

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Pia Fortič

**Primerjava pristojnosti Evropske komisije, Evropskega parlamenta in
Sveta EU od njihove ustanovitve do danes**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Pia Fortič

Mentorica: doc. dr. Cirila Toplak

**Primerjava pristojnosti Evropske komisije, Evropskega parlamenta in
Sveta EU od njihove ustanovitve do danes**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

Primerjava pristojnosti Evropske komisije, Evropskega parlamenta in Sveta EU od njihove ustanovitve do danes

Cilj te naloge je preučiti dinamiko odnosov med glavnimi institucijami evropskega institucionalnega trikotnika (Evropska komisija, Evropski parlament in Svet Evropske unije) in opredeliti politični sistem Evropske unije (EU). EU predstavlja nov način oblikovanja politik med nacionalnimi državami, ki so del svojih suverenih pristojnosti prenesle na skupne institucije. Te institucije tvorijo evropski politični sistem, ki pa ne ustreza klasični shemi države, saj ne obstaja stroga ločitev oblasti, poleg tega pa porazdelitev moči med institucijami ni statična, temveč se stalno spreminja. Ob ustanovitvi Evropskih skupnosti je bila evropska oblast organizirana po načelih medvladnega sodelovanja. Evropski parlament je bil povsem obrobna institucija z izključno posvetovalno funkcijo. V procesih evropske integracije je nato postopoma pridobil proračunske, nato pa še zakonodajne in političnonadzorne pristojnosti. Kljub temu so njegove pristojnosti v primerjavi s Svetom EU in z nacionalnimi parlamenti še vedno omejene, zato lahko govorimo le o delni parlamentarizaciji političnega sistema EU. Razmerje med evropskimi institucijami ter med le-temi in državami članicami kaže tudi na postopno federalizacijo političnega sistema.

Ključne besede: Evropska komisija, Evropski parlament, Svet EU, sprejemanje odločitev, institucionalno ravnotežje

Comparison of competences of European Commission, European Parliament and Council of EU from their creation up today

The aim of this document is to analyze the dynamics of relations between main institutions of the European institutional triangle (European Commission, European Parliament and Council of European Union) and to define a political system of the European Union (EU). EU represents new ways of policy-making between national states which have transferred a part of their sovereign competences to common EU institutions. These institutions form the European political system which does not correspond to a classical scheme of government, as there is no strict separation of powers. Furthermore, the distribution of powers between institutions is not static and is constantly changing. When European Communities were founded, the political power was organized by principles of intergovernmental cooperation. European Parliament was an entirely marginal institution with a pure consultative function. During the process of European integration it has gradually acquired first budgetary and then legislative and supervisory competences. However, its competences are still limited, compared to those of Council of EU or national parliaments. Therefore, we can only speak of a partial parliamentarization of the EU political system. The relations between institutions as well as the relations between them and Member States reflect a gradual federalization of the political system.

Keywords: European Commission, European Parliament, Council of EU, decision-making, institutional balance

KAZALO

1	UVOD – METODOLOŠKI OKVIR	7
1.1	Opredelitev problema in cilja.....	7
1.2	Hipotezi.....	7
1.3	Metode in tehnike	7
2	EVROPSKA UNIJA – KONTEKST, NASTANEK IN RAZVOJ.....	8
3	TEORETSKI OKVIR – FEDERALIZEM IN PARLAMENTARNI SISTEM.....	10
3.1	Ločitev oblasti.....	10
3.2	Polparlamentarni sistem.....	11
3.3	Federalizem.....	12
4	FAZE INSTITUCIONALNEGA RAZVOJA EVROPSKE UNIJE.....	15
4.1	Ustanovitev Evropskih skupnosti in konsolidacija	16
4.1.1	Svet Evropskih skupnosti.....	19
4.1.2	Evropska komisija.....	21
4.1.3	Evropski parlament	24
4.1.4	Nadaljnji razvoj integracijskih procesov	27
4.2	Enotni evropski akt	30
4.2.1	Svet: demokratizacija sprejemanja odločitev – razširitev večinskega odločanja	32
4.2.2	Evropski parlament: povečanje pristojnosti v procesu sprejemanja odločitev	33
4.2.3	Evropska komisija: okrepitev izvršilne vloge in povečanje avtoritete	34
4.2.4	Institucionalizacija Evropskega sveta	34
4.3	Maastricht	34
4.3.1	Opredelitev vloge Evropskega sveta.....	36
4.3.2	Nadaljnji razvoj zakonodajnih pristojnosti Evropskega parlamenta	36
4.3.3	Nadaljnji razvoj političnonadzornih pristojnosti Evropskega parlamenta.....	38
4.3.4	Nadaljnja demokratizacija odločanja in druge spremembe v Svetu	39

4.3.5	Nov način imenovanja Evropske komisije	39
4.3.6	Drugi in tretji steber	40
4.4	Amsterdam in Nica	40
4.4.1	Razširitev glasovanja s kvalificirano večino v Svetu	41
4.4.2	Spremembe glede Evropske komisije	42
4.4.3	Razširitev in poenostavitev postopka soodločanja ter razširitev postopka privolitve.....	43
4.4.4	Spremenjena sestava Evropske komisije	44
4.4.5	Spremenjeno odločanje v Svetu.....	45
4.4.6	Evropski parlament.....	46
4.5	Poskus racionalizacije – Ustava in Lizbonska pogodba	46
4.5.1	Parlament	49
4.5.2	Evropski svet.....	50
4.5.3	Svet	50
4.5.4	Komisija.....	51
5	KOMPARATIVNA ANALIZA PRISTOJNOSTI IZBRANIH INSTITUCIJ	52
5.1	Evropska komisija.....	52
5.2	Evropski parlament	57
5.3	Svet Evropske unije	64
6	SKLEP	69
7	LITERATURA	76

SEZNAM KRATIC

EEA	Enotni evropski akt
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija
EOS	Evropska obrambna skupnost
EP	Evropski parlament
ES	Evropska skupnost
ESi	Evropske skupnosti
ESJE	Evropska skupnost za jedrsko energijo
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
OPEU	Osnutek pogodbe o Evropski uniji
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PEGS	Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PESPJ	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo
PEU	Pogodba o Evropski uniji

1 UVOD – METODOLOŠKI OKVIR

1.1 Opredelitev problema in cilja

Pristojnosti in odgovornosti institucij Evropske unije se stalno spreminjajo. To vpliva na procese sprejemanja odločitev, ki so zaradi primarnosti prava EU zavezujoče za vse države članice in imajo posledično velik vpliv na vsakdanje življenje evropskih državljanov.

Z analizo in primerjavo razvoja pristojnosti glavnih odločevalskih institucij Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament in Svet EU) bomo skušali določiti težo posamezne institucije v evropskem 'institucionalnem trikotniku'. Na podlagi teh ugotovitev bomo poskusili opredeliti naravo političnega sistema EU in njegov možen prihodnji razvoj.

1.2 Hipotezi

H1: Oblast v Evropskih skupnostih oz. v Evropski uniji je organizirana po federalnih načelih.

H2: Ravnotežje med različnimi deli oblasti se stalno razvija in spreminja. Na začetku evropskih integracijskih procesov so bile Evropske skupnosti organizirane po načelu medvladnega sodelovanja, sčasoma pa se način organizacije oblasti vedno bolj približuje parlamentarni logiki. Ureditev aktualne Evropske unije lahko opredelimo kot profederalni polparlamentarni sistem.

1.3 Metode in tehnike

Komparativna analiza primarnih in sekundarnih virov.

Primerjanje predstavlja osnovno operacijo človeške inteligence in pomeni povezovanje elementov med seboj, njihovo razvrščanje, posploševanje, iskanje vzročnih povezav itd. (Seiler 2004, 7).

2 EVROPSKA UNIJA – KONTEKST, NASTANEK IN RAZVOJ

Države članice so se za doseganje svojih ciljev odrekle delu svojih suverenih pristojnosti in jih prenesle na Unijo, vendar to prenašanje suverenosti ni bilo enakomerno in enako intenzivno na vseh področjih in v vseh časovnih obdobjih.

Evropska unija ni nova zunanja oblast, temveč je nov način oblikovanja politik med suverenimi državami (Magnette 2006), ki so zaradi naraščajoče gospodarske, vojaške in ekološke soodvisnosti prisiljene vse bolj koordinirati svoje politike. Prvotni cilj evropskega povezovanja je bil v največji meri političen, vendar pa je ustanovitev skupnega trga poudarila skupnost gospodarske narave (Quermonne 2009, 7), zato se je evropska integracija nenehno poglobljala – najprej na gospodarskem, nato pa tudi na političnem področju.

Institucionalna organizacija Evropskih skupnosti temelji na načelih, nepoznanih do leta 1951. Zaradi njene specifičnosti Skupnosti ne moremo opredeliti kot mednarodno organizacijo¹. Ker gre pri teh izključno za sodelovanje držav, imajo medvladno strukturo – odločitve mednarodnih organizacij ne morejo zavezovati držav članic proti njihovi volji, zato odločanje temelji na soglasju (Tratnik 2004). Pri Evropskih skupnostih gre poleg sodelovanja predvsem za gospodarsko in v novejšem času tudi vse bolj politično integracijo držav, ki so na skupne institucije prenesle del svoje suverenosti². Nekatere od teh institucij so nadnacionalne in delujejo neodvisno od držav članic, lahko pa sprejemajo za njih zavezujoče odločitve. Evropske unije prav tako ne moremo opredeliti s klasičnimi koncepti državnih oblik. Vsaka institucija predstavlja določeno kategorijo interesov, a porazdelitev njihovih funkcij ne ustreza klasični državni shemi, ki jo je razvil Montesquieu.

Politična izgradnja Evropske unije oz. Evropskih skupnosti od samih začetkov temelji na dveh tako konkurenčnih kot komplementarnih strategijah. Strategija integracije (oz.

¹ Mednarodna organizacija na prostovoljni osnovi združuje predstavnike (suverenih) nacionalnih vlad, ki sodelujejo zaradi skupnih koristi. Ne posega v suverenost držav, zato nobeni državi ne more ničesar vsiliti proti njeni volji (Nugent 2003, 467).

² Moderni koncept suverenosti v 16. st. razvije francoski filozof Jean Bodin, ki jo opredeli kot ekskluzivno pravico do izvajanja politične avtoritete (izvršne, zakonodajne oz. sodne) na določenem področju (Pitamic 1996, 30). Suverenost je enotna, nedeljiva, vrhovna oblast in postane glavni element sodobne države (Siedentrop 2003).

federalizacije) predvideva uresničitev gospodarske in politične unije s postopnim prenosom nekaterih suverenih pristojnosti držav na administrativna oz. voljena nadnacionalna telesa. Temeljno načelo te strategije je nadnacionalnost, glavni način sprejemanja odločitev pa večinsko odločanje. Nasprotno je cilj strategije sodelovanja le približati in uskladiti politike držav s spoštovanjem njihove suverenosti. Ta strategija temelji na načelu medvladnega sodelovanja, kjer se odloča soglasno. Vendar pa se medvladno sodelovanje lahko odvija v institucionalnem okviru in z uporabo glasovanja s kvalificirano večino, s čimer se približa procesu integracije (Quermonne 2009, 11).

Ti dve strategiji lahko povežemo z dvema teoretičnima pogledoma na razvoj Evropskih skupnosti. (Neo)funkcionalisti so bili mnenja, da je potrebno unifikacijo Evrope dosežati postopoma, po posameznih gospodarskih področjih, kar bi sčasoma privedlo v oblikovanje politične skupnosti z integriranjem gospodarstva kot celote. Osrednji koncept neo-funkcionalistične teorije evropske integracije je *spillover* ('prelivanje'). Predpostavlja postopno integracijo v malih korakih – vsaka dosežena stopnja integracije v določenem (gospodarskem) sektorju naj bi se sčasoma 'prelila' (angl. *spillover*) in razširila še v druge (na koncu politične) sektorje (Schwok 2005, 59). Neo-funkcionalistični oz. federalistični pristop je temeljil na spoznanju, da nekdanje pojmovanje nedotakljivosti in nedeljivosti suverenosti držav zaradi vse večje globalizacije in soodvisnosti ne ustreza več realnosti urejanja mednarodnih odnosov, zato se je treba osredotočiti na prožnejše razumevanje nacionalne suverenosti (Arah 1995). Nasprotno pa teorija (liberalnega) medvladnega sodelovanja predpostavlja, da suverene nacionalne vlade ostajajo ključni akterji, ki jih k integraciji spodbujajo nacionalne preference, medtem ko nadnacionalne institucije služijo le znižanju stroškov medvladnih pogajanj (Schwok 2005). Ta dva različna pristopa sta ob ustanovitvi ESI obstajala vzporedno, vsaka nova reformna pogodba pa je izražala vse večje tendence, da bi ju spojili. Cilj vseh strategij je bil podoben, in sicer (na različne načine) ustanoviti neke vrste evropsko federacijo oz. nekakšne Združene države Evrope (Sidjanski 2003, 103).

3 TEORETSKI OKVIR – FEDERALIZEM IN PARLAMENTARNI SISTEM

3.1 Ločitev oblasti

Že od obdobja starih Grkov (npr. Herodot, Platon, Aristotel) dalje so se ljudje ukvarjali z vprašanjem primerjave in opredelitve različnih načinov vladanja. Začetne razvrstitve vladavin so večinoma temeljile na številu vladajočih in njihovih ciljih. Zаметke modernega razlikovanja med zakonodajno in njej podrejeno izvršilno oblastjo je postavil John Locke, temelje sodobne primerjave političnih sistemov³ pa je v 17. st. določil Montesquieu, ki se je osredotočil na način delovanja različnih političnih sistemov (Seiler 2004, 18). Bistveni kriterij, ki razlikuje zmerno vladanje (monarhija ali republika) od despotizma, je razpršitev oz. ločitev oblasti na izvršno, zakonodajno in sodno. Po njegovem mnenju je koncentracija oblasti v eni sami osebi ali enem samem organu nevarna za (politično) svobodo državljanov⁴. Vsakdo, ki ima oblast, je nagnjen k temu, da jo zlorabi, zato mora vsaka oblast biti omejena z drugo (Pitamic 1996, 100). Vendar stroga ločitev oblasti ni nezdržljiva z medsebojno povezanostjo posameznih vej oblasti, a le v negativnem smislu, tako da lahko ena veja vedno nadzoruje drugo (Neumann v Montesquieu 1966, ivii). Pomembno je ravnotežje moči med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Konceptcija razpršitve moči na tri dele je še danes ena bistvenih za legitimno delovanje sodobnih demokratičnih sistemov.

³ Politični sistem je način organizacije države, ki določa razmerja med izvršilno, zakonodajno in sodno oblastjo. Najvplivnejšo opredelitev političnega sistema je osnoval David Easton: Politični sistem politične vnose (inpute oz. zahteve) pretvarja v iznose (outpute oz. sprejete in implementirane odločitve) (Della Porta 2003, 17). Vsak demokratični politični sistem ima štiri temeljne elemente: (i) stabilen in jasno definiran set institucij za kolektivno sprejemanje odločitev in set pravil o odnosih med temi institucijami, (ii) državljske in socialne skupine poskušajo preko političnega sistema realizirati svoje politične interese; (iii) kolektivne odločitve pomembno vplivajo na razporeditev virov v političnem sistemu ter (iv) nenehno interakcijo (feedback) med zahtevki (inputi) in odločitvami (output) sistema (Almond in Easton v Hix 2005, 2).

⁴ S politično svobodo Montesquieu ne misli na neomejeno svobodo, kjer lahko vsakdo počne, kar želi, temveč na konstitucionalno svobodo, omejeno z zakoni – gre za svobodo delovanja, razen če tako delovanje ni prepovedano z zakonom (Neumann v Montesquieu 1966, I).

3.2 Polparlamentarni sistem

Naslednjo veliko prelomnico v razvoju komparativne politike je zaznamoval Jean Blondel, ki je uvedel razlikovanje med parlamentarnim (prilagodljiva ločitev oblasti oz. sodelovanje oblasti; obstoj medsebojne pravice do razpusta druge institucije) in predsedniškim sistemom (stroga ločitev oblasti; nobena veja ne more razpustiti druge), ki temelji na odnosih med parlamentom in vlado (Blondel 1972, 125). V Slovarju slovenskega knjižnega jezika pod geslom *parlamentarizem* najdemo razlago, da je to »politična ureditev, v kateri zakonodajna oblast pripada parlamentu« (SSKJ 1994, 820). Drago Zajc (2004, 13) parlamentarni sistem opredeli kot predstavniško vladavino, temelječo na načelu delitve oblasti, v katerem ima osrednjo, tj. zakonodajno vlogo parlament. Suverenost se na parlament prenaša z volitvami na podlagi splošne, enake, neposredne in svobodne volilne pravice državljanov. Parlament postavi izvršilno oblast (vlado), čeprav je ta v okviru svojih pristojnosti samostojna. V parlamentarnih sistemih so vlade sicer prevzele odgovornost za oblikovanje in vodenje politik, s tem pa so si privzele tudi velik del zakonodajne in druge iniciative (Zajc 2004, 214).

Ena temeljnih značilnosti sodobnih parlamentarnih ureditev je, da je izvršna oblast (vlada) za svoje delovanje odgovorna parlamentu in lahko deluje, dokler uživa njegovo (praviloma) večinsko podporo (Zajc 2004, 17). Nadzor nad vlado uresničuje parlament z instrumenti, kot so poslanska vprašanja, interpelacija, zaupnica ali nezaupnica. Temeljni nadzor nad predstavniškim telesom in tudi nad vlado, ki se v njem oblikuje, zagotavljajo volitve, tj. možnost državljanov, da zamenjajo predstavnike (Grad v Zajc 2004, 23). V parlamentarnem sistemu ima parlament poleg najpomembnejše, tj. zakonodajne funkcije⁵ še funkcijo sprejemanja in nadzora državnega proračuna⁶ ter postavljanja vlade in političnega nadzora nad vlado (Zajc 2004). Temeljne značilnosti parlamentarnega sistema torej lahko povzamemo po Arendu Lijphartu (1999, 117–125), ki predpostavi nekaj ključnih indikatorjev, ki

⁵ Zakonodajna pristojnost se je razvila postopoma – predmoderne predstavniške skupščine so najprej pridobile pristojnost dajanja predlogov vladarju (šlo je za golo svetovanje), šele nato pa moč samostojnega oblikovanja in sprejemanja zakonov, najprej na finančnem, nato pa še na ostalih področjih. Demokratični parlamenti so sčasoma pridobili tudi pristojnost nadzora nad vlado (Della Porta 2003; Zajc 2004). Parlament je iz preprostega predstavništva pridobil funkcijo vladanja (Della Porta 2003, 164).

⁶ Odločanje o državnih financah (tj. o davkih) je bila prva pristojnost, ki je z oblasti monarha prešla na predstavniško telo, šele nato se je oblikovala zakonodajna pristojnost parlamenta. V sodobnih parlamentarnih državah ima glavno vlogo pri pripravi proračuna vlada, a parlamenti s svojo odobritvijo proračunskega dokumenta lahko pomembno vplivajo na delovanje vlad (Zajc 2004, 202).

razlikujejo parlamentarne in predsedniške sisteme, med katerimi sta za našo analizo pomembna dva. Medtem ko sta v parlamentarnih sistemih vodja vlade in vlada kot celota odgovorna zakonodajni oblasti in zato odvisna od zaupanja zakonodajne oblasti, ki vlado lahko odpokliče z izglasovanjem nezaupnice ali cenzure, v predsedniških sistemih zakonodajna oblast nima možnosti, da prisili v odstop vodjo izvršilne oblasti, ki je hkrati tudi predsednik države. To kaže na strožjo ločitev oblasti, saj izvršilna veja ni odvisna od zakonodajne podpore. Drugič, vodje vlad v parlamentarnih sistemih izbere zakonodajna oblast, predsednika v predsedniških sistemih pa neposredno izvoli ljudstvo.

Francoski politolog Maurice Duverger je v politično znanost vpeljal koncept polpredsedniškega sistema, ki združuje nekatere značilnosti parlamentarnih in predsedniških sistemov⁷. Tak sistem je opredelil s tremi kriteriji: vodja države je izvoljen s splošno neposredno volilno pravico in ima pomembne lastne pristojnosti, vlada (s prvim ministrom na čelu) pa je odgovorna parlamentu. Neposredna ljudska izvolitev in pomembne pristojnosti vodje države so glavni dejavniki, ki ta sistem razlikujejo od parlamentarnega, medtem ko odgovornost izvršne oblasti zakonodajni, v okviru katere je kabinet lahko prisiljen odstopiti zaradi nezaupnice, ta sistem razlikuje od predsedniškega sistema. Magonette (2006) za sisteme, ki kombinirajo elemente predsedniških in parlamentarnih sistemov, a se bolj približujejo zadnjim, uporablja izraz polparlamentarni sistem.

3.3 Federalizem

Federalizem je ena od teorij o združevanju različnih delov v novo celoto z lastno razvojno dinamiko (Arah 1995). Je najbolj tipična in drastična metoda razpršitve moči (Lijphart 1999, 185). Je proces, v katerem ločene politične skupnosti oblikujejo novo politično skupnost in nov način vladanja. Faze, ki vodijo v federalizacijo, so zelo različne, ponavadi pa gredo prek konfederacije (Croisat in Quermonne 1999, 12). Obstaja mnogo različnih pravnoteoretičnih opredelitev federalnih političnih ureditev, vse pa kot temeljno značilnost izpostavljajo formalno porazdelitev oblasti med dvema ravnema oblasti, tj. federalno in regionalno.

⁷ Duverger je bil mnenja, da doktrina stroge ločitve zakonodajne, izvršne in sodne oblasti ne ustreza več realnosti, saj so medtem države prevzele številne nove naloge in odgovornosti, tako da so se funkcije različnih delov oblasti začele prepletati (Duverger 1961).

Sekundarne značilnosti federalnih političnih sistemov so (i) dvodomni zakonodajni organ z močno zvezno zbornico, ki predstavlja federalne enote; (ii) pisana, vrhovna ustava, ki opredeljuje jurisdikcijo obeh ravni oblasti ter (iii) obstoj vrhovnega sodišča, ki varuje in interpretira ustavo.

Moderni federalizem je bil tvorba enonacionalnih držav (primer je ameriški federalizem), zato ga Brezovšek (1994) označi kot unitarni federalizem, katerega cilj je oblikovati enotno narodno državo in odstraniti elemente konfederalizma⁸ oz. državne avtonomije federalnih enot. Temu nasprotna je postmoderna (mednarodna) koncepcija federalizma, tj. združevanje različnih narodov z ohlapnejšimi federalnimi aranžmaji oz. konfederalnimi zvezami, brez odprave primarne oblasti federalnih (nacionalnih) enot (Brezovšek 1994). Tako Brezovšek kot drugi avtorji še opozarjajo, da se federalizem kot konceptualno področje politične analize in kot organizacijsko načelo razlikuje od federacije, ki je pravno-institucionalni pojem oz. vrsta državne ureditve⁹. O obstoju federalnih elementov lahko govorimo tudi ob odsotnosti federacije. V tem primeru gre za federalizacijo oz. za federalna načela, ki opredeljujejo načine razdelitve oblasti med političnimi entitetami oz. različnimi ravnmi vladanja. Gre za dinamičen proces. Friedrich (v Della Porta 2003, 208) federalizacijo opredeli kot »proces, v katerem se določeno število poprej ločenih političnih skupnosti vključi v sistem, da bi oblikovale rešitve, se odločale za politike in sprejemale skupne odločitve o skupnih zadevah«.

Montesquieujevo idejo o razpršitvi oblasti je prevzel tudi James Madison, ki se je v Federalističnih spisih s poudarjanjem razlogov v prid federativni ureditvi zavzemal za ratifikacijo ameriške ustave (Hamilton in drugi 2003). Ameriški sistem je bil leta 1797 kot prvi osnovan na temelju federalne ločitve oblasti. Madison je predlagal t.i. 'sestavljeno republiko', ki bi temeljila na delitvi suverenosti med državami in zvezno vlado ter ločitvi

⁸ Konfederacija je zveza suverenih držav, ki temelji na mednarodni pogodbi in kjer vse odločitve soglasno sprejemajo predstavniki vlad, tako da ima vsaka država pravico veta (Magnette 2006). Subjekti konfederacije so države in ne državljani, je »družba družb«. Konfederacije so pogostočasne zveze, nekakšna 'predhodna faza' federacije (Croisat in Quermonne 1999, 16).

⁹ Federacija temelji na ustavi, ki združuje ločene teritorialne skupnosti in definira načelo njihove avtonomije in njihove participacije v federalnih institucijah. Subjekti federacije so državljani, ki pripadajo dvema skupnostma, lokalni in federalni. Države imajo 'omejeno suverenost', zato odločitve navadno sprejemajo z dvojno kvalificirano večino (Croisat in Quermonne 1999, 16).

oblasti, kot jo je opredelil Montesquieu, skupaj s sistemom zavor in ravnotežij. Tako naj bi preprečili koncentracijo moči v centru (Siedentrop 2003).

4 FAZE INSTITUCIONALNEGA RAZVOJA EVROPSKE UNIJE

Želja po izgradnji združene Evrope sega daleč v zgodovino, vse do antičnih časov. V srednjem veku so o enotni Evropi sanjali filozofi, npr. Kant in Rousseau, a je šlo za utopične načrte izključno na ravni teorije, saj je bil evropski kontinent soočen s številnimi vojnami in nemiri, kratkotrajna obdobja miru pa so temeljila na krhkih temeljih razmerij moči in izključno na bilateralnih dogovorih. Prevladal je ideal suverenih nacionalnih držav, vsi poskusi združevanja Evrope pa so temeljili na združevanju s silo.

Med obema vojnami so se začele pojavljati konkretne ideje o miroljubno združeni Evropi¹⁰, ki so prvič prevzele obliko v okviru Društva narodov (tesno sodelovanje evropskih držav, ki spoštuje njihovo suverenost), šele po drugi svetovni vojni pa se je s širokim konsenzom, da se vzpon nacizma ne sme ponoviti in da evropske države svojih problemov na področju miru, svobode in blaginje niso sposobne reševati ločeno in vsaka zase (Tratnik 2004), končno konkretizirala (zahodno)evropska solidarnost.¹¹ Metka Arah (1995) našteva tri temeljne politične dejavnike, ki so botrovali povojnim integracijskim procesom v Evropi: (i) priznanje izgube nekdanje vodilne vloge zahodnoevropskih držav na račun ZDA in SZ; (ii) zavzetost za preprečitev ponovnega vojaškega konflikta in (iii) priznanje potrebe po oblikovanju pravičnejših odnosov v mednarodni skupnosti.

Evropske skupnosti, nastale po 2. svetovni vojni, presegajo dotlej znano delovanje mednarodnih organizacij, tj. na način medvladnega sodelovanja. Specifičnost in inovativnost nove ureditve odnosov med subjekti mednarodne skupnosti je bila v tem, da države v okviru

¹⁰ Coudenhove-Kalergi je leta 1923 ustanovil panevropsko gibanje, katerega cilj je bila preprečitev ponovnega konflikta in ustanovitev Združenih držav Evrope. Francoski zunanji minister Aristide Briand je leta 1930 predlagal ustanovitev konfederalne zveze med evropskimi državami (Quermonne 2009, 11) in pozval k ustanovitvi 'Združenih držav Evrope' (Toplak 2002; Toplak 2003). Za združevanje evropskih narodov si je prizadevalo tudi Društvo narodov. Tovrstne ideje v tem obdobju niso dobile zadostne podpore, zato niso uspeli preprečiti ponovnega konflikta; za njihovo ponovno obuditev je bilo treba počakati na konec druge svetovne vojne.

¹¹ Winston Churchill je septembra 1946 pozval k ustanovitvi Združenih držav Evrope, kar je spodbudilo nastanek različnih gibanj, kot so Evropska unija federalistov, Evropska parlamentarna unija, itd., ki so se na kongresu v Haagu leta 1948 pod vodstvom Churchilla združila v Evropsko gibanje (Quermonne 2009, 12).

novih tvorb del svojih suverenih pristojnosti prenesejo na nadnacionalno raven ter da ustanovijo skupne organe, ki te pristojnosti izvršujejo namesto držav.

4.1 Ustanovitev Evropskih skupnosti in konsolidacija

Prvi korak na poti k združeni Evropi je bil podpis Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) 18. aprila 1951 (veljati je začela 23. julija 1958 za 50 let) v Parizu (Pariška pogodba). Pogodba je bila sad načrta takratnega francoskega zunanjega ministra Roberta Schumana in poslovneža Jeana Monneta, ki sta predpostavljala, da sta gospodarska regeneracija Nemčije in nadzor njene 'vojne' industrije (proizvodnja premoga in jekla) ključnega pomena za svetovni mir¹². ESPJ so ustanovile Francija, Nemčija, Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska.

Temeljni element ESPJ je postala neodvisna, nadnacionalna institucija Visoka oblast (zdaj Evropska komisija), ki je nadzirala proizvodnjo premoga in jekla Nemčije, Francije ter vseh držav, ki bi se zvezi želele pridružiti. Skupen, neodvisen nadzor naj bi zagotavljal, da nobena država ne more neodvisno pripraviti vojne (Weatherill in Beaumont 1999, 3). Poleg Visoke oblasti so bile ustanovljene še tri skupnostne institucije: Skupščina, Svet, in Sodišče. Z ustanovitvijo ESPJ so torej nastale temeljne skupnostne strukture, katerih novost je bila v tem, da služijo nadnacionalnemu upravljanju. Ni šlo le za sodelovanje držav, temveč za skupno vladanje. Schuman si je ustanovitev ESPJ po funkcionalističnih načelih zamislil kot začetek poti k obsežnejši in tesnejši skupnosti. Predstavil jo je kot prvo stopnjo Evropske federacije (Grilc in Ilešič 2001; Quermonne 2009).

Francoski ministrski predsednik René Pleven je leta 1950 predstavil načrt za ustanovitev Evropske obrambne skupnosti (EOS) z namenom oblikovanja evropske armade pod enotnim poveljstvom in posledično vojaške okrepitve Evrope naproti sovjetski grožnji (Plevenov načrt). EOS se je zgledovala po EPSJ in naj bi bila vodena nadnacionalno. Pogodba je bila podpisana leta 1952 v Parizu in je določala temeljno strukturo bodoče federalne ali konfederalne skupnosti s poudarkom na demokratično izvoljeni posvetovalni skupščini

¹² Nadzor bi bil možen le z uvrstitvijo proizvodnje in upravljanja potrebnih virov pod skupno oblast.

(Sidjanski 2003, 34). Vzporedno s tem je belgijski politik Paul-Henri Spaak leta 1953 predstavil osnutek pogodbe o Evropski politični skupnosti, ki bi bila kombinacija obstoječe ESPJ in bodoče EOS. Ideja ni nikoli zaživela, saj je francoska narodna skupščina leta 1954 zavrnila ratifikacijo pogodbe. Metka Arah (1995) meni, da je ta zavrnitev opozorila na prostoru in času neprilagojen predlog ter na precenjevanje razvitosti odnosov med subjekti mednarodne skupnosti.¹³

Poskus ustanovitve EOS oz. njen neuspeh je za nadaljnji razvoj evropskih integracij pomemben zato, ker je blokiral celoten projekt nastajanja politične skupnosti. Kljub temu da projekt ni bil sprejet, označuje pomembno fazo v procesu, ki vodi proti Uniji in nadaljnjemu razvoju evropskih institucij. Pogodba je predvidevala ustanovitev nadnacionalne politične skupnosti, ki bi bila po Spaakovih besedah nekje med konfederacijo in federacijo (Sidjanski 2003, 34), temeljila pa bi na petih institucijah: parlament, evropski izvršni svet, svet nacionalnih ministrov, sodišče ter ekonomski in socialni svet¹⁴. Središčna ideja je bila neposredno voljena dvodomna skupščina, ki bi po zgledu parlamentarnih sistemov pripravljala zakonodajo in izvajala demokratičen nadzor nad evropskim izvršilnim svetom. Kasneje podpisana Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS) je prevzela marsikatero institucionalne določbe te pogodbe.

Podpis Rimskih pogodb 25. marca 1957 (v veljavo sta stopili 1. januarja 1958), ki sta ustanovili Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evropsko skupnost za jedrsko energijo (ESJE) oz. EURATOM, je bil rezultat želje držav po oblikovanju širše ekonomske integracije. Idejo o razširitvi skupnega trga na vsa področja gospodarstva je na konferenci v Messini leta 1955 predstavil takratni belgijski zunanji minister Paul-Henri Spaak. Njegovo poročilo je postalo temelj snovanja obeh novih pogodb (Arah 1995). EGS ni predstavljala sektorske integracije kot ESPJ (industrija premoga in jekla) in EURATOM (jedrska energija), temveč je vpeljala splošen skupen trg, ki deluje na osnovnem načelu prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala ter varuje svobodno konkurenco. Na institucionalni ravni sta se

¹³ Francija se je bala izgube svojih nacionalnih pristojnosti in se je bolj kot za nadnacionalno metodo zavzemala za konfederalno metodo, ki je favorizirala sodelovanje držav, ne da bi bila pri tem okrnjena njihova suverenost. Po njenem mnenju bi moral pri sprejemanju odločitev Skupnosti imeti centralno vlogo organ, ki bi ga sestavljali voditelji vlad in držav (Doutriaux in Lequesne 2008, 28).

¹⁴ Predlagana pogodba o ustanovitvi EOS se je gledovala po parlamentarnih sistemih. Izvršilna oblast (evropski izvršni svet) bi bila odgovorna parlamentu, ki pa bi ga lahko tudi razpustila (Sidjanski, 2003).

Rimski pogodbi zgledovali po modelu ESPJ, vendar je bila formula precej manj nadnacionalna, kar je bila posledica neuspeha EOS. Razdelitev pristojnosti med organom, ki je predstavljal splošni skupnostni interes (Visoka oblast v ESPJ, Evropska komisija v drugih dveh pogodbah) in medvladnim Svetom, ki je predstavljal interese držav, je bila drugačna od tiste, ki jo je poznala dotedanja ESPJ. Komisija ni bila več v središču sistema, saj je Svet pridobil pomembne prerogative.

Od leta 1958 so torej obstajale tri skupnosti, ki so si delile enotno predstavniško telo in eno sodišče, vsaka pa je imela svoj zakonodajni organ (Svet) in izvršilni organ (Komisija oz. Visoka oblast). Ta institucionalna struktura je bila poenostavljena s pogodbo o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije oz. Pogodbo o združitvi¹⁵, s katero sta bila za vse tri Skupnosti vzpostavljeni ena sama Komisija in en sam Svet. Čeprav pogodba ni združila Skupnosti v eno samo, se odtlej v praksi za vse tri uporablja edninski izraz Evropska skupnost. Zaradi večje preglednosti tudi v tem diplomskem delu treh skupnosti ne bomo obravnavali ločeno. Za temelj preučevanja bomo vzeli PEGS, ki je zaradi vpeljave splošne gospodarske integracije tudi najpomembnejša. Kjer bo to potrebno, bomo izrecno opozorili na razlike med to pogodbo in pogodbo o ustanovitvi ESPJ. Skupščina se je kmalu sama oklicala za Parlament, čeprav v aktih za to še ni bilo podlage (Grilc in Ilešič 2001). V diplomskem delu bomo uporabljali to poimenovanje.

PESPJ in kasneje PEGS sta določili temeljno institucionalno zgradbo Evropskih skupnosti. Naloge, zaupane Skupnostim, so bile porazdeljene med štiri institucije (PEGS, 4. čl.), od katerih vsaka predstavlja določeno kategorijo interesov: Parlament (interesi narodov držav članic), Svet (interesi držav), Komisija (skupni interes) in Sodišče (interes prava). V pričujočem diplomskem delu bomo obravnavali zgolj institucije, zadolžene za oblikovanje politik in sprejemanje odločitev, tj. prve tri.

¹⁵ Podpisana 8. aprila 1965, veljati je začela 1. julija 1967.

4.1.1 Svet Evropskih skupnosti

Svet Evropskih skupnosti je kot institucija nastal z združitvijo in prevzemom funkcij Sveta ministrov ESPJ, Sveta EGS in Sveta ESJE (Pogodba o združitvi, 1. čl.). Njegova naloga je bila usklajevanje splošnih ekonomskih politik držav članic. PESPJ je predpisovala medsebojno posvetovanje med Svetom in Visoko oblastjo ter pravico Sveta, da od Visoke oblasti zahteva preučitev predlogov ukrepov, ki se mu zdijo potrebni za uresničitev skupnih ciljev (PESPJ, 26. čl.). PEGS je Svetu dodelila večjo vlogo že v uvodni določbi o tej instituciji, ki mu je poleg skrbi za usklajevanje politik dodelila tudi pristojnost odločanja (PEGS, 145. čl.). V ESPJ je bil Svet posvetovalni organ Visoke oblasti, medtem ko sta bili njuni vlogi v EGS obratni: Svet je bil tisti, ki se posvetuje s Komisijo (Meyer-Heine 2007).

4.1.1.1 Sestava Sveta

Svet so sestavljali predstavniki držav članic. 2. člen Pogodbe o združitvi je določil, da vsaka vlada delegira enega člana, zato se je za to institucijo uveljavilo poimenovanje Svet ministrov. Predsedstvo Sveta so izmenično prevzemali člani Sveta za dobo šestih mesecev po abecednem redu. Predsedstvo v ESPJ je trajalo tri mesece. Sestava Sveta ni bila stalna. V splošnem odboru so zasedali zunanji ministri držav članic, ki so veljali za glavne predstavnike svoje države. Za odločanje o vprašanjih s posameznih specializiranih področij so obstajali sektorski odbori, v katerih so odločali resorski ministri glede na področje tematike (kmetijstvo, notranje zadeve itd.). Delovanje različnih resorjev je usklajevalo in koordiniralo predsedstvo Sveta s pomočjo generalnega sekretariata (Grilc in Ilešič 2001). Poleg tega je pri pripravi dela Sveta sodeloval tudi Odbor stalnih predstavnikov (Coreper)¹⁶, ki so ga sestavljali ambasadorji držav članic (Coreper II) in njihovi namestniki (Coreper I). Člani Corepera so nekje med dejansko skupnostno sfero in sfero držav članic. Coreper zagotavlja komunikacijsko povezavo med Komisijo, predstavniki držav članic in njihovimi administracijami¹⁷. Coreper na nek način napoveduje potek sprejemanja odločitev v Svetu,

¹⁶ 4. člen Pogodbe o združitvi: »Coreper /.../ je odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih dodeli Svet.«

¹⁷ Večina podrobne priprave zakonodajnega dela je opravljena v delovnih skupinah Coreper, ki jih sestavljajo po en ali več predstavnikov držav članic ter po potrebi člani stalnih predstavništev držav članic pri Skupnosti. Ti zadnji so strokovnjaki za sprejemanje zakonodaje Skupnosti, prejemajo navodila vlad, obenem pa sami

saj ima funkcijo filtra za zakonodajne predloge. Odločitve, o katerih je v Coreperu dosežen konsenz, so zatem brez težav sprejete tudi v Svetu (Tratnik 2004, 34). Coreper za zasedanje Sveta pripravi dnevni red, na katerem so zadeve A, ki ne zahtevajo razprave v Svetu, in zadeve B, kjer konsenz v Coreperu ni bil dosežen, zato je v Svetu potrebna razprava.

4.1.1.2 Sprejemanje odločitev v Svetu

V Svetu ni veljalo klasično pravilo mednarodnega prava, po katerem lahko suverene države odločitve sprejemajo le soglasno. Pogodbe so predvidevale tri načine sprejemanja odločitev. 148. člen je PEGS določal, da »Svet, razen če ta pogodba ne določa drugače, odloča z večino svojih članov«. Kadar je moral Svet odločiti s kvalificirano večino, so se glasovi njegovih članov ponderirali glede na demografsko situacijo države. PESPJ je predvidevala drugačno ponderiranje, in sicer glede na proizvodnjo premoga in jekla vsake države članice. Ponderacija glasov omogoča, da največje države ne morejo nobene odločitve sprejeti same brez pristanka manjših držav. PEGS je v večini primerov predpisovala odločanje s kvalificirano večino, zato so se z navadno večino sprejemale predvsem proceduralne odločitve. Države so zelo previdne pri dopuščanju večinskega glasovanja, saj le-to pomeni izgubo popolne suverenosti. Če je določena država preglasovana, bodo sprejete odločitve zaradi primarnosti prava ES proti njeni volji veljale na njenem ozemlju (Grilc in Ilešič 2001).

Pri najpomembnejših in najbolj občutljivih vprašanjih je PEGS za sprejem odločitve zahtevala soglasnost. 149. člen PEGS je poleg tega določal, da mora Svet odločiti s soglasjem, če želi spremeniti predlog Komisije. Medtem ko je PESPJ odredila, da je taka odločitev sprejeta, če zanjo glasujejo vsi člani sveta (PESPJ, 28. čl.), je PEGS določala, da vzdržani glasovi ne preprečijo sprejema odločitev, za katere se zahteva soglasje (čl. 148(3)). Načelo soglasnega odločanja vsaki državi dodeljuje pravico veta, zato neizogibno po eni strani omogoča blokiranje dela organov ES. Grilc in Ilešič (2001) pa opozarjata na drugo plat načela soglasja, ki daje večje jamstvo, da se bodo soglasno sprejete odločitve tudi dosledno izvajale, saj tak način odločanja spodbuja predhodno usklajevanje stališč o predlogu.

svetujejo vladam glede stališč drugih držav članic in Komisije o določenem zakonodajnem predlogu (Weatherill in Beaumont 1999; Doutriaux in Lequesne 2008).

4.1.1.3 Funkcije Sveta

PESPJ je Svetu namenila le sekundarno vlogo, Rimski pogodbi pa sta s povečanjem pristojnosti Sveta to ravnotežje spremenili. Svet je postal središče institucionalnega sistema.

Zakonodajna funkcija: Svet je *de facto* zakonodajalec Evropskih skupnosti, saj mu je 145. člen PEGS dodelil pristojnost odločanja. Na podlagi predlogov Komisije sprejema direktive, uredbe in odločbe¹⁸.

Izvršilna funkcija: Svet izvršilne pristojnosti deli s Komisijo.

Funkcija koordinacije: Svet skrbi za usklajevanje splošnih ekonomskih politik držav članic (PEGS, 145. čl.). S sprejemom priporočil, zaključkov obravnav in študij države članice spodbuja k približevanju stališč in iskanju konsenza.

Proračunska funkcija: Svet je na predlog Komisije in po posvetovanju s Parlamentom s kvalificirano večino sprejel proračun Skupnosti (PEGS, 203. čl.)¹⁹. Poleg tega je na predlog Komisije soglasno sprejemal finančne uredbe o postopku za izvrševanje proračuna (PEGS, 209. čl.).

4.1.2 Evropska komisija

Komisija Evropskih skupnosti je nastala leta 1965 s Pogodbo o združitvi in je nadomestila Visoko oblast ESPJ ter Komisiji drugih dveh skupnosti (Pogodba o združitvi, 9. čl.). Predstavljala je skupne, splošne interese. Šlo je za revolucionaren organ. Prvič v zgodovini je

¹⁸ Uredbe so splošni pravni akti, ki so v celoti zavezujoči in so neposredno uporabni v vseh državah članicah. Direktive so za države članice zavezujoče glede cilja, države članice pa svobodno izberejo sredstva za doseg le-tega. Odločbe se nanašajo na določene primere in so zavezujoče za tistega, na katerega so naslovljene (Tratnik 2004, 49–53).

¹⁹ 203. člen PEGS je postopek sprejema proračuna predvideval sledeče: Na podlagi načrtov odhodkov za poslovanje vsake posamezne institucije je Komisija predložila predlog proračuna Svetu. Svet je po morebitnem posvetovanju z drugimi institucijami s kvalificirano večino sprejel predlog proračuna in ga predložil Parlamentu, ki je imel možnost Svetu predlagati dopolnitve. Če je Parlament predlog odobril ali če Svetu v predpisanem roku svojega mnenja ni poslal, se je štelo, da je proračun sprejet. Če je predlagal dopolnitve, je Svet tako dopolnjeni predlog ponovno obravnaval, se o njem posvetoval s Komisijo in s kvalificirano večino proračun dokončno sprejel.

bil namreč ustanovljen mednarodni organ, ki je bil neodvisen od držav, hkrati pa je imel zelo pomembne pristojnosti. Komisija je bila zadolžena za zagotavljanje ciljev pogodb, tj. za ustrezno delovanje in razvoj skupnega trga (PEGS, 155. čl.). Vsako leto je objavila splošno poročilo o dejavnostih Skupnosti (Pogodba o združitvi, 18. čl.).

4.1.2.1 Sestava Komisije

Komisijo je sestavljalo devet članov, ki so jih na podlagi njihove splošne usposobljenosti in neodvisnosti (PEGS, 157. čl.) v medsebojnem soglasju imenovalе vlade držav članic. Vsaka država članica je imela lahko največ dva komisarja. Število komisarjev ni bilo fiksno, saj ga je lahko spremenil Svet s soglasjem. Bistveno načelo tega novega organa se je nahajalo v določilu, da so komisarji pri opravljanju svojih nalog v splošnem interesu Skupnosti popolnoma neodvisni. »Pri opravljanju teh nalog ne smejo zahtevati ali sprejemati navodil od posameznih vlad ali drugih organov. Vzdržati se morajo vseh dejanj, ki so nezdržljiva z njihovimi nalogami. Vsaka država članica se obvezuje, da bo spoštovala to načelo /.../« (PEGS, čl. 157(2)). Komisarjem je bilo med izvajanjem mandata tudi prepovedano opravljanje katerekoli druge poklicne dejavnosti. Številni avtorji (Weatherill in Beaumont 1999; Grilc in Ilešič 2001) sicer opozarjajo, da je popolna neodvisnost komisarjev od svojih držav zgolj teoretična, saj ti laže pridejo do novega mandata, če spoštujejo interese svojih matičnih držav.

Mandat članov Komisije je trajal štiri leta (v ESPJ šest). Bil je obnovljiv (PEGS, 158. čl.). Z enakim postopkom so bili imenovani tudi predsednik in dva podpredsednika Komisije, njihov mandat je trajal dve leti in ga je bilo možno obnoviti. Kratek mandat predsednika je bil delno posledica francoske želje po omejitvi njegove avtoritete zaradi strahu pred Komisijo kot morebitno nastajajočo federalno vlado (Weatherill in Beaumont 1999, 52). Če posamezen komisar ali predsednik ni več izpolnjeval zahtevanih pogojev ali je storil resen prekršek, ga je lahko odpoklicalo le Sodišče, in sicer na predlog Sveta ali Komisije (PEGS, 160. čl.). V EGS se je ob koncu vsakega mandata izvedla zamenjava Komisije kot celote, PESPJ pa je predvidevala zamenjavo tretjine članov vsaki dve leti (PESPJ, 10. čl.).

Pri pripravi in izvajanju dejavnosti je Komisiji podpora zagotavljal njen uradniški aparat. Tega sestavljajo kabineti posameznih komisarjev, splošne službe, generalni sekretariat in generalni direktorati, ki so organizirani v direktorate, ti pa v enote. Vodje generalnih direktorats, generalni direktorji, so odgovorni neposredno komisarjem, ki vodijo ta resor (Tratnik 2004).

4.1.2.2 *Sprejemanje odločitev v Komisiji*

V Komisiji je mogoč le en način sprejemanja odločitev, tj. z navadno večino. Komisija je kolektivni organ. 163. člen je določal, da lahko Komisija »/.../ veljavno zaseda le, če je na zasedanju navzoče s poslovníkom določeno število članov«; vendar je obstajalo tudi nekaj izjem temu načelu kolegialnosti. Odločitve so bile vedno sprejete v imenu in na odgovornost celotne Komisije. Pri sprejemanju odločitev so ji s predhodno obravnavo tehničnih vprašanj pomagale strokovne delovne skupine, ki spominjajo na Coreper v primeru Sveta. Seje Komisije so bile tajne.

4.1.2.3 *Funkcije Komisije*

155. člen PEGS je Komisijo pooblastil za »zagotavljanje ustreznega delovanja in razvoja skupnega trga«. Komisija je bila torej središni organ ES, nekakšna »gonilna sila in pogonski motor evropske integracije« (Sidjanski 2003).

Funkcija varovanja pogodb: Komisija je bila zadolžena za nadzor nad izvrševanjem pogodb in sekundarnega prava s strani držav članic in institucij Skupnosti, tj. za nadzor nad *acquis communautaire*. V primeru kršitve pogodbenih določil je lahko začela postopek proti državi članici. Če le-ta v določenem roku kršitev ni odpravila, je Komisija zadevo predložila Sodišču. Postopke je lahko začela tudi proti drugim institucijam, zlasti Svetu, proti kateremu je lahko sprožila postopek za preklic odločitve ali zaradi pomanjkanja ukrepanja.

Funkcija zakonodajne iniciative: Osnovno načelo sprejemanja odločitev v ES je, da Komisija predlaga, Svet pa ob morebitnem posvetovanju s Parlamentom sprejema zakonodajne akte. Povedano drugače, Komisija ima pravico zakonodajne iniciative, ki pa ni absolutna. Izjeme

tej njeni pravici so bile določene v 152. členu PEGS, v skladu s katerim je lahko Svet od Komisije zahteval pripravo določenih študij in predloga, če je bilo to po njegovem mnenju potrebno za doseganje skupnih ciljev. To določilo lahko štejejo za rezultat načela, zapisanega v 162. členu PEGS, ki je določal, da se Svet in Komisija »posvetujeta in v medsebojnem soglasju določita načine svojega sodelovanja«.

Sodelovanje pri zakonodajnem postopku: »Komisija ima lastno pristojnost odločanja in sodeluje pri oblikovanju ukrepov, ki jih sprejemata Svet in Skupščina« (PEGS, 155. čl.). Komisija je aktivno sodelovala v vseh fazah zakonodajnega postopka (Weatherill in Beaumont 1999, 59). Na vseh srečanjih Sveta je Komisijo predstavljal ustrezen komisar, ki je lahko rešil morebitne zastoje. Dokler Svet ni odločil, je lahko Komisija svoj predlog kadarkoli spremenila, zlasti če se je o tem posvetovala s Parlamentom (PEGS, 149. čl.). Ta postopek je lahko uporabila, če, na primer, Svet ni dosegel potrebne kvalificirane večine oz. soglasja za sprejem ali za spremembo predloga²⁰. S kompromisno spremenjenim predlogom je Komisija tako lahko odpravila zakonodajni zastoj (Weatherill in Beaumont 1999). Komisija je imela na nekaterih omejenih področjih tudi sama zakonodajno moč. Večino zakonodajnih pristojnosti ji je delegiral Svet²¹.

Izvršilna funkcija: Komisija »izvaja pristojnosti, ki jih je nanjo prenesel Svet za izvajanje njegovih predpisov« (PEGS, 155. čl.). Pogodbe so Komisiji dodeljevale izvršilno vlogo na področju politike konkurence, zaščitnih ukrepov in strukturnih skladov. Izvrševala je pogodbe in akte Sveta. Sprejemala je lahko predpise in odločbe. Poleg tega je v skladu s 205. členom PEGS Komisija izvrševala proračun Skupnosti.

4.1.3 Evropski parlament

Evropski parlament (EP) je kot institucija pričel svoje delo kot Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo, po ustanovitvi drugih dveh Skupnosti pa je postal enotna Skupščina. Skupščina se je leta 1958 s posebno resolucijo preimenovala v Evropsko parlamentarno skupščino, leta 1962 pa v Evropski parlament. Grilc (2001) opozarja na paradoks tega

²⁰ Kot že omenjeno, je lahko Svet predlog Komisije spremenil le soglasno (PEGS, 149. čl.).

²¹ Večinoma je šlo za zakonodajne pristojnosti tehnične narave, a ne vedno.

poimenovanja, saj Skupščina v času preimenovanja v Parlament ni ustrezala osnovnima pogojem opredelitve parlamenta kot izvoljenega zakonodajalca. Pravila delovanja Parlamenta se v marsičem zgledujejo po pravilih, ki veljajo za nacionalne parlamente, a je imel – zlasti v tem začetnem obdobju – precej manj pristojnosti. Parlament je izvajal pristojnosti svetovanja in nadzora (PEGS, 137. čl.).

4.1.3.1 *Sestava Parlamenta*

Evropski parlament predstavlja interese narodov držav članic, zato ga sestavljajo predstavniki državljanov. Na začetku so bili to predstavniki nacionalnih parlamentov z dvojnimi mandatom, ki so jih imenovali nacionalni parlamenti²² (PEGS, 138. čl.), kar pa naj bi bila že po zamislih prvotnih pogodb le začasna rešitev. PEGS (138. čl.) je predvidela uvedbo neposrednih splošnih volitev evropskih poslancev po enotnem volilnem postopku v vseh državah članicah. Potrebne določbe za izvedbo tovrstnih volitev naj bi določil Svet. Na prve neposredne splošne volitve je bilo treba počakati več kot 20 let²³.

Evropski parlament je vodil predsednik, izvoljen izmed članov Parlamenta za obdobje dveh let in pol. Konferenco predsednikov so sestavljali predsedniki političnih skupin in predsednik Parlamenta, zadolžena pa je bila za organizacijo dela in zakonodajno načrtovanje (Evropski parlament). Poslanci so bili razdeljeni v stalne odbore, od katerih se je vsak podrobneje ukvarjal s posebnim področjem. Stalni odbori so pripravljali delo Parlamenta za plenarna zasedanja in vzdrževali stalne odnose s Komisijo in Svetom. Imeli so podobno funkcijo kot Coreper v Svetu (Meyer-Heine 2007). Evropski poslanci so se glede na svojo politično (in ne nacionalno) pripadnost združevali v politične skupine. Nekateri poslanci niso pripadali

²² Število poslancev iz posamezne države po načelu enake zastopanosti držav je določala pogodba. Grile in Ilešič (2001) opozarjata na kritike, ki letijo na nesorazmerno zastopanost – manjše države po številu prebivalstva naj bi imele relativno več poslancev kot velike.

²³ Evropska skupščina je predlog o neposrednih splošnih volitvah prvič oblikovala že leta 1960, a je Svet odločitev o izvedbi volitev sprejel šele leta 1974. Parlament je moral leta 1975 pripraviti nov predlog in Akt o neposrednih volitvah je bil podpisan 20. septembra 1976 v Bruslju. Veljati je začel po ratifikaciji v vseh državah leta 1978. Prve volitve so bile organizirane leta 1979. Akt je določil le uvedbo neposrednih volitev, ne pa tudi enotnega volilnega postopka, zato je lahko vsaka država članica sprejela svoj postopek. Danes v vseh državah, razen v Veliki Britaniji, uporabljajo neko vrsto proporcionalnega postopka (Weatherill in Beaumont 1999). Odločitev Sveta je določila tudi mandat poslancev, in sicer pet let.

nobeni politični skupini, zato niso bili upravičeni do določenih koristi²⁴. Pri administrativnih dejavnostih je imel EP podporo generalnega sekretariata. Vseh sej Parlamenta so se lahko udeleževali člani Komisije in Sveta, ki so imeli na svojo zahtevo pravico do besede.

4.1.3.2 *Sprejemanje odločitev v Parlamentu*

Če pogodba ne določa drugače, »Parlament odloča z absolutno večino oddanih glasov. Sklepčnost se določi s poslovnikom« (PEGS, 141. čl.).

4.1.3.3 *Funkcije Parlamenta*

Politični nadzor: Ena od oblik političnega nadzora je bilo postavljanje vprašanj. Komisija je bila obvezana ustno ali pisno odgovoriti na vprašanja Parlamenta (PEGS, 140. čl.). Ta je lahko vprašanja zastavljal tudi Svetu, ki po pogodbah sicer do teh vprašanj ni imel nobene dolžnosti, a je v praksi vedno odgovoril (Weatherill in Beaumont 1999, 109). Večina (pisnih) vprašanj je bila naslovljenih na Komisijo. Teoretično najpomembnejši nadzorni instrument je bila gotovo možnost izglasovanja nezaupnice, ki jo je Parlamentu dodeljeval 142. člen PEGS. O predlogu nezaupnice delu Komisije je lahko Parlament (javno) glasoval šele 72 ur po vložitvi. Nezaupnica se je štela za izglasovano, če je prejela dve tretjini oddanih glasov, ki predstavljajo večino članov Parlamenta. V tem primeru je bila Komisija primorana kolektivno odstopiti (PEGS, 144. čl.)²⁵.

Sodelovanje pri zakonodajnem postopku: Parlament je imel vlogo posvetovalnega telesa. Svet se je z njim posvetoval bodisi obvezno (če so to določale pogodbe) bodisi neobvezno, njegova mnenja pa v nobenem primeru niso bila pravno zavezujoča, zato jih ne Svet ne Komisija nista bila dolžna upoštevati.²⁶ Posvetovalni postopek je urejal poslovnik Parlamenta. Ko je predsednik Parlamenta prejel zakonodajni predlog, ga je posredoval v

²⁴ Poslanci, združeni v politične skupine, so bili upravičeni do več finančnih in materialnih sredstev, daljšega časa besede itd.

²⁵ Do danes je bilo v EP vloženi nekaj predlogov nezaupnice, ki pa nikoli ni bila izglasovana. Zadnje glasovanje o nezaupnici je potekalo 8. junija 2005 (Evropski parlament).

²⁶ PEGS je postopek posvetovanja določala za področja kmetijske politike (43. čl.), pravice do ustanavljanja (54. čl.), svobodnega opravljanja storitev v Skupnosti (63. čl.), mednarodnega prevoza (75. čl.), približevanja zakonodaje (100. čl.), upravljanja Evropskega socialnega sklada (127. čl.), uslužbencev Skupnosti (212. čl.), sklepanja sporazumov s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (228. čl.) itd.

preučitev ustreznemu odboru. Ta je predlagal amandmaje, sprejem ali zavrnitev in svoje mnenje obrazložil v poročilu. V primeru nestrinjanja je lahko Komisijo pozval, naj predlog ustrezno spremeni. Če je Komisija predlog dopolnila, ga je odbor še enkrat pregledal, nato pa izdal poročilo, o katerem se je razpravljalo in glasovalo na plenarnem zasedanju Parlamenta (Weatherill in Beaumont 1999). Ponavadi je bil na zasedanjih odbora prisoten tudi predstavnik Komisije, s katero je poskušal odbor doseči soglasje še pred plenarnim glasovanjem. Različni avtorji (Weatherill in Beaumont 1999; Grilc in Ilešič 2001) opozarjajo, da je v postopku obveznega posvetovanja najmočnejše orožje Parlamenta zavlačevanje, saj Svet o predlogu ne more odločiti, preden ne prejme njegovega mnenja²⁷. Pri neobveznem posvetovanju je imel Parlament malo ali nič formalne moči. Tak je bil primer pri večini zakonodaje, ki jo je Svet delegiral Komisiji.

Sodelovanje pri sprejemu proračuna: »Svet s kvalificirano večino sprejme predlog proračuna in ga predloži Skupščini« (PEGS, čl. 203(3)). Skupščina je imela pravico Svetu predlagati spremembe proračuna. Svet je moral o tako spremenjenem predlogu proračuna še enkrat odločiti (s kvalificirano večino), a ga mnenje Skupščine ni zavezovalo.

4.1.4 Nadaljnji razvoj integracijskih procesov

Po začetni zavzetosti držav za evropsko integracijo je v 60-ih letih prišlo do zastoja, ki je razvoj Evropskih skupnosti ohromil do konca 70-ih let. Krizo je leta 1965 pričela Francija z ostrim nasprotovanjem institucionalni reformi, ki je namesto soglasnega odločanja v Svetu predvidevala uporabo odločanja s kvalificirano večino in povečanje pristojnosti Evropskega parlamenta na področju proračuna. Francija se je pod vodstvom predsednika de Gaulla zavzemala za medvladno (in ne nadnacionalno) politično integracijo, tj. bolj za konfederacijo suverenih nacionalnih držav kot pa za federacijo (Meyer-Heine 2007). Francija je sedem mesecev paralizirala delovanje Skupnosti, tako da se ni udeleževala sestankov Sveta ministrov. T.i. 'politika praznega stola' se je končala leta 1965 s sprejetjem Luksemburškega kompromisa, ki se ga je prijelo poimenovanje 'dogovor o nestrinjanju' (angl. *agreement to disagree*), saj dejansko ni reševal ničesar, omogočal pa je nadaljnje sodelovanje (Grilc in

²⁷ Razen če je sprejem zakonodaje nujen.

Ilešič 2001). Luksemburški kompromis je državam članicam zagotovil pravico veta, saj je uvedel pravilo, da bodo države članice v vseh primerih, ki bodo zadevali vitalne interese ene od držav, *poskušale* (oz. po francoski interpretaciji *morale*) poiskati rešitev, s katero bi se strinjale vse članice, ne glede na to, kakšen način odločanja je predviden z ustanovitvenimi pogodbami. To pravilo ni določalo, kaj natanko so vitalni interesi držav, zato so se države članice lahko po lastni presoji praktično kadarkoli sklicevale nanj. To so do konca 70-ih let tudi počele, predvsem Velika Britanija, ki je sklicevanje na 'vitalne interese' uporabljala kot orožje za blokiranje odločitev o določitvi skupnih kmetijskih cen (Sidjanski 2003, 75). Kljub natančno izdelanemu sistemu odločanja s kvalificirano večino je le-to v letih 1966–82 ostalo izjema. Grilc in Ilešič (2001) to obdobje označita za obdobje relativne politične stagnacije. V Svetu se je namreč praviloma odločalo s soglasjem vseh članov, Evropska skupnost pa je tako s sprejemom Luksemburškega kompromisa stopila nazaj v medvladni način delovanja. Razširitev odločanja s kvalificirano večino je po več kot 20 let trajajoči 'krizi praznega stola' omogočil šele Enotni evropski akt (EEA).

21. aprila 1970 je Svet sprejel Sklep o nadomestitvi finančnih prispevkov držav članic z lastnimi sredstvi Skupnosti²⁸. Istega leta ter nato še leta 1975 sta bili sprejeti dve pogodbi, ki sta spremenili nekatere proračunske in finančne določbe ustanovitvenih pogodb. Dotlej je proračun po preprostem posvetovanju s Parlamentom sprejemal Svet. Pogodbe ga niso zavezovale, da mora mnenje Parlamenta upoštevati. S sprejemom Luksemburške pogodbe (proračunske spremembe) in Bruseljske pogodbe (finančne spremembe) iz let 1970 in 1975 je Parlament postal soimetnik proračunskih pristojnosti. Pogodba iz leta 1970 je uvedla razlikovanje med obveznimi in neobveznimi odhodki²⁹. Na področju prvih so se pristojnosti Parlamenta za dopolnjevanje predloga proračuna sicer povečale, a so ostale omejene. Občutno pa se je njegova moč povečala na področju neobveznih odhodkov Skupnosti, kjer je pridobil dejanske pristojnosti dopolnitev proračuna, glede katerih je imel odtlej zadnjo besedo (odločal je z večino treh petin oddanih glasov)³⁰. Pri tem ga je omejevala le najvišja stopnja

²⁸ Sklep je pričel veljati 1. januarja 1971.

²⁹ Obvezni odhodki so tisti, ki neizogibno izhajajo iz ustanovitvenih pogodb.

³⁰ Svet je na predlog Komisije s kvalificirano večino sprejel predlog proračuna in ga predložil Parlamentu. Ta je imel pravico, da je z večino svojih članov in z absolutno večino oddanih glasov predlagal dopolnitve in spremembe. Svet je še enkrat odločal o tako spremenjenem proračunu in je lahko s kvalificirano večino spremenil vsako dopolnitev ali spremembo, ki jih je predlagal Parlament. Novost je, da se je tako spremenjen

povišanja, ki je Parlament brez soglasja Sveta ni smel preseči. Ta pogodba je uvedla še eno pomembno spremembo na simbolni ravni: odtlej je po končanem postopku sprejem proračuna razglasil predsednik Evropskega parlamenta (Luksemburška pogodba, čl. 4(7), ki spreminja PEGS, 203. čl.) in ne več predsednik Sveta. Pogodba iz leta 1975 je Parlamentu dodelila moč dokončnega sprejema proračuna. Uvedla je tudi novost, da lahko Parlament z večino svojih članov in dvema tretjinama oddanih glasov zavrne predlog proračuna in zahteva, da se mu predloži nov predlog (Bruseljska pogodba, čl. 12(8), ki spreminja PEGS, 203. čl.). Poleg tega ima od leta 1975 dalje Parlament tudi pristojnost nadzora nad izvrševanjem proračuna s strani Komisije³¹. 17. člen Bruseljske pogodbe (ki PEGS dodaja člen 206b) je določal, da »na priporočilo Sveta /.../ da Skupščina Komisiji razrešnico glede izvrševanja proračuna«.

Marca 1975 so Svet, Komisija in Evropski parlament s sprejemom skupne deklaracije potrdili dotedanjo prakso rahlo spremenjenega postopka sodelovanja in uvedli poravnalni postopek (angl. *conciliation procedure*), s katerim so si institucije prizadevale najti konsenz med Svetom in EP. Uporabljalo se ga je, kadar (i) je bil zakonodajni predlog splošne narave, (ii) je imel znatne finančne posledice in (iii) se je nanašal na neobvezni del proračuna (Grilc 2001). Ker je EP pridobil pristojnosti na področju neobveznih odhodkov iz proračuna Skupnosti, je bilo odločeno, da bi moral imeti nekaj več besede tudi pri sprejemu zakonodajnih ukrepov, ki pomembno vplivajo na ta del proračuna (Weatherill in Beaumont 1999, 126). Poravnalni postopek je v določeni meri povečal težo mnenja Parlamenta v zakonodajnem procesu. Sklican je bil posvetovalni odbor (v sestavi predstavnikov Sveta in EP ob sodelovanju Komisije), ki je moral v treh mesecih najti kompromis med obema predlogoma. Ko sta bila predloga obeh institucij dovolj usklajena, je EP izdal novo mnenje, na podlagi katerega je Svet sprejel končno odločitev.

Že od začetka evropskih integracijskih procesov so se vzporedno z institucionalnim razvojem Skupnosti razvijale tudi težnje in ideje po tesnejšem političnem sodelovanju. Voditelji vlad in

predlog še enkrat predložil Parlamentu v drugo branje, kjer je ta z večino svojih članov in s tremi petinami oddanih glasov odločil o spremembah svojih dopolnitev in tako sprejel proračun.

³¹ Dotlej je bilo Sodišče edina instanca s pristojnostmi za nadzorovanje izvrševanja proračuna.

držav članic, ki so vedno igrali pomembno vlogo v integracijskih procesih³², so razvili prakso občasnih srečanj oz. 'evropskih vrhovnih srečanj', ki so sčasoma prešla v navado in so se odvijala enkrat na leto. Na evropskem vrhu v Parizu leta 1974 so voditelji vlad in držav članic na francosko-nemško pobudo to politično sodelovanje institucionalizirali z odločitvijo o rednih treh srečanjih na leto, kjer bodo sodelovali tudi zunanji ministri in Evropska komisija. Praksa tovrstnih srečanj, ki naj bi se »s celostnim pristopom lotevala notranjih problemov, povezanih z doseganjem evropske enotnosti in zunanjih problemov, s katerimi se sooča Evropa«, je prevzela ime 'Evropski svet'. S tem je bila potrjena potreba po večji avtoriteti Skupnosti, ki bi laže premagovala probleme Skupnosti (med njimi so bili tedaj predvsem prizadevanja za okrepitev vloge Komisije in Evropskega parlamenta, paraliza delovanja institucij zaradi Luksemburškega kompromisa itd.). Obstoje in sestavo Evropskega sveta kot ločene entitete od Sveta je potrdil šele Enotni evropski akt. Dotlej njegove odločitve niso mogle biti pravno zavezujoče, zato je ponavadi Evropski svet o določenem vprašanju dosegel dogovor, nato pa so bili končni pravni ukrepi sprejeti v Svetu ministrov. Redkeje je sam deloval v formaciji Sveta šefov držav (Weatherill in Beaumont 1999, 97). Odločitve je sprejemal s konsenzom.

4.2 Enotni evropski akt

Kot smo že omenili v točki 4.1.4, so bila zaradi prepričanja, da gospodarska integracija ni možna brez tesnega političnega sodelovanja, v Evropi že od nastanka Evropskih skupnosti dalje močno prisotna tudi gibanja za evropsko politično unijo. Cilj tovrstnih projektov je bil ustanoviti politično strukturo, ki bi bila prostor političnega sodelovanja. Na začetku je bila tovrstna struktura mišljena v obliki organizacije za medvladno sodelovanje. Eden takih projektov je bil francoski Načrt Fouchet iz leta 1961, ki je predvideval ustanovitev politične unije, delujoče na načelih medvladnih konferenc in katere cilji bi bili usklajevanje zunanjih politik držav članic, krepitev skupne obrambe, krepitev kulturnega sodelovanja itd. (Arah 1995). Zaradi preveč medvladnega značaja Načrt Fouchet ni dobil podpore ostalih članic. Na Haaški konferenci leta 1969 je bila ministrom zaupana naloga analize možnosti za

³² Leta 1957 je bilo v Parizu, tik pred podpisom Rimskih pogodb, organizirano evropsko vrhovno srečanje, na katerem so razpravljali o politično občutljivih vprašanjih teh pogodb, na vrhu v Haagu leta 1969 so prižgali zeleno luč za sprejem Velike Britanije v Skupnost in postavili temelje koordinacije zunanjih politik oz. Evropskega političnega sodelovanja itd. (Peterson in Shackleton 2006, 38).

napredovanje politične unifikacije v pričakovanju razširitve Skupnosti. Ministri so v Luksemburškem poročilu, sprejetem leta 1970, poudarili potrebo po koordinaciji politik (Arah 1995). Tudi deklaracija Pariške konference iz leta 1972 in Koebenhavensko poročilo iz leta 1973 sta se zavzela za poglobitev usklajevanja politik med državami članicami in predvidela ustanovitev Evropske unije. Iz različnih smeri so se torej na dnevnem redu vse bolj pojavljali raznovrstni predlogi za ustanovitev Evropske unije³³.

Evropski parlament je leta 1984 sprejel Osnutek pogodbe o Evropski uniji (OPEU), ki ga je pripravila posebna parlamentarna komisija pod vodstvom Altiera Spinellija³⁴. Cilj Spinellijevega načrta institucionalne reforme je bil oblikovanje predsedniške oz. konfederalne politične strukture, ki bi delovala na vseh področjih, ki običajno spadajo v sfero pristojnosti federacije (Sidjanski 2003). S sprejetjem osnutka Pogodbe o Evropski uniji je Parlament pravzaprav prekoračil svoja pooblastila, saj je 236. člen PEGS določal, da lahko predloge za spremembo ustanovitvenih pogodb Svetu predložijo bodisi vlade držav članic bodisi Komisija. Kljub temu je prevzel pobudo zaradi nujne potrebe po institucionalnih spremembah, ki bi povečale učinkovitost Evropskih skupnosti. Osnutek je predvideval pomembne spremembe institucionalnega ravnotežja, med katerimi so bile najpomembnejše povečanje vloge Parlamenta v procesu sprejemanja odločitev, demokratizacija odločanja v Svetu z razširitvijo večinskega odločanja, vključitev Evropskega sveta v institucionalno shemo Unije in krepitev (nacionalne) vloge Komisije, ki naj bi se približala funkciji izvršilne oblasti v nacionalnih političnih sistemih. Načrt je predvideval uvedbo jasnejše delitve oblasti, podobno kot v ameriškem modelu³⁵. Nova opredelitev medsebojnih odnosov med institucijami (predvsem zaradi spremenjenega načina sprejemanja odločitev) si je

³³ Npr. Tindemasovo poročilo iz leta 1975 – Poročilo o možnostih uresničitve pobude za ustanovitev EU, v katerem je predlagal okrepitev moči EP in Komisije za ohranitev ravnotežja med institucijami, ki predstavljajo nacionalne interese, in dejansko nadnacionalnimi institucijami (Arah 1995; Sidjanski 2003); Evropski svet je leta 1983 sprejel Svečano deklaracijo o Evropski uniji.

³⁴ EP je že pred sprejemom Deklaracije o Evropski uniji v Evropskem svetu prevzel pobudo za spremembo dotedanjih ustanovitvenih pogodb, in sicer z namenom odprave dotedanje neučinkovitosti Evropskih skupnosti, ki so se vse bolj spreminjale v birokratski aparat, nezmožen reševanja problemov (Arah 1995). Projekt pogodbe je zagnal Spinelli in skupina evroposlancev, znana kot Krokodil (zaradi restavracije Crocodile Club, kjer se je prvič sestala). Spinelli je bil ustanovitelj evropskega federalističnega gibanja in si je od svojega vstopa v Evropski parlament leta 1979 prizadeval za rešitev institucionalne krize Skupnosti z oblikovanjem evropske federacije (Sidjanski 2003).

³⁵ Izvršilne funkcije, ki sta si jih dotlej delila Svet in Komisija, naj bi po novem spadale v izključno pristojnost Komisije, Svet pa naj bi imel zakonodajno vlogo, ki bi si jo delil z Evropskim parlamentom (Sidjanski 2003, 105).

prizadevala za odpravo birokratizacije in paralize v dotedanjem procesu odločanja v Skupnostih – z nadomestitvijo soglasnega odločanja z odločanjem z večino se je vrnila k prvotnim načelom ustanovitvenih pogodb (Arah 1995). Inovativnost Osnutka pogodbe o Evropski uniji je bila v tem, da je predpostavljala enoten konstitucionalni tekst, ki bi združeval tri pogodbe Skupnosti in *ad hoc* odločitve o političnem sodelovanju (Sidjanski 2003).

Čeprav Osutek pogodbe o Evropski uniji ni pridobil podpore držav članic, so se zaradi birokratizacije ter neučinkovite zakonodajne strukture Evropskih skupnosti pojavljale vse ostrejšše zahteve po demokratizaciji odločanja znotraj Sveta. Poleg tega je bilo povečanje učinkovitosti delovanja institucij ES nujno za realizacijo notranjega trga, kar je bilo v Beli knjigi Komisije iz leta 1985 načrtovano za obdobje do leta 1992. Vlade so pod pritiskom te krize Skupnosti in po zgledu pobud, kakršna je bil Osutek pogodbe o Evropski uniji, 17. februarja 1986 v Luksemburgu in 28. februarja 1986 v Haagu podpisale Enotni evropski akt³⁶, ki predstavlja prvo veliko reformo ustanovnih pogodb ES in ki je razširil formalne pristojnosti Skupnosti³⁷ ter prilagodil njeno institucionalno sestavo. Metka Arah (1995) sicer opozarja, da je bil EEA precej manj drzen kot OPEU iz leta 1984, a da je učinkovito odpravil najbolj očitne ovire za boljše delovanje ES. Ime pogodbe je izšlo iz dejstva, da en sam dokument obravnava vprašanja institucionalne reforme *in* političnega sodelovanja. EEA je prvi uradno veljavni dokument, kjer je bila v preambuli kot cilj evropskih integracijskih procesov omenjena Evropska unija.

4.2.1 Svet: demokratizacija sprejemanja odločitev – razširitev večinskega odločanja

Za ukrepe, katerih cilj je vzpostavitev in delovanje notranjega trga, je bilo v Svetu namesto soglasnega sprejemanja odločitev uvedeno odločanje s kvalificirano večino: spremembe ali opustitev dajatev carinske tarife (PEGS, 28. čl.), priznavanje izobraževanja in usposabljanja (PEGS, 57. čl.), postopna uskladitev devizne politike držav članic (PEGS, čl. 70(1)),

³⁶ Veljati je začel 1. julija 1987.

³⁷ V pristojnost Skupnosti je prenesel številna nova področja, npr. sodelovanje pri ekonomski in monetarni politiki (ekonomska in monetarna unija) (EEA, 20. čl.), ekonomsko in socialno kohezijo (EEA, 23. čl.), raziskave in tehnološki razvoj (EEA, 24. čl.) ter okolje (EEA, 25. čl.).

približevanje zakonodaje držav članic z namenov vzpostavitve in delovanja notranjega trga (PEGS, 100. čl.) itd.

4.2.2 Evropski parlament: povečanje pristojnosti v procesu sprejemanja odločitev

6. člen EEA je uvedel postopek sodelovanja, ki je nadomestil postopek posvetovanja med drugim na področju vzpostavitve prostega gibanja delavcev (PEGS, 49. čl.) in uresničevanja svobode do ustanavljanja (PEGS, čl. 54(2)). Uveden pa je bil tudi na novih področjih: približevanje zakonodaje za potrebe vzpostavitve ali delovanja skupnega trga (PEGS, 100. čl.), socialna politika (PEGS, 188. čl.) itd. Sam postopek sodelovanja je bil podrobno opisan v 7. členu EEA, ki je spremenil 149. člen PEGS. Svet s kvalificirano večino sprejme skupno stališče o predlogu Komisije in ga z utemeljitvami obeh institucij posreduje Evropskemu parlamentu.

- Če le-ta v roku treh mesecev skupno stališče odobri ali ne sprejme nikakršne odločitve, Svet s kvalificirano večino akt dokončno sprejme v skladu s svojim skupnim stališčem.
- Če EP v tem obdobju skupno stališče zavrne, ga lahko Svet v drugi obravnavi sprejme le soglasno.
- Če EP v navedenem roku predlaga spremembe skupnega stališča Sveta, mora Komisija v roku treh mesecev znova preučiti predlog s skupnim stališčem Sveta in s predlaganimi spremembami Parlamenta, poročilo o tem pa nato pošlje Svetu. Le-ta ponovno preučeni predlog Komisije sprejme s kvalificirano večino, vendar mora odločati soglasno, če želi sprejeti predlagane spremembe Parlamenta, ki jih je Komisija zavrnila ali če želi spremeniti ponovno preučeni predlog Komisije.

Pri sprejemanju odločitev v Evropskem parlamentu ni bilo sprememb – odločitve vedno sprejema z absolutno večino. Pristojnosti EP so se povečale tudi na področju sprejema novih članic in sklepanja mednarodnih sporazumov, za katere je moral Svet pridobiti privolitev Evropskega parlamenta (EEA, 8. in 9. čl., ki spreminjata PEGS, 237. in 238. čl.). Poleg novega postopka sodelovanja je bil postopek posvetovanja razširjen na nova področja, npr. uskladitev zakonodaje glede prometnih davkov in trošarin (EEA, 17. čl., ki spreminja PEGS, 99. čl.).

4.2.3 Evropska komisija: okrepitev izvršilne vloge in povečanje avtoritete

V 10. členu EEA, ki spreminja 145. člen PEGS, je bilo zapisano, da Svet »/.../ v pravnih aktih, ki jih sprejema, prenese pristojnost za izvajanje svojih predpisov na Komisijo /.../«. Tako se je vloga Komisije pri implementaciji odločitev okrepila. Načrtovana ustanovitev notranjega trga je namreč zahtevala intenzivno zakonodajno in izvršilno aktivnost Komisije. Njene direktive so postale glavni instrumenti za dokončanje ciljev EEA, tj. skupnega trga (Sidjanski 2003). Glede izvajanja prenesenih pristojnosti na Komisijo je Svet lahko postavil določene zahteve, v nekaterih primerih pa si je pridržal pravico, da te pristojnosti izvaja sam neposredno. Izvršilne pristojnosti Komisije so bile sicer povečane, a omejene z obsežnim nadzorom odborov, ustanovljenih z odločitvijo Sveta z dne 13. julija 1987, ki je uvedla t. i. komitologijo³⁸. Moč Komisije je bila okrepljena tudi zaradi uvedbe sprejemanja odločitev z večino v Svetu.

4.2.4 Institucionalizacija Evropskega sveta

2. člen EEA je institucionaliziral Evropski svet, čeprav ni določil ne njegove vloge ne načina delovanja oz. odločanja. Zapisano je bilo, da ga »/.../ sestavljajo voditelji držav ali vlad držav članic in Komisije Evropskih skupnosti. Pomagajo jim ministri za zunanje zadeve in član Komisije /.../«. Evropski svet se sestane vsaj dvakrat letno.

4.3 Maastricht

Že Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Enotni evropski akt sta nakazovala, da notranji trg ni končni cilj evropske integracije, temveč le pomemben korak na

³⁸ Komitologija je proces sprejemanja ukrepov za implementacijo zakonodajnih aktov. Ukrepe sprejme Komisija, ki ji pomagajo odbori strokovnjakov iz držav članic, ki jim predseduje predstavnik Komisije. Postopek se je v praksi v obliki *ad hoc* rešitev na področju kmetijske politike uporabljal že od 60-ih let dalje, nato pa se je razširil na vsa področja sprejemanja odločitev. Formalno je bil opredeljen z odločitvijo Sveta, poimenovano 'komitologija'. Ta določa različne postopke za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (Evropski parlament).

poti v Evropsko unijo, ki pa nikoli ni bila natančneje opredeljena. Šlo naj bi za neko vrsto (kon)federacije, znotraj katere bi bile države članice tesno povezane na gospodarskem, denarnem, socialnem in političnem področju (Tratnik 2004, 11). EU je bila prvič opredeljena z Maastrichtsko pogodbo, ki sta jo zaznamovala zlom komunizma v vzhodni Evropi ter želja držav članic po nadaljevanju reform, načrtanih v EEA. Zato je bilo sklicanih več medvladnih konferenc, na katerih so voditelji držav članic razpravljali o pospešitvi politične izgradnje Evrope z ustanovitvijo gospodarske in monetarne unije (Evropski Svet v Hannoveru, junija 1988) ter politične unije (Evropski Svet v Dublinu, aprila 1990).

Sklenitev Maastrichtske pogodbe oz. Pogodbe o Evropski uniji (PEU) 7. februarja 1992³⁹ v Maastrichtu je bila uradna potrditev, da so Evropske skupnosti v 40-letnem obstoju pridobile politično dimenzijo in da so bile države članice pripravljene na poglobitev procesa evropske integracije. Gospodarska integracija je odprla pot za politično – gospodarske odločitve so dobivale vse bolj političen pomen, vse bolj so se razvijale skupne institucije ter njihove naloge in odgovornosti. Poleg tega pa se je začelo pojavljati vse več nekdanj notranjih problemov, kot sta imigracija in azil, ki so začeli prevzemati evropsko dimenzijo in zahtevati organizirano politično sodelovanje (Sidjanski 2003). Vsi ti dejavniki so ustvarili potrebo po učinkovitejših institucijah, zato sta bila med glavnimi cilji institucionalnih reform Maastrichtske pogodbe okrepitev demokratične legitimnosti in same učinkovitosti institucij.

S PEU so se dotedanje tri Skupnosti⁴⁰ ter medvladno politično sodelovanje (na področjih zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev) integrirali v Evropsko unijo, temelječo na treh stebrih (t.i. 'Evropski tempelj'). Evropska gospodarska skupnost se je zaradi razširitve svojih ciljev preimenovala v Evropsko skupnost (PEU, čl. G). Evropska unija je torej širša od Evropskih skupnosti, saj temelji na njih in na še dveh stebrih, ki ne spadata v ES. Prvi, osrednji steber sestavljajo vse tri Skupnosti ter gospodarska in monetarna unija (ki naj bi bila ustanovljena najkasneje do leta 1999). Drugi steber predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko (PEU, naslov V), tretji pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (PEU, naslov VI). Poudarimo torej zanimivost, da Unija sicer temelji na enotnem institucionalnem okviru (PEU, čl. C), ki pa ne pomeni poenotenja odločanja znotraj

³⁹ PEU je stopila v veljavo 1. novembra 1993.

⁴⁰ ESPJ je prenehala obstajati 23. julija 2002, saj je bila pogodba o njeni ustanovitvi podpisana za 50 let.

posamezne institucije v vseh stebrih. Grilc (2001) označi Maastrichtsko reformo za kompromisno formulo *paralelnega načina sodelovanja*: na gospodarskem področju (prvi steber) pretežno nadnacionalnega, na političnem (drugi in tretji steber) pa dosledno medvladnega, večinoma temelječega na soglasnem odločanju ter z omejeno vlogo Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Maastrichtska pogodba je pomembno spremenila ravnotežje institucionalnega trikotnika.

4.3.1 Opredelitev vloge Evropskega sveta

PEU je povzela določbe stuttgartske Svečane deklaracije o Evropski uniji iz leta 1983 in potrdila institucionalni obstoj Evropskega sveta ter prvič formalno opredelila njegovo vlogo: »Evropski svet daje Uniji nujno spodbudo za njen razvoj, za katerega določa tudi splošne smernice« (PEU, čl. D). Pogodba ni spremenila njegove sestave ali načina delovanja, določenih z EEA, razširila pa je področje njegovega delovanja na gospodarsko politiko ter skupno zunanjo in varnostno politiko. Poleg tega je odtlej v delovanje Evropskega sveta, vsaj simbolno, vključen tudi Evropski parlament, ki ga mora Evropski svet obveščati o svojih sestankih in napredku Unije (PEU, čl. D).

4.3.2 Nadaljnji razvoj zakonodajnih pristojnosti Evropskega parlamenta

Uporaba postopka sodelovanja (čl. 189c), uvedenega z Enotnim evropskim aktom, se je razširila na številna nova področja, kot so dodeljevanje državnih pomoči (PES, spremenjeni 99. čl.), uskladitev zakonodaje glede prometnih davkov in trošarin (PES, spremenjeni 100. čl.), tehnološke raziskave, regionalni in socialni skladi, gospodarska in monetarna unija, socialna politika in drugo. Razširjena je bila tudi uporaba postopka posvetovanja.

Zlasti za sprejem ukrepov, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje skupnega trga, je bil uveden nov postopek, tj. soodločanje, ki je izenačil vlogi Sveta in Parlamenta v procesu sprejemanja odločitev. V postopku sodelovanja je Svet kljub nasprotovanju Parlamenta lahko akt (soglasno) sprejel; z novim postopkom pa je EP pridobil dejansko moč soodločanja skupaj s Svetom, saj lahko z zavrnitvijo dokončno prepreči sprejem akta. Začetne faze postopka soodločanja so bile enake kot v postopku sodelovanja, tj. Svet po pridobitvi mnenja

EP s kvalificirano večino sprejme skupno stališče o predlogu Komisije in ga z obrazložitvijo preda Parlamentu v prvo branje. Če EP v treh mesecih po prejemu skupnega stališča le-to potrdi ali ne sprejme nobene odločitve, Svet akt sprejme v skladu s svojim skupnim stališčem (čl. 189b(2a-b)).

- Če EP z absolutno večino svojih članov skupno stališče zavrne ali predlaga spremembe, ki jih Svet v roku treh mesecev po prejemu ne odobri, se o tem obvesti Komisijo in Svet, ta pa skliče Spravni odbor. Tega sestavlja enako število predstavnikov Sveta in Parlamenta, ki morajo v šestih tednih poskusiti najti soglasje, o čemer predstavniki Sveta glasujejo s kvalificirano večino, predstavniki Parlamenta pa z navadno večino. V Spravnem odboru je udeležena tudi Komisija, in sicer z dajanjem pobud za uskladitev stališč med predstavniki obeh institucij. Če dogovor o skupnem stališču ni dosežen, se šteje, da akt ni bil sprejet (čl. 189b (6)). Če Spravni odbor v predvidenem roku odobri skupno besedilo, »imata Evropski parlament, ki odloča z absolutno večino oddanih glasov, in Svet, ki odloča s kvalificirano večino, na voljo šest tednov /.../, da sprejmeta zadevni akt v skladu s skupnim besedilom. Če ena od obeh institucij ne odobri predlaganega akta, se šteje, da ni bil sprejet« (čl. 189b (4-5)). Vendar pa je bil sprejem akta v tem primeru še vedno mogoč, saj je obstajala možnost tretjega branja besedila. Svet je lahko v roku šestih tednov po odločanju Spravnega odbora s kvalificirano večino potrdil svoje predhodno skupno stališče, po možnosti s spremembami, ki jih je predlagal EP. Če Evropski parlament v šestih tednih od datuma potrditve Sveta ni zavrnil besedila z absolutno večino svojih članov, je lahko Svet zadevni akt dokončno sprejel (čl. 189b (6)).
- Če Svet v roku treh mesecev po prejemu sprememb, ki jih je k skupnemu stališču predlagal Parlament, le-te sprejme in ustrezno spremeni skupno stališče, je akt sprejet. O predlogih sprememb, ki jih je Komisija odobrila, Svet odloča s kvalificirano večino; o predlogih, o katerih je ta izrazila odklonilno mnenje, pa soglasno (čl. 189b (3)).

Formalno in simbolno je bila zakonodajna moč Parlamenta potrjena s tem, da uredbe, direktive in odločbe, sprejete v skladu s postopkom soodločanja, pred objavo v Uradnem listu podpišeta predsednik Evropskega parlamenta in predsednik Sveta.

Uveden je bil tudi postopek privolitve (novi 192. čl.), ki spominja na poenostavljeni postopek soodločanja, saj je zahteval eno samo branje v Parlamentu. Dokončen sprejem akta brez

privolitve Parlamenta ni bil mogoč. Ta postopek se danes med drugim uporablja za sprejem novih držav članic, nekatere mednarodne sporazume, strukturne sklade, kohezijske sklade, organizacijo volitev v Evropski parlament in suspendiranje nekaterih pravic držav članic zaradi hudih kršitev (Meyer-Heine 2007).

Maastrichtska pogodba je EP dodelila tudi pravico, da z večino svojih članov od Komisije zahteva predložitev določenega predloga na področjih, kjer meni, da je za implementacijo pogodb potrebna akcija Skupnosti. Ta pravica Parlamenta sicer ne posega v pravico Komisije do zakonodajne iniciative (Grilc 2001).

4.3.3 Nadaljnji razvoj političnonadzornih pristojnosti Evropskega parlamenta

Pogodba o Evropski uniji je s členom 138c Evropskemu parlamentu dodelila možnost, da na zahtevo četrtine svojih članov (in kadar se s primerom ne ukvarja že Sodišče) ustanovi začasni preiskovalni odbor, ki preverja domnevne kršitve ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje Skupnosti. Tovrstni odbor torej lahko preiskuje delovanje Sveta in Komisije.

Nadzorna moč Evropskega parlamenta nad Komisijo se je povečala tudi z njegovo vključenostjo v imenovanje članov Komisije po novem postopku. Svet se je pred predlaganjem kandidata za predsednika Komisije posvetoval z EP, ki je nato glasoval o celotnem kolegiju komisarjev.

Uveden je bil evropski varuh človekovih pravic, ki ga Evropski parlament imenuje po vsakih volitvah v Evropski parlament za svojo mandatno dobo, določi splošna pravila njegovega delovanja in lahko Sodišču poda zahtevo za njegovo razrešitev. Varuh človekovih pravic Parlamentu poda letno poročilo o svojih dejavnostih (čl. 138e). S tem je EP posredno pridobil dodatno vlogo pri nadzoru delovanja institucij, saj varuh človekovih pravic preiskuje nepravilnosti pri dejavnosti institucij in organov Skupnosti.

20. decembra 1994 so Evropski parlament, Svet in Komisija sklenili "*Modus vivendi*", s katerim so se institucije zavezale, da mora biti Parlament v celoti obveščen o kakršnihkoli

ukrepov v skladu s postopkom komitologije, če je osnovna zakonodaja sprejeta s postopkom soodločanja, torej v skladu s členom 189b Maastrichtske pogodbe (Evropski parlament).

4.3.4 Nadaljnja demokratizacija odločanja in druge spremembe v Svetu

»Svet sestavlja po en predstavnik posamezne države na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države« (146. čl.). Predsedstvo si države članice še vedno izmenjujejo za dobo šestih mesecev, a ne več po abecednem redu, temveč po vrstnem redu, določenem v pogodbi. 151. člen opredeljuje Coreper oziroma odbor stalnih predstavnikov držav članic, ki je odgovoren za pripravo dela Sveta in izvajanje nalog, ki mu jih ta dodeli.

PEU je razširila odločanje s kvalificirano večino v Svetu na večino odločitev, sprejetih v okviru postopka soodločanja, in na vse odločitve, sprejete v okviru postopka sodelovanja. Odločanje s kvalificirano večino se je odtlej uporabljalo na naslednjih novih področjih: okolje, razvojna politika, trgovinska politika, zaščita potrošnikov, izobraževanje, javno zdravstvo itd.

4.3.5 Nov način imenovanja Evropske komisije

158. člen PEU je podaljšal mandat Komisije na pet let in določil spremenjeni postopek njenega imenovanja. Pri tem je povzel predloge iz Tindemansovega poročila in Spinellijevega projekta za Evropsko unijo. Najprej so vlade držav članic po posvetovanju z EP v medsebojnem soglasju predlagale kandidata za predsednika Komisije. Po posvetu s kandidatom za predsednika so vlade predlagale kandidate za ostale člane Komisije – komisarje. Predlaganega predsednika in komisarje je moral, preden so jih z medsebojnim soglasjem imenovale vlade držav članic, kot celoto z glasovanjem potrditi Evropski parlament. Enega ali dva podpredsednika je med svojimi člani imenovala Komisija (PEU, 160. čl.) in ne več vlade, ki so se dotlej s Komisijo le posvetovale. Države članice so k PEU dodale izjavo, da bodo najpozneje do konca leta 1992 preučile vprašanja glede števila članov Komisije, ki naj bi zaradi prevelikega števila članov postajala neučinkovita. Enako je veljalo za število članov Evropskega parlamenta.

4.3.6 Drugi in tretji steber

V okviru drugega in tretjega stebra si Unija in države članice prizadevajo za vzpostavitev skupne zunanje in varnostne politike (PEU, čl. J) ter za sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (PEU, čl. K). Načela in splošne smernice teh politik določa Evropski svet (PEU, čl. J.8). V teh stebrih gre za medvladno sodelovanje, ki pa na določen način vendarle vključuje institucije Skupnosti, zlasti Sveta. Države članice se v okviru Sveta posvetujejo o zadevah splošnega interesa, ki spadajo na ti dve področji, hkrati pa Svet sprejema tudi nekatere skupne ukrepe. Na teh področjih Svet v večini primerov odloča s soglasjem (PEU, čl. J.8 in K.4), izjema so le proceduralne odločitve, EP pa pri sprejemanju odločitev skorajda ne sodeluje. Parlament je v postopkih udeležen le posredno – predsedstvo Sveta se z njim posvetuje o temeljnih usmeritvah delovanja ter zagotavlja, da so mnenja Parlamenta ustrezno upoštevana (PEU, čl. J.7). Evropski parlament lahko Svetu zastavlja vprašanja ali daje priporočila (PEU, čl. J.7 in K.6). Manjše so tudi pristojnosti Komisije, saj nima monopola za predlaganje – predlog lahko podajo države članice ali Komisija.

4.4 Amsterdam in Nica

Države članice so že v PEU vstavile določbo, da se leta 1996 skliče medvladna konferenca za preučitev nadaljnje revizije nekaterih določb te pogodbe (PEU, čl. N), ki naj bi institucionalni okvir prilagodila bodočim širitvam Unije⁴¹. V prvi polovici leta 1995 je vsaka od institucij EU pripravila poročilo o delovanju PEU, ki jih je nato podrobno preučila posebna delovna skupina. Ta je svoje ugotovitve predstavila na zasedanju Evropskega sveta v Madridu decembra 1995. Uradna pogajanja so bila po posvetovanju z Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom odprta na Evropskem svetu v Torinu marca 1996. Sad teh pogajanj je bila Amsterdamska pogodba, sklenjena 2. oktobra 1997⁴². Njen cilj je bil prilagoditev političnih in institucionalnih pogojev, ki bi Evropski uniji omogočili soočanje z izzivi

⁴¹ Poleg tega je Evropska komisija pod vodstvom takratnega predsednika Jacquesa Delorsa takoj po podpisu Maastrichtske pogodbe februarja 1992 sprožila premisleke o institucionalni reformi Unije. Zaradi zloma komunističnih diktatur v Vzhodni Evropi so bile širitve članstva neizogibne, vendar pa so bile skupnostne institucije prvotno zasnovane za šest držav. Potrebno je bilo ponovno določiti ravnotežje med pristojnostmi skupnostnih institucij, med le-temi in državami ter med samimi državami članicami (Jean Quatremer v Sauron 2008, 8).

⁴² V veljavo je stopila 1. maja 1999.

prihodnosti, ki so bili na zunanji ravni predvsem posledica globalizacije gospodarstva, okoljskih problemov ter kriminala, na notranji pa predvidene nadaljnje širitve članstva (Evropski parlament). Medvladna konferenca, ki je vodila do Amsterdamske pogodbe, si je prizadevala tako za večjo demokratično legitimnost institucij kot tudi povečanje njihove učinkovitosti. Tristebna struktura EU ni bila odpravljena, je pa bila rahlo spremenjena sama vsebina stebrov, saj je bilo veliko področij iz tretjega stebra (zlasti glede prostega gibanja oseb) prenesenih v prvi steber (Weatherill in Beaumont 1999). Uvedla je tudi novo številčenje členov pogodb. Različni avtorji (Weatherill in Beaumont 1999; Grilc 2001; Meyer-Heine 2007) se večinoma strinjajo, da ta pogodba ne vsebuje velike nosilne ideje in ne prinaša bistvenih sprememb, temveč da gre bolj za konsolidacijo in povečanje učinkovitosti treh stebrov Unije, uvedenih z Maastrichtsko pogodbo. Ključnim institucionalnim problemom, povezanim z razširitvijo članstva Unije, se je zares posvetila šele Pogodba iz Nice.

4.4.1 Razširitev glasovanja s kvalificirano večino v Svetu

Odločanje v Svetu s kvalificirano večino se je razširilo na nova področja, tudi na večino novih področij pristojnosti, uvedenih z Amsterdamsko pogodbo⁴³. V drugem in tretjem stebru je soglasno odločanje ostalo temeljni način sprejemanja odločitev (1. čl. in čl. J.13(1)), a je bilo uvedenih več izjem tega pravila. Svet s kvalificirano večino odloča o sprejemanju skupnih ukrepov in skupnih stališč na temelju skupne strategije ter o izvajanju tovrstnih ukrepov (Amsterdamska pogodba, 1. čl. in čl. J.13(2)). Dodana je bila tudi določba (čl. J.13(2)), da lahko v primeru ko član Sveta izrazi nasprotovanje sprejetju odločitve, ki se jo mora sprejeti s kvalificirano večino, Svet zahteva, da se zadeva predloži Evropskemu svetu v soglasno odločitev. Grilc (2001) v tem vidi novo različico Luksemburškega kompromisa. Vzorec glasovanja (ponderiranje glasov) kljub pobudam ni bil spremenjen, zato je to vprašanje ostalo odprto za Pogodbo iz Nice.

⁴³ Uporaba odločanja s kvalificirano večino se je razširila na naslednja področja: zaposlovanje (128. in 129. čl.), carinsko sodelovanje (135. čl.), boj zoper socialno izključenost (čl. 137 (2)), enake možnosti (čl. 141(3)), javno zdravstvo (čl. 154(4)) itd.

4.4.2 Spremembe glede Evropske komisije

Z Amsterdamsko pogodbo je Evropski parlament dobil še večjo vlogo pri imenovanju Komisije. Bistvena novost je bila ta, da je moral EP potrditi že kandidata za predsednika Komisije, ki so ga določile vlade držav članic (Amsterdamska pogodba, 40. čl. in PES, 158(2). čl.), šele nato so vlade v medsebojnem soglasju s kandidatom za predsednika predlagale kandidate za komisarje. Nadaljnji postopek je bil enak, kot ga je določila Maastrichtska pogodba. Politična vloga predsednika Komisije dotlej ni bila formalno opredeljena, tako da je bila le-ta odvisna bolj od osebnosti vsakega posameznega predsednika. Težo predsednika Komisije je Amsterdamska pogodba formalno povečala, saj je 41. člen (PES, 163. čl.) določal, da »Komisija deluje pod političnim vodstvom svojega predsednika«. Predsednik je večjo legitimiteto pridobil že v postopku imenovanja z odobritvijo Evropskega parlamenta.

Državam se ni uspelo dogovoriti o zmanjšanju števila članov Komisije, kar naj bi tudi v nadaljnje (glede na prihodnje povečanje števila držav članic EU) omogočilo njeno učinkovito delovanje. To vprašanje je bilo povezano z vprašanjem teže (ponderiranja) glasov v Svetu. Države, ki bi izgubile enega komisarja, so namreč v zameno zahtevale povečanje svoje glasovalne moči v Svetu, in sicer bodisi s povečanjem teže njihovih glasov bodisi z uvedbo dvojne večine, ki pomeni, da je kvalificirana večina veljavna, če predstavlja tudi številčno večino prebivalstva Unije (Weatherill in Beaumont 1999). Vprašanje teže glasov v Svetu je pridobivalo vse večjo pomembnost, saj je odločanje s kvalificirano večino postajalo vse bolj uporabljena metoda. Pogodbi je bil zato dodan Protokol o institucijah glede na širitev Evropske unije, ki jasno kaže, da sestave in pristojnosti političnih institucij ni mogoče obravnavati ločeno. Protokol je določal, da bo od naslednje širitve dalje Komisijo sestavljal »po en državljani vsake države članice«, če bo do tega dne teža glasov v Svetu spremenjena na način, ki je sprejemljiv za vse države članice bodisi z novim ponderiranjem bodisi z dvojno večino (Protokol o institucijah glede na širitev Evropske unije, 1. čl.). 2. člen tega Protokola je še določal, da se najmanj leto dni, preden bo število držav članic preseglo dvajset, skliče konferenca predstavnikov vlad držav članic, na kateri naj bi ponovno preučili določbe pogodb o sestavi in delovanju institucij. Obstoječa struktura je bila namreč določena

v 50-ih letih, ko je imela Skupnost pristojnosti na bistveno manj področjih in le šest članic. Zato je bil zlasti način odločanja potreben prenove (Tratnik 2004).

4.4.3 Razširitev in poenostavitev postopka soodločanja ter razširitev postopka privolitve

Postopek soodločanja je bil pomembno razširjen, saj je izpodrinil postopek sodelovanja na vseh področjih, razen gospodarske in monetarne unije⁴⁴. Postopek soodločanja se uporablja tudi na novih področjih pristojnosti Unije, uvedenih z Amsterdamsko pogodbo. Sam postopek soodločanja je bil v primerjavi s prejšnjo pogodbo precej poenostavljen (Amsterdamska pogodba, 44. čl. in PES, čl. 189b). Komisija poda predlog Evropskemu parlamentu in Svetu. Prva novost je, da ta po pridobitvi mnenja Evropskega parlamenta lahko predlagani akt nemudoma sprejme, če odobri vse spremembe, ki jih je predlagal EP ali če EP ne predlaga nobenih sprememb (PES, čl. 189b(2)). V vseh drugih primerih – enako kot v maastrichtskem postopku soodločanja – Svet sprejme skupno stališče ter ga s pojasnili pošlje Evropskemu parlamentu. Če EP v treh mesecih od prejema skupnega stališča le-to potrdi ali ne sprejme nikakršne odločitve, se šteje, da je bil zadevni akt sprejet v skladu s skupnim stališčem, ne da bi to zahtevalo kakršnokoli dejavnost Sveta (formalni sprejem) (PES, čl. 189b(2)).

- Če EP v tem obdobju z absolutno večino svojih članov predlaga spremembe skupnega stališča, se spremenjeno besedilo pošlje Svetu in Komisiji. Če Svet v roku treh mesecev s kvalificirano večino odobri vse predlagane spremembe, se avtomatično šteje, da je bil zadevni akt sprejet v obliki tako spremenjenega skupnega stališča (PES, čl. 189b(3)).
- Če Svet ne odobri vseh sprememb, se po nespremenjenem postopku skliče Spravni odbor. Pri njegovem delovanju je edina sprememba glede na Maastrichtsko pogodbo ta, da se v primeru, če Spravni odbor ne odobri skupnega besedila, avtomatično šteje, da predlagani akt ni bil sprejet (PES, čl. 189b(6)). Možnost tretjega branja v Svetu je bila odpravljena.

⁴⁴ Soodločanje se odslej uporablja na naslednjih področjih: prepoved diskriminacije na osnovi nacionalnosti (12. čl.), pravica do prostega gibanja in prebivanja znotraj EU (čl. 18(2)), socialna varnost za migrantske delavce (42. čl.), pravica do ustanavljanja za tuje državljane (čl. 46(2)), implementacija skupne prevozne politike (71. in 80. čl.), carinsko sodelovanje (135. čl.), boj zoper socialno izključenost (čl. 137(2)), enaka obravnava in enake možnosti (141. čl.), poklicno usposabljanje (čl. 150(4)), javno zdravstvo (152. čl.), raziskave (172. čl.), okolje (čl. 175(1)), ukrepi zoper goljufije (280. čl.) itd.

Evropski parlament, Svet in Komisija so 28. maja 1999 sklenili Skupno deklaracijo o praktičnih vidikih novega postopka soodločanja, s katero so se zavezale, da bodo poskušale novi postopek uporabljati na čim bolj učinkovit način. Prizadevale si bodo za sprejem aktov že ob prvem branju oz. za temeljito medsebojno obveščanje, ki bo omogočilo boljše razumevanje stališč ter lažje in hitrejše iskanje kompromisov.

Pravilo, da lahko Svet predloge Komisije spreminja le soglasno, je ostalo nespremenjeno. Zato mora Svet o spremembah Evropskega parlamenta, glede katerih je Komisija izrazila odklonilno mnenje, odločati soglasno (PES, čl. 189b(3)). Amsterdamska pogodba je določila tudi maksimalno število poslancev, to je 700 (Amsterdamska pogodba, 37. čl.).

Skladno z določilom Protokola o institucijah glede na širitev Evropske unije iz Amsterdamske pogodbe je bila februarja 2000 sklicana medvladna konferenca, katere cilj je bila zlasti institucionalna reforma obstoječih pogodb, ki z Amsterdamsko pogodbo ni bila dosežena, obenem pa je bila nujno potrebna pred pričakovano razširitvijo članstva Unije. Glavna tema obravnave sta bili velikost in sestava Komisije ter način odločanja v Svetu (Tratnik 2004). Pogodba je bila podpisana v Nici, 26. februarja 2001⁴⁵. V času sklenitve Pogodbe iz Nice še ni bilo jasno, kdaj in koliko novih držav se bo v prihodnosti pridružilo Uniji, zato se večina institucionalnih določil nahaja v Protokolu o povečanju Evropske unije.

4.4.4 Spremenjena sestava Evropske komisije

Sestava Komisije je tesno povezana z vprašanjem kolektivne odgovornosti. Odločitve Komisije ne izražajo stališč posameznih komisarjev, temveč celotne institucije. Države članice so predvidevale, da bo lahko bodoče povečanje števila držav članic (in s tem komisarjev) ogrozilo usklajevanje njihovih stališč in ustrezno delovanje kolektivne odgovornosti (Evropski parlament). V obstoječi sestavi Unije (15 članic) je Pogodba iz Nice ohranila dotedanje načelo, da v Komisiji vsako državo članico zastopa vsaj en komisar, a ne več kot dva (213. čl.). Protokol o povečanju Evropske unije je določil, da bo Komisijo po 1.

⁴⁵ V veljavo je stopila 1. februarja 2003.

januarju 2005 sestavljal po en komisar iz vsake države (čl. 4(1)), po vstopu 27. članice pa bo število komisarjev manjše od števila držav članic (čl. 4(2)). Število članov Komisije ter kriterije in pravila za njihovo enakopravno rotacijo bo soglasno določil Svet (Pogodba iz Nice, čl. 4(3)). Politična vloga predsednika Komisije je bila natančneje opredeljena; v skladu s Pogodbo iz Nice določa politične smernice delovanja Komisije ter je pristojen za razporeditev nalog in odgovornosti med posameznimi komisarji. Na ta način je predsednik odgovoren za zagotavljanje koherence, učinkovitosti in kolegialnosti celotne Komisije. Kandidata za predsednika Komisije in nato ostale komisarje Evropski Svet oz. Svet odtlej predlagata s kvalificirano večino in ne več soglasno.

4.4.5 Spremenjeno odločanje v Svetu

Vprašanje reforme odločanja v Svetu je bilo povezano z dvema dejavnikoma. Na eni strani s Protokolom o institucijah glede na širitev Evropske unije iz Amsterdamske pogodbe, ki je vprašanje ponderiranja glasov v Svetu povezoval s številom komisarjev, na drugi strani pa s pričakovanim vstopom novih (večinoma majhnih) držav v Unijo, kar bi porušilo dotedanje ravnotežje med težo glasov posameznih držav članic (Evropski parlament). Po pogajanjih je bil dosežen kompromis za ponovno razdelitev števila glasov držav članic, tako da se je, sorazmerno s številom prebivalstva posamezne države članice, povečalo število glasov vseh držav članic. Protokol o širitvi Evropske unije Pogodbe iz Nice (čl. 3(1)) je določil novo ponderiranje glasov za 15 obstoječih članic, nadaljnjo reformo ponderiranja pred vstopom desetih novih članic leta 2005 pa naj bi bi določili posamezni pridružitveni sporazumi (čl. 3(2)). Pogodba iz Nice je v Protokolu o širitvi Evropske unije vpeljala koncept dvojne večine, v skladu s katerim je odločitev v Svetu sprejeta, če doseže zadostno število glasov, ki obenem izražajo pozitiven glas dvotretjinske večine članov Sveta (čl. 3(1)). Poleg tega se lahko na zahtevo kateregakoli člana Sveta pri glasovanju s kvalificirano večino upošteva dodaten kriterij – odločitev je sprejeta, če dosežena kvalificirana večina predstavlja vsaj 62 % prebivalstva Unije. Razširjena je bila uporaba odločanja s kvalificirano večino. Najpomembnejša je že omenjena določba, da odtlej Svet kandidata za predsednika Komisije imenuje s kvalificirano večino in ne več soglasno.

4.4.6 Evropski parlament

Pogodba iz Nice je predpisala novo omejitev velikosti Evropskega parlamenta, ki je odtlej 732 poslancev. Določena je bila tudi nova porazdelitev sedežev, ki je izboljšala reprezentacijo manjših držav. Leta 2006 je bil spremenjen postopek komitologije. EP je dobil pravico veta na sprejem ukrepov, ki jih sprejema Komisija, in s tem večji nadzor nad njenim delovanjem⁴⁶ (Christiansen in Vaccari 2006). Parlament je dobil pristojnost, da – tako kot dotlej države članice – sproži postopek pred Sodiščem. EP lahko samostojno vloži ničnostno tožbo zaradi nezakonitih aktov drugih institucij. Postopek soodločanja je bil razširjen na sedem novih področij⁴⁷.

4.5 Poskus racionalizacije – Ustava in Lizbonska pogodba

S težavnimi pogajanjmi za Amsterdamsko pogodbo in Pogodbo iz Nice je postalo jasno, da same vlade niso bile več sposobne doseči odločitev, s katerimi bi ponovno razdelile svojo suverenost in se odpovedale svojemu vplivu v Uniji (Quatremer v Sauron 2008, 8). Zaradi kritičnega pogleda na rezultate Pogodbe iz Nice so se voditelji vlad in držav v mestu Laeken v Belgiji že leta 2001 odločili sklicati Evropsko konvencijo. Njena naloga je bila pripraviti nadaljnje reforme obstoječih pogodb. To je bila radikalna sprememba metode za sprejem novih pogodb, ki so jih dotlej pripravljali izključno najvišji predstavniki vlad držav članic. Konferenca pod vodstvom nekdanjega francoskega predsednika Valéryja Giscarda d'Estainga in v sestavi predstavnikov vlad držav članic in držav kandidatk za vstop v EU, nacionalnih parlamentov, Evropske komisije, Evropskega parlamenta ter nekaterih drugih organov Unije je junija 2003 sprejela osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki so jo nato 29. oktobra 2004 v

⁴⁶ Spremembe komitologije so bile posledica pritiska EP, ki je menil, da je bila delegacija pristojnosti Komisiji pod nadaljnjim nadzorom nacionalnih predstavnikov legitimna pred Maastrichtsko pogodbo, ko so imele države članice v Svetu zadnjo besedo pri sprejemanju odločitev. Zaradi uvedbe postopka soodločanja pa je EP zahteval večji nadzor nad celotnim procesom. Prvič je bil proces komitologije pomembno spremenjen z reformo leta 1999, ki je zmanjšala število postopkov s sedem na tri. Medtem ko ima odbor v okviru prvega postopka zgolj posvetovalno vlogo, je v drugem in tretjem primeru (od katerih ima vsak postopek dve različici) odbor pristojen, da pošlje vprašanje nazaj v Svet. EP je z določbo o obveznem obveščanju postal malo bolj vključen v proces, vendar še vedno ni mogel dejansko vplivati na sprejem implementacijskih ukrepov Komisije. Reforma, sprejeta z odločitvijo Sveta leta 2006, mu je dala pravico veta na sprejem določenih ukrepov (Christiansen in Vaccari 2006).

⁴⁷ Boj proti diskriminaciji (13. čl.), nekateri ukrepi na področju vizumov (čl. 62(2b)) in azila (63. čl.), sodno sodelovanje na področju civilnega prava (65. čl.), industrija (157. čl.), socialna kohezija (159. čl.), statut in financiranje evropskih političnih strank (191. čl.).

Rimu podpisali voditelji držav in vlad (Meyer-Heine 2007, 34). Kot pri vseh predhodnih reformah ustanovitvenih pogodb je bil zaradi naraščajoče obsežnosti in kompleksnosti delovanja Unije glavni cilj poenostavitev njene temeljne strukture. Pogodbo o Evropski skupnosti in Pogodbo o Evropski uniji nadomešča z enotnim besedilom, v katerem glavno mesto zasedata dva ukrepa – povečanje učinkovitosti evropskih institucij in približanje Evrope državljanom, medtem ko v okvir Unije ne prinaša nobenih novih področij pristojnosti. Pogodba ni nikoli stopila v veljavo, saj je njeno ratifikacijo na referendumu maja 2005 najprej zavrnila Francija, junija istega leta pa tudi Nizozemska.

Organizacija referenduma v Franciji ni bila obvezna, vendar se je takratni francoski predsednik Jacques Chirac zanj vseeno odločil potem ko je izvedbo referenduma napovedalo več drugih držav. 11. člen francoske ustave predsedniku države namreč dodeljuje pravico, da na določenih zakonodajnih področjih izpelje referendum. Eno izmed teh področij je tudi ratifikacija pogodb, ki vplivajo na delovanje nacionalnih institucij. Chirac je sledil zgledu svojega predhodnika Mitterranda, ki je izpeljal referendum o ratifikaciji Maastrichtske pogodbe, pred tem pa javnost temeljito informiral in navdušil za projekt. Večina, ki je glasovala za ratifikacijo Maastrichtske pogodbe, je bila sicer zelo tesna, vendar je izglasovanje ratifikacije za Mitterranda pomenilo politični uspeh. Tudi Chirac je pričakoval lahko zmago, ki bi pomenila tudi izraz zaupanja njemu kot politiku in predsedniku. Začetne raziskave javnega mnenja so kazale jasno večino, naklonjeno Pogodbi o Ustavi, vendar je sčasoma nasprotovanje le-tej naraščalo. Nasprotniki ratifikacije so poudarjali, bi pogodba okrepila neoliberalni gospodarski model ter dodatno zmanjšala suverenost francoske države in njene nacionalne zakonodaje. Referenduma se je udeležilo 69 % volivcev, ki so s 55-odstotno večino glasovali proti ratifikaciji. Le nekaj dni za francoskim referendumom je bil 1. junija 2005 posvetovalni referendum organiziran tudi na Nizozemskem. Rezultat referenduma naj za vlado ne bi bil zavezujoč, vendar se je ta zavezala, da ga bo upoštevala, če se glasovanja udeleži vsaj 30 % volivcev. Udeležba je bila 63,3-odstotna, proti ratifikaciji pa je glasovalo 61,6 % udeležencev. Vse največje vladne in opzijske stranke so Pogodbo o Ustavi podpirale. Raziskave javnega mnenja so kazale veliko razdeljenost prebivalstva glede tega vprašanja, s približevanjem referenduma pa se je število nasprotnikov Ustave povečevalo. Ugotovljeno je bilo, da je imel velik delež nizozemskih volivcev o sami vsebini in določbah Pogodbe o Ustavi za Evropo le malo ali nič znanja ter da so referendum uporabili

predvsem kot možnost, da izrazijo svoje nezadovoljstvo z vlado. Tak način glasovanja je sicer značilen tudi za vse volitve v Evropski parlament v zadnjih letih.

S tema dvema zavrnitvama je bila začeta institucionalna kriza, prihodnost Unije pa je ostala negotova do zasedanja Evropskega sveta junija 2007, ko so evropski politični voditelji zaradi želje po modernizaciji institucionalnega sistema (Alomar in drugi 2007, 22), vendarle dosegli dogovor o sklicu medvladne konference, ki naj bi pripravila novo reformno pogodbo za Evropsko unijo⁴⁸. Države so izrazile svojo naklonjenost vsebini Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki pa bi morala biti zajeta v drugačni obliki⁴⁹ (Sauron 2008, 20). Tako je bila oblikovana Lizbonska pogodba, podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni. Jean Quatremer (v Sauron 2008, 7) meni, da bo to verjetno zadnja velika pogodba, saj je že v Evropski uniji 27 držav vse teže doseči kompromis in uspeti z ratifikacijami v vsaki državi članici. Ta pogodba naj bi torej predstavljala zaključek dolgotrajnih premislekov o prihodnosti Evrope. Zapletlo se je tudi pri postopku ratifikacije Lizbonske pogodbe, in sicer z irsko zavrnitvijo. V tem trenutku usoda poglobitve evropske integracije z lizbonsko pogodbo še ni v celoti jasna, ker pa je precejšen delež držav pogodbo že ratificiral, so ponovno stekla prizadevanja za njen sprejem. Irska je napovedala, da namerava Lizbonsko pogodbo v drugem poskusu uspešno ratificirati, zato je sprejem zelo verjeten.

Lizbonska pogodba je skupno ime za dve novi pogodbi, na katerih odslej, z zlitjem treh stebrov, temelji Evropska unija; to sta Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije (PEU, 1. čl.), ki je novo ime za obstoječo Pogodbo o Evropski skupnosti. Obe pogodbi imata enako pravno veljavo (PDEU, čl. 1(2)). Pogodba o Evropski uniji predstavlja splošen okvir Evropske unije in opredeljuje njena osnovna načela, PDEU pa določa implementacijo teh načel, tj. »vsakdanje delovanje« Evropske unije (Sauron 2008, 27). Pogodba predvideva obstoj le ene entitete, tj. Evropske unije, v katero se vključi tudi obstoječa ES, in odpravlja tristebno strukturo. Lizbonska pogodba uvede mandat visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki sodeluje pri pripravi skupne zunanje in varnostne politike ter obrambne politike, ki jih tudi izvaja. S kvalificirano večino

⁴⁸ Inovativna metoda priprave nove metode s konvencijo je bila torej hitro pozabljena in storjen je bil korak nazaj – precej manj demokratičen način revizije s pomočjo medvladne konference (Quermonne 2007).

⁴⁹ Države so se odpovedale 'ustavnim' elementom pogodbe – izpuščeni so npr. simboli Unije – prevzele pa so večino institucionalnih inovacij, ki jih je predlagala Ustava za Evropo.

in s pristankom predsednika Komisije ga imenuje Evropski svet (PEU, 18. čl.). Opravlja tudi funkcijo podpredsednika Komisije ter predsednika Sveta za zunanje zadeve (PEU, čl. 18(3-4)). Njegov mandat je pet let. Lizbonska pogodba daje velik poudarek večji vključenosti nacionalnih parlamentov v samo delovanje Unije, zlasti z večjo obveščenostjo in s sodelovanjem z Evropskim parlamentom (PEU, 12. čl.). Evropska Unija postane pravna oseba (PEU, 47. čl.).

4.5.1 Parlament

»Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja /.../ Izvoli predsednika Komisije /.../« (PEU, čl. 14(1)). Sestavljen je iz predstavnikov državljanov Unije in ne več iz predstavnikov narodov držav, združenih v Skupnosti. Število poslancev ne sme preseči 750 plus predsednik. Sestavo Evropskega parlamenta mora na njegovo pobudo soglasno določiti Evropski svet, ob upoštevanju, da je najmanjše število poslancev iz posamezne države šest, največje pa 96 (PEU, čl. 14(2)).

Zakonodajne pristojnosti EP se z Lizbonsko pogodbo izjemno povečajo. Soodločanje postane običajen zakonodajni postopek, ki se razširi na 41 novih področij (Sauron 2008, 47)⁵⁰. Vloga EP se poveča tudi na drugih področjih, za katere se ne uporablja običajnega zakonodajnega postopka⁵¹. Postopek sodelovanja je odpravljen. Postopek posvetovanja in privolitve sta odslej del posebnega zakonodajnega postopka. Povečajo se tudi političnonadzorne pristojnosti EP, saj je okrepljena njegova vloga pri izvolitvi predsednika Komisije (PEU, čl. 17(7)). Novost je, da lahko odslej tudi EP – poleg Komisije in držav članic – sproži pobudo za revizijo pogodb (PEU, čl. 48(2)). EP postane popolnoma enakopraven s Svetom pri sprejemanju celotnega proračuna Skupnosti (Sauron 2008, 46), ki se ga sprejme v skladu s

⁵⁰ Sem spada večina zadev iz prostora svobode, pravosodja in varnosti, šport (PDEU, 156. čl.), civilna zaščita (PDEU, 196. čl.), intelektualna lastnina (PDEU, 118. čl.), upravno sodelovanje (PDEU, 197. čl.), ukrepi za uporabo evra (PDEU, 133. čl.), energija (PDEU, 194. čl.) itd.

⁵¹ Moč iniciative in zadnje besede glede pravil izvrševanja pravice do preiskovanja (PDEU, 226. čl.), ukrepi za izvrševanje sistema lastnih sredstev (PDEU, 311. čl.), privolitev za razširitev pravic državljanov (PDEU, 25. čl.), uporaba posvetovanja na področjih, kjer dotlej EP ni imel nobenih pristojnosti – npr. diplomatska in konzularna zaščita državljanov Unije (PDEU, 23. čl.), ukrepi glede osebnih dokumentov ter socialne varnosti in zaščite (PDEU, 21. čl.) itd. Za sklenitev večine mednarodnih sporazumov je potrebna privolitev EP (PDEU, 218. čl.).

posebnim zakonodajnim postopkom. Lizbonska pogodba torej povečuje proračunske pristojnosti Parlamenta, saj odpravlja razlikovanje med obveznimi in neobveznimi odhodki, pri katerih je imel v obstoječem sistemu pri prvi kategoriji zadnjo besedo Svet, pri drugi pa EP (Sauron 2008, 85). Odslej bosta vse odhodke določila Svet in EP z običajnim zakonodajnim postopkom. Sam proračunski postopek je poenostavljen in vključuje eno samo branje v vsaki instituciji (namesto dveh).

4.5.2 Evropski svet

Lizbonska pogodba povzdigne Evropski svet na enakovredno institucionalno raven Parlamentu, Svetu in Komisiji, a poudari, da »ne opravlja zakonodajne funkcije« (PEU, čl. 15(1)). Opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje razvoja Unije. Odpravljen je sistem rotacije šestmesečnega predsedstva. Predsednik je odslej s kvalificirano večino izvoljen znotraj Evropskega sveta za dobo dveh let in pol, z možnostjo enkratne ponovne izvolitve (PEU, čl. 15(5)). V času predsedovanja ne sme imeti nacionalnega mandata (PEU, čl. 15(6)). Enako kot doslej vodi in usmerja delo Evropskega sveta, pri čemer pa mu zdaj pomagata predsednik Komisije in Svet za splošne zadeve (PEU, čl. 15(6)). To je formalna potrditev odločitve Evropskega sveta v Seville junija 2002, ki je določila, da dnevni red pripravi in sprejme Svet za splošne zadeve (Sauron 2008, 48). Poleg tega predsednik Evropskega sveta predstavlja Unijo navzven v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko, ne da bi to posegalo v pooblastila visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (PEU, čl. 15(6)). V drugih zadevah, če pogodba ne določa drugače, Evropski svet še vedno odloča s konsenzom (PEU, čl. 15(4)).

4.5.3 Svet

»Svet skupaj z Evropskim parlamentom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Opravlja funkcijo oblikovanja politik in usklajevanja /.../« (PEU, čl. 16(1)). Evropski svet določi pogoje enakopravne rotacije, po katerih predstavniki držav članic predsedujejo sestavam Sveta, razen Svetu za zunanje zadeve (PEU, čl. 16(9)). Lizbonska pogodba prinaša novost, da je vsako zasedanje Sveta razdeljeno na dva dela, »del namenjen razpravi o

zakonodajnih aktih Unije in del namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne« (PEU, čl. 16(8)). Uporaba večinskega odločanja je spet razširjena, pri običajnem zakonodajnem postopku Svet vedno odloča s kvalificirano večino, razen v primerih ko odloča v nasprotju s stališčem Komisije (PDEU, 294. čl.). Lizbonska pogodba določa spremenjeni način opredelitve kvalificirane večine v Svetu, ki odslej temelji na številu prebivalstva posameznih držav⁵².

4.5.4 Komisija

»Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude«. Skrbi za uporabo pogodb, ukrepov in prava Unije, izvršuje proračun in upravlja programe. »Opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo« (PEU, čl. 17(1)).

Komisijo bo do 31. oktobra 2014 sestavljala po en komisar iz vsake države članice, med katerim bo tudi visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki bo eden od njenih podpredsednikov (PEU, čl. 17(4)). Od 1. novembra 2014 dalje bo število komisarjev ustrezalo dvema tretjinama števila držav članic, razen če Evropski svet soglasno ne odloči drugače. Komisarstva mesta bodo državam dodeljena po načelu enakopravne rotacije, tako da bo Komisija vedno odsevala demografske in geografske elemente celotne Unije. Sistem rotacije bo soglasno določil Evropski svet (PEU, čl. 17(5)). Postopek imenovanja teh komisarjev ostaja enak tistemu, ki ga je določila pogodba iz Nice, le da mora Evropski svet pri predlaganju kandidata za predsednika upoštevati rezultate volitev v Evropski parlament (PEU, čl. 17(7)). Tako bodo dobili določen vpliv na imenovanje predsednika Komisije tudi državljani Unije, ki volijo poslance v EP; sam institucionalni sistem pa se bo približal parlamentarni logiki.

⁵² Do 1. novembra 2014 bo sistem glasovanja ostal nespremenjen (kvalificirana večina najmanj 72 % članov Sveta, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva Unije (PDEU, čl. 238(2))). Od 1. novembra 2014 do 31. marca 2017 bo veljal novi sistem z drugačno opredelitvijo kvalificirane večine, ki mora predstavljati najmanj 55 % članov Sveta, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva vseh držav članic (PDEU, čl. 238(3)). Poleg tega je v istem členu jasno določeno, da mora manjšina, ki lahko prepreči sprejetje odločitev, vključevati najmanj minimalno število članov Sveta, ki predstavljajo več kot 35 % prebivalstva držav članic, in dodatnega člana. V primeru, ko Svet ne odloča na predlog Komisije, ali visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve, se uporablja nižki sistem kvalificirane večine. Po 31. marcu 2017 se bo uporabljala le še nova opredelitev kvalificirane večine (55 % držav in 65 % prebivalstva EU).

5 KOMPARATIVNA ANALIZA PRISTOJNOSTI IZBRANIH INSTITUCIJ

5.1 Evropska komisija

Komisiji oz. Visoki oblasti so bile v prvotnem sistemu Evropske skupnosti za premog in jeklo kot osrednjemu nadnacionalnemu (zakonodajnemu in izvršilnemu) organu dodeljene najširše pristojnosti. Bila je glavni organ za sprejemanje odločitev, pri čemer je včasih sodeloval Svet ministrov. Rimski pogodbi sta nekatere najbolj inovativne elemente prvotne institucionalne sheme (nacionalnost) spremenili v korist bolj 'medvladnim' elementom in ravnotežje med institucijami spremenili v korist Sveta.

Komisija je kljub temu ohranila določene pomembne pristojnosti, katerih glavni vir je njena pravica do iniciative. Svet lahko, z določenimi izjemami (npr. PES, čl. 121(4)), odloča le na podlagi zakonodajnega predloga Komisije in le v mejah, ki jih je le-ta načrtoval. Komisiji je bila dodeljena pravica, da predlog kadarkoli umakne, zato si mora Svet prizadevati predloge dopolniti s takimi spremembami, ki bi se čim manj oddaljevale od prvotnega predloga. Pravica do umika predloga v katerikoli fazi postopka je zelo pomembna, saj prekine zakonodajni postopek. Grožnja z uporabo tega postopka Komisija včasih uporabi, kadar se boji, da se Svet in EP nagibata v smer, ki je obratna prvotnemu predlogu (Doutriaux in Lequesne 2008, 90). Komisija tako prepreči, da bi Svet predlogu dodal spremembe, nasprotne njenim ciljem. To je Komisija precej prakticirala v 70-ih letih, od devetdesetih let dalje pa vse manj. To je deloma povezano z doktrino Sveta, da Komisija predloga ne bi smela umakniti, kadar je Svet tik pred tem, da ga soglasno spremeni, zlasti kadar je bil predlog že obravnavan v drugem branju v postopku sodelovanja ali soodločanja. Pravna služba Sveta je poskušala to načelo celo vključiti v Maastrichtsko pogodbo, vendar je takratni predsednik Komisije Delors temu ostro nasprotoval (Ponzano 2001). Na pravico Komisije do iniciative pa vpliva Evropski svet, ki lahko sam sproži politične iniciative. Položaj Komisije je do neke mere zaščiten z dejstvom, da jo v Evropskem svetu predstavljata njen predsednik in en član.

V razprave Evropskega sveta so poleg mnenja držav članic vključena tudi stališča Komisije, kar ima lahko močan vpliv. Zaradi te pravice do iniciative jo tudi imenujejo 'motor integracije' (Peterson in Shackleton 2006, 83).

Moč zakonodajne iniciative Komisije se je sčasoma krepila s širjenjem odločanja s kvalificirano večino v Svetu. Večinsko pravilo Komisiji omogoča večji vpliv na potek zakonodajnega postopka in na končno vsebino akta, saj lahko sama Komisija v času trajanja celotnega postopka išče strinjanje zadostne večine držav članic z njenim predlogom. Pri tovrstnem načinu odločanja namreč Komisiji ni treba prepričati vseh držav članic, saj zadostuje, da svoj predlog ustrezno spremeni na »najmanjši skupni imenovalec« (Ponzano 2001), da bo dobil podporo kvalificirane večine. Vloga Komisije kot pogonske sile in krmarja se je v 70-ih letih, tj. v času delovanja Skupnosti v skladu z Luksemburškim kompromisom, precej oslabila. Učinki Luksemburškega kompromisa so se razširili na samo delovanje evropskega zakonodajnega procesa. Kadar Svet odloča soglasno, Komisija nima pravega interesa za iskanje najmanjšega skupnega imenovalca oz. kompromisa, ki bi Svetu omogočil sprejem odločitve. Posledično je nalogo iskanja minimalne osnove konsenza med državami članicami postopno prevzelo predsedstvo Sveta. Ponzano (2001) opozarja, da je Komisija tovrstnim kompromisom Sveta le redko nasprotovala, če je kompromis imel podporo kvalificirane večine držav članic. Sistem, predviden ob ustanovitvi ESPJ (večinsko glasovanje v Svetu na osnovi predloga Komisije), se je postopno transformiral v sistem bolj medvladnega odločanja na osnovi konsenza, ki ga je oblikovalo predsedstvo Sveta (čeprav v večini primerov s pomočjo Komisije).

V obdobju stagnacije evropskih integracijskih procesov je tako prišlo do konsolidacije moči držav članic na račun Komisije. Njen ponovni vzpon se je pričel, ko je s prizadevanji predsednika Jacquesa Delorsa (1985–95) ponovno prevzela vodenje evropske integracije (Sidjanski 2003). Jacques Delors je bil politik z izjemno avtoriteto in karizmo. V času svojega desetletnega mandata predsednika Evropske komisije je bil glavni pobudnik in vodja oblikovanja notranjega trga ter ponovnega razvoja Evropskih skupnosti oz. Evropske unije. Zaradi participacije predsednika Komisije v Evropskem svetu (od EEA dalje) in na drugih srečanjih visoke politike je Komisija pridobila politično dimenzijo, ki je bila uradno potrjena s pomembnejšo politično vlogo njenega predsednika. V obdobju med EEA in Maastrichtsko

pogodbo je Komisija zelo intenzivno uporabljala svojo pravico do iniciative, zlasti z zakonodajnimi akti, potrebnimi za vzpostavitev skupnega trga. Po letu 1992 se je število njenih zakonodajnih pobud precej zmanjšalo (Ponzano 2001).

Maastrichtska pogodba je kljub razširitvi večinskega odločanja moč Komisije v določeni meri oslabila, in sicer z vpeljavo postopka soodločanja, ki je na njen račun okrepil institucionalni položaj EP. V postopku soodločanja Komisija nima več vloge glavne sogovornice Sveta, saj to postane EP, ki se Svetu zdaj lahko približa neposredno in ni več odvisen od Komisije kot njegove sogovornice z državami članicami. Ključno vlogo pri soodločanju igra Spravni odbor, ki ima tudi največji učinek na moč Komisije. Potem ko se je začel spravni postopek, Komisija predloga ne more več umakniti (Peterson in Shackleton 2006, 117), prav tako pa sprejem dogovora v Spravnem svetu ne zahteva soglasnega pristanka Sveta, četudi ima za učinek spremembo predloga Komisije. Spravni postopek Parlamentu in Svetu omogoča, da spremenita prvotni predlog Komisije brez njene privolitve in brez soglasnosti v Svetu (če le obe instituciji potrdita projekt). To predstavlja izjemo od načela, da lahko Svet predlog Komisije spremeni le soglasno. Sidjanski (2003) ugotavlja, da tovrstni sistem odraža nekatere značilnosti dvodomnih sistemov v federalnih državah.

Čeprav že prvotne ustanovitvene pogodbe predvidevajo možnost, da Evropski parlament Komisiji izglasuje nezaupnico, se ta postopek ni nikoli zares uporabljal. EP nezaupnice kljub nekaj poskusom ni nikoli izglasoval. Magnette (2003) meni, da pri tem postopku ne gre za tipično sankcioniranje vlade, značilno za nacionalne politične sisteme. Komisija namreč ni vlada v pravem pomenu besede, poleg tega pa je EP bolj ko ne zaveznik Komisije, zato jo poskuša podpirati, ne pa slabiti. Tudi če bi Parlament Komisijo prisilil v odstop, bi novo zopet predlagali voditelji držav v Evropskem svetu in predstavniki Evropskega parlamenta, predvsem pa sankcija Komisije ne bi prizadela Sveta, ki nosi glavno odgovornost za odločitve Skupnosti. Poleg tega je v EP težko zbrati potrebno dvotretjinsko večino. Taka situacija je bližje predsedniškemu sistemu, kjer ima 'vodja države' močna pooblastila in ni odvisen od podpore drugih vej oblasti. Komisija pri svojem delovanju tako ni odvisna od podpore parlamentarne večine.

Kljub temu pa je Komisija sčasoma postala precej odgovorna Evropskemu parlamentu, ki nadzor nad njo izvaja z drugimi instrumenti. Že od same ustanovitve Skupnosti je EP svojo moč nadzora nad Komisijo izvrševal z zastavljanjem vprašanj, od Maastrichtske pogodbe dalje pa tudi z ustanavljanjem začasnih parlamentarnih odborov in predvsem s pravico, da odobri kandidata za predsednika Komisije in ostale komisarje. Ta postopek, skupaj z uskladitvijo mandatov Parlamenta in Komisije na pet let, je v odnose med obema institucijama vnesel značaj »zakonodajne vlade« (Quermonne 2009, 42). Lahko se strinjamo z mnenjem, ki ga izrazita Doutriaux in Lequesne (2008, 6), da lahko glasovanje o potrditvi imenovanja Komisije štejemo za neke vrste glasovanje o zaupnici. Poleg tega se je razvila praksa, da se posamezni komisarji udeležujejo sestankov parlamentarnih odborov, s čimer lahko EP na Komisijo vrši neformalen vpliv (Peterson in Shackleton 2006, 97). Politično odgovornost Komisije je poudaril odstop Santerjeve Komisije leta 1999, ko je EP Komisijo osumil finančnih nepravilnosti pri delovanju. Iz te krize se je razvil precejšen škandal, Evropski parlament pa je grozil z izglasovanjem nezaupnice, zato se je takratni predsednik Komisije, Jacques Santer, nekaj mesecev pred koncem mandata odločil za kolektivni odstop.

Komisija ni izvršna oblast v istem smislu, kot so to nacionalne vlade, saj so izvršne pristojnosti v EU razpršene. Kljub temu ima Komisija nekaj s pogodbami določenih lastnih izvršilnih pristojnosti (na področju konkurence in zaščitnih ukrepov), poleg tega pa jo Svet pogosto pooblasti za uresničevanje njegovih sklepov. Tako je Komisija pridobila pomembne pristojnosti na področju izvajanja skoraj vseh politik. Vendar pa so te izvršilne oz. vladne funkcije omejene, saj Komisijo že pri pripravi odločitev za implementacijo skupnih politik nadzirajo specializirani medvladni odbori (v okviru sistema komitologije); poleg tega Komisija ne razpolaga z lastno zunanjo administracijo, zato morajo odločitve Skupnosti končno uresničiti nacionalne oz. lokalne uprave. Vlade držav članic torej ostajajo ključni akterji tako pri sprejemu kot pri implementaciji skupnih odločitev (Croisat in Quermonne 1999, 112). Tak način izvrševanja skupnostnih odločitev, kjer je izvršilna vloga Komisije omejena v korist držav članic, spominja na švicarski ali nemški »izvršilni federalizem« (Quermonne 2009, 49), vendar se od njega razlikuje v dejstvu, da Komisija nima moči prisile. Le-to ima le posredno s sprožitvijo primera pred Sodiščem. Weatherill in Beaumont (1999) še ugotavljata, da je večina zakonodajnih in izvršilnih pristojnosti Komisije odvisna od volje in pripravljenosti Sveta, saj Komisija pogosto deluje le v skladu z izrecno opredeljenimi

pooblastili Sveta. Sam proces komitologije sicer omogoča učinkovitejšo zakonodajno dejavnost, saj se Svet kot glavni zakonodajalec lahko osredotoči na osnovna pravila, tehnične podrobnosti pa prepusti Komisiji in nacionalnim strokovnjakom v implementacijskih odborih. Obenem pa s širitvijo Unije ta sistem postaja vse bolj kompleksen in vse manj transparenten.

Komisija je razvila prakso sestankov specialističnih skupin, sestavljenih iz nacionalnih funkcionarjev, predstavnikov socioprofesionalnih interesov in neodvisnih svetovalcev. Te skupine generalnim direktoratom Komisije pomagajo pri pripravi dela (Quermonne 2009, 47), sodelujejo pa tudi delovne skupine Sveta. Pri zadnji fazi procesa za pripravo odločitev Sveta se vključi Coreper, ki ga sestavljajo stalni predstavniki držav; le-ti v imenu svojih vlad razpravljajo o predlogih Komisije. Komisija je sicer organizirana precej podobno kot nacionalne vlade; ključni izvršilni del (komisarji) se osredotoča na politične naloge, birokracija (generalni direktorati) pa na administrativne (Hix 2005, 41). Od koncepta prave vlade jo oddaljuje dejstvo, da njeni člani ne izhajajo iz parlamentarne večine, kot je to navada v sodobnih parlamentarnih sistemih. Zelo malo komisarjev je bilo imenovanih iz vrst Evropskega parlamenta (Magnetite 2003). V obstoječem sistemu EU ni nobene neposredne povezave med rezultati volitev v EP in sestavo Komisije, kar je običajna situacija v parlamentarnih sistemih, kjer vlade izhajajo iz večine oz. iz večinske koalicije. Če bo Lizbonska pogodba sprejeta, se bo Komisija v tem pogledu približala klasičnim nacionalnim vladam, saj bo njena sestava odvisna od rezultatov volitev v EP. Evropski svet bo predlagal kandidata za predsednika, ki izhaja iz zmagovite evropske politične opcije, kar bo okrepilo politično odgovornost Komisije, kot jo poznamo iz klasičnih parlamentarnih demokracij.

Institucionalno vlogo Komisije, kot je bila prvotno zamišljena, so v korist Sveta precej oslabili Luksemburški kompromis, zloraba soglasnosti v Svetu, institucionalizacija Evropskega sveta ter uvedba soodločanja med Svetom in EP. Kljub temu ostaja pomembna pobudnica in usmerjevalka razvoja EU.

5.2 Evropski parlament

Spremembe pristojnosti Parlamenta od njegove ustanovitve do danes so bistveno večje kot pri drugih institucijah. Je najbolj dinamična in razvijajoča se od vseh institucij EU. Na začetku je imel povsem obrobni pomen, bil je preprosta arena za razpravo. Njegova stališča so za Komisijo in Svet sprva predstavljala le formalnost (Toplak 2006, 297). Paradoksalno je, da ta institucija ob preimenovanju iz Skupščine v Evropski parlament še ni izpolnjevala niti enega od dveh osnovnih pogojev opredelitve parlamenta, ki naj bi bil 'izvoljeni zakonodajalec'. Parlament so sestavljale delegacije nacionalnih parlamentov, pri sprejemanju zakonodaje pa ni imel nobenih pristojnosti. Sčasoma je iz posvetovalnega telesa postal pogajalsko in celo so-zakonodajno telo. Sicer je bila že Skupščina ESPJ zamišljena kot nadzorni organ Visoke oblasti, vendar je ta nadzor izvajala le posredno, in sicer pri tistih vprašanjih, glede katerih se je bila Visoka oblast z njo dolžna posvetovati, seveda pa mnenja Skupščine zanjo niso bila zavezujoča. Z Rimskima pogodbama se je institucionalno ravnotežje spremenilo tako, da je EP postal posvetovalno telo Sveta in ne več Komisije; še vedno pa je bila njegova vloga omejena na izražanje mnenj o zakonodajnih predlogih, ki niso bila zavezujoča. EP je lahko na samo vsebino odločitve vplival zgolj posredno, tj. v sodelovanju s Komisijo, ki je imela možnost, da predlog spremeni v skladu z njegovimi pripombami (Tratnik 2004).

Prvo očitno povečanje moči Parlamenta je bila uvedba lastnih finančnih virov Skupnosti, kjer je EP pridobil nezanemarljive proračunske pristojnosti na področju neobveznih odhodkov. Pred letom 1970 je proračunska oblast pripadala izključno Svetu, nato pa je EP pripadla pravica, da pri prvem branju predlaga spremembe k obveznim odhodkom in sprejme dopolnitve k neobveznim odhodkom. V drugem branju, po spravnem postopku med Parlamentom, Svetom in Komisijo, ima Parlament zadnjo besedo pri sprejemu oz. zavrnitvi proračuna. Pogodba iz leta 1970 Parlamentu dodeljuje zadnjo besedo pri neobveznih dohodkih⁵³, pogodba iz leta 1975 pa mu daje pravico do zavrnitve celotnega proračuna. Poleg tega so od leta 1988 dalje Komisija, Svet in EP zavezani z medinstitucionalnimi dogovori o opredelitvi večletnega finančnega okvirja ter s pravili proračunske discipline, medinstitucionalnega sodelovanja in usklajevanja. Proračunski postopek je tako del

⁵³ Neobvezni odhodki danes obsegajo približno 65 % vseh odhodkov Skupnosti (Evropski parlament).

srednjeročnih finančnih perspektiv, ki jih soglasno sprejme Svet in ki za vsako leto posebej opredeljujejo okvirne zneske za vsako kategorijo proračuna. Uradno usklajevanje med institucijami pripomore k lažjemu iskanju kompromisa (Doutriaux in Lequesne 2008, 96). Medinstitucionalni dogovori so vpeljali določeno vrsto proračunskega soodločanja, kar je potrdilo vlogo EP kot samostojne veje proračunske oblasti ter povečalo njegovo kredibilnost in njegov nadzor proračuna v skladu s političnimi prioritetami (Evropski parlament). Nadzor EP nad delovanjem Skupnosti se je pomembno povečal tudi s postopkom parlamentarne razrešnice Komisiji za izvrševanje splošnega proračuna, ki jo odtlej EP vsako leto izglasuje (ali pa tudi ne). S tem se precej poveča njegov vpliv na Komisijo, saj, kot ugotavlja Quermonne (2009, 41), neizglasovanje razrešnice predstavlja pomembno sredstvo pritiska nanjo. Nadzor nad proračunom krepi nadzor Parlamenta nad vsemi dejavnostmi Evropskih skupnosti. V primeru sprejema Lizbonske pogodbe, ki odpravlja razlikovanje med obveznimi in neobveznimi odhodki, se bodo proračunske pristojnosti Parlamenta še dodatno okrepile in razširile na dejansko soodločanje. Novi proračunski postopek namreč uvaja popolno enakopravnost Parlamenta in Sveta pri odobritvi letnega proračuna (PDEU, 312. čl.). Poleg tega bo moral EP odobriti tudi sprejem večletnega finančnega okvirja, ki bo postal pravno zavezujoči akt.

Še pred prvimi neposrednimi volitvami v Evropski Parlament, ki so okrepile njegovo avtoriteto, se z uvedbo poravnalnega postopka (leta 1975) zgodi prva okrepitev njegove moči v zakonodajnem procesu, ki nakaže smer nadaljnjega razvoja. Uporaba poravnalnega postopka je bila sicer precej omejena, vendar gre za prvi poskus iskanja konsenza med Svetom in EP ter za prvo potrditev prizadevanj Parlamenta za večjo težo v institucionalnem sistemu Evropskih skupnosti. EP si je namreč že zgodaj začel prizadevati za status sozakonodajalca s Svetom (Doutriaux in Lequesne 2008, 85). Pot za dodelitev zakonodajnih pristojnosti Parlamentu je bila odprta z neposrednimi splošnimi volitvami. Z Enotnim evropskim aktom uvedeni postopek sodelovanja nadalje poveča težo EP, saj le-ta z zavrnitvijo predloga ali s predlaganjem amandmajev vpliva na način sprejema akta v Svetu. Ta lahko predlog sicer sprejme tudi v primeru zavrnitve s strani EP, a le soglasno, kar pa je – zlasti zaradi širitvev – vse težje doseči. Parlament tako ostane podrejen Svetu, vendar pa ta postopek vseeno povzroči nekaj pomembnih sprememb. Komisija postane dovetnejša za dopolnila, ki jih predlaga Parlament (Weatherill in Beaumont 1999), saj je v primeru, da EP

skupno stališče zavrne, sprejem akta zaradi zahtevanega soglasja v Svetu otežen – kot že omenjeno, se tudi vpliv Komisije zmanjša, kadar se v Svetu zahteva soglasno odločanje. Zavrnitev skupnega stališča je precej močno orožje Parlamenta.

Institucionalni sistem se zares približa temeljnemu načelom sodobnih parlamentarnih sistemov šele z Maastrichtsko pogodbo in s postopkom soodločanja, ki na EP prenese del zakonodajnih pristojnosti, prej dodeljenih izključno Svetu, predvsem pa mu dodeli pravico veta na sprejem aktov. Na ta način nobena odločitev ne more biti sprejeta proti volji Parlamenta, saj zavrnitev skupnega stališča v EP dokončno onemogoči sprejem. To zelo spremeni institucionalno ravnovesje, čeprav popolna zakonodajna enakopravnost med Svetom in EP ni dosežena. Parlament Sveta še vedno v nobenem primeru ne more prisiliti v sprejem določene odločitve.

V prvotnem postopku soodločanja, določenem v Maastrichtski pogodbi, je Svet lahko poskrbel, da Spravni odbor ni sprejel odločitve, saj je Svet kasneje lahko ponovno potrdil in sprejel svoje prvotno stališče. Ključna novost, ki jo s poenostavitvijo postopka prinese Amsterdamska pogodba, je, da Svet nima več enostranske možnosti delovanja v primeru, če delo Spravnega odbora ne uspe. Spravni odbor je tako dejansko postal zadnja faza dvodomne igre, zato odtlej nobena zakonodaja, za katero je predpisan ta postopek, ne more biti sprejeta brez podpore obeh institucij (Hix 2005, 105). Parlament pridobi pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev tudi s postopkom privolitve, uvedenim z EEA in nato razširjenim z Maastrichtsko pogodbo. Ta se sicer uporablja na redkih področjih, vendar je med njimi tudi sprejem novih članic, ki sorazmerno z naraščanjem števila potencialnih kandidatke za vstop postaja vse pomembnejše področje odločanja (Peterson in Shackleton 2006). Sicer je od Amsterdamske pogodbe dalje število primerov, kjer se zahteva privolitev Parlamenta, precej zmanjšano. Na številnih področjih se zdaj namesto postopka privolitve uporablja postopek soodločanja.

Zakonodajne pristojnosti Parlamenta se večajo z vsako naslednjo pogodbo, ki postopke, v katerih je EP aktivno udeležen – predvsem soodločanje – razširjajo na vedno nova področja⁵⁴. Pogodba iz Nice, denimo, zaradi razširitve uporabe postopka soodločanja omeji postopek

⁵⁴ V zadnjih 15 letih se je število odločitev, sprejetih z metodo soodločanja, povečalo za 80 % (De Clerck-Sachsse in Kaczynski 2009, 8).

sodelovanja na monetarne zadeve, predlog Lizbonske pogodbe pa možnost soodločanja Parlamenta še dodatno razširi, saj soodločanje neposredno poveže z večinskim glasovanjem v Svetu in postopek poimenuje običajni zakonodajni postopek. Od Pogodbe iz Nice dalje se postopek soodločanja uporablja na skoraj vseh področjih, kjer Svet odloča s kvalificirano večino razen na področju skupne kmetijske in komercialne politike (Evropski parlament). V primeru sprejema Lizbonske pogodbe se bodo pristojnosti Parlamenta izjemno povečale, saj se bo postopek soodločanja razširil na področja, kjer Parlament in Svet zdaj še ne sodelujeta, kot so denimo kmetijska in raziskovalna politika ter politika regionalnega in družbenega razvoja EU, tj. strukturni skladi⁵⁵. Vendar pa moč Parlamenta še vedno ne bo enaka pristojnostim Sveta. Šibkost Parlamenta ostaja v tem, da v drugem in tretjem stebru z nekaj izjemami deluje le kot obrobna institucija s preprosto posvetovalno vlogo. Za sprejemanje odločitev se še naprej uporabljajo medvladni postopki, EP pa ima le pravico, da ga Svet redno obvešča o svojih dejavnostih. Lizbonska pogodba bo morda malo povečala vpliv EP na zunanjo politiko, saj bo visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko obenem podpredsednik Komisije, na katero Parlament laže vpliva (Evropski parlament).

Maastrichtska pogodba je pomembno povečala tudi pristojnosti Parlamenta glede nadzora nad delovanjem drugih institucij. S prvotno pogodbo o ustanovitvi ESPJ določena pravica do izglasovanja nezaupnice Komisiji, ki naj bi bila najmočnejše orožje političnega nadzora, se je izkazala za najmanj učinkovito. EP svoje političnonadzorne funkcije izvršuje predvsem prek drugih kanalov. Z ustanovitvijo začasnih preiskovalnih odborov za preverjanje domnevnih kršitev ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje Skupnosti (uvedenih leta 1992) EP, na primer, raziskuje napake drugih institucij. V praksi najpomembnejši nadzorni instrument EP predstavljajo pisna in ustna vprašanja Komisiji in Svetu. Prva je na njih v skladu s členom 197(3) PES dolžna odgovoriti, Sveta pa pogodbe k temu ne zavezujejo, a kljub temu ponavadi odgovori (Quermonne 2009). Praksa sicer kaže, da je največ pisnih vprašanj zastavljenih Komisiji, iz česar je jasno razvidno, da EP nima močnih pristojnosti nadzora nad najmočnejšo institucijo, tj. nad Svetom. Predsednik Sveta namreč odgovarja v imenu institucije, ki ji predseduje le šest mesecev, ki se srečuje neredno itd.; nasprotno pa Komisija deluje kot kolegialno telo in bolj koherentno, komisarji odgovarjajo za resor in delo, ki ga

⁵⁵ Običajni zakonodajni postopek se bo uporabljal na 40 novih področjih, tako da bo takih področij skupno 73 (Evropski parlament).

opravljajo v časovno daljšem mandatu (Weatherill in Beaumont 1999; Grilc 2001). To dejstvo zna znatno spremeniti predvideni sprejem Lizbonske pogodbe ter uvedba stalnega predsednika Evropskega sveta in posamičnih resornih svetov, kar bi lahko zasenčilo trenutno prednost Komisije glede stalnosti. Predvidimo lahko, da bo tako Svet vsaj v malo večji meri postal politično odgovoren Parlamentu. Šibkost Parlamenta se kaže tudi v dejstvu, da ne more postavljati vprašanj Evropskemu svetu in da ne razpolaga z možnostjo sankcioniranja Sveta.

Precej dodatnih nadzornih pristojnosti Parlamenta nad Komisijo sta vpeljali Maastrichtska in Amsterdamska pogodba z dodelitvijo pravice potrditve kandidata za predsednika Komisije in komisarjev. Možnost Parlamenta, da vpliva na izbiro predsednika Komisije, je dodatno povečana z odločitvijo, sprejeto v Nici, da Evropski svet predlaga kandidata s kvalificirano večino in ne več soglasno. Maastrichtska pogodba je potrdila dotedanjo prakso neformalne 'investiture' Komisije s strani Parlamenta, ki je v 80-ih letih prevzel navado, da izrazi svoje mnenje o njenem predlaganem programu (Evropski parlament). Po Maastrichtu se je razvila tudi praksa 'zaslišanj' posameznih kandidatov za komisarje, ki v EP pred pristojnimi parlamentarnimi odbori pripravijo predstavitev svojega programa (Hix 2005, 59), kar precej spominja na proces oblikovanja vlade v tradicionalnih parlamentarnih sistemih. Politična pomembnost Parlamenta v procesu izbiranja nove Evropske komisije se je v praksi potrdila po kolektivnem odstopu Santerjeve Komisije leta 1999, ki je pomenil odraz parlamentarizacije evropskega institucionalnega sistema. Tudi kasneje, v 6. parlamentarnem mandatu, je EP izsilil zamenjavo predlaganih komisarjev, saj je izrazil namen, da zaradi nasprotovanja posameznim kandidatom za komisarje ne namerava potrditi celotne Komisije (De Clerck-Sachsse in Kaczynski 2009).

Čeprav Parlament kot predstavniška institucija evropskih državljanov, ki izvaja politični nadzor nad drugimi institucijami, predstavlja demokratični temelj Skupnosti, razmerje med njim in Komisijo ne ustreza v celoti običajnim parlamentarnim sistemom. Na primer, Evropski parlament ima sicer pravico veta na predlaganega predsednika Komisije, vendar ne more predlagati svojega kandidata. Poleg tega Komisija, potem ko je imenovana, v praksi za delovanje ne potrebuje podpore parlamentarne večine, saj se je glasovanje o nezaupnici izkazalo za nerealen mehanizem nadzora. Hix (2005, 89) meni, da EP zato bolj spominja na ameriški kongres kot na nacionalne parlamente v Evropi, saj Komisija za svoje 'vladanje' ne

potrebuje stalne večinske podpore. V primeru sprejema Lizbonske pogodbe bo kandidat za predsednika Komisije izhajal iz zmagovite politične opcije v Evropskem parlamentu, kar bo pomenilo približanje običajnim parlamentarnim sistemom, kjer vlade izhajajo iz večine oz. iz večinske koalicije.

EP, ki je edino telo, izvoljeno z univerzalno neposredno volilno pravico in ki predstavlja državljane Skupnosti, ima torej paradoksalno omejene pristojnosti v primerjavi s Svetom, z Evropskim svetom ali s Komisijo. Parlamenti so v nacionalnih sistemih sicer temeljna osnova demokracije. Kot voljena telesa neposredno varujejo temelje demokratičnih režimov in utelešajo bistvo načela neposredne demokratične legitimnosti (Sidjanski 2003, 94). S pridobivanjem le-te EP vendarle nenehno povečuje svojo avtoriteto. Na razvoj Skupnosti pomembno vplivajo že same parlamentarne razprave – npr. o splošnem letnem poročilu o napredku in o letnem poročilu o proračunu, ki mu ju mora predložiti Komisija (PES, 200. čl.), ter o letnem zakonodajnem programu, ki vsebuje vse zakonodajne predloge, ki jih Komisija namerava v določenem letu podati Parlamentu in Svetu. Svet po prvotnih pogodbah ni obvezan poročati Parlamentu, vendar je praksa določila, da vsak predsednik ob začetku in koncu predsedovanja Parlamentu poroča o dosežkih. Zdaj je to zapisano tudi v pogodbah, in sicer v 4. členu PEU.

Evropski parlament je vse bolj vključen v delovanje glavnega oblikovalca političnih smernic Unije, Evropskega sveta. Ob začetku vsakega srečanja Evropskega sveta predsednik Evropskega parlamenta poda izjavo, kar predstavlja velik napredek od začetnih let obstoja Evropskega sveta, ko je ta popolnoma ignoriral Evropski parlament. Evroposlanci kljub temu s svojo vključenostjo v Evropskem svetu še niso zadovoljni in bi želeli, da bi Evropski svet o njihovih stališčih razpravljal ob prisotnosti predsednika EP. Zdaj je določeno le to, da Evropski svet Parlamentu predstavi letno poročilo o napredku Unije in poročilo po vsakem zaključenem srečanju. Doutriaux in Lequesne (2008, 34) opažata med institucijama neke vrste boj za legitimnost, ki temelji na vprašanju, kdo je bolj legitimen – voditelji vlad in držav, demokratično imenovani v lastnih državah, ali evropski poslanci, neposredno izvoljeni v EP.

Delna parlamentarizacija političnega sistema EU se kaže tudi v Maastrichtski določbi (192. čl.), da EP lahko poda zahtevo Komisiji za pripravo zakonodajnega predloga, s čimer dobi omejeno (posredno) obliko pravice do zakonodajne iniciative. To pravico uporablja zelo redko, iz česar Weatherill in Beaumont (1999) sklepata, da je sodelovanje Parlamenta s Komisijo glede njenega zakonodajnega programa dovolj uspešno, tako da ni potrebe po uradni prošnji za določene predloge.

Evropski uniji do danes še vedno ni uspelo pravno določiti položaja evropskih političnih strank (Fink-Hafner, 2004), zato je (še) ne moremo opredeliti kot strankarsko demokracijo. Politično tekmovanje kot ključni koncept sodobnega pojmovanja demokracije, ki pogojuje nastanek konkurenčnih političnih elit in daje volivcem možnost izbire (ter sankcioniranja oziroma nagrajevanja), je na evropski ravni oteženo. Čeprav so neposredne volitve v EP pomembno vplivale na razvoj evropskih strankarskih federacij, pa vseeno niso obrodile evropskih strank v pravem pomenu besede, ki bi delovale kot stranke, ki tekmujejo na volitvah z oblikovanjem volilnih kampanj in s predstavljanjem svojih kandidatov (Johanson 2001). Politične skupine v Evropskem Parlamentu so sicer v pravno boljšem položaju – njihovo pravno ureditev že od začetka ureja poslovnik EP, omenjajo jih že prve evropske pogodbe, od leta 2003 lahko koristijo celo evropski proračun. Vendar je bilo za priznanje evropskih političnih strank potrebno počakati do maastrichtske Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki kot prvi normativni akt na evropski ravni v členu 138a institucionalizira njihov obstoj. Pomanjkanje evropske strankarske kulture je jasno razvidno ob vsakih volitvah v EP – volilne kampanje potekajo v organizaciji nacionalnih strank, ki predlagajo nacionalne liste kandidatov in se namesto evropskim temam ponavadi bolj posvečajo nacionalnim političnim vprašanjem. 'Evropske volitve' so tako predvsem pokazatelj nacionalnega političnega javnega mnenja in nekakšna napoved rezultatov za prihodnje nacionalne volitve.

5.3 Svet Evropske unije

Avtorji Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo so zvesto sledili ideji Jeanna Monneta, 'očeta-ustanovitelja' Evropskih skupnosti, tj. načelu nadnacionalnosti. Visoki oblasti so bile dodeljene pristojnosti odločanja, Svet ministrov pa je bil prvotno zamišljen kot telo, ki naj bi skrbelo za skladnost delovanja Visoke oblasti in držav članic (PESPJ, 26. čl.). Imel je predvsem funkcijo izmenjave mnenj in svetovanja Visoki oblasti, tako da je služil kot povezava med Visoko oblastjo in vladami. Avtorji Rimskih pogodb so to razmerje občutno spremenili in se oddaljili od načela nadnacionalnosti. Sicer niso vpeljali popolnoma medvladnega načina odločanja, kakršen velja za mednarodne organizacije, temveč so vpeljali neko sredinsko formulo, ki kombinira nadnacionalne in medvladne elemente (Quermonne 2009, 29). Vsekakor so se pristojnosti Sveta zelo povečale, saj so države želele, da deluje kot nekakšna protiutež in omejevalec moči nadnacionalne Evropske komisije (Peterson in Shackleton 2006, 61). Svet, ki predstavlja vlade držav članic, je postal *de facto* zakonodajalec, ki lahko nastopi tudi v vlogi predlagatelja. Pridobil je funkcijo sprejemanja odločitev in usklajevanja splošne gospodarske politike. Odtlej je Evropska komisija tista, ki svetuje Svetu, in ne več obratno. Razvoj institucionalnega ravnotežja Skupnosti je nenehno potrjeval izredno pomembno vlogo Sveta.

Svet predstavlja in agregira interese držav članic, vendar je velika večina dela in odločanja opravljena na nižjih, ne-ministrskih ravneh. Peterson in Shackleton (2006, 67) navajata, da se večina podrobnih pogajanj in dejanskih dogovorov opravi na nižjih ravneh Sveta, sami ministri pa dejansko razpravljajo o 10–15 odstotkih vseh zadev na dnevnem redu, druge sprejmejo brez razprave. Gre za Coreper ter številne delovne skupine in odbore, ki jih sestavljajo uradniki držav članic in predstavniki Komisije. Najpomembnejši je gotovo Coreper, ki pripravlja delo za celoten Svet in zagotavlja pomembno funkcijo horizontalnega usklajevanja. Če je bil o neki zadevi dosežen konsenz na ravni Corepera, tudi Svet to odločitev sprejme brez težav (Tratnik 2004, 34). Coreper z razpravo in svetovanjem Komisiji sodeluje tudi pri pripravi samih zakonodajnih predlogov. Ima torej strateško vlogo. Christian Lequesne (v Quermonne 2009, 48) meni, da je Coreper – poleg Evropskega sveta – edini organ Skupnosti, ki ima horizontalne pristojnosti na vseh področjih politik Skupnosti.

Maastrichtska pogodba je namreč pristojnosti Corepera razširila na drugi in tretji steber. Coreper 1 združuje 'tehnične' namestnike stalnih predstavnikov, Coreper 2 pa same stalne predstavnike in pripravlja sestance Sveta za splošne zadeve.

Ker Svet od Rimskih pogodb dalje predstavlja najpomembnejšo institucijo za sprejem zakonodaje in oblikovanje politik, je bilo vprašanje o načinu odločanja znotraj tega telesa vedno eno izmed najpomembnejših vprašanj evropske integracije (Grilc in Ilešič, 2001). Države članice prek nadzora odločanja v Svetu namreč nadzorujejo svoje interese. Čeprav so že prvotne pogodbe predvidele, da bo Svet po preteku določenega prehodnega obdobja o večini stvari odločal s kvalificirano večino, je precej dolgo sprejemal odločitve soglasno. Ta praksa, podaljšana z Luksemburškim kompromisom, je bila pomemben vir blokade za razširitev pristojnosti Skupnosti. Odločanje s kvalificirano večino se je razvilo z Enotnim evropskim aktom in nadaljnje razširilo s kasnejšimi reformami, ki so postopno zmanjševale število področij, kjer se zahteva soglasnost. Danes se le-ta zahteva za 'občutljiva področja', kot so finance, socialna varnost ipd. ter za odločitve, ki določajo samo strukturo in delovanje EU, npr. sprejem novih članic, razširitev pristojnosti ipd. Obratno sorazmerno se povečuje število področij, na katerih Svet odloča s kvalificirano večino. Ta trend je po eni strani pogojen z vse večjim poudarkom na nadnacionalnosti, po drugi strani pa postaja nujnost zaradi nenehne širitve članstva (Tratnik 2004, 36). Amsterdamska pogodba je odločanje s kvalificirano večino razširila na področje zunanje politike: Svet s kvalificirano večino sprejema skupne ukrepe »na temelju skupnih strategij«, ki jih soglasno določi Evropski svet.

Svet, ki zaradi svoje medvladne sestave predstavlja najbolj medvladni element EU, s širjenjem večinskega odločanja obenem pridobiva vse bolj nadnacionalni značaj. Pri tovrstnem odločanju države članice namreč izgubijo pravico veta in so v primeru, da so preglasovane, odločitve dolžne upoštevati tudi proti svoji volji. Croisat in Quermonne (2009, 140) ocenita razširitev odločanja s kvalificirano večino v Svetu, pričeto z EEA, kot simbol spojitve medvladnega sodelovanja in nadnacionalnosti. Omeniti pa je treba še paradoksalno situacijo, na katero opozarja Hix (2005, 84) – pri soglasnem odločanju vzdržani glas pomeni podporo predlogu, pri odločanju s kvalificirano večino pa je vzdržani glas enak glasu proti (PES, čl. 205(3)). Tako je odločitev, za katero ni mogoče doseči kvalificirane večine, včasih

laže sprejeti soglasno, saj nekateri člani Sveta ne želijo glasovati za predlog, hkrati pa sprejema akta ne želijo preprečiti.

Poleg približevanja načina odločanja v Svetu federalni, nadvladni ureditvi, se od EEA dalje institucionalni položaj Sveta relativno spreminja tudi s postopnim vključevanjem Parlamenta v postopke sprejemanja odločitev. EP je sčasoma pridobival vse več zakonodajnih in proračunskih pristojnosti. Svet je na račun povečanja pristojnosti EP izgubil določen del svoje moči, a je zato z njim oblikoval bolj kooperativen odnos. Uvedba in nato poenostavitev postopka soodločanja v 90-ih letih sta odnos med EP in Svetom iz stalne konfrontacije spremenili v sodelovanje, tako formalno kot tudi neformalno. Postopek soodločanja zahteva stalne stike med predstavniki obeh institucij. Ponavadi se tako EP kot tudi Svet zavzemata za čim hitrejši sprejem odločitve (Peterson in Shackleton 2006, 74). Soodločanje Evropskega parlamenta s Svetom v okviru postopka soodločanja oz. po Lizbonski pogodbi običajnega zakonodajnega postopka lahko štejemo za vrsto dvodomnosti (Quermonne 2009, 38), četudi Svet kljub temu pri sprejemanju zakonodaje ohranja glavni položaj. EP ga namreč ne more prisiliti v sprejem aktov.

Svet je organ hibridne, ambivalentne narave, saj ima istočasno (glavno) zakonodajno in (glavno) izvršilno vlogo. Quermonne (2009, 38) meni, da ta funkcionalna dvojnost strukturo Unije loči od strukture federalne države. Svet ima pomembne izvršilne pristojnosti, saj določa dolgoročne politične cilje EU. Pristojnosti za izvrševanje svojih sklepov pogosto delegira Komisiji; ta pa sama določa kratkoročne cilje, ki vodijo do izpolnitve dolgoročnih ciljev, določenih v Svetu. Razlog za delegiranje izvršilnih pristojnosti je predvsem ta, da se Svet ne sestaja pogosto in vedno v isti sestavi⁵⁶, zato ne more sam izvrševati vseh odločitev (Tratnik 2004, 35). Kadar se Svet odloči delegirati izvršilne pristojnosti Komisiji, od leta 1987 uporabi t. i. odločitev komitologije; v skladu z njo delo Komisije pri izvrševanju odločitev nadzorujejo posebni medvladni odbori ('komiteji'), katerih mnenje mora Komisija – odvisno od vrste odbora – bolj ali manj upoštevati. Decembra 1994 so vse tri institucije sklenile '*Modus vivendi*', ki predvideva redno obveščanje Evropskega parlamenta o aktih, ki so podvrženi komitologiji (Doutriaux in Lequesne 2008, 42).

⁵⁶ Člani Sveta se zamenjajo ob vsakih nacionalnih volitvah.

Lahko se strinjamo s Petersonom in Shackletonom (2006, 75), ki ugotavljata, da je bil odnos med Svetom in Komisijo zmeraj kompleksna mešanica sodelovanja in konkurenčnosti. Ta odnos med institucijama je v praksi zelo odvisen od političnih področij in stebra, v katerega ta spadajo. V drugem in tretjem stebru je vloga Komisije zelo omejena. Kar zadeva skupnostno metodo, sta zaradi medsebojne soodvisnosti instituciji prisiljeni sodelovati. Komisija se udeležuje sestankov na vseh ravneh Sveta, kjer deluje kot posrednica pri iskanju dogovora, čeprav predstavniki Komisije formalno niso člani Sveta, zato se le-ta lahko odloči zasedati tudi brez njene prisotnosti. To pa ne velja za Evropski svet, saj je predsednik Komisije njegov član tudi v formalno-pravnem smislu.

Evropski svet je že od svoje ustanovitve leta 1974 dalje igral glavno vlogo v razvoju evropske integracije. Na vrhovnih srečanjih voditeljev držav so bile sprejete vse odločitve o ključnih premikih integracije. Vloga Evropskega sveta je zaradi vse večjega števila pristojnosti Skupnosti politične narave postala odločilna. Evropski svet sprejema različne odločitve (čeprav formalno-pravno nezavezujoče, a z največjo težo v sistemu Evropskih skupnosti): stališča glede mednarodnih dogodkov, dolgoročne strategije, navodila Komisiji in Svetu ministrov itd. V praksi države članice zmeraj upoštevajo zaključke predsedstva Evropskega sveta, čeprav le-ti nimajo pravne veljavnosti (Doutriaux in Lequesne 2008, 30). Evropski svet, ki ga prvotne ustanovne pogodbe niso predvidevale, je danes ključni forum za glavne politične odločitve; postal je nepogrešljiv. Voditelji vlad in držav so vedno igrali pomembno vlogo v razvoju evropske integracije, a so imela njihova srečanja pred institucionalizacijo Evropskega sveta le malo vpliva na delovanje institucij Skupnosti. Po letu 1974 pa je Evropski svet postal organ, ki določa ritem dejavnosti EU, saj znotraj njega najvišji predstavniki držav članic sproti rešujejo medsebojna nesoglasja in preprečujejo morebitne zaostritve ali institucionalne krize evropske integracije (Grilc 2001).

Enotni evropski akt je določil sestavo Evropskega sveta, a namenoma ni predpisal njegove vloge. Maastrichtska in nato Amsterdamska pogodba sta ponudili jedrnat opis njegove vloge, a Peterson in Shackleton (2006, 45) menita, da ta opis v veliki meri ne ustreza realnemu delovanju Evropskega sveta. Glavni izvor moči Evropskega sveta je njegova avtoriteta, saj združuje politične osebnosti, ki so končni oblikovalci odločitev o politikah. Zanimivo je, da

kljub njegovi prevladujoči vlogi pri delovanju in razvoju Unije njegova vloga še zmeraj nikjer v pogodbah ni natančno opredeljena. Prvi poskus opredelitve vloge Evropskega sveta je bila 'Svečana deklaracija', sprejeta v Stuttgartu leta 1983, sicer pravno nezavezujoča, ki so jo povzele tudi obstoječe pogodbe. Skladno s pogodbami ima specifično vlogo v zunanji in varnostni politiki, pri definiranju širših gospodarskih smernic, pri imenovanju predsednika Komisije in pri sprejemu določenih odločitev za gospodarsko in monetarno unijo (Peterson in Shackleton 2006, 48). Vsekakor pa je njegova najbolj tradicionalna vloga zagotavljanje političnih smernic in zagona za celotno delovanje Unije, torej tudi odpiranje novih področij pristojnosti.

Kljub temu da je sestava Evropskega sveta strogo medvladna, pa dejstvo, da so bile na njegovih sestankih sprejete nekatere ključne odločitve za razvoj evropskih integracijskih procesov (npr. sklic medvladnih konferenc, ki so vodile do sprejema novih pogodb), izraža njegovo nadnacionalno naravo. Poleg tega na teh sestankih sodeluje tudi predsednik Komisije, ki je formalni član tega organa s še vedno nejasnim statusom. Z Lizbonsko pogodbo naj bi Evropski svet postal institucija na isti ravni kot Svet, Komisija in Parlament. Dotlej njegov pravni status ostaja jasn le v primerih, ko pogodbe določajo, da je treba odločitve sprejeti v formaciji Sveta na ravni voditeljev vlad in držav – na primer za predlaganje kandidata za predsednika Komisije. Lizbonska pogodba tudi izrecno navaja, da Evropski svet ne izvršuje zakonodajne funkcije, ki pripada izključno Svetu ministrov in Parlamentu. Poleg tega uvedba voljenega predsednika Evropskega sveta z dveipolletnim mandatom daje Evropskemu svetu večjo vidnost in kontinuiteto. To bo gotovo prispevalo k stalnosti in koherenci dela Evropskega sveta, lahko pa oslabi 'vladno' vlogo Komisije.

6 SKLEP

Evropska unija ima vse osnovne elemente, ki pogojujejo obstoj političnega sistema, ki pa ga je zaradi njegove kompleksnosti težko opredeliti. Ambicije »očetov-ustanoviteljev« evropske izgradnje so bile na začetku federalne. Celo če ne upoštevamo razprav na Haaškem kongresu leta 1948, lahko že v Schumanovi deklaraciji z dne 9. maja 1950 zasledimo napoved, da predstavlja združitev temeljne proizvodnje (premoga in jekla) in ustanovitev (nadnacionalne) Visoke oblasti, ki bo sprejemala za vse države zavezujoče odločitve, prvi konkreten korak v evropsko federacijo, nujno za ohranitev miru. Tudi nadnacionalna koncepcija Pariške pogodbe iz leta 1951 in predlagana ustanovitev Evropske obrambne skupnosti leta 1952 gresta v tej smeri. Zakonodajni sistem je prvenstveno temeljil na dialektiki med eno neodvisno institucijo z monopolno pravico iniciative (Komisija) in med institucijo, sestavljeno iz predstavnikov držav (Svet), ki se po sestavi ne razlikuje od tradicionalne medvladne konference.

A neuspeh Evropske obrambne skupnosti označuje prelom in omejitev nadnacionalnosti, zato Rimski pogodbi znova uvedeta medvladno sodelovanje, ki pa ni izključno. Evropske skupnosti se sicer precej oddaljijo od prvotnega modela federalne države, ki ga je predlagal Monnet, in prevzamejo bolj konfederalen model; vendar še vedno vsebujejo tri originalne elemente, prvič v zgodovini vpeljane v nek mednarodni sistem, ki naj bi presegli klasične sheme mednarodnih organizacij: (i) Svet lahko odloča le na predlog Komisije (ekskluzivna pravica do iniciative); (ii) Svet lahko po preteku določenega prehodnega obdobja v večini primerov odloča s kvalificirano večino; (iii) Svet lahko odloča s kvalificirano večino le v soglašanju s Komisijo; če se želi od njenega predloga oddaljiti, je potrebna soglasnost, vendar niti soglasno ne more popolnoma spremeniti njenega predloga. V originalnem sistemu je bila Komisiji dodeljena precejšnja moč: ekskluzivna pravica do iniciative pomeni izbiro poti, po kateri mora iti Svet, poleg tega pa lahko svoj predlog kadarkoli spremeni; to je lahko kvalificirano večino držav članic združilo okoli sprememb, ki so se čim manj oddaljevale od prvotnega predloga. Vendar se ta sistem, ki so ga zasnovali 'arhitekti evropskih integracijskih procesov', v praksi ni potrdil (Ponzano 2001). Številni dejavniki so spremenili najbolj

inovativne elemente prvotne institucionalne sheme v korist bolj »medvladnim« elementom. Nadnacionalno naravo Skupnosti je še dodatno spodkopal Luksemburški kompromis in zloraba soglasnosti v Svetu, kar je povzročilo zmanjšanje pristojnosti Komisije in krepitev moči Sveta. V to fazo je Unija prešla sčasoma (natančneje od sprejema Enotnega evropskega akta dalje), njena struktura je preseгла konfederalno naravo. S postopnim širjenjem odločanja s kvalificirano večino v Svetu, z dejstvom, da Komisija na večini področij ohranja monopol iniciative, in da odločitve veljajo neposredno v državah članicah, je postala več kot »družba družb«, bolj podobna »družbi državljanov«.

Vendar Evropska Unija (še vedno) ni nekakšna 'super-država' (Croisat in Quermonne 1999, 61). EU ne pozna klasične razpršitve oblasti, saj je vladna oz. izvršilna funkcija porazdeljena med tri institucije: Evropski svet, Svet in Komisijo. EU nima prave federalne vlade, avtonomne nasproti državam članicam. Ta se verjetno ne bo razvila, dokler bo za revizijo pogodb potrebno soglasje držav članic. Poleg tega v federalnih državah posamezne enote (države članice) navadno zasedajo le v parlamentu, kar je očitna razlika od Unije, kjer zasedajo tudi v Svetu⁵⁷, ki v institucionalnem sistemu igra glavno vlogo. Kljub temu, da na ravni Evropske unije ne moremo govoriti o (evropski) federaciji, se jasno pojavljajo težnje k evropskemu federalizmu, ki pa velik del namenja medvladnemu sodelovanju. Unija nima dejanske federalne strukture, vendar pa je njena struktura rezultat procesa federalizacije. Upadanje relevantnosti klasične koncepcije suverene države rojeva novo obliko medvladnega sodelovanja, ki omejuje možnost ločenega državnega vladanja v korist skupnemu, deljenemu vladanju. Kljub očitnim znakom federalizma je v EU še zmeraj (a vedno manj) prisotna medvladna koncepcija skupnih politik, temelječa na pogajanjih in konsenzu med voditelji nacionalnih izvršilnih vej oblasti.

Način sprejemanja odločitev je najbolj odvisen od stebra, v katerega sodi zadevno področje. V prvem stebru se politike oblikujejo na nadnacionalni oz. profederalni način. Ključna izvršna oblast je Komisija, ki ima monopol zakonodajne iniciative, sprejemanje zakonodaje poteka v okviru dvodomnega postopka med Svetom in Parlamentom (kjer Svet običajno odloča s kvalificirano večino), odločitve pa so neposredno zavezujoče in veljavne v državah

⁵⁷ Sidjanski (2003, 207) označi Svet za nekakšno zbornico držav.

članicah. Nasprotno je večina makroekonomskih in zunanjih politik (ki spadajo v drugi oz. tretji steber) sprejeta v okviru medvladnih procesov odločanja. Glavno izvršno in zakonodajno telo je Svet (ki običajno odloča soglasno), pristojnosti Komisije za oblikovanje dnevnega reda so omejene s pristojnostmi držav članic, Parlament pa ima le obrobno, posvetovalno vlogo. Na podlagi teh ugotovitev lahko sledimo predlogu Croisata in Quermonna (1999), ki EU označita za medvladni federalizem oz. neke vrste 'federacijo nacionalnih držav'. Čeprav gre na nepopolni federalizem, so federativne značilnosti v sistemu Evropskih skupnosti nedvomno prisotne. Nugent (2003, 470) meni, da gre za federalni sistem v nastajanju. Vsekakor lahko potrdimo prvo hipotezo tega diplomskega dela, tj. da je (bila) oblast v Evropskih skupnostih oz. v Evropski Uniji organizirana po federalnih načelih.

Dejstvo, da je Svet istočasno izvršno in zakonodajno telo političnega sistema EU, nemalokrat zbuja pomisleke o demokratičnosti Unije zaradi pomanjkljive delitve oblasti. Po klasični koncepciji delitve oblasti koncentracija izvršilne, zakonodajne in sodne oblasti v istem organu omogoča zlorabo te oblasti in zato ogroža demokracijo. Vendar je pri tem treba upoštevati, da je Evropska unija edinstvena politična tvorba, neprimerljiva z nacionalnimi državami, mednarodnimi organizacijami ali popolnimi federacijami. Vse reforme institucij in delovanja EU so bile izpeljane v smeri vseevropske koncepcije demokratične kulture, zlasti zadnje predlagane reforme (v Lizbonski pogodbi) pa predstavljajo očiten premik proti običajnemu modelu predstavniške demokracije, temelječem na (nepopolni) delitvi oblasti. Kljub temu da Svet razpolaga z dvema vejama oblasti, lahko sklepamo, da ne gre za dejansko koncentracijo oblasti, saj je le-ta v sistemu EU deljena. Izvršno oblast si Svet *deli* s Komisijo, zakonodajno pa z Evropskim parlamentom. To pomeni, da vendarle lahko govorimo o precejšnji meri demokratičnosti evropskega političnega sistema; vendar bi jo bilo mogoče še povečati z dodatnim prenosom posameznih pristojnosti, ki trenutno pripadajo Svetu (in predstavnikom držav članic, ki v njem zasedajo), na drugi dve instituciji ter predvsem s poglobljanjem medsebojnih nadzornih mehanizmov med institucijami. Ob tem pa lahko predvidimo, da popolna demokratizacija Unije ni mogoča, saj striktna ločitev oblasti presega evropsko realnost in (zaenkrat) ni izvedljiva.

Evropska unija je dinamičen politični sistem, v katerem se nenehno spreminjajo tako pristojnosti Unije nasproti državam članicam kot vloga posameznih institucij. Ravnotežje

med Svetom, Komisijo in Parlamentom je posledica subtilne igre, kjer vsaka institucija poskuša ohraniti ali povečati svoje prerogative na račun druge. Na položaj posamezne institucije vplivajo spremembe ustanovitvenih pogodb ter dopolnjevanje in prilaganje obstoječe sekundarne zakonodaje v praksi. Vse tri institucije so zaradi medsebojne prepletenosti v okviru različnih postopkov prisiljene sodelovati. Predsedniki Komisije, Sveta in Parlamenta se redno srečujejo in v primeru blokad pripravljajo skupne predloge (Doutriaux in Lequesne 2008, 57). Dialog med vsemi tremi institucijami je nujen. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je kot skupne politike predvidevala le trgovinsko, kmetijsko, transportno politiko in politiko konkurence, medtem ko so druga področja ostala stvar koordinacije nacionalnih politik. EGS tako ni imela pristojnosti za odločanje na vitalnih področjih interesov držav članic (Arah 1995). Obseg suverenih pravic, prenesenih z nacionalne ravni držav članic na skupne institucije, se je z vsako novo pogodbo povečeval, kljub temu pa je ES večino časa svojega obstoja urejala le sfere 'civilne družbe', med katerimi so kmetijstvo, industrija jekla, transport itd. Šele od Amsterdamske pogodbe dalje je začela bežno posegati na področja, povezana s suverenostjo, kot so zunanji odnosi, obramba ipd., kar je značilno za federalne države.

Na začetku evropskih integracijskih procesov je imela Skupščina oz. kasneje Evropski parlament obrobno vlogo. Zlasti od neposrednih volitev leta 1979 in sprejema Enotnega evropskega akta dalje lahko opazujemo poskuse parlamentarizacije političnega sistema EU. To se kaže v nenehni pomembni krepitvi zakonodajnih in nadzornih pristojnosti Parlamenta in v naraščajoči politizaciji Evropske komisije – predvsem z uvedbo 'investiture' in zaslišanj bodočih komisarjev s strani parlamentarnih odborov ter z morebitnim imenovanjem kandidata za predsednika Komisije glede na zmagovito politično opcijo na evropskih volitvah v okviru Lizbonske pogodbe. Vendar gre za nepopolni parlamentarizem. EP nasproti sebe še vedno nima prave vlade, temveč dve asimetrični podveji izvršilne oblasti – Komisijo in Svet. Pri sprejemanju odločitev imajo še vedno zelo pomembno vlogo nacionalne države, zlasti znotraj Sveta in Corepera, deloma pa tudi že pri delu Komisije – vlade so tiste, ki predlagajo komisarje, zato kljub določbam o njihovi neodvisnosti nanje posredno precej vplivajo (Croisat in Quermonne 1999, 110). Pravica Parlamenta do izglasovanja nezaupnice (sicer še nikoli izglasovana) velja le za Komisijo; Parlament nasproti Sveta nima nobene primerljive nadzorne pristojnosti. Poleg tega EP tudi ne more biti razpuščen. Po drugi strani šibka

polarizacija političnih skupin znotraj Parlamenta preprečuje oblikovanje parlamentarne večine, kakšne obstajajo v nacionalnih parlamentih. Gre torej za težnjo k parlamentarizaciji političnega sistema EU, ki pa (še) ni v celoti dosežena.

O EU nekateri govorijo kot o projektu političnih elit, ki v imenu celotne Unije nadzorujejo sprejemanje odločitev. Ta elitizem se kaže na različnih ravneh. Na najvišji ravni gre za najpomembnejše predstavnike oblasti držav članic, ki v okviru Evropskega sveta sprejemajo vse ključne odločitve o smeri razvoja EU, poleg tega pa usmerjajo in nadzorujejo delo Sveta EU, ki ostaja evropska institucija z največ moči. Druga vrsta delovanja političnih elit naj bi se odvijala med samimi državami, kjer so imele velike države vedno največ možnosti za uveljavitev svojih zahtev in interesov pred drugimi. Predpostavimo lahko, da bo vpliv političnih elit manjši, ko bodo državljani Unije dovolj obveščeni o strukturi in delovanju Skupnosti, ki ji pripadajo, in bodo posledično zanjo bolj zainteresirani. Formalne določbe o neposrednih volitvah v Evropski parlament dajejo državljanom možnost, da z izbiro svojih evropskih predstavnikov ter s spremljanjem in morebitnim sankcioniranjem njihovega dela precej spodbujajo demokratičnost EU. To možnost evropski državljani zaenkrat izkoriščajo le v zelo majhni meri.

Podobno kot v federalnih državah tudi v EU obstaja nekakšna dvodomna zakonodajna oblast, kjer Svet predstavlja države, Evropski parlament pa državljane. V nasprotju s številnimi drugimi zakonodajnimi oblastmi je Svet precej močnejši od EP, čeprav sta v okviru soodločanja Svet in EP 'so-zakonodajalca'. Pri dvodomni zakonodajni oblasti je vedno pomembno, katera zbornica oblikuje dnevni red (je *agenda-setter*) in katera ima pravico veta (Hix 2005, 75). EU se vse bolj zgleduje po parlamentarnih sistemih, kjer neposredno voljena skupščina pripravlja zakonodajo in (v večji ali manjši meri) izvaja demokratičen nadzor nad izvršno vejo oblasti. Potrdimo lahko tudi drugo hipotezo diplomskega dela, da lahko opredelimo ureditev aktualne EU kot profederalni polparlamentarni režim.

Smer razvoja politične avtoritete Parlamenta v prihodnosti in posledično nadaljnjo parlamentarizacijo političnega sistema jasno nakazuje sodelovanje treh predstavnikov Evropskega parlamenta na medvladni konferenci leta 2007 pod portugalskim predsedstvom, ki je vodila do podpisa Lizbonske pogodbe. V okviru Lizbonske pogodbe bo poleg Sveta,

vlad držav članic ali Komisije lahko predlagal spremembe obstoječih pogodb tudi Parlament. Dopolnitev pogodb bo mogoča tudi brez sklica medvladne konference, in sicer s poenostavljenimi postopki revizije pogodb (PEU, čl. 48(6) in 48(7)). V EP bodo odslej zasedali *predstavniki državljanov Unije* (PEU čl. 14(2)) in ne več *predstavniki narodov držav*, kot to določa 189. člen PES. Ta simbolna sprememba s poudarjanjem (sicer že obstoječega) državljanstva Unije kaže na federalno naravo razvoja Unije. Lizbonska pogodba predvideva nadaljnjo parlamentarizacijo evropskega političnega sistema. Pomembno se povečajo tako proračunske kot zakonodajne pristojnosti Parlamenta. Odslej bo EP z večino svojih članov izvolil predsednika Komisije, ki ga bo Evropski svet predlagal z upoštevanjem rezultatov evropskih volitev, kar je klasičen način oblikovanja vlade v parlamentarnih sistemih. Predsednik Komisije bo imel večjo demokratično legitimiteto.

Popolna parlamentarizacija sistema še nekaj časa ne bo dosežena, med drugim vsaj dokler ne bodo nastale prave evropske politične stranke. Evropske politične stranke zaenkrat ne ustrezajo klasičnemu pojmovanju političnih strank in ne izpolnjujejo osnovnih nalog, ki so znotraj EU delno v domeni skupnostnih institucij in delno nacionalnih političnih strank. Nekateri avtorji (Mochonas 2001; Hix 2004; Leinen 2007) menijo, da se bo prava strankarska demokracija evropskih političnih strank okrepila le pod pogojem, da se razvije njihov boj za oblast na evropski ravni, tj. da se bo volilna kampanja izvajala na podlagi skupnih volilnih programov in da imenovanje nacionalnih kandidatov ne bo več izključna naloga nacionalnih strank, temveč se bodo oblikovale evropske volilne liste. Vendar pa lahko predvidimo, da popolna parlamentarizacija političnega sistema EU ne bo nikoli v celoti dosežena, saj bi to med drugim zahtevalo, da dobi Parlament možnost, da razpusti tudi Svet kot drugo vejo izvršne oblasti, kar pa je težko predstavljivo, saj ima le-ta s pogodbami določeno sestavo, ki je v skladu s temeljnimi določbami o organizaciji oblasti v EU ni mogoče spremeniti oz. nadomestiti. Poleg tega bi moral biti politični nadzor omogočen tudi v obratni smeri, torej da izvršna oblast razpusti Parlament.

Eden redkih splošnih konsenzov v EU je predpostavka, da v Uniji vlada demokratični primanjkljaj oz. deficit, ki je najpogosteje opredeljen kot pomanjkanje demokracije (Ioannou 2009) oz. kot velika oddaljenost med evropskimi državljani in institucijami, ki vodijo Unijo (EurActiv). Ta prepad med državljani in političnimi institucijami se zlasti izrazi ob

vsakokratni izjemno nizki volilni udeležbi na volitvah v EP ('evropskih volitvah'), tudi na letošnjih, ki so potekale junija 2009. Paradoksalno je, da demokratični deficit v zadnjih letih narašča, čeprav se ga na institucionalni ravni poizkuša zmanjšati (zlasti z izjemnim povečevanjem pristojnosti EP). Različni avtorji (Ioannou 2009; Kubista 2009) menijo, da je nizka udeležba v veliki meri posledica napačnih predstav oz. pomanjkanja znanja o Evropski uniji. Raziskave kažejo, da so evropski državljani precej slabo obveščeni tako o Evropskem parlamentu kot tudi o drugih institucijah, ki jih imajo zaradi kompleksne strukture in delovanja za povsem nedostopne. Zaradi slabega poznavanja in predstav o 'birokratski in tehnokratski' Evropi navajajo avtorji kot enega od dejavnikov volilne neaktivnosti državljanov tudi pomanjkanje evropske identitete. Precejšen del krivde za nizko volilno udeležbo lahko pripišemo nacionalnim strankam, ki niso ustrezno opravile svoje naloge izobraževanja in osveščanja o Evropi in niso oblikovale kampanj o evropskih problemih. Niti ena stranka med kampanjo ni poudarjala dejstva, da se tri četrtine nacionalne zakonodaje izoblikuje v Bruslju (EurActiv). Politične kampanje za letošnje volitve so bile namreč jasno nacionalne usmerjene. Marek Kubista (2009) ugotavlja, da stranke niso razpravljale o problemih Evropske unije, če pa že, je bil Bruselj predstavljen kot grešni kozel za vse odločitve, ki pri prebivalstvu zbuja nezadovoljstvo. Pomemben razlog za nezanimanje evropskih državljanov je tudi institucionalne narave in leži v relativnem pomanjkanju moči Evropskega parlamenta, ki je temelj predstavništva in legitimnosti EU. Evropski državljani zato čutijo, da nimajo moči oz. vpliva na odločitve, sprejete na evropski ravni.

Za zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja bi bilo torej potrebno bolj osveščati državljane o dejanskem delovanju in pomenu Unije; potrebna bi bila dejanska komunikacijska politika na evropski ravni namesto zdajšnjih fragmentiranih nacionalnih razprav; potreben bi bil obstoj pravih evropskih političnih strank z vidnimi voditelji; določen delež članov parlamenta bi moral biti izvoljen na panevropski listi s panevropskim volilnim programom; Evropski parlament pa bi moral še naprej pridobivati dodatne pristojnosti.

7 LITERATURA

1. Alomar, Bruno, Sébastien Daziano in Christophe Garat. 2007. *Grandes Questions européennes*. Pariz: Edition Sedes.
2. *Amsterdamska pogodba*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
3. Arah, Metka. 1995. *Evropska unija: Vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting.
4. Bajec, Anton, ur. 1994. *SSKJ*. Ljubljana: DZS.
5. Blondel, Jean. 1972. *Comparing Political Systems*. New York: Praeger Publishers Inc.
6. Brezovšek, Marjan. 1994. *Federalizem in decentralizacija*. Ljubljana: Karantanija.
7. Christiansen, Thomas in Beatrice Vaccari. 2006. The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed? *Eipascope* 2006 (3). Dostopno prek: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_3_2.pdf (15. junij 2009).
8. Croisat, Maurice in Jean Louis Quermonne. 1999. *L'Europe et le fédéralisme*. Pariz: Montchrestien.
9. De Clerck-Sachsse, Julia in Piotr Maciej Kaczynski. 2009. *The European Parliament – More powerful, less legitimate? An outlook for the 7th term*. Dostopno prek: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1846 (15. junij 2009).
10. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia.
11. Doutriaux, Yves in Christian Lequesne. 2008. *Les institutions de l'Union européenne*. Pariz: La documentation Française.
12. Duverger, Maurice. 1961. *Les régimes politiques*. Pariz: Presses universitaires de France.
13. *Enotni evropski akt*. 1987. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
14. *Evropska komisija*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/index_sl.htm (15. junij 2009).
15. --- 2009. *Splošno poročilo o dejavnostih Evropske unije*. Dostopno prek: <http://europa.eu/generalreport/sl/welcome.htm> (15. junij 2009).
16. *Evropski parlament*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_sl.htm (15. junij 2009).

17. --- 2009. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 7. maja 2009 o vplivu Lizbonske pogodbe na razvoj institucionalnega ravnotežja v Evropski uniji*. Resolucija (2009)0387, sprejeta 7. maja 2009. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2009-0387&language=SL&ring=A6-2009-0142> (15. junij 2009).
18. Evropski parlament, Komisija in Svet. 1999. *Joint declaration on practical arrangements for the new co-decision procedure*. 1999. Deklaracija 1448/01, sprejeta 4. maja 1999. Dostopno prek: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:148:0001:0002:EN:PDF> (15. junij 2009).
19. --- 2003. *Accord interinstitutionnel: Mieux légiférer*. Sprejeto 31. decembra 2003. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:FR:PDF> (15. junij 2009).
20. *EurActiv*. Dostopno prek: <http://www.euractiv.com/fr> (15. junij 2009).
21. Fink-Hafner, Danica. 2004. *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. Grilec, Peter in Tomaž Ilešič. 2001. *Pravo Evropske unije. Prva knjiga*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
23. Hamilton, Alexander, James Madison in John Jay. 2003. *The Federalist Papers*. New York: Signet Classic.
24. Hix, Simon. 2004. *Possibilities for European Parties: 2004 and Beyond*. Dostopno prek: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/hix-possibilities_for_euro_parties.pdf (15. junij 2009).
25. --- 2005. *The Political System of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
26. Ioannou, Christina. 2009. *European Elections 2009. 'Democratic Deficit' Vs. 'Parliamentary Deficit': A Problem of Causality*. Dostopno prek: <http://www.rcenter.intercol.edu/Newsletter/In%20Depth/volume%206%20issue%203/article08.pdf> (1. avgust 2009).
27. Johansson, Karl Magnus. 2001. *Vers une théorie des fédérations européennes de partis*. V *Les fédérations européennes de partis: Organisation et influence*, ur. Pascal Delwit, Erol Külahci in Cédric Van de Walle, 21–38. Bruselj: Editions de l'Université de Bruxelles.
28. Kubista, Marek. 2009. *EU Elections: A Missed Opportunity to Fix the Democratic Deficit*. Dostopno prek: http://www.atlantic-community.org/index/Open_Think_Tank_

- Article/EU_Elections:_A_Missed_Opportunity_to_Fix_the_Democratic_Deficit (7. julij 2009).
29. Leinen, Jo. 2007. *Des partis politiques européens forts pour une Union européenne démocratique*. Dostopno prek: <http://www.taurillon.org/Des-partis-politiques-europeens-forts-pour-une-Union-europeenne> (2. avgust 2009).
30. Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven, London: Yale University Press.
31. *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*. Sprejeta v Lizboni 13. decembra 2007, še ni v veljavi. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:SL:HTML> (15. junij 2009).
32. Magnette, Paul. 2003. *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union Européenne*. Bruselj: Editions de l'Université de Bruxelles.
33. --- 2006. *Le régime politique de l'Union européenne*. Pariz: Presses de Sciences po.
34. Meyer-Heine, Anne. 2007. *L'Union européenne. Fiches*. Pariz: Ellipses Edition Marketing S.A.
35. Montesquieu, Charles-Louise de Secondat. 1966. *The Spirit of the Laws*. New York: Hafner Publishing company.
36. Moschonas, Gerassimos. 2001. Le parti des socialistes européens. Une genèse difficile. V *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, ur. Pascal Delwit, Erol Kūlahci in Cédric Van de Walle, 91–106. Bruselj: Editions de l'Université de Bruxelles.
37. Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
38. Peterson, John in Michael Shackleton. 2006. *The Institutions of the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
39. Pitamic, Leonid. 1927. *Država*. Ljubljana: Družba Sv. Mohorja.
40. *Pogodba iz Nice – Treaty of Nice*. 2002. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf (15. junij 2009).
41. *Pogodba, ki spreminja nekatere finančne določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti in pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti – Bruseljska pogodba*. 1975. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).

42. *Pogodba, ki spreminja nekatere proračunske določbe pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti ter pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti – Luksemburška pogodba*. 1970. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
43. *Pogodba o Evropski uniji*. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
44. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti – Traité instituant la Communauté économique européenne*. 1957. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html> (15. junij 2009).
45. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (Prečiščeno besedilo)*. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
46. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (Prečiščeno besedilo)*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
47. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo – Traité instituant la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique (EURATOM)*. 1957. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html> (15. junij 2009).
48. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo – Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*. 1951. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11951K/tif/TRAITES_1951_CECA_1_FR_0001.pdf (15. junij 2009).
49. *Pogodba o Ustavi za Evropo*. Sprejeta 2004, nikoli stopila v veljavo. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML> (15. junij 2009).
50. *Pogodba o združitvi*. 1965. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (15. junij 2009).
51. Ponzano, Paolo. 2001. Le Processus de décision dans l'Union européenne. *Revue des affaires européennes* 2001–2002 (1): 5–15.
52. *Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije*. 2008. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:SL:HTML> (15. junij 2009).
53. *Prečiščeno besedilo Pogodbe o Evropski skupnosti – Consolidated version of the treaty establishing the European Community*. 2002. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html> (15. junij 2009).

54. Quermonne, Jean-Louis. 1999. *Le système politique de l'Union européenne*. Pariz: Montchrestien.
55. --- 2001. *L'Europe en quête de légitimité*. Pariz: Presses de Sciences po.
56. --- 2009. *Le système politique de l'Union européenne*. Pariz: Montchrestien.
57. Sauron, Jean-Luc. 2008. *Comprendre le Traité de Lisbonne*. Pariz: Gualino éditeur.
58. Schwok, René. 2005. *Théories de l'intégration européenne*. Pariz: Montchrestien.
59. Seiler, Daniel-Louis. 2004. *La méthode comparative en sciences politiques*. Pariz: Armand Colin.
60. Sidjanski, Dusan. 2003. *The Federal Future of Europe: from the European Community to the European Union*. Michigan: The University of Michigan Press.
61. Siedentop, Larry. 2003. *Demokracija v Evropi*. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze, Študentska založba.
62. Smith, Andy. 2004. *Le gouvernement de l'Union européenne*. Pariz: LGDJ.
63. *Svet Evropske unije*. Dostopno prek: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=SL (15. junij 2009).
64. --- 1999. *Odločba o sestavi Komisije – Décision du Conseil relative à la composition de la Commission*. Odločba 192/53, sprejeta 9. julija 1999. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:192:0053:0054:FR:PDF> (15. junij 2009).
65. Toplak, Cirila. 2002. Evropska ideja v slovenski politični misli. *Teorija in praksa* 39 (4/2002): 579–587. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20024Toplak>. PDF (15. junij 2009).
66. --- 2003. *Združene države Evrope: zgodovina evropske ideje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
67. --- 2006. Evropski parlament: pristojnosti in dejavnosti z vidika globalizacije. V *Demokracija v globalizaciji, globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 295–303. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
68. Tratnik, Matjaž. 2004. *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorja, založništvo in izobraževanje.
69. *Uradni list Evropske unije – EUR-Lex*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=sl> (15. junij 2009).

70. Wallace, Helen in William Wallace. 2005. *Policy-Making in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
71. Weatherill, Stephen in Paul Beaumont. 1999. *EU Law*. London: Penguin Group.
72. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Liberalna akademija.