porabi, sprejema proračun in potrjuje federalne račune (167). Voli člane zveznega sveta (vlade), predsednika konfederacije, sodnike zveznega sodišča in poveljnika vojske (168/1). Skupščina izvaja nadzor na zveznim svetom, upravo, zveznimi sodišči in ostalimi institucijami, ki so jim zaupane naloge konfederacije (169/1). Skupščina med drugim ščiti zunanjo varnost, neodvisnost in nevtralnost Švice in sprejema merila za zagotavljanje notranje varnosti države (173/1).

Najvišje izvršilno telo Švicarske konfederacije je zvezni svet (174). Sestavlja jo sedem članov (175/1), ki jih izvoli zvezna skupščina (175/2). Ustrezno zastopnost različnih kantonov v zveznem svetu ustava ureja z določbo, po kateri lahko sedi v vladi le en član iz istega kantona (175/3). Vlado vodi predsednik konfederacije (176/1). Predsednika in podpredsednika zveznega sveta z mandatom enega leta izvoli skupščina (176/2), takojšnja reelekcija ni možna. (176/3).

Zvezni svet določa cilje vladne politike ter načrtuje in koordinira aktivnosti države (180/2). Skupščini predlaga osnutke zakonov (181). Pripravlja finančni načrt, osnutek proračuna in ustanavlja zvezne račune ter zagotavlja pravilno finančno upravljanje (183/1,2). Med drugim vodi zunanje odnose, predstavlja državo v tujini, podpisuje in ratificira mednarodne pogodbe (184/1,29).

Švicarski zvezni svet je kot izvršilno telo bistveno različen od vseh klasičnih oblik vlade v parlamentarnih demokracijah. Kot omenjeno, je v Švici predsednik vlade hkrati predsednik konfederacije in le eden med sedmimi enakopravnimi člani zvezne vlade. Ustava predsednika, ki za leto dni državo predstavlja navzven in navznoter, razen v zvezi z vlado ne omenja nikjer drugje in mu ne daje nobenih posebnih pooblastil (Rupnik, 1987: 59). Zvezni svet opravlja pravzaprav funkcijo kolektivnega šefa države. Pri svojem delu je popolnoma podrejen skupščini kot njen izvršilni organ, zanj pa ne veljajo parlamentarni instrumenti (nezaupnica, zaupnica) kot tudi ne odstop vlade (Grad et al, 1996: 46).

Glede reševanja sporov, ustavno besedilo navaja, da poteka reševanje sporov med kantoni in med kantoni ter konfederacijo s pogajanjem in posredovanjem (44/3). Najvišja zvezna sodna oblast je v rokah zveznega sodišča (188/1). Pristojno je za pritožbe v zvezi s kršenjem ustavnih pravic, pritožbe v zvezi s kršenjem avtonomnosti lokalnih skupnosti in drugih kantonalnih jamstev, pritožbe v zvezi s kršenjem mednarodnih in medkantonalnih pogodb in druge zadeve, ki jih določa statut sodišča (189/1,2).

Federalna ureditev države se odraža tudi v načinu spreminjanja ustave. Duchacek trdi, da je v federalnih sistemih za spreminjanje ustave, še zlasti če gre za spremembe, ki se nanašajo na spreminjanje delitve pristojnosti med zvezo in federalnimi enotami, potrebno soglasje federalnih enot (Duchacek, 1986: 149). Švicarska ustava je šla glede ustavne revizije nekoliko dlje. V luči močne tradicije neposredne demokracije o spremembah ustave v Švici odločajo državljani na referendumu. Zvezna ustava je lahko popolnoma ali delno revidirana (192/1). Pobudo za popolno revizijo lahko predložijo državljani, eden od obeh domov zvezne skupščine, zvezni svet ali posamezni kanton. (193/1).

Tudi za delno revizijo ustave lahko predložijo pobudo državljani oziroma zvezna skupščina (194/1). Delna revizija mora spoštovati načelo enotnosti ustave in ne sme biti v nasprotju z veljavnimi določbami mednarodnega prava (194/2).

3.2. ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA

Zvezno republiko Nemčijo sestavlja 16 zveznih dežel. Nemška ustava – temeljni zakon³⁶ je bila sprejeta 23. maja 1949, zadnji amandma k ustavi, ki je enainpetdeseti po vrsti, pa je bil sprejet leta 2003.

Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije v 30. členu glede delitve pristojnosti med federacijo in deželami navaja, da je izvajanje pristojnosti v rokah dežel le v takšni meri kot to določa ustava. Federalno pravo ima prednost pred pravom dežel (31). V ustavnem besedilu je zapisano, da je vodenje zunanjih odnosov s tujimi državami pristojnost federacije (32/1), pred sklepanjem pogodb, ki bi zadevale poseben interes katere od dežel, pa ustava zahteva posvetovanje v ustreznem času (32/2). S privolitvijo federalne vlade lahko zvezne dežele sklepajo pogodbe s tujimi državami v mejah svoje pristojnosti (32/3). V sedmem poglavju temeljni zakon navaja področja izključnih in deljenih (konkurenčnih) zakonodajnih pristojnosti in njihovo delitev med federacijo in deželami. Na področju izključnih pristojnosti federacije lahko zvezne dežele sprejemajo zakonodajo le takrat in v tolikšni meri, če jim federalna zakonodaja posebej zato podeljuje pooblastila (71).

Med izključne pristojnosti, ki jih z zakoni ureja federacija, tako sodijo (73):

- zunanje zadeve in obramba, vključno z zaščito državljanov;
- državljanstvo federacije;
- svoboda gibanja, potni listi, migracije, izročanje;
- valuta, denar, merilne enote in merjenje časa;
- enotnost carin in trgovinskega območja, trgovinski in plovbeni sporazumi, prost pretok blaga,
- izmenjava blaga in plačila s tujimi državami;
- železnice in zračni promet;
- poštna storitve in telekomunikacije;

- pravice industrijske lastnine in avtorske pravice;
- šolski sistem (7).

Federacija sodeluje z deželami na področjih:

- kriminalne policije;
- varovanja temeljev svobodne in demokratične ureditve;
- zaščite proti aktivnostim na federalnem ozemlju, ki bi lahko z uporabo sile ogrožale zunanje interese federacije, pri federalni kriminalni policiji in mednarodnem nadzoru kriminala;
- statistike za federalno uporabo.

Glede deljenih (konkurenčnih) pristojnosti temeljni zakon v 72. členu navaja, da imajo zvezne dežele zakonodajno pristojnost tako dolgo in v takšnem obsegu, dokler svoje zakonodajne pristojnosti ne uporabi federacija (72/1). Federacija ima zakonodajno pristojnost takrat in v takšnem obsegu kot to zahteva vzpostavitev enakih življenjskih pogojev na celotnem ozemlju federacije ali ohranitev pravne in gospodarske enotnosti v zveznem interesu (72/2).

Konkurenčne zakonodajne pristojnosti dežel med drugim obsegajo (74):

- civilno pravo, kazensko pravo in izvršitev obsodb, sistem sodne oblasti, postopke pred sodiščem, pravne poklice, notariate in pravne svetovalce;
- pravo v zvezi z bivanjem tujcev;
- pravo v zvezi z gospodarskimi zadevami (rudarstvo, industrija, energetika, trgovina, bančništvo...);
- delovno pravo (zaščito delavcev, socialno zavarovanje vključno z zavarovanjem brezposelnih);
- urejanje izobraževalnih subvencij in pospeševanje znanstvenega raziskovanja;

³⁶http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf (09.01.2004)

- pospeševanje kmetijske in gozdne proizvodnje, nadzor hrane, izvoz in uvoz kmetijskih in gozdarskih izdelkov, globokomorskega in obalnega ribolova in ohranjanje obal;
- cestni promet, gradnja in vzdrževanje avtocest, zbiranje cestnin za uporabe javnih avtocest in poraba prihodka iz cestnin;
- zbiranje odpadkov, nadzor onesnaženosti zraka in omejevanje hrupa.

Temeljni zakon navaja tudi skupne naloge, v katerih federacija sodeluje z zveznimi deželami, kadar so te naloge pomembne za skupnost kot celoto in je sodelovanje federacije potrebno za izboljšanje življenjskih pogojev (91a/1):

- izgradnja in novogradnja institucij visokošolskega izobraževanja vključno z univerzitetnimi klinikami;
- izboljšanje regionalnih gospodarskih struktur;
- izboljšanje kmetijskih struktur in varovanje obale.

V naštetih primerih federacija zagotovi določen obseg finančnih sredstev za kritje stroškov (91a/4).

Federacija ima izključno zakonodajno pristojnost tudi na področju carin in finančnih monopolov (105/1) in konkurenčno zakonodajno pristojnost na področju ostalih davkov, če ji delno ali v celoti pripadajo sredstva iz omenjenih davkov. (105/2). Tako temeljni zakon med finančnimi monopoli federacije med drugim navaja (106/1) carine in prometni davek, deželam pa prepušča prihodke na področju (106/2) davka na premoženje, davka na dediščino, davek na prevozna sredstva.

O dvojnem državljanstvu (državljanstvu dežel in zveze) temeljni zakon ne govori. Državljanstvo dokument med drugim omenja v zvezi z državljanskimi pravicami. Tako ima vsak Nемеc v vsaki zvezni deželi enake državljanske pravice in obveznosti (33/1) in glede na svoje sposobnosti, strokovnost in kvalifikacije enak dostop do javnih služb (33/2). Za vse Nемеce velja svoboda gibanja po federalnem ozemlju (11/1).

Podobno kot Švica, ima tudi Nemčija dvodomni zvezni parlament. Spodnji dom parlamenta – zvezni zbor volijo državljani na neposrednih volitvah (38/1) za obdobje štirih let (39/1). Zvezni zbor sprejema odločitve z večinskim glasovanjem, razen če temeljni zakon ne določa drugače (42/2). V zakonodajni postopek federacije in zadeve EU se zvezne dežele vključujejo preko zgornjega doma parlamenta – zveznega sveta (50). Slednjega sestavljajo člani deželnih vladi. Deželne vlade imenujejo člane zveznega sveta in jih lahko tudi odpokličejo (51/1). Posredno enako zastopstvo neenakih federalnih enot temeljni zakon deželam zagotavlja z določbo, po kateri ima vsaka zvezna dežela v zveznem svetu vsaj tri sedeže. Dežele z več kot dvema milijonoma prebivalcev imajo štiri, dežele z več kot šest milijoni prebivalcev pet in dežele z več kot sedmimi milijoni prebivalcev šest predstavnikov (51/2). Glasovi dežel v zveznem svetu štejejo le kot vsi glasovi ene dežele skupaj (51/3).

Predstavništva dežel v izvršilni veji oblasti ustavno besedilo ne omenja. Navaja le, da vlado sestavljajo kancler in ministri (62). Kanclerja na predlog predsednika izvoli zvezna skupščina (63/1). Ministre na predlog kanclerja imenuje in razrešuje predsednik države (64/1). Kancler določa vladno politiko in je odgovoren za splošno politiko. V okviru splošne politike vsak minister vodi svoj resor avtonomno in na lastno odgovornost (65). Poveljstvo nad oboroženimi silami je zaupano ministru za obrambo (65a). Zvezni zbor lahko kanclerju izreče konstruktivno zaupnico oziroma nezaupnico³⁷ (67,68).

Volitve predsednika republike so posredne, saj ga voli posebna skupščina (Bundesversammlung) (54/1). Sestavljena je iz vseh poslancev zvezne skupščine in enakega števila predstavnikov zveznih dežel, ki jih glede na strankarsko sestavo izvolijo parlamenti zveznih dežel (Natek, 1999: 115). Predsednikov mandat je petleten z možnostjo enkratne ponovne izvolitve (54/2). Predsednik predstavlja federacijo v mednarodnih odnosih in v imenu federacije sklepa pogodbe s tujimi državami (59/1), sprejema in podeljuje akreditivna pisma (59/1). Imenuje in odpokliče federalne sodnike, federalne državne uslužbence in uradnike,

³⁷Konstruktivno nezaupnico zvezni zbor izglasuje tako, da z večino vseh glasov poslancev izvoli novega kanclerja. Z izvolitvijo novega kanclerja je dotedanji kancler razrešen, s čimer preneha funkcija tudi vsem članom zvezne vlade. Za razliko od glasovanja o nezaupnici vladi, ki poteka na pobudo zveznega zbora, glasovanje o zaupnici sproži kancler sam. Z njo želi ugotoviti, v kakšni meri vlada uživa podporo zveznega zbora (Grad, Kaučič, 1996: 222,223).

izvršuje pomilostitve (60/1,2). Zvezni zbor in zvezni svet lahko proti predsedniku sprožita postopek ustavne obtožbe - impeachment (61/1).

Sodno vejo oblasti v Nemčiji sestavljajo zvezno ustavno sodišče, zvezna sodišča in sodišča zveznih dežel (92). Zvezno ustavno sodišče je pristojno za razlago temeljnega zakona v primeru sporov, v primeru različnih razlag ali dvomov o skladnosti zvezne zakonodaje in zakonodaje zveznih dežel s temeljnim zakonom oziroma o skladnosti deželne zakonodaje z zvezno, o čemer odloča na zahtevo zvezne vlade, deželne vlade ali tretjine poslancev zvezne skupščine. Pristojno je tudi za odločanje o sporih glede deljenih pristojnosti, v primeru različne razlage glede pravic in obveznosti federacije in zveznih dežel in v drugih pravnih sporih med zvezo in deželami, med deželami ali znotraj posamezne dežele (93). Zvezno ustavno sodišče sestavljajo zvezni sodniki in drugi člani. Polovico članov izvoli zvezni zbor, polovico pa zvezni svet. (94).

Ob tem velja omeniti, da temeljni zakon ureja tudi položaj, ko katera izmed zveznih dežel ne izpolni svojih obveznosti. Tako lahko zvezna vlada s privolitvijo zveznega sveta v primeru neizpolnitve obveznosti dežele (obveznosti so predvidene v temeljnem zakonu ali kateremkoli drugem zveznem zakonu), sprejme potrebne ukrepe, da deželo prisili v izpolnitev (Bundeszwang). Za izvedbo takšne prisile ima zvezna vlada ali njen pooblaščenec pravico dati navodila katerikoli deželi ali njenim organom (37).

Ustava Nemčije se lahko spreminja z zakonom, katerega besedilo izključno dopolnjuje ali spreminja besedilo ustave. Spremembe ne smejo biti v nasprotju z veljavnimi mednarodnimi pogodbami (79/1). Sodelovanje federalnih enot v spreminjanju ustave ureja temeljni zakon z določbo, po kateri morata zakon potrditi dve tretjini članov zveznega zbora in dve tretjini članov zveznega sveta (79/2). Ustavne spremembe, ki bi zadevale delitev federacije v zvezne dežele, udeležbo dežel v zakonodajnem procesu ali posegala v temeljne človekove pravice, navedene v členih od 1 do 20, so nedopustne (79/3).

3.3. ZDRUŽENE DRŽAVE AMERIKE

Ustava ZDA³⁸ je bila sprejeta 17. septembra 1787, v veljavo pa je stopila 4. marca 1789. K ustavi je bilo sprejetih še 27 amandmajev, zadnji leta 1992. ZDA sestavlja 50 zveznih držav.

Glede delitve pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami je ustava precej skromna. Dokument tako ne navaja področij, ki bi bila v izključni pristojnosti federacije, podrobno pa našteva pristojnosti ameriškega kongresa. Slednji tako med drugim (1/8):

- predpisuje in pobira davke, carine, trošarine za poravnavo dolga in za zagotavljanje skupne obrambe in splošne blaginje ZDA;
- ureja trgovino s tujimi državami in med zveznimi državami ter indijanskimi plemeni;
- predpisuje poenotena pravila za pridobitev državljanstva;
- izdaja denar in določa njegovo vrednost in menjalno vrednost;
- ustanavlja pošte;
- pospešuje napredek znanosti in umetnosti z zagotavljanjem avtorskih pravic;
- ustanavlja sodišča, ki so podrejena vrhovnemu sodišču;
- razglašajo vojno, ustanavlja in podpira vojsko, vzdržuje mornarico.

Ustava sicer glede zunanjih odnosov izrecno navaja, da nobena od zveznih držav ne sme vstopati v kakršnakoli pogodbeno razmerje, zavezništvo ali konfederacijo (1/10). Brez privolitve kongresa nobena država med drugim ne sme pobirati davkov, izvoznih ali uvoznih carin, niti ne sme imeti lastnih vojaških enot ali bojnih ladij v času miru. Deseti amandma k ustavi navaja, da so področja, ki z ustavo niso dodeljena federaciji oziroma jih ustava ne prepoveduje izvajati državam, v pristojnosti zveznih držav oziroma ljudstva.

Državljeni vsake zvezne države so v ZDA upravičeni do vseh »privilegijev in imunitet«, kot jih uživajo državljani posamezne zvezne države (4/2). Državljanstvo ustava navaja tudi v 14.

³⁸<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html> (09.01.2004)

amandmaju. Vse osebe, rojene ali naturalizirane v ZDA, so državljani ZDA in zvezne države, v kateri prebivajo. Nobena zvezna država ne sme sprejeti ali uveljavljati zakonov, ki bi okrnili »privilegije in imunitete« državljanov ZDA.

Zakonodajna pristojnost je v ZDA v rokah kongresa, ki ga sestavljata senat in predstavniški dom (1/1). Člani predstavniškega doma so voljeni na neposrednih volitvah za dveletni mandat. Vsaka zvezna država ima v predstavniškem domu vsaj enega predstavnika, število vseh predstavnikov na zvezno državo je odvisno od števila prebivalcev te države (1/2). Enako zastopanje neenakih federalnih enot jasno odraža zgornji dom kongresa. V senatu namreč sedita po dva predstavnika iz vsake zvezne države, ki sta voljena neposredno za obdobje šestih let. Na dve leti se voli tretjina predstavnikov v senatu (1/3). Senat ima pristojnost obravnave ustavne obtožnice predsednika države (impeachment) (1/3). Vse zakone za pobiranje davkov sprejme predstavniški dom, senat lahko predlaga dopolnila (1/7). Pristojnosti kongresa sem podrobno navedla že pri opisovanju delitve pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami.

Predsednik ZDA je izvoljen na posrednih volitvah za štiriletni mandat (2/1) z možnostjo enkratne ponovne izvolitve (amnd. XXII) in je nosilec izvršilne veje oblasti. Predsednik s podpisom potrjuje vse zakone oziroma jih lahko zavrača (1/7). Je vrhovni poveljnik oboroženih sil (2/2). V imenu ZDA lahko sklepa pogodbe, imenuje veleposlanike, konzule in druge javne uslužbence ter sodnike vrhovnega sodišča. (2/2). S položaja je lahko odstavljen s postopkom ustavne obtožnice – impeachmenta (2/4).

Ustava ZDA navaja, da je sodna oblast v pristojnosti vrhovnega sodišča in podrejenih sodišč, ki jih ustanavlja ali razpusti kongres (3/1). Dokument ne navaja natančnih pristojnosti omenjenih sodišč, temveč le našteva, na kaj se sodna oblast nanaša. Slednja je tako med drugim pristojna za spore, v katerih je ena od strank federacija, za spore med zveznimi državami, med državami in državljani drugih držav, med državljani različnih držav, med državljani iste zvezne države in med državo ali državljani in tujimi državami in državljani. V primerih, ki zadevajo veleposlanike, konzule in javne uslužbence, je izvirno pristojno vrhovno sodišče, v ostalih prej omenjenih primerih pa ima slednje vlogo prizivnega sodišča. (3/2).

Dopolnila k ustavi lahko predlaga kongres – dve tretjini članov obeh domov ali dve tretjini zveznih držav, ki skličejo konvencijo. Zvezne države sodelujejo v postopku sprejemanja dopolnil tako, da dopolnilo stopi v veljavo le, če ga ratificira zakonodajno telo oziroma konvencije treh četrtin vseh zveznih držav (5).

* * *

Predstavljene federacije imajo več skupnih značilnosti. Pri delitvi pristojnosti imajo vse omenjene federacije v izključni pristojnosti zunanje zadeve, nekatera gospodarska področja (davke, carine) in zagotavljanje notranje varnosti držav. V delitvi pristojnosti se sicer Švica in ZDA razlikujeta od Nemčije predvsem po načelu domneve pristojnosti, ki se pri omenjenih dveh državah uveljavlja v korist federalnih enot. Zelo podobno ustave Švice, Nemčije in ZDA urejajo tudi zvezno državljanstvo, čeprav podrobne določbe glede državljanstva navaja le ustava Švice. Ustavni dokumenti so sicer povsem jasni v tem, da državljani federacije uživajo enake pravice v vseh federalnih enotah. V institucionalni ureditvi omenjenih federacij, v kateri se sicer odražajo razlike sistema organizacije državne oblasti, pa je med značilnostmi federacij najbolj jasno vidna zastopanost federalnih enot v zakonodajnem postopku preko zgornjih domov zveznih parlamentov.

4. ZGODOVINSKI KONFEDERALIZEM

Podobno kot sem bistvene značilnosti federativne ureditve skušala poiskati v zveznih ustavah Švice, Nemčije in ZDA, sem to storila tudi za bistvene značilnosti konfederacij. Izbrala sem tri zgodovinske primere konfederalnih pogodb držav, ki jih kot primere konfederacij oziroma sodržavja navaja tudi Pitamic (Pitamic, 1996: 126-137): Švicarsko konfederacijo (1291 in 1815), Nemško zvezo (1815) in Utrechtsko unijo (1579). Pri tem sem se v pogodbah osredotočila predvsem na urejenost varnostnega in obrambnega sodelovanja držav, sestavo in delovanje njihovih skupnih institucij, način financiranja zveze ter trajanje konfederalne pogodbe.

4.1. ŠVICARSKA KONFEDERACIJA (1291 IN 1815)

V primeru Švicarske konfederacije sem izbrala dve pogodbi – pogodbo, s katero je v 13. stoletju nastala tako imenovana Večna zveza (angl. Eternal Alliance, nem. Ewiger Bund)³⁹, in zvezno pogodbo⁴⁰, s katero je Švica po padcu Napoleona v 19. stoletju ponovno vzpostavila konfederalno ureditev.

1. avgusta 1291 so se na jasi Rütli nad Jezerom štirih gozdnih krajin sestali odposlanci krajin Uri, Schwyz in Nidwalden ter si prisegli večno zvestobo v obrambi svojih svoboščin. Omenjeni datum je rojstni dan današnje Švicarske konfederacije. Trije zaprisežniki (nem. Eidgenossen, franc. Confédérés, ital. Confederati) so predstavljali tri švicarske krajin, ki jih je povezoval predvsem skupni interes za varovanje svojih dolin in poti čez alpski prelaz Gotard. Prelaz jih je povezoval z dvema pomembnima trgovskima pokrajinama – italijansko Lombardijo in nemškim Porenjem (Rupnik, 1987: 17). Trem krajinam so se v teku časa pridruževale nove in tako je nastala zveza, ki je vse od začetka 16. stoletja obsegala 13 kantonov. Zveza je leta 1879 klonila pred Napoleonovo vojsko.

Prebivalci dolin Uri, Schwyz in Unterwalden so si s pogodbo obljubili, da si bodo za boljšo lastno obrambo stali ob strani s pomočjo, nasvetom in naklonjenostjo, s telesom in posestjo,

³⁹http://www.oefre.unibe.ch/law/verfassungsgeschichte/1291_ruetlischwur.html (25.01.2004)

⁴⁰<http://www.cx.unibe.ch/oefre/vfgeschichte/schweiz/BV1815.htm> (16.1.2004)

znotraj dolin in zunaj dolin, z vso močjo in naporom proti vsem in vsakomur, ki bi njim ali komurkoli od njih storil kakšno nasilno dejanje ali storil kaj slabega. V pogodbi je tudi zapisano, da je skupnost priskočila na pomoč v vsakem primeru na lastne stroške in v tolikšnem obsegu, kot je potrebno, da se je uprla hudodelcem in maščevala škodo. Podpisniki so po posvetu tudi soglasno sklenili, tako pogodba, da doline niso priznale sodnika, ki bi si pridobil posel z denarjem oziroma ne bi prihajal iz dolin. V primeru sporov med prebivalci je nastopil najbolj razumen med prebivalci in pomiril nesporazume med udeleženi strankami na pravičen način. Stranka, ki je zavrnila sodbo, je postala drugim prebivalcem nasprotnik.

V primeru, da je kdo komu namerno ali po lastni krivdi odvzel življenje ali komu skušal odvzeti življenje in je bil ujet, je pogodba predvidela smrtno kazen, razen če je osebi uspelo dokazati nedolžnost. Če je hudodelec zbežal, se ni smel vrniti. Kdor je zagovarjal ali ščitil hudodelca, je bil pregan iz doline, dokler ga zavezniki niso poklicali, naj se vrne. Če je kdo skušal škodovati premoženju prebivalcev dolin ali jim škodovati na kakršenkoli način, je bilo premoženje krivemu zaseženo za vračilo nastale škode. Nihče ni smel drugemu zaseči dobroimetja za povrnitev dolgov, razen če je bil njegov dolžnik ali porok, in to je lahko storil le ob posebnem sodniškem dovoljenju. Sicer pa je moral biti vsak poslušen sodniku iz doline. Če je kdo zavrnil izrečeno sodbo in s tem oškodoval katerega od zaveznikov, so ga lahko vsi prebivalci prisilili, da je oškodovancu izplačal odškodnino. Pogodba tudi navaja, da je napisani dokument, razglašen v dobro vseh, veljal za večno.

Kot rečeno, doživi zveza, ki je z Vestfalskim mirom priznana kot neodvisna država, konec 18. stoletja usoden poraz v bitki s Francozi. Pod taktirko Napoleona dobi država 1789 prvo helvetsko ustavo, s katero je bila ustanovljena centralizirana republika po francoskem vzoru. Leta 1803 se Švica ponovno decentralizira s tako imenovano mediacijsko listino; priključi se ji še šest kantonov. 1812 Švica razglasi nevtralnost, po dokončnem porazu Francije pa se leta 1815 ponovno vzpostavi konfederalna ureditev države. Teritorij konfederacije po priključitvi še treh kantonov obsega 22 kantonov⁴¹.

⁴¹http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz_indx.html (14.1.2004)

7. avgusta 1815 kantoni podpišejo zvezno pogodbo⁴², ki je državi vrnila konfederalno ureditev. V pogodbeno zvezo je prostovoljno vstopilo 22 suverenih kantonov⁴³ (15). Petnajst členov dolg dokument je urejal medsebojno obrambno sodelovanje, trgovino, reševanje sporov med kantoni in opredeljeval skupni organ zveze – zvezni zbor. Kantoni so se povezali v zvezo za uveljavitev svoje svobode, neodvisnosti in varnosti proti vsem posegom tujih oblasti in za uveljavitev reda in miru znotraj zveze (1).

Zveza je vzpostavila vojaški kontingent iz moških sposobnih za vojaško službo. Vojake je prispeval vsak kanton v razmerju dva moška na sto prebivalcev. Kontingent je štel skupaj 32.886 mož (2). Kantoni so prispevali tudi denar za poravnavo stroškov vojne in drugih izdatkov zveze. Pogodba navaja natančne zneske, ki jih je prispeval posamezni kanton, skupni znesek pa je znašal 540.107 frankov. Za poravnano vojnih stroškov je zveza s pogodbo vzpostavila posebno vojaško blagajno, v katero se je stekal denar od uvoznih carin na blago, ki ni bilo potrebno za kritje najnujnejših življenjskih potreb. Carine so pobirali mejni kantoni (3). V primeru zunanje ali notranje grožnje je imel vsak kanton pravico, da je ostale kantone prosil za pomoč. Za pomoč je prosila oblast kantona, o prošnji pa je obvestila tudi vodstvo zveze. Pri dolgotrajnejši grožnji je sprejemal nadaljnje ukrepe zvezni zbor. V primeru nenadne zunanje grožnje je zaprosil kanton druge kantone za pomoč; istočasno pa je bilo o tem obveščeno vodstvo zveze, ki je odločalo o sklicu zveznega zbora. Kantoni, ki so bili zaproseni za pomoč, so bili dolžni pomagati. V primeru zunanje grožnje je krila stroške konfederacija, pri notranji grožnji pa kanton, ki je nudil pomoč (4). Zahteve in spori med kantoni so se reševali na podlagi prava konfederacije po posebnem postopku. Pogodba tudi navaja, da sta se sprti strani v vsakem primeru vzdržali nasilnih ukrepov (5). Med kantoni je bilo prepovedano sklepanje zvez, ki bi škodovale zvezi ali pravicam drugih kantonov (6).

Glavni organ zveze je bil zvezni zbor. Sestavljali so ga poslaniki 22 kantonov. Vsak kanton je imel en glas. Zbor je zasedal v glavnem mestu predsedujočega kantona vsako leto v juliju, v izrednih razmerah pa je lahko predsedujoči kanton ali pet kantonov sklicalo tudi izredno zasedanje zbora. Zboru je predsedoval župan predsedujočega kantona. Zbor je razglašal vojno

⁴²<http://www.cx.unibe.ch/oefre/vfgeschichte/schweiz/BV1815.htm> (16.1.2004)

⁴³Zürich, Bern, Lucern, Schwyz, Unterwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg in Ženeva (1).

stanje, sklepal mirovne pogodbe in sklepal zveze s tujimi državami. Za slednje je pogodba zahtevala tri četrtine glasov v zboru. O ostalih zadevah je zbor odločal z absolutno večino. Tudi trgovinske pogodbe s tujimi državami je sklepal zbor. Nekatere pogodbe so lahko sklepali s tujimi državami tudi posamezni kantoni, vendar ti sporazumi niso smeli biti v nasprotju s pravicami zveze in ostalih kantonov, o sklenitvi pa je moral biti obveščen tudi zvezni zbor. Zbor je sprejemal vse potrebne ukrepe za zunanjo in notranjo varnost konfederacije. Odločal je o organizaciji vojaškega kontingenta in njegovem sklicu in uporabi, imenoval poveljnika in generalni štab (8). Vodenje zveznih zadev, kadar zbor ni zasedal, je bilo v rokah predsedujočega kantona. Predsedstvo so si izmenjevali na dve leti kantoni Zürich, Bern in Lucern. Predsedujočemu kantonu je pripadala konfederalna pisarna – kancelarija. Sestavljata sta jo kancler in državni pisar, ki ju je izvolil zbor (10).

Zvezna pogodba je urejala tudi trgovino med kantoni. Za živila, kmetijske pridelke in trgovsko blago in za živino je veljala med kantoni prosta trgovina oziroma neovirana izvoz in uvoz med kantoni. Kantoni so imeli pravico policijskega nadzora nad nepravilnostmi, oduštvom in škodljivimi posli. Carine, cestnine in mostnine, ki jih je določil zbor, so se ohranile, brez njegove privolitve niso smeli uvajati novih, zviševati obstoječih ali podaljševati veljavnost časovno omejenih pristojbin (11). Zvezna pogodba je ohranila v veljavi vse obstoječe sklenjene pogodbe in konkordate od leta 1803 naprej, ki niso bili v nasprotju z vzpostavljenjo zvezo (14).

4.2. NEMŠKA ZVEZA (1815)

Na Dunajskem kongresu, na katerem so se predstavniki 200 evropskih držav in vladavin po padcu Napoleona posvetovali o ureditvi Evrope, je trajalo skoraj osem mesecev, da so sodelujoči dosegli soglasje glede “nemškega vprašanja”. Po dolgih pogajanjih je bila 8. junija 1815 sprejeta “Nemška zvezna listina” (Deutsche Bundesakte)⁴⁴, ki je bila del sklepne listine dunajskega kongresa (Wiener Schlußakte). Zvezna listina je z 20 členi postavila temelje novi ureditvi Nemčije oziroma Nemški zvezi. Slednja ni bila zvezna država, temveč trajna zveza držav. Njen glavni namen je bila ohranitev zunanje in notranje varnosti Nemčije in ohranitev neodvisnosti in nedotakljivosti nemških držav (2). Zvezo je sestavljalo 39 suverenih držav,

⁴⁴<http://www.verfassungen.purespace.de/bundesakte15.htm> (10.1.2004)

med njimi tudi vojvodini Holstein in Lauenburg, vojvodina Luksemburg in kraljevina Hanover, ki so bile v rokah tujih vladarjev – Danske, Nizozemske in Velike Britanije. Nemški zvezi Avstrija in Prusija nista pripadali s celotnim državnim ozemljem, temveč le z nemškimi provincami⁴⁵.

Zvezne zadeve je urejal zvezni zbor, ki so ga sestavljali odposlaniki zveznih ozemelj (4). Zveznemu zboru je predsedovala Avstrija. Vsak predstavnik države je imel v zboru pravico do podajanja predlogov, predsedstvo zbora pa je moralo predloge v določenem času predložiti v razpravo (5). V posebnih razmerah se je zbor lahko sestal na plenumu, na katerem je imela vsaka članica zveze glede na velikost določeno število glasov, sklepe pa so sprejemale z večino (6,7). Zvezni zbor je imel sedež v Frankfurtu (9).

Članice zveze so si s pogodbo obljubile vzajemno obrambo v primeru vsakršnega napada (11). V primeru vojne se nobena izmed članic zveze ni smela enostransko pogajati s sovražno stranjo ali enostransko razglasiti miru (11). Članice zveze so lahko posamezno sklepale zveze z drugimi državami, a le v primeru, da omenjene zveze niso bile v nasprotju z varnostjo zveze ali posamezne članice (11).

Spore med članicami je reševal poseben odbor zveznega zbora oziroma posebna sodna instanca. Odločitev slednje je za obe sprti strani stopila v takojšnjo veljavo (11). Tiste članice, ki so štejele manj kot 300.000 prebivalcev, so se skupaj z drugimi članicami zveze, s katerimi so skupaj dosegle omenjeno število prebivalcev, sporazumele o ustanovitvi skupnega vrhovnega sodišča. Države, ki so imele na podlagi števila prebivalcev že svoje sodišče tretje instance, so to sodišče ohranile tudi v zvezi. Štiri svobodna mesta so imela pravico, da se sporazumejo o ustanovitvi skupnega vrhovnega sodišča (12).

Poleg zvezne listine je v Nemški zvezi kot »drugi zvezni temeljni zakon« veljala tudi sklepna listina dunajskega kongresa, sprejeta 15. maja 1820. Poleg omenjenega zveznega zbora je imela zveza tudi zvezno vojsko, ki je bila po sprejetju 'zvezne vojne ustave' 9. aprila 1821

⁴⁵<http://www.s.shuttle.de/fw100/gw/dbund1.htm> (16.1.2004)

sestavljena iz kontingentov članic zveze. Prav vojaško področje, organizacija in oprema zvezne vojske in vzpostavitev ter vzdrževanje zveznih obrambnih utrd so bile do konca obstoja nemške zveze glavna naloga zvezne vojske. Od leta 1818 je imela Nemška zveza stalni zvezni vojaški odbor zveznega zbora, prav tako pa tudi stalno zvezno vojaško komisijo, ki so jo sestavljali častniki šestih največjih članic⁴⁶.

4.3. UTRECHTSKA UNIJA (1579)

Sedem provinc severne Nizozemske – Holland, Zeeland, Utrecht, Gelderland, Overijssel, Groningen in Friesland je 23. januarja 1579 podpisalo pogodbo o ustanovitvi Utrechtske unije⁴⁷. Province so si s pogodbo obljubile vzajemno pomoč v boju proti španski nadvladi.

Province so v pogodbi zapisale, da so se združile za večno, na vsak način in v vseh oblikah, kot bi bile ena provinca. Članice so si obljubile vzajemno pomoč za njihovo ohranjanje in krepitev in obrambo pred vsem in proti vsakomur. Morebitne spore med provincami glede posebnih pravic in drugih svoboščin so reševala redna sodišča, posredniki ali prijateljski sporazumi brez vmešavanja tretjih držav ali provinc, razen če jih je katera od provinc za posredovanje prosila (1). Pogodba navaja, da so si province v primeru nasilja kogarkoli jamčile vzajemno pomoč – dokument ob tem omenja Špance in še zlasti nasilno uvajanje rimskokatoliške vere. Ob tem velja omeniti, da je bilo vseh sedem provinc protestantskih in da je bila njihova združitev v Utrechtsko unijo pravzaprav odgovor na povezovanje južnih nizozemskih provinc v Arrško unijo, s katero so slednje razglasile podporo katoliški Španiji⁴⁸. Province Utrechtske unije so si s pogodbo obljubile pomoč v vseh primerih – v primeru kadar je bila žrtev nasilja le ena od članic ali celotna zveza (2). Pomoč pa so si province jamčile tudi v primeru nasilja kateregakoli tujega ali domačega vladarja, dežele, province, mesta ali njegovega prebivalca (3).

Za boljšo obrambo ozemlja je pogodba mejnim provincam naložila okrepitev in utrditev obrambnih utrd, stroške gradnje novih pa so si province razdelile med seboj (4). Mejne province so morale biti tudi pripravljene, da vsak čas sprejmejo vojaške enote, če bi združene

⁴⁶<http://www.thuringen.de/de/index.asp?untent=http://www.thuringen.de/de/lzt/politik/politsys/dtbund/content.html> (16.01.2004)

⁴⁷Glej Kossman in Mellink, 1974: 165-173.

provincie ocenile, da je to potrebno (7). Za kritje stroškov obrambe je pogodba uvedla posebne dajatve na vino, pivo, razna živila, poljske pridelke in živino, zlato in srebro, sol ter svilena in volnena oblačila. Zbrana sredstva so se lahko uporabljala zgolj in samo za kritje stroškov obrambe in za noben drug namen (5,6). O sklepanju premirij in mirovnih pogodb ali razglašanju vojn, prispevkih in dajatvah so združene provincе odločale soglasno in s konsenzom, o ostalih zadevah, ki so zadevale konfederacijo, pa z večino. Če provincе glede sklepanja miru, razglašanja vojn in glede dajatev niso dosegle soglasja, potem je bila zadeva predana voditeljem provinc (Stadholders), ki so odločili o zadevi (9). Nobena provinca ali njihova mesta v skladu s pogodbo niso smeli vstopati v konfederacijo ali zavezništvo s sosednjimi vladarji ali deželami brez privolitve združenih provinc (10, 11). Provincе so imele v skladu s pogodbo tudi skupno monetarno politiko (12). Velja omeniti, da so imele združene provincе usklajeno tudi davčno politiko – pogodba je namreč provincam prepovedovala uvedbo uvoznih carin, ladijskih pristojbin in podobnih davkov brez privolitve ostalih, posamezna provinca pa za ostale članice zveze ni smela uvesti višjih dajatev, kot so veljale za njene prebivalce (18). Za reševanje vseh nastalih vprašanj so se predstavniki provinc sestajali v Utrechtu. O vprašanjih in težavah so se posvetovali, po splošni razpravi pa je bila odločitev sprejeta s privolitvijo vseh ali z večinskim glasovanjem. Odločitev je bila obvezujoča tudi za tiste provincе, ki na posvetu niso bile prisotne, razen v posebnih primerih (19).

* * *

Tako Švicarska konfederacija kot Nemška zveza in Utrechtska unija so nastale predvsem na podlagi interesa članic po vzajemni obrambi in skupnem ohranjanju zunanje varnosti. V konfederalnih pogodbah omenjenih zvez lahko najdemo jasno vzporednico tudi v institucionalnem okviru, ki ga sicer najbolj skopo predstavlja pogodba Utrechtske unije. Članice konfederacij so imele skupni organ – zvezni zbor. Sestavljali so ga odposlaniki posameznih članic, praviloma pa je zasedal v enakih časovnih presledkih. Odločal je zlasti o razglašanju vojn in sklepanju miru, odločitve pa so predstavniki članic sprejemali s soglasjem ali konsenzom. Določb o morebitnem izstopu posamezne članice iz zveze v predstavljenih pogodbah nisem zasledila.

⁴⁸http://www.wikipedia.org/wiki/Union_of_Utrecht (11.03.2003)

5. EVROPSKA UNIJA

5.1. OSNUTEK POGODBE O USTAVI ZA EVROPO

V nadaljevanju predstavljam nekatere dele Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo. Kot omenjeno v uvodu, voditelji članic EU o dokončnem besedilu dokumenta še niso dosegli dogovora. Vse navedbe v nadaljevanju bodo torej veljale le v primeru, če bo dokument stopil v veljavo nespremenjen, torej v takšni obliki, kot ga je pripravila konvencija o prihodnosti Evrope.

Dokument glede delitve pristojnosti⁴⁹ med EU in članicami v 9. členu pojasnjuje, da je razmejitev pristojnosti unije urejena po načelu dodelitve, izvajanje pa po načelu subsidiarnosti in sorazmernosti. Načelo dodelitve pristojnosti v skladu z drugim odstavkom 9. člena pomeni, da EU deluje v mejah pristojnosti, ki so jih ji z ustavo dodelile članice za doseganje ciljev, ki so zapisani v dokumentu. Vse pristojnosti, ki z ustavo niso dodeljene EU, obdržijo članice. Po načelu subsidiarnosti deluje EU na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo če in kolikor članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev nameranih ukrepov oziroma jih lažje dosežejo na ravni EU. Načelo sorazmernosti pa pomeni, da vsebina in oblika ukrepov EU ne smeta preseči tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev zapisanih v ustavi. Ustava in pravo, ki ga sprejemajo institucije EU pri izvajanju pristojnosti dodeljenih povezavi, prednost pred pravom članic (10). Če se uniji dodeli izključna pristojnost na določenem področju, lahko le EU sama predlaga in sprejema pravno zavezujoče akte (11/1). Na področju deljene pristojnosti lahko predlagajo in sprejemajo pravno zavezujoče akte tako članice kot EU (11/2).

Unija je pristojna za pospeševanje in zagotavljanje usklajevanja ekonomskih in zaposlovalnih politik članic (11/3 in 14). Unija je pristojna za opredelitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike (11/4 in 15).

⁴⁹Sodišče Evropskih skupnosti je v svojem mnenju 1791 proučevalo sistem pristojnosti in ugotovilo, da pristojnosti ES delimo glede na njihov izvor in glede na njihovo naravo. Glede izvora meni, da so lahko pristojnosti izrecne ("express" - ustanovitvene pogodbe jih eksplicitno navajajo v svojih določbah) in domnevane ("implied"- svet lahko sprejme ukrepe (s soglasjem vseh članic), ki so potrebni za dosrego ciljev tudi v primeru, ko v ustanovitveni pogodbi ni izrecnega pooblastila), glede na njihovo naravo pa izključne ("exclusive" - določena področja, na katerih članice nimajo več pravice delovati) in deljene ("shared" - področja, ki spadajo tako v pristojnost skupnosti kot članic) (Grilc, Ilešič, 2001: 127).

Unija ima izključno pristojnost za določitev konkurenčnih pravil, potrebnih za delovanje notranjega trga, kot tudi na naslednjih področjih (12/1):

- monetarna politika držav članic, ki so sprejele evro;
- skupna trgovinska politika;
- carinska unija;
- ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike.

Ob tem 12. člen v drugem odstavku dodaja, da ima EU izključno pristojnost tudi za sklenitev mednarodnega sporazuma z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v ustavi ali kadar je v okviru politik EU sklepanje sporazuma potrebno za doseganje enega od ciljev iz ustave (III-225/1). Sporazumi, ki jih sklene EU, so zavezujoči za institucije EU in za države članice (III-225/2).

Področja deljene pristojnosti obsegajo (13):

- notranji trg (III-14 do III-68);
- območje svobode, varnosti in pravice (III-158 do III-178);
- kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov (III-121 do III-128);
- promet in vseevropska omrežja (III-133 do III-145);
- energetiko (III-157);
- nekatere vidike socialne politike (izboljšanje delovnega okolja, delovne pogoje, socialno varnost in socialno zaščito delavcev, itd. III-104 do III-115);
- gospodarsko, socialno in teritorialno kohezijo (III-116 do III-120);
- okolje (III-129 do III-131);
- varstvo potrošnikov (III-132);
- skupno skrb za varnost na področju javnega zdravja (III-179).

Tretji odstavek 13. člena dodaja, da ima lahko na področjih raziskav, tehnološkega razvoja in vesolja EU pristojnosti za izvajanje ukrepov, zlasti za določitev in izvajanje programov, razen če bi izvajanje slednjih članice lahko oviralo pri izvajanju njihovih pristojnosti (III-146 do III-156). Enako velja tudi za področji razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči (13/4 in III-218 do III-220).

Ustavna pogodba navaja tudi področja, na katerih lahko EU sprejme podporne, usklajevane ali dopolnilne ukrepe (16 in III-179 do III-185); to so:

- industrija;
- varovanje in izboljšanje človekovega zdravja;
- izobraževanje, poklicno usposabljanje, mladina in šport;
- kultura;
- civilna zaščita.

Unija si je pravzaprav zagotovila ukrepanje tudi na področjih, ki sicer niso v njeni pristojnosti. 17. člen ustavne pogodbe navaja klavzulo o fleksibilnosti, ki omogoča, da lahko, kadar unija za doseg ciljev, zapisanih v ustavi, za ukrepe v okviru politik nima pooblastil, Svet ministrov na predlog Evropske komisije in po privolitvi Evropskega parlamenta soglasno sprejeme ustrezne predpise. Slednji sicer ne smejo vključevati zakonov in drugih predpisov članic v primerih, v katerih je takšno usklajevanje po ustavi izključeno (17/3), vendar omenjena klavzula kljub temu vzbuja sum v težnjo unije k morebitnemu večanju njenih pristojnosti.

Ustavna pogodba EU v 8. členu (in III-7 do III-13) ureja državljanstvo unije. Vsak državljan članice EU je tako državljan povezave. Državljanstvo unije nacionalno državljanstvo dopolnjuje in ne nadomešča (8/1). Ustavna pogodba tudi navaja, da državljanji povezave uživajo pravice in imajo obveznosti. Državljanji imajo tako (8/2):

- pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

- pravico voliti in biti voljen na volitvah v evropski parlament in na občinskih volitvah v članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te članice;
- pravico na ozemlju tretje države, v kateri ni predstavništva članice, katere državljani so, uživati zaščito diplomatskih in konzularnih organov katere koli članice pod enakimi pogoji kot državljani te članice EU;
- pravico nasloviti peticijo na evropski parlament, vložiti pritožbo pri evropskem varuhu človekovih pravic ter pisati institucijam in posvetovalnim organom EU v katerem koli jeziku ustavne pogodbe⁵⁰ in prejeti odgovor v istem jeziku.

Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo prinaša poleg prilagajanja institucij delovanju razširjane EU v institucionalni ustroj povezave tudi nekatere novosti. Tako med drugim uvaja predsednika Evropskega sveta z dveipol letnim mandatom in ministra za zunanje zadeve EU. Delovanje in naloge obeh predstavljam v nadaljevanju.

Za lažjo primerjavo z institucijami federalnih držav oziroma konfederalnih zvez, institucije EU v šestem poglavju diplomske naloge primerjam z zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti parlamentarnih demokracij. Pri tem sem za osnovo vzela že omenjeno Elazarjevo⁵¹ štiripartitno delitev institucionalne ureditve EU – Svet ministrov je primarno zakonodajno telo, Evropska komisija primarno izvršilno telo, Sodišče Evropskih skupnosti pa sodno telo – a ostaja še Evropski parlament, ki ima posvetovalno-svetovalno nalogo. Glede na pristojnosti, institucij EU (18/2) namreč ne moremo strogo ločiti in uvrstiti med tradicionalne tri veje oblasti. Na to opozarjata tudi Grilc in Ilešič: »... v okviru EU zakonodajna in izvršilna funkcija nista tako strogo ločeni oziroma nista tako uniformno dodeljeni posameznemu organu, kakor je navada v ustavnopravnih sistemih večine držav. Obravnavanje vloge posamezne institucije terja zato natančno analizo pristojnosti, ki jih tej podeljujejo ustanovitvene pogodbe« (Grilc, Ilešič, 2001: 153).

⁵⁰ Člen IV-10 navaja, da se ustavna pogodba, sestavljena v enem izvorniku v angleškem, češkem, danskem, estonskem, finskem, francoskem, grškem, irskem, italijanskem, latvijskem, litvanskem, madžarskem, malteškem, nemškem, nizozemskem, poljskem, portugalskem, slovaškem, slovenskem, španskem in švedskem jeziku, pri čemer so besedila v vseh jezikih enako verodostojna, deponira v arhivu vlade Italijanske republike, ki bo poslala overjeno kopijo vladam drugih držav podpisnic.

⁵¹ Elazar, 1994: <http://www.jcpa.org/dje/articles/eu-instdev.htm> (20.01.2004)

V Evropski parlament so poslanci voljeni na splošnih neposrednih volitvah evropskih državljanov s svobodnim in tajnim glasovanjem za petletni mandat. Število poslancev ne sme biti večje od 736. Najnižji prag za število sedežev v Evropskem parlamentu je v osnutku določen pri štirih poslancih na članico EU (19/2). V ustavni pogodbi je predvideno, da Evropski parlament skupaj s Svetom ministrov izvaja zakonodajno funkcijo in opravlja proračunsko funkcijo, kakor tudi funkcijo političnega nadzora in posvetovanja. Voli predsednika Evropske komisije (19/1).

Svet ministrov sestavlja po en predstavnik vsake članice EU na ministrski ravni za vsako od njegovih sestav⁵². S kvalificirano večino in s soglasjem predsednika Evropske komisije Evropski svet imenuje ministra za zunanje zadeve EU, ki vodi skupno zunanjo in varnostno politiko povezave (27/1). Minister s svojimi predlogi prispeva k oblikovanju skupne zunanje, varnostne in obrambne politike, ki jo izvaja po pooblastilu Sveta ministrov (27/2). Minister za zunanje zadeve EU je tudi eden od podpredsednikov Evropske komisije in je odgovoren za vodenje zunanjih odnosov in usklajevanje drugih ukrepov EU navzven (27/2). Svet ministrov skupaj z Evropskim parlamentom izvaja zakonodajno in opravlja proračunsko funkcijo, kakor tudi funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja pod pogoji, določenimi v ustavni pogodbi (22/1). Kolikor ustavna pogodba ne določa drugače, odloča Svet ministrov s kvalificirano večino⁵³ (22/3).

Glavno izvršilno telo EU je Evropska komisija. Sestavlja jo kolegij, v katerem so njen predsednik, minister za zunanje zadeve EU in trinajst evropskih komisarjev, izbranih po sistemu enakopravne rotacije med članicami EU (25/3). Predsednik Evropske komisije na predlog članic EU izbere evropske komisarje (26/2) in imenuje tudi komisarje brez glasovalne pravice (25/3). Vse člane komisije potrdi Evropski parlament. Komisija ima petletni mandat (26/2). Komisija je kot kolegij odgovorna Evropskemu parlamentu. Slednji lahko sprejme predlog nezaupnice komisiji. Če je nezaupnica izglasovana, morajo kolektivno odstopiti vsi

⁵²Sestave Sveta ministrov so: Svet za zakonodajo in splošne zadeve (23/1), Svet za zunanje zadeve (23/2), Evropski svet sprejme evropski sklep, s katerim določi druge sestave, v katerih se lahko sestane svet ministrov (23/3).

⁵³Kadar Evropski svet ali Svet ministrov odloča s kvalificirano večino, to večino sestavlja večina držav članic, ki predstavljajo najmanj tri petine (60 odstotkov) prebivalstva EU (24/1). Kadar po ustavni pogodbi ni potrebno, da Evropski svet ali Svet ministrov odloča na podlagi predloga komisije, ali če Evropski svet ali Svet ministrov ne odloča na pobudo ministra za zunanje zadeve EU, pomeni zahtevana kvalificirana večina dve tretjini držav članic, ki predstavljajo najmanj tri petine prebivalstva EU (24/2).

evropski komisarji in komisarji (25/5). Posamezen član komisije mora odstopiti, če predsednik komisije to od njega zahteva (26/3).

Evropska komisija med drugim skrbi za uporabo določb ustavne pogodbe in predpisov, ki jih institucije sprejmejo na njeni podlagi. Nadzira uporabo prava EU pod nadzorom sodišča. Izvršuje proračun, opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, izrecno predvidenih v ustavni pogodbi, zagotavlja zunanje zastopanje EU (25/1). Kolikor ustavna pogodba ne določa drugače, se lahko zakonodajni akti EU sprejemajo izključno na podlagi predloga Evropske komisije (25/2).

Osnutek ustavne pogodbe EU med institucije povezave uvršča tudi Evropski svet, ki ga sestavljajo voditelji držav ali vlad članic EU skupaj z njegovim predsednikom in predsednikom Evropske komisije. Pri delu Evropskega sveta sodeluje tudi minister za zunanje zadeve. (20/2). Svet se sestane vsako četrletje, predsednik pa lahko skliče tudi izredno zasedanje (20/3). Evropski svet odloča s soglasjem, kolikor ustavna pogodba ne določa drugače. Evropski svet daje povezavi potreben zagon za njen razvoj in opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prioritete. Ne izvršuje pa zakonodajne funkcije (20/1).

Pomembna novost, ki jo uvaja osnutek ustavne pogodbe EU, je predsednik Evropskega sveta. Izvoli ga Evropski svet s kvalificirano večino za dveipolletni mandat z možnostjo enkratne reelekcije. (21/1). Predsednik Evropskega sveta predseduje svetu in vodi njegovo delo, skrbi za ustrezno pripravo in kontinuiteto v sodelovanju s predsednikom Evropske komisije in na podlagi dela Sveta za splošne zadeve, prizadeva si za večjo povezanost in soglasje v okviru Evropskega sveta, po vsakem sestanku pa predloži poročilo evropskemu parlamentu (21/2). Podobnost v reprezentativni vlogi predsednika države lahko najdemo v določbi osnutka ustavne pogodbe EU, ki navaja, da predsednik Evropskega sveta zagotovi zastopanje EU v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko povezave, a brez poseganja v pristojnosti ministra za zunanje zadeve EU (21/2).

V institucionalnem okviru EU predstavlja sodno vejo oblasti Sodišče EU. To obsega Evropsko sodišče, Visoko sodišče in specializirana sodišča (28/1). Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake članice EU, pomagajo pa mu generalni pravobranilci⁵⁴. Visoko sodišče ima najmanj po enega sodnika iz vsake članice EU; število sodnikov je določeno v statutu sodišča (28/2). Sodnike in generalne pravobranilce imenujejo v medsebojnem soglasju vlade držav članic za mandat šestih let, lahko so ponovno imenovani (28/2). Sodišče zagotavlja spoštovanje prava pri razlagi in uporabi ustavne pogodbe (28/1). Sodišče je pristojno za odločanje o tožbah, ki jih vložijo članice EU, institucija ali fizične ali pravne osebe, za prehodno odločanje na zahtevo nacionalnega sodišča članice povezave glede razlage prava EU ali veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije (28/3) in za odločanje o drugih zadevah, predvidenih v ustavni pogodbi.

Sodišče je pristojno v vseh sporih med članicami EU, ki se nanašajo na predmet ustavne pogodbe (III-279). Tako lahko država članica, ki meni, da druga država članica ni izpolnila neke obveznosti iz ustavne pogodbe, zadevo predloži sodišču (III-266). Prav tako lahko Evropska komisija, če meni, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz ustavnega dokumenta, preda zadevo sodišču (III-265). Sodišče je pristojno tudi za tožbe, ki jih zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve ustavne pogodbe ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo ali zaradi zlorabe pooblastil, nanj naslovijo članice EU, Evropski parlament, Svet ministrov ali Evropska komisija. (III-270). Sodišče je pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage ustavne pogodbe in veljavnosti in razlage aktov institucij EU (III-274).

Osnutek ustavne pogodbe EU predvideva tudi postopek za revizijo ustavnega dokumenta povezave, ki pa se bistveno ne razlikuje od dosedanjega postopka spreminjanja pogodb EU. Predlog za spremembo ustavnega dokumenta lahko Svetu ministrov poda vlada katere koli članice, Evropski parlament ali Evropska komisija. Svet ministrov o predlogu obvesti vse nacionalne parlamente (IV-7/1). Sledi posvet Evropskega sveta z Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo in nato sklic konvencije, ki jo sestavljajo predstavniki nacionalnih parlamentov članic, voditeljev držav ali vlad članic, Evropskega parlamenta in Evropske

⁵⁴Generalni pravobranilci na osnovi Maastrichtske pogodbe utemeljeno zagovarjajo sodne zadeve pred sodiščem, pri čemer morajo biti nepristranski in neodvisni ter predvsem zagotoviti sodišču pomoč, potrebno za opravljanje nalog. Njihova glavna vloga je torej podati utemeljena mnenja o primerih, ki se predložijo sodišču (Guéguen, 2003: 97).

komisije. Sklic konvencije ni nujen, če ga obseg predlaganih sprememb ne opravičuje. Postopek sprejemanja sprememb se nadaljuje s sklicem medvladne konference in zaključni z ratifikacijo sprememb v vseh članicah povezave (IV-7/2,3).

Čeprav vodijo članice EU v skladu z osnutkom ustavne pogodbe lastne zunanje in varnostne politike, vsebuje dokumenta med drugim določbe o oblikovanju skupne obrambne politike in s tem posledično skupne obrambe med članicami EU. Dokument navaja, da namreč pristojnosti EU v zadevah skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) zajemajo vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki se nanašajo na varnost EU, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi k skupni obrambi (15/1). Pogodba navaja, da članice EU dejavno in brez pridržkov podpirajo SZVP EU v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti ter upoštevajo akte, ki jih EU sprejme na tem področju. Ob tem se vzdržijo vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi EU ali ki bi lahko oslabilo njeno učinkovitost (15/2). V poglavju II ustavna pogodba navaja posebne določbe za SZVP. EU naj bi tako vodila tako SZVP, ki temelji na razvoju vzajemne politične solidarnosti med državami članicami, opredelitvi vprašanj splošnega pomena in doseganju vedno večje konvergence ukrepov držav članic (39/1). Članice naj bi se v okviru Evropskega sveta in Sveta ministrov tako med seboj posvetovale o vsakem vprašanju SZVP, ki je splošnega pomena, da bi določile skupne pristop. Pred ukrepanjem na mednarodnem prizorišču ali prevzemom kakršnekoli obveznosti, ki bi lahko vplivala na interes EU, se članice med seboj posvetujejo v okviru Evropskega sveta ali Sveta ministrov EU in si izkazujejo medsebojno solidarnost (39/5). V osnutku ustavne pogodbe je tudi zapisano, da se je potrebno redno posvetovati o glavnih vidikih in temeljnih usmeritvah SZVP z Evropskim parlamentom in ga obveščati o njenem razvoju (39/6).

Na področju SZVP sprejemata Evropski svet in Svet ministrov evropske sklepe soglasno, razen v primerih navedenih v III. delu, v katerih pa lahko odloča s kvalificirano večino (39/7,8). SZVP izvajajo ministri za zunanje zadeve EU in države članice z uporabo nacionalnih sredstev in sredstev povezave (39/4). V 40. členu osnutek ustavne pogodbe navaja posebne določbe za izvajanje skupne varnostne in obrambne politike. Slednja je namreč del SZVP. EU naj bi si v skladu z osnutkom zagotavlja operativno sposobnost s civilnimi in

vojaškimi sredstvi. Lahko jih uporablja v misijah zunaj svojih meja za vzdrževanje miru, preprečevanja konfliktov in krepitev mednarodne varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine ZN. Za izvajanje teh nalog se uporabijo zmogljivosti, ki jih zagotovijo države članice (40/1).

Skupna varnostna in obrambna politika vključuje postopno oblikovanje skupne obrambne politike EU. Ta naj bi pripeljala do skupne obrambe, če bi Evropski svet soglasno tako odločil. V tem primeru članicam priporoči, naj takšno odločitev sprejmejo v skladu z njihovimi ustavnimi pravili (40/2). Politika EU po tem členu ne posega v posebno naravo varnostne in obrambne politike posameznih članic in spoštuje obveznosti Severnoatlantske pogodbe tistih članic, ki vidijo uresničevanje svoje skupne obrambe v Severnoatlantski zvezi, ter je združljiva s skupno varnostno in obrambno politiko, sprejeto v tem okviru. Članice povezave naj bi EU dale na voljo civilne in vojaške zmogljivosti za izvajanje omenjene politike in naj bi tako prispevale k ciljem, ki jih opredeli Svet ministrov. Države članice si prizadevajo za postopno izboljšanje svojih vojaških zmogljivosti. Predvidena je tudi ustanovitev evropske agencije za oboroževanje, raziskave in vojaške zmogljivosti, katere naloga je ugotavljati operativne potrebe, pospeševati ukrepe za njihovo zadovoljevanje, prispevati k določanju in po potrebi izvajanju vseh ukrepov, ki so potrebni za krepitev industrijske in tehnološke osnove obrambnega sektorja, sodelovati pri določanju evropske politike na področju zmogljivosti in oboroževanja ter pomagati svetu ministrov pri ocenjevanju napredka vojaških zmogljivosti (40/3). Evropske sklepe o izvajanju SZVP, vključno s tistim o uvedbi misije, naj bi sprejemal Svet ministrov soglasno na predlog ministra za zunanje zadeve EU ali na predlog države članice (40/4). Dokler Evropski svet ne sprejme sklepa o oblikovanju skupne obrambne politike EU, je v povezavi na področju medsebojne obrambe predvidena vzpostavitev tesnejšega sodelovanja. Če je članica, ki bo udeležena pri takšnem tesnejšem sodelovanju, žrtev oboroženega napada na svojem ozemlju, ji na podlagi tega sodelovanja druge udeležene države zagotovijo pomoč in podporo z vsemi vojaškimi ali drugimi sredstvi, s katerimi razpolagajo v skladu z 51. členom ustanovne listine ZN.

Osnutek ustavne pogodbe vsebuje tudi solidarnostno klavzulo. Ta določa, da bi EU in njene članice v primeru, da je ena od držav članic žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek, ukrepale v duhu solidarnosti. Med drugim lahko unija na

podlagi osnutka pogodbe za preprečitev teroristične grožnje na ozemlju članic in varovanja demokratičnih institucij in civilnega prebivalstva pred morebitnim terorističnim napadom uporabi vse instrumente, ki so ji na razpolago, vključno z vojaškimi sredstvi, ki bi jih povezavi dale na voljo države članice. (42/1).

Osnutek ustavne pogodbe EU posebnih določb za izvajanje SZVP oziroma izvajanje skupne varnostne in obrambne politike izrecno ne navaja načina financiranja izvajanja omenjenih politik. Med finančnimi določbami je zapisano, da odhodki, ki nastanejo za poslovanje institucij iz poglavja o SZVP, bremenijo proračun unije. To pa ne velja za odhodke, ki nastanejo zaradi vojaških ali obrambnih ukrepov (III-215/1,2). Odhodki v tem primeru bremenijo države članice po ključu bruto nacionalnega proizvoda (III-215/2). Med določbami je sicer tudi zapisano, da lahko Svet ministrov z evropskim sklepom določi poseben postopek za zagotovitev hitrega dostopa do odobrenih proračunskih sredstev iz proračuna EU za nujno financiranje pobud v okviru SZVP, predvsem za pripravljalne dejavnosti za vzpostavitev misij (III-215/3). Pripravljalne dejavnosti, ki se ne krijejo iz proračuna EU, pa se financirajo iz zagonskega sklada, sestavljenega iz prispevkov članic povezave (III-215/3).

Osnutek ustavne pogodbe v zaključku prvega dela natančno opredeljuje vstop in izstop v povezavo. EU je tako v skladu z ustavno pogodbo odprta za vse evropske države, ki bi spoštovale njene vrednote⁵⁵ in bi se zavezale, da bi jih skupaj uveljavljale. Vsaka evropska država, ki bi želela postati članica EU, lahko naslovi svojo prošnjo na Svet ministrov. O prošnji so obveščeni Evropski parlament in nacionalni parlamenti članic. Svet ministrov v skladu z ustavno pogodbo odloča soglasno po posvetovanju z evropsko komisijo in po pridobitvi privolitve evropskega parlamenta. Pogoji in način sprejema so sicer urejeni s sporazumom med članicami in kandidatko. Sporazum morajo ratificirati vse države pogodbenice v skladu s svojimi ustavnimi pravili (57/1,2).

Na podlagi obrazloženega predloga ene tretjine članic, Evropskega parlamenta ali Evropske komisije pa bi lahko ob ugotovitvi obstoja hujše kršitve vrednot EU (58/1) Svet ministrov s

⁵⁵EU temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanju človekovih pravic. Te vrednote so skupne vsem članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, strpnost, pravica, solidarnost

kvalificirano večino sprejel evropski sklep o mirovanju nekaterih pravic članice, vključno z glasovalnimi pravicami te članice v Svetu ministrov (58/3). Vsaka članica EU se lahko v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči, da bo izstopila iz EU (59/1).

* * *

Osnutek ustavne pogodbe EU delitev pristojnosti med EU in njenimi članicami ureja po načelu dodelitve, subsidiarnosti in sorazmernosti. Pri tem navaja, da pristojnosti, ki uniji niso podeljene z ustavno pogodbo, ostanejo državam članicam. Na podlagi osnutka ima EU izključno pristojnost za določitev konkurenčnih pravil, potrebnih za delovanje notranjega trga, monetarno politiko, skupno trgovinsko politiko, carinsko unijo in ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike. Glede državljanstva EU osnutek ustavne pogodbe v primerjavi z veljavnimi pogodbami povezave ne prinaša novosti. EU pozna dvojno državljanstvo – državljanstvo članice in unije. Ustavna pogodba navaja nekatere pravice, ki jih uživajo njeni državljani. Slednji imajo tako med drugim pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ter pravico voliti in biti voljen na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v članici.

Osnutek ustavne pogodbe v institucionalni okvir povezave uvršča tudi Evropski svet, uvaja predsednika Evropskega sveta ter med drugim novo sestavo Evropske komisije, v kateri sodeluje tudi zunanji minister EU. Glede institucionalnega delovanja EU, je pomembna novost v osnutku ustavnega dokumenta sprejemanje odločitev v Svetu ministrov s kvalificirano večino, ki jo ustvarja večina članic, ki predstavljajo tri petine prebivalstva EU. Osnutek EU ohranja sprejemanje odločitev s soglasjem na področju SZVP. Glede postopka revizije ustavnega dokumenta povezave, osnutek ne uvaja bistvenih razlik od dosedanjega postopka spreminjanja pogodb EU. Ustavna pogodba pa je sicer prvi dokument EU, ki poleg pogojev vstopa jasno opredeljuje tudi pogoje izstopa članic iz povezave.

6. PRIMERJAVA OSNUTKA POGODBE O USTAVI ZA EVROPO Z ANALIZIRANIMI USTAVAMI FEDERACIJ IN KONFEDERALNIMI POGODBAMI

Z analizo Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo sem v petem poglavju diplomskega dela skušala ugotoviti, katere značilnosti federacij in konfederacij se pojavljajo v omenjeni pogodbi. V nadaljevanju na podlagi primerjalne analize predstavljam, kako dokument ureja EU v primerjavi s predstavljenimi ustavami federacij in konfederalnimi pogodbami.

6.1. DELITEV PRISTOJNOSTI

Osnutek ustavne pogodbe delitev pristojnosti med EU in članicami ureja podobno, kot delitev pristojnosti urejajo ustave federalnih držav. Delitev pristojnosti unije je urejena po načelu dodelitve, izvajanje pa po načelu subsidiarnosti in sorazmernosti. Delitev pristojnosti med članicami in EU je urejena na domnevi pristojnosti v korist članic, saj lahko EU deluje le na tistih področjih, ki so bila nanjo prenesena, vse pristojnosti, ki ji v osnutku niso podeljene, pa ostanejo državam članicam.

EU ima sicer, podobno kot Švica, Nemčija in ZDA, izključno pristojnost nad notranjim trgov, trgovinsko politiko, carinsko unijo, za članice evroobmočja vodi monetarno politiko, izključno pristojnost pa ima povezava še na področju zaščite biološke raznovrstnosti v morju v okviru skupne ribiške politike. Izjema je področje zunanjih odnosov. Zvezne ustave Švice, Nemčije in ZDA izključno pristojnost vodenja zunanjih odnosov podeljujejo zvezi. Članice EU pa v skladu z osnutkom ustavne pogodbe vodijo lastne zunanje in varnostne politike, vzdržujejo pa se aktivnosti, ki bi utegnile nasprotovati interesom povezave. EU ima sicer izključno pristojnost na področju sklepanja mednarodnih sporazumov, kadar je to predvideno v pravnem aktu unije, če to narekuje izvajanje notranjih pristojnosti unije, ali če to vpliva na notranje delovanje unije. Jasno vzporednico lahko na področju izključnih pristojnosti članic EU oziroma federalnih enot zveznih držav potegnem na področju izobraževanja in kulture. Področje je prepuščeno članicam povezave oziroma federalnim enotam, EU oziroma zveza pa lahko na omenjenem področju po potrebi izvaja podporne ukrepe oziroma zagotavlja dodatno financiranje.

V skupino deljenih pristojnosti med EU in članicami sodijo v skladu z ustavno pogodbo notranji trg, področje pravosodja, varnosti in svoboščin, kmetijstvo in ribiška politika (razen varovanja morske biološke raznovrstnosti), nekateri vidiki socialne politike, promet in transevropske povezave, energetika, okolje, varstvo potrošnikov, gospodarska, socialna in teritorialna kohezija in skrb za varnost na področju javnega zdravja. Podobne skupne pristojnosti, kot jih za članice in EU navaja osnutek ustavne pogodbe, navajata za federacijo in federalne enote tako švicarska kot nemška ustava.

Ob tem velja omeniti, da pozna EU, podobno kot zvezne države, načelo primarnosti prava povezave – pravna pravila, sprejeta na ravni EU, prevladajo nad pravili notranjega pravnega reda članic.

6.2. DRŽAVLJANSTVO

Tudi državljanstvo osnutek ustavne pogodbe EU ureja podobno kot ustave zveznih držav. Državljeni EU imajo v skladu z omenjenim dokumentom dvojno državljanstvo – državljanstvo članice in državljanstvo EU.

Iz državljanstva povezave izhajajo podobne pravice kot v Švici, Nemčiji in ZDA. Poleg pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, izhajajo iz državljanstva predvsem politične pravice. Državljeni EU imajo pravico voliti in biti voljen na volitvah v evropski parlament in na občinskih volitvah v članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te članice. Državljeni EU imajo pravico na ozemlju tretje države, v kateri ni predstavništva članice, katere državljani so, uživati zaščito diplomatskih in konzularnih organov katere koli članice pod enakimi pogoji kot državljani te članice EU. Iz državljanstva unije izhaja tudi pravica naslavljanja peticije na evropski parlament, vlaganja pritožb pri evropskem varuhu človekovih pravic ter pravica do pisanja institucijam in posvetovalnim organom EU v katerem koli jeziku ustavne pogodbe in prejeti odgovor v istem jeziku.

6.3. INSTITUCIJE

Za lažjo primerjavo institucij EU z institucijami federacij oziroma konfederacij naj ponovno spomnim na Elazarjevo štiripartitno delitev institucionalne ureditve EU⁵⁶. Po avtorjevem mnenju je Svet ministrov primarno zakonodajno telo, Evropska komisija primarno izvršilno telo, Sodišče evropskih skupnosti sodno telo, Evropski parlament pa ima posvetovalno-svetovalno nalogo. Če lahko tako po avtorjevi analogiji nekoliko poenostavljeno Evropsko komisijo glede na sestavo in način delovanja primerjamo z zvezno vlado, Evropski parlament, kljub avtorjevi oznaki, da gre za posvetovalno telo, s spodnji domom zveznih parlamentov, Svet ministrov z zgornjim domom zveznih parlamentov in Sodišče EU z ustavnim oziroma vrhovnim sodiščem federacij, gre v primeru Evropskega sveta, ki ga osnutek ustavnega dokumenta povezave prav tako uvršča v institucionalni okvir EU, za precejšnjo podobnost z institucijami zgodovinskih konfederacij.

Podobnosti med Evropsko komisijo in zveznimi vladaми najdemo predvsem v njenih nalogah, nekoliko težja pa je primerjava z zvezno vlado glede na njeno sestavo. Del osnutka ustavne pogodbe EU, ki govori o institucijah unije, določa, da je glavna naloga komisije zakonodajna iniciativa, njen predstavnik pa z udeležbo na zasedanjih Sveta ministrov sodeluje tudi v zakonodajnem postopku. Komisija ima tudi izvršilno funkcijo, saj bdi nad izvajanjem skupnih politik povezave. V okviru svojih izvršilnih pristojnosti komisija upravlja tudi s proračunom povezave. Naloga komisije je v skladu z osnutkom tudi v zagotavljanju, da se zakonodaja EU spoštuje in pravilno uporablja, v primeru kršitve pravnega reda, pa lahko komisija proti članici sproži postopek pred sodiščem EU.

Podobno kot je zvezna vlada odgovorna parlamentu, je komisija odgovorna Evropskem parlamentu, ki lahko ob izglasovanju nezaupnice zahteva njen kolektivni odstop. Imenovanje članov zveznih vlad navadno poteka s strani predsednika države na predlog predsednika vlade⁵⁷, komisarje pa po ureditvi v osnutku ustavne pogodbe imenuje kar predsednik komisije, potrdi pa jih Evropski parlament.

⁵⁶Elazar, 1994: <http://www.jcpa.org/dje/articles/eu-instdev.htm> (20.01.2004)

⁵⁷Nemška ustava določa, da zvezne ministre na predlog zveznega kanclerja imenuje predsednik države (64/1). Podobno določilo je zapisano tudi v avstrijski ustavi, kjer imenuje zveznega kanclerja – in na njegovo priporočilo tudi člane vlade – predsednik države (70/1). Švicarska ustava pozna drugačen način oblikovanja zvezne vlade – ta se v Švici imenuje zvezni svet, njegove člane pa izvoli zvezna skupščina (175/2).

Parlamenti zveznih držav so običajno dvodomni. Spodnji dom predstavlja federacijo kot celoto, izvoljen je neposredno in je glavno zakonodajno telo v državi. Preko zgornjega doma pa se zakonodajnega postopka praviloma z enakopravnim glasom udeležujejo federalne enote.

Evropski parlament močno spominja na spodnji dom zveznih parlamentov predvsem z načinom izvolitve poslancev. Tudi poslanci Evropskega parlamenta so voljeni na neposrednih volitvah, sedeži v parlamentu pa so med članicami povezave razdeljeni glede na število prebivalcev članice. Najnižje število poslancev v Evropskem parlamentu je v osnutku ustavne pogodbe zakoličeno pri štirih sedežih na članico EU. Ob tem velja omeniti, da ima Evropski parlament v primerjavi s spodnjimi domovi zveznih parlamentov v zakonodajnem postopku zelo šibko vlogo. Osnutek ustavne pogodbe pristojnosti Evropskega parlamenta podrobno ne navaja, pogodbe Evropskih skupnosti pa parlamentu dodeljujejo predvsem posvetovalno funkcijo. V zakonodajnem postopku lahko tako Evropski parlament sodeluje z obveznim posvetovanjem, fakultativnim posvetovanjem, s sodelovanjem ali pa s soodločanjem. Podobno kot nacionalni parlamenti zveznih držav pa opravlja Evropski parlament proračunsko funkcijo – izglasuje sprejem proračuna EU. Svoja pooblastila za odločanje o proračunu sicer Evropski parlament uporablja predvsem za tisti del proračuna, ki se nanaša na neobvezno porabo (pri delu, ki se nanaša na obvezno porabo ima zadnjo besedo svet ministrov). Parlament opravlja tudi funkcijo nadzora, saj lahko, tako kot običajno nacionalni parlamenti vladi, izglasuje nezaupnico evropski komisiji

Če so v zgornjem domu zveznih parlamentov federalne enote praviloma zastopane z enakopravnim glasom, pa bi o enakopravnem zastopstvu članic EU v svetu ministrov težko govorili. Večino odločitev svet sprejema s kvalificirano večino. V veljavnem sistemu glasovanja članice ne sodelujejo z enakim glasom, saj so glasovi članic ponderirani. Po veljavnih pogodbah je število vseh glasov v svetu ministrov 87 in za sprejetje odločitve s kvalificirano večino je potrebnih vsaj 62 glasov. Nemčija, Francija, Italija in Velika Britanija imajo v svetu po deset glasov, Španija osem glasov, Belgija, Grčija, Nizozemska in Portugalska po pet glasov, Avstrija in Švedska po štiri glasove, Danska, Finska in Irska po tri glasove ter Luksemburg dva glasova (Guéguen, 2003: 53). Tako stoji za enim glasom Nemčije

8 milijonov prebivalcev, za enim glasom Luksemburga pa le 200.000 prebivalcev. Sistem večjim državam prinaša slabšo zastopanost glede na število prebivalcev in tako izpostavlja vprašanje legitimnosti odločitev, za katerimi ni večine prebivalstva EU. Zastopanost članic v svetu EU tako v precejšnji meri odstopa od praviloma enakopravne zastopanosti federalnih enot v zgornjih domovih zveznih parlamentov.

Osnutek ustavne pogodbe naj bi odpravil omenjeno ponderacijo glasov, saj uvaja sprejemanje odločitev v Svetu EU s kvalificirano oziroma dvojno večino. To sestavlja večina držav članic, ki predstavljajo najmanj tri petine prebivalstva EU. Kakšen sistem glasovanja bo v EU veljal v prihodnje, ni povsem jasno, saj so, kot omenjeno v uvodu, medvladna pogajanja o dokončnem besedilu osnutka ustavne pogodbe decembra 2003 zastala prav zaradi nestrinjanja članic glede prihodnjega načina glasovanja. Sistem ponderiranih glasov namreč Poljski in Španiji v primerjavi z največjimi članicami povezave, predvsem v primerjavi z Nemčijo in Francijo, zagotavlja relativno večjo glasovalno moč od glasovanja z dvojno večino, ki ga predlaga osnutek ustavne pogodbe⁵⁸.

Svet ministrov EU sestavljajo po en predstavnik vsake članice na ministrski ravni za vsako od njegovih sestav. Svet največkrat deluje kot zakonodajalec, saj potrjuje predloge evropske komisije, ki naj bi jih v skladu z osnutkom ustavne pogodbe izdajal v obliki evropskih zakonov oziroma evropskih okvirnih zakonov. Opravlja tudi proračunsko funkcijo in funkcijo oblikovanja politik in usklajevanja. Svet ministrov lahko v nasprotju z zgornjimi domovi nacionalnih parlamentov, zaseda v različnih sestavah, med katerimi osnutek ustavne pogodbe EU navaja Svet za zakonodajo in splošne zadeve in Svet za zunanje zadeve. Druge sestave sveta z evropskim sklepom določa Evropski svet. Svet EU je glede sprejemanja odločitev na področju SZVP precej blizu institucijam, ki so jih poznale konfederacije. Tako je zvezni zbor, v katerem so sedeli predstavniki članic konfederacije, poznala tako Švicarska konfederacija kot Utrechtska unija, pa tudi Nemška zveza. Glede na to, da so omenjene zgodovinske

⁵⁸V skladu z 2. členom priloge k ustavi za Evropo, ki navaja določbe o ponderiranju glasov v Evropskem svetu in Svetu ministrov z veljavnostjo do 1. novembra 2009, je najvišje število glasov v svetu EU 321, za sprejem odločitve s kvalificirano večino pa je potrebnih najmanj 232 glasov. Nemčija, Francija, Italija in Velika Britanija imajo v svetu ministrov vsaka po 29 glasov, Poljska in Španija pa 27 glasov. Nizozemska ima 13 glasov, Belgija, Češka, Grčija, Madžarska, Portugalska imajo po 12 glasov, Avstrija in Švedska 10 glasov, Danska, Irska, Litva, Slovaška in Finska sedem glasov, Estonija, Ciper, Latvija, Luksemburg in Slovenija štiri glasove in Malta tri glasove (Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo: Protokol o zastopanosti državljanov v Evropskem parlamentu in ponderiranju glasov v Evropskem svetu in Svetu ministrov).

konfederacije nastale predvsem zaradi skupne obrambe članic, je zbor odločal predvsem o razglašanju vojn in sklepanju miru, večino odločitev pa je praviloma sprejemal s soglasjem. Tudi Svet EU na področju SVZP odloča s soglasjem.

Na zvezni zbor močno spominja tudi Evropski svet, ki ga sestavljajo voditelji članic ali voditelji vlad članic skupaj s predsednikom Evropskega sveta in predsednikom komisije. Svet naj bi se v skladu z osnutkom ustavne pogodbe EU sestajal podobno kot zbori konfederacij v enakih časovnih razmikih, to je četrletno, sestane pa se lahko tudi na izrednih zasedanjih. Evropski svet, ki ne izvršuje zakonodajne funkcije, temveč daje EU potreben zagon za njen razvoj in opredeljuje njene splošne politične usmeritve in prednostne naloge, odloča s soglasjem. Osnutek ustavne pogodbe uvaja tudi predsednika Evropskega sveta z dveipolletnim mandatom, ki naj bi med drugim EU zagotovil zunanje zastopanje, ki se nanaša na njeno skupno zunanjo in varnostno politiko, brez poseganja v pristojnosti ministra za zunanje zadeve.

Če v sporih med federativnimi enotami in federacijo običajno odloča ustavno oziroma vrhovno sodišče, ima v EU pristojnost reševanja sporov v skladu z osnutkom ustavne pogodbe povezave Sodišče EU.

6.4. SPREJEMANJE USTAVNIH DOPOLNIL

V skladu z osnutkom ustavne pogodbe sodelujejo v postopku revizije ustavnega dokumenta EU vse članice povezave. Predlog za spremembo ustavnega dokumenta lahko Svetu ministrov poda vlada katere koli članice, Evropski parlament ali Evropska komisija, po posvetu Evropskega sveta z Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo pa je v pogodbi predviden sklic konvencije, ki jo sestavljajo predstavniki nacionalnih parlamentov članic, voditeljev držav ali vlad članic, Evropskega parlamenta in Evropske komisije. Sklic konvencije ni nujen, če ga obseg predlaganih sprememb ne opravičuje. Postopek sprejemanja sprememb se nadaljuje s sklicem medvladne konference in zaključi z ratifikacijo sprememb v vseh članicah povezave.

V predstavljenih federacijah poteka sprejemanje ustavnih dopolnil različno, v vseh pa ustava federalnim enotam, tako kot osnutek ustavne pogodbe članicam EU, zagotavlja sodelovanje v postopkih revizije ustave. V Nemčiji morata tako sprejem ustavnega dopolnila potrditi dve tretjini poslancev zveznega zbora in dve tretjini članov zveznega sveta, v ZDA sprejema dopolnila k ustavi posebna konvencija, ratificira pa zakonodajno telo, v Švici pa o ustavnih dopolnilih odločajo državljani na referendumu.

6.5. ZUNANJA POLITIKA IN OBRAMBA

Da je sodelovanje na področju SVZP unijo približalo ureditvi, značilni za konfederacijo ZDA, Utrechtsko unijo, Švicarsko konfederacijo in Nemško zvezo, trdi Burgess (Burgess, 2000:266). Vodenje SZVP v skladu z osnutkom ustavne pogodbe ostaja članicam EU, a morajo članice povezave spoštovati nekatere obveznosti. Pogodba navaja, da članice EU dejavno in brez pridržkov podpirajo SZVP unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti ter upoštevajo akte, ki jih EU sprejme na tem področju. Ob tem se vzdržijo vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi EU ali ki bi lahko oslabilo njeno učinkovitost.

Osnutek ustavne pogodbe EU navaja, da naj bi pristojnosti EU v zadevah SZVP zajemale vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki se nanašajo na varnost EU, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi k skupni obrambi. Prav v zametkih skupne obrambe EU pa lahko najdem vzporednico z zgodovinskimi konfederacijam. Tako Švicarska konfederacija kot Utrechtska unija in Nemška zveza so imele lastno skupno vojsko, ki so jo sestavljali kontingenti posameznih članic.

Tudi voditelji EU so decembra 2003 na vrhunskem zasedanju v Bruslju podprli načrte za oblikovanje samostojne unijine enote za vojaško načrtovanje. Med drugim naj bi ta enota s sedežem v Bruslju načrtovala in vodila samostojne unijine operacije, do katerih naj bi prišlo v primeru, če se zanje ne bi odločila zveza NATO oziroma jih ne bi prevzelo katero od nacionalnih poveljstev. Ta enota naj bi delovala tudi kot zveza med članicami pri nalogah, kot so predvidevanje in preprečevanje kriz in konfliktov, načrtovala in usklajevala naj bi civilne operacije, se ukvarjala s strateškim načrtovanjem za skupne civilne in vojaške operacije ter pomagala nacionalnim poveljstvom pri izvajanju samostojnih operacij.

Enota naj bi dejansko imela dva dela, in sicer strateškega ter operativnega, ki bi delovala ločeno. Operativni del naj bi bil pristojen in vzpostavljen le za posamezne operacije, ki naj bi jih načrtoval in vodil in ne bo imel statusa stalnega poveljstva. EU pa naj bi imela tudi svojo stalno enoto za načrtovanje na vojaškem sedežu zveze NATO v belgijskem Monsu – ta naj bi nastala iz sedanje začasne enote.

6.6. MOŽNOST IZSTOPA IZ ZVEZE

Od ustavne ureditve in običajne prakse zveznih držav pa osnutek ustavnega dokumenta EU odstopa tudi z določbo, ki članicam EU omogoča izstop iz povezave. Določb o možnosti odstopa od konfederalne pogodbe v pogodbah Švicarske konfederacije, Utrechtske unije in Nemške zveze nisem našla, vendar nekateri avtorji, predstavljeni v drugem poglavju diplomskega dela trdijo, da lahko praviloma vsaka članica po lastni presoji izstopi iz konfederacije.

Osnutek ustavne pogodbe EU tako navaja, da se lahko vsaka članica EU v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči, da bo izstopila iz povezave oziroma lahko povezava v primeru hujših kršitev zamrzne pravice članstva za posamezno državo.

* * *

Iz primerjave Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo z zveznimi ustavami Švice, Nemčije in ZDA ter s konfederalnimi pogodbami Švicarske konfederacije, Utrechtske unije in Nemške zveze lahko ugotovim, da osnutek ustavne pogodbe Evropsko unijo na nekaterih področjih ureja s federalnimi elementi, na drugih pa s konfederalnimi elementi.

Federativne elemente osnutek ustavne pogodbe po mojem mnenju ohranja na tistih področjih, za katere so članice EU ocenile, da jih lažje in učinkoviteje urejajo na ravni povezave. Področje delitve pristojnosti pa dokazuje, da gre lahko pri ureditvi EU tudi znotraj

posameznega področja za splet federativne in konfederativne ureditve. Osnutek delitev pristojnosti ureja podobno kot zvezne ustave. Vodenje zunanje in varnostne politike pa ostaja v nasprotju z zveznimi ustavami najboljše varovana pristojnost posamezne članice unije. Razloge gre iskati predvsem v različnih zgodovinskih izkušnjah članic EU in v njihovih nacionalno definiranih zunanjepolitičnih interesih⁵⁹. EU sicer razvija lastno SZVP, konkretne odločitve v okviru SZVP, še zlasti glede vprašanj skupne obrambne politike, pa naj bi članice EU podobno kot članice konfederacij tudi v prihodnje sprejemale s soglasjem. Podrobnejše ugotovitve iz primerjave naštetih dokumentov podajam v sklepnem delu diplomskega dela.

⁵⁹Glej Nusdorfer, Vatovec, 2003: 51

7. SKLEP

Ali osnutek ustavne pogodbe EU napoveduje uresničitev Schumanovega načrta o postopnem nastanku Evropske federacije? Ali gre le za potrditev besed Giscarda d'Estainga, da pri povezovanju evropskih držav ne gre za nastajanje federalne države, temveč le za nekatere skupne pristojnosti EU in njenih članic⁶⁰?

Na podlagi primerjalne analize osnutka ustavne pogodbe EU s predstavljenimi ustavami Švice, Nemčije in ZDA ter konfederalnimi pogodbami Švicarske konfederacije, Nemške zveze in Utrechtske unije lahko potrdim, da osnutek ustavne pogodbe delitev pristojnosti med EU in članicami ureja podobno, kot delitev pristojnosti urejajo ustave federalnih držav. Delitev pristojnosti med članicami in EU je urejena na domnevi pristojnosti v korist članic, saj lahko EU deluje le na tistih področjih, ki so bila nanjo prenesena, vse pristojnosti, ki ji v osnutku niso podeljene, pa ostanejo državam članicam.

Če se vrnem na besede Giscarda d'Estainga o nekaterih skupnih pristojnostih EU in njenih članic, lahko na podlagi osnutka ustavne pogodbe EU ugotovim, da je seznam skupnih oziroma deljenih pristojnosti precej dolg in podoben navedbam o skupnih pristojnostih federacije in federalnih enot v švicarski in nemški ustavi. EU ima sicer, podobno kot omenjeni federaciji pa tudi ZDA, med drugim izključno pristojnost nad notranjim trgov, trgovinsko politiko, carinsko unijo in monetarno politiko. Članice EU pa imajo v skladu z osnutkom ustavne pogodbe EU, za razliko od federalnih enot Švice, Nemčije in ZDA, izključno pristojnost vodenja zunanjih odnosov.

Tudi državljanstvo osnutek ustavne pogodbe EU ureja podobno kot ustave zveznih držav. Državljanji EU imajo v skladu z omenjenim dokumentom dvojno državljanstvo. Iz državljanstva povezave izhajajo podobne pravice kot v Švici, Nemčiji in ZDA, ki poleg pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic vključujejo predvsem politične pravice.

⁶⁰<http://www.sta.si/vest.php?id=736118> (09.08.2003)

Če lahko iz naštetega potrdim prvi del v uvodu postavljene hipoteze, da se federalna ureditev EU v osnutku ustavnega dokumenta odraža predvsem v delitvi pristojnosti med EU in njenimi članicami in načinom ureditve državljanstva prebivalcev povezave, pa hipoteza glede federalne ureditve v sestavi ter delovanju institucij EU drži le delno.

Podobnosti med Evropsko komisijo in zveznimi vladami najdemo predvsem v njenih nalogah, še zlasti kar zadeva zakonodajno iniciativo, nekoliko težja pa je primerjava z zvezno vlado glede na njeno sestavo. Komisija ima podobno kot zvezne vlade tudi izvršilno funkcijo, saj bdi nad izvajanjem skupnih politik povezave, v okviru svojih izvršilnih pristojnosti pa komisija upravlja tudi s proračunom povezave. Podobno kot je zvezna vlada odgovorna parlamentu, je komisija odgovorna Evropskem parlamentu.

Parlamenti zveznih držav so običajno dvodomni. Spodnji dom predstavlja federacijo kot celoto, izvoljen je neposredno in je glavno zakonodajno telo v državi. Evropski parlament na spodnji dom zveznega parlamenta spominja predvsem po načinu izvolitve, glede na pristojnosti pa igra v primerjavi z zveznimi parlamenti bolj posvetovalno kot pa glavno zakonodajno vlogo.

V nasprotju z zgornjimi domovi zveznih parlamentov, kjer so federalne enote praviloma zastopane z enakopravnim glasom, imajo v Svetu EU na podlagi ponderacije članice unije različno število in težo glasov. Svet se lahko v nasprotju s stalno sestavo zgornjega doma zveznih parlamentov, sestaja v različnih sestavah.

Pri urejanju področja SZVP svet EU sprejema odločitve soglasno in tako močno spominja na zvezni zbor, ki so ga kot glavni organ poznale konfederacije. Zvezni zbor, ki je odločal predvsem o razglašanju vojn in sklepanju miru, je praviloma večino odločitev sprejemal s soglasjem.

Na zvezni zbor močno spominja tudi Evropski svet, ki ga sestavljajo voditelji članic ali voditelji vlad članic skupaj s predsednikom Evropskega sveta in predsednikom komisije. Svet naj bi se v skladu z osnutkom ustavne pogodbe EU sestajal podobno kot zbori konfederacij v enakih časovnih razmikih, to je četrletno, sestane pa se lahko tudi na izrednih zasedanjih.

Če v sporih med federativnimi enotami in federacijo običajno odloča ustavno oziroma vrhovno sodišče, ima v EU pristojnost reševanja sporov sodišče EU. Podobno kot ustave zveznih dežel osnutek ustavne pogodbe EU članicam zagotavlja sodelovanje pri reviziji ustavnega dokumenta.

V hipotezi sem predpostavila, da osnutek ustavne pogodbe EU ohranja elemente konfederativne ureditve na področju obrambnega sodelovanja med članicami povezave in z uvedbo možnosti izstopa iz povezave. Osnutek ustavne pogodbe EU navaja, da naj bi pristojnosti EU v zadevah SZVP zajemale vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki se nanašajo na varnost EU, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi k skupni obrambi. Prav v zametkih skupne obrambe EU lahko najdem vzporednico z zgodovinskimi konfederacijam. Tako Švicarska konfederacija, kot Utrechtska unija in Nemška zveza so nastale predvsem iz obrambnih razlogov in so imele lastno skupno vojsko, ki so jo sestavljali kontingenti posameznih članic. Tudi voditelji EU so decembra 2003 na vrhunskem zasedanju v Bruslju podprli načrte za oblikovanje samostojne unijine enote za vojaško načrtovanje in vodenje unijinih operacij.

Hipotezo lahko potrdim tudi glede možnosti izstopa iz povezave, saj osnutek ustavne pogodbe EU navaja, da lahko vsaka članica EU v skladu s svojimi ustavnimi pravili odloči, da bo izstopila iz povezave oziroma lahko povezava v primeru hujših kršitev zamrzne pravice članstva za posamezno državo.

Iz naštetega lahko potrdim osnovno hipotezo, postavljeno v uvodu, da osnutek ustavne pogodbe EU predvideva federativno ureditev povezave, ohranja pa tudi nekatere konfederativne elemente, zato gre pri EU za »sui generis« ureditev povezave.

Bučar in Brinarjeva se strinjata, da evropske države s povezovanjem v EU »tvorijo nekakšno federacijo, ki je bliže konceptu konfederacije in, ki jo je potrebno klasificirati kot federacijo sui generis ali bolje, kot skupnost držav za razliko od zveze držav (konfederacije) ali državne zveze (federacije)« (Bučar, Birnar, 2003: 406).

Podobno trdi tudi Burgess. Kot meni, gre v primeru EU za novo obliko "konfederalne-federalne" unije. Novi evropski model konfederalne unije je nadomestil klasični ameriški model federacije, zato nove konfederacije (oz. oblike povezave) ne smemo mešati z njenimi zgodovinskimi predhodnicami. Gre namreč za nov, drugačen model unije – bolj trden in v nekaterih pogledih bolj integriran kot zgodovinski modeli konfederacij, a manj centraliziran od modernih federacij (Burgess, 2000: 269).

Strinjam se, da gre v primeru EU za nov model povezovanja držav. Vendar je po mojem mnenju strah nekaterih članic EU pred izrecnim omenjanjem federalizma oziroma pred besedo »federalen«, kljub temu da EU zlasti na področju delitve pristojnosti deluje kot federalna država, odveč. Ni namreč pomembno, ali se EU razvija v smeri federalne države ali konfederalne zveze. Menim, da je pomembno predvsem, da EU v svoje institucionalno delovanje uvaja tiste rešitve – pa naj bodo to federalne, konfederalne ali povsem nove, ki je ne bodo naredile za okorno birokratsko strukturo, temveč ji bodo preko uravnoveženih notranjih razmerij omogočile postati dejaven in učinkovit akter na mednarodnem prizorišču.

Učinkovitost povezave pa ni odvisna le od njene institucionalne urejenosti. Da bo sprejemanje odločitev v družbi petindvajsetih držav bolj zapleteno kot doslej, je dokazala medvladna konferenca decembra 2003. Medvladna pogajanja so se ustavila predvsem zaradi pomanjkanja politične volje držav za sklepanje kompromisov. Po mojem mnenju je omenjena konferenca dobra šola za vse sedanje in prihodnje članice povezave, da EU s petindvajsetimi članicami ne glede na svojo ureditev brez kompromisov ne bo le neučinkovita, temveč se postavlja pod vprašaj tudi njen nadaljnji obstoj.

Da brez kompromisov ne bo šlo, opozarja tudi Irska, ki je 1. januarja 2004 prevzela predsedovanje EU. Država je na neuspeli medvladni konferenci decembra 2003 dobila zadolžitev, da na podlagi posvetovanj ugotovi stališča članic in pristopnic EU glede nadaljevanja medvladnih pogajanj o ustavni pogodbi povezave. Irski predsednik vlade Bertie Ahern je kot predsedujoči EU v Dublinu do spomladanskega vrha povezave gostil vrsto evropskih voditeljev in z njimi razpravljal o odprtih vprašanjih glede osnutka ustavne pogodbe in o ponovnem zagonu medvladnih pogajanj.

25. in 26. marca 2004 je na rednem vrhunskem zasedanju EU Ahern voditeljem članic EU pojasnil, da ostaja glede osnutka ustavne pogodbe EU na mizi odprtih kakšnih dvajset vprašanj, o večini pa naj bi bilo po njegovih besedah dogovor razmeroma lahko doseči. Ključne odprte točke glede ustavne pogodbe so po Ahernovi oceni tri: dogovor o načinu glasovanja v Svetu EU, sestava Evropske komisije in najnižje število poslancev na članico v Evropskem parlamentu. Ob tem je irski premier izpostavil glasovanje v Svetu EU za katerega je zatrdil, da države pristajajo na sprejemanje odločitev z dvojno večino predvideno v osnutku ustavne pogodbe, vendar pa ostaja odprto vprašanje, kakšno razmerje med številom držav in številom prebivalstva bo dvojna večina predstavljala. Voditelji so spomladanski vrh EU sklenili z dogovorom, da bo EU ustavno pogodba sprejela najkasneje do prihodnjega rednega vrha EU, ki bo 17. in 18. junija 2004⁶¹.

Z morebitnim sprejetjem do junijskega vrha ustava EU še ne bo stopila v veljavo. Za evropskimi voditelji bodo na potezi parlamenti članic, ki bodo morali dokument ratificirati. Kar nekaj članic povezave pa je že napovedalo, da bodo o sprejetju ustavne pogodbe EU odločali državljani na referendumu. Le Nemčija, Belgija, Švedska in Velika Britanija zaenkrat izključujejo možnost sprejema ustave na referendumu, ostale članice EU, pa tudi nekatere pristopnice (med njimi Poljska, Madžarska, Estonija, Malta in Ciper) pa razmišljajo o glasovanju na referendumu⁶².

⁶¹<http://www.sta.si/vest.php?id=819264> (31.03.2004)

⁶²<http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=14857> (31.03.2004)

Izjava za sklepno listino o podpisu Pogodbe o ustavi⁶³ pa predvidi ravnanje EU, če bi v kateri od članic unije prišlo do zapletov pri ratifikaciji ustavne pogodbe. Če bodo dve leti po podpisu Pogodbe o ustavi dokument ratificirale štiri petine članic in bo imela ena ali več članic težave v postopku ratifikacije izjava določa, da se zadeva odstopi Evropskemu svetu. Tu pa se zgodba o prvi ustavni pogodbi EU zelo približa svojemu začetku. Možnosti, da bo sprejem ustavne pogodbe v članicah povezave potekal gladko ne izključujem, morebitni »ne« ustavni pogodbi katere izmed članic povezave pa utegne v EU v prihodnje ponovno močno razgreti politično ozračje.

⁶³Glej protokole in izjave, ki sledijo splošnim in končnim določbam Osnutka pogodbe o ustavi za Evropo.

8. LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan (1994): Federalizem in decentralizacija: Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot. Karantanija, Ljubljana.
2. Brezovšek Marjan (1990): Federalizem in demokracija. V: Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.): (Kon)federalizem; večinsko določanje in konsenz. Zbornik referatov. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 55-67.
3. Bealey, Frank (1999): The Blackwell Dictionary of Political Science. Blackwell Publishers Inc., Oxford.
4. Brinar, Irena (2003): Stanje in prihodnost evropske ustave. V: Gaber, Slavko, Šabič, Zlatko, Žagar, Mitja (ur.): Prihodnost Evropske unije. Zbornik. Državni zbor RS, Ljubljana, str. 180-203.
5. Bučar, Bojko in Brinar, Irena (2003): Predlog ustavne pogodbe o Evropski uniji – revolucija ali status quo ante? Teorija in praksa, 40, 3, str. 405-425.
6. Burgess, Michael (2000): Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000. Routledge – Taylor & Francis Group, London.
7. Duchacek, Ivo, D. (1986): The Territorial Dimension of Politics within, among and across Nations. Westview Press, Inc. Colorado, United States of America.
8. Elazar, Daniel J. (1984): Federalism and Political Integration. University Press of America. Lanham, str. 1-57.
9. Evans, Graham in Newnham, Jeffrey (1998): The Penguin Dictionary of International Relations. Penguin Books Ltd, London.
10. Grad, Franc in Kaučič, Igor (1997): Ustavno pravo Slovenije. Visoka policijsko-varnostna

šola, Ljubljana.

11. Grilc, Peter in Ilešič, Tomaž (2001): Pravo Evropske unije, 1. knjiga. Cankarjeva založba, Ljubljana.
12. Guéguen, Daniel (2003): Poslovni vodnik po evropskih institucijah. Gospodarska zbornica Slovenije, Ljubljana.
13. Hague Rod in Harrop, Martin in Breslin, Shaun (1998): Comparative government and politics (4th Edition). MacMillan Press Ltd, London.
14. Kossman, Ernst H. in Mellink, Albert F. (1974): Texts concerning the Revolt of the Netherland. Cambridge University Press, London, str. 165-173.
15. Kristan, Ivan (1990): Federalizem in demokratični centralizem. V: Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.): (Kon)federalizem; večinsko določanje in konsenz. Zbornik referatov. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 37-48.
16. Kristan, Ivan (1996): Ustavnost in zakonitost. V: Franc Grad, Igor Kaučič, Ciril Ribičič: Državan ureditev Slovenije. ČZ Uradni list RS, Ljubljana, str 311-325.
17. Lenaerts, Koen in Van Nuffel, Piet (1999): Constitutional Law of the European Union. Sweet & Maxwell Ltd, London, str. 3-45.
18. Lešnik, Avgust (2000): Od despotizma k demokraciji. Založba Modrijan, Ljubljana.
19. Lintner, Valerio in Mazey Sonia (1991): The European Community: Economic and Political Aspects. McGraw-Hill Book Company, London, str. 19-29.
20. Lübbe, Hermann (1995): Föderalismus und Regionalismus in der Europäischen Union. V: Erner Weidenfeld (Hrsg.) : Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, str. 111-126.

21. Nusdorfer, Radica in Vatovec, Katarina (2003): Komunitarizacija skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije – vedno zgolj možnost ali kdaj tudi realnost? V: Gaber, Slavko, Šabič, Zlatko, Žagar, Mitja (ur.): Prihodnost Evropske unije. Zbornik. Državni zbor RS, Ljubljana, str. 41-57.
22. Pavčnik, Marijan in Mavčič Arne (2000): Ustavno sodstvo. Cankarjeva založba, Ljubljana.
23. Pitamic, Leonid (1996): Država. Cankarjeva založba, Ljubljana.
24. Ribarič, Miha (1990): Od soglasja do konfederacije. V: Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.): (Kon)federalizem; večinsko določanje in konsenz. Zbornik referatov. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 49-54.
25. Rupnik, Anton (1987): Švicarska čarobna formula CH. Založba Borec, Ljubljana.
26. Schermers, Henry (1972): International Institutional Law. A.W. Sijthoff International Publishing Company, Leiden.
27. Šabič, Zlatko in Rejec, Katja (2003): Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti. V: Gaber, Slavko, Šabič, Zlatko, Žagar, Mitja (ur.): Prihodnost Evropske unije. Zbornik. Državni zbor RS, Ljubljana, str. 73-94.
28. Weiler, Joseph H. H. (2002): Ustava Evrope. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani , Ljubljana.
29. Žagar, Mitja (1990): Mit, utvara ali realna možnost. V: Stane Kranjc in Berni Strmčnik (ur.): (Kon)federalizem; večinsko določanje in konsenz. Zbornik referatov. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 157-174.

9. VIRI

1. Maastrichtska pogodba
<http://www.europa.eu.int/abc/obj/treaties/de/detoc01.htm> (09.08.2003)
2. Amsterdamska pogodba
<http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre546.html> (09.08.2003)
3. Niška pogodba
http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf (09.08.2003)
4. Laekenska deklaracija
<http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf> (09.08.2003)
5. Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.de03.pdf> (09.08.2003)
6. Zvezna ustava Švicarske konfederacije
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html (09.01.2004)
7. Temeljni zakon zvezne Republike Nemčije
http://www.oefre.unibe.ch/law/the_basic_law.pdf (09.01.2004)
8. Ustava Združenih držav Amerike
<http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html> (09.01.2004)
9. Pogodba o nastanku Večne zveze – Švicarske konfederacije
http://www.oefre.unibe.ch/law/verfassungsgeschichte/1291_ruetlischwur.html
(25.01.2004)
10. Zvezna pogodba Švicarske konfederacije
<http://www.cx.unibe.ch/oefre/vfgeschichte/schweiz/BV1815.htm> (25.01.2004)

11. Nemška zvezna sklepna listina
<http://www.documentarchiv.de/da/fs-verfassungen.html> (25.01.2004)
12. Ustava Avstrije
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/au00000_.html (26.03.2004)
13. Elazar, Daniel J. (1994): Federal System of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangement.
<http://www.jcpa.org/dje/books/fedsysworld-intro.htm> (20.01.2004)
14. Elazar, Daniel J. (1994a): Lines of Institutional Development in the European Union.
<http://www.jcpa.org/dje/articles/eu-instdev.htm> (20.01.2004)
15. http://www.wikipedia.org/wiki/Union_of_Utrecht (11.03.2003)
16. http://www.oefre.unibe.ch/law/verfassungsgeschichte/1291_ruetlischwur.html
(25.01.2004)
17. <http://www.thueringen.de/de/index.asp?unten=http://www.thueringen.de/de/lzt/politik/politsys/dtbund/content.html> (16.01.2004)
18. <http://www.cx.unibe.ch/oefre/vfgeschichte/schweiz/BV1815.htm> (16.1.2004)
19. <http://www.verfassungen.purespace.de/bundesakte15.htm> (10.1.2004)
20. <http://www.s.shuttle.de/fw100/gw/dbund1.htm> (16.1.2004)
21. <http://www.sta.si/vest.php?id=736118> (09.08.2003)
22. <http://www.sta.si/vest.php?id=819264> (31.03.2004)
23. <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=14857> (31.03.2004)