

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Petaros Hafnar

Delovanje sveta EU in njegova razmerja z drugimi institucijami EU

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maja Petaros Hafnar  
Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

Delovanje sveta EU in njegova razmerja z drugimi institucijami EU

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

## DELOVANJE SVETA EU IN NJEGOVA RAZMERJA Z DRUGIMI INSTITUCIJAMI EU

Evropsko Unijo sestavljajo kot članice neodvisne suverene države, vendar izvrševanje svoje suverenosti združujejo, da pridobijo moč in svetovni vpliv, česar nobena od njih ne bi mogla imeti samostojno. Združevanje izvrševanja suverenosti v praksi pomeni, da države članice del svojih pooblastil pri odločanju prenašajo na skupne evropske institucije: Svet EU, Evropski parlament, Komisijo Evropskih skupnosti idr. S sprejemanjem novih temeljnih pogodb je prihajalo do spreminjanja pristojnosti posameznih institucij EU. Hipotezi diplomske naloge se nanašata na spreminjanje razmerij moči med institucijami EU. Naloga se osredotoča predvsem na razvoj Sveta EU, njegovo sestavo, naloge in pristojnosti ter na razmerja z Evropskim svetom, Komisijo Evropskih skupnosti in Evropskim parlamentom. V odnosu do Komisije je Svet EU pridobival na moči in pomenu. Politična in zakonodajna moč Evropskega parlamenta pa se je okrepila na račun Sveta EU. Z uveljavitvijo Lizbonske reformne pogodbe pa bo Evropski parlament postal skoraj enakovreden s Svetom EU pri sprejemanju zakonodajnih aktov.

**Ključne besede:** evropske institucije, Svet EU, razmerja.

## OPERATION OF THE EU COUNCIL AND ITS RELATIONSHIP WITH OTHER EU INSTITUTIONS

European Union is composed of independent and sovereign member states; however, the sovereignty is exercised mutually in order to gain power and global impact, which they would not be able to achieve independently. The mutual execution of sovereignty in practice means that these member states transfer a part of their powers to European institutions, such as: EU Council, European Parliament, Commission of the European Communities, etc. Adoption of new fundamental treaties brought changes in the individual EU institution's competences. The two hypothesis of this thesis relate to the changing of the power ratio among EU institutions. The thesis focuses especially on the evolution of the EU Council, its composition, its tasks and competencies, as well as its relationship with the EU Council, Commission of the European Communities, and the European Parliament. In relation to the Commission, the EU Council gained on its powers and significance. The European parliament on the other hand gained on political, as well as legislative power. Enforcement of the Lisbon Reform Treaty will enable the European Parliament to have almost equivalent position as the EU Council as regards adoption of legislative acts.

**Key words:** European institutions, EU Council, relationships.

# KAZALO

<b>UVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>1 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA</b> .....	<b>10</b>
1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PREUČEVANJA.....	10
1.2 OPREDELITEV HIPOTEZ IN STRUKTURA ANALIZE.....	10
1.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	10
<b>2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV</b> .....	<b>12</b>
2.1 INSTITUCIJA.....	12
2.2 INSTITUCIJE EVROPSKIH SKUPNOSTI OZIROMA EVROPSKE UNIJE.....	13
<b>3 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE EVROPSKE UNIJE</b> .....	<b>14</b>
<b>4 ZGODOVINSKI PREGLED INSTITUCIJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU</b> .....	<b>17</b>
4.1 GLAVNI MEJNIKI INSTITUCIONALNEGA RAZVOJA.....	17
4.2 »POLITIKA PRAZNEGA STOLA« IN LUKSEMBURŠKI KOMPROMIS.....	20
4.3 ENOTNI EVROPSKI AKT.....	21
4.4 MAASTRICHTSKA POGODBA.....	22
4.5 AMSTERDAMSKA POGODBA.....	24
4.6 POGODBA IZ NICE.....	25
<b>5 SVET EVROPSKE UNIJE</b> .....	<b>27</b>
5.1 SESTAVA SVETA EU.....	27
5.1 Grafični prikaz: organizacijska shema Sveta z glavnimi pomožnimi organi in devetimi možnimi različnimi sestavami.....	29
5.1 Preglednica: odgovornosti COREPER-ja I in II.....	32
5.2 NALOGE IN PRISTOJNOSTI SVETA EU.....	32
5.2.1 Zakonodajna funkcija.....	32
5.2 Grafični prikaz: prikaz zakonodajnega postopka v EU.....	35
5.2.2 Proračunska funkcija.....	35
5.2.3 Pristojnost zastopanja EU v mednarodnem prostoru in ratificiranje mednarodnih pogodb.....	36
5.2.4 Vloga usklajevanja gospodarske politike držav članic.....	37

5.2.5 Vloga razvijanja skupne zunanje in varnostne politike skupaj z Evropskim svetom.....	37
5.2.6 Koordinacijska vloga na področju notranje politike (koordinacija sodelovanja med državnimi sodišči in policijskimi silami v skladu s kriminalnimi dejanji).....	38
5.3 PREDSEDOVANJE V SVETU EU.....	38
5.2 Preglednica: predvidena rotacija predsedovanja Svetu EU od leta 2007 do leta 2020, če se ne bi spremenilo članstvo EU in ne bi bila uveljavljena Lizbonska pogodba.....	39
5.4 ODLOČANJE IN OBTEŽITEV GLASOV V SVETU EU.....	41
5.3 Preglednica: obtežitev glasov pri odločanju s kvalificirano večino predvidoma do 31. oktobra 2009.....	44
5.5 RATIFIKACIJA LIZBONSKE POGODBE IN SPREMEMBE V SVETU EU PO NJENI RATIFIKACIJI 45	
5.1 Tabela: primerjalni pregled sistema odločanja po Pogodbi iz Nice in po predvideni Lizbonski pogodbi.....	49
<b>6 RAZMERJE MED SVETOM EU IN OSTALIMI INSTITUCIJAMI EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU.....</b>	<b>50</b>
6.1 SVET EU IN EVROPSKI SVET.....	51
6.2 SVET EU IN EVROPSKI PARLAMENT.....	52
6.3 SVET EU IN EVROPSKA KOMISIJA.....	53
<b>7 ZAKLJUČEK.....</b>	<b>57</b>
<b>8 LITERATURA.....</b>	<b>61</b>

## UPORABLJENE KRATICE

angl.	<i>angleško</i>
COREPER	<i>Odbor stalnih predstavnikov vlad držav članic</i>
ECB	<i>Evropska centralna banka</i>
ECOFIN	<i>Svet za gospodarske in finančne zadeve</i>
EEA	<i>Enotni evropski akt</i>
EEL	<i>Enotna evropska listina</i>
EESO	<i>Evropski Ekonomsko-socialni odbor</i>
EGS	<i>Evropska gospodarska skupnost</i>
EIB	<i>Evropska investicijska banka</i>
EMU	<i>Ekonomska in monetarna unija</i>
EP	<i>Evropski parlament</i>
ES	<i>Evropska skupnost</i>
ESAE	<i>Evropska skupnost za atomsko energijo</i>
ESCB	<i>Evropski sistem centralnih bank</i>
ESPJ	<i>Evropska skupnost za premog in jeklo</i>
EU	<i>Evropska unija</i>
EURATOM	<i>Evropska skupnost za atomsko energijo</i>
HEUW	<i>How the European Union works</i>
idr.	<i>in drug</i>
ipd.	<i>in podobno</i>
itd.	<i>in tako dalje</i>
knjiž.	<i>knjižno</i>
npr.	<i>na primer</i>
PES	<i>Pogodba o Evropski skupnosti</i>

PEU	<i>Pogodba o Evropski uniji</i>
PTS	<i>Pravni terminološki slovar do 1991</i>
PUE	<i>Pogodba o Ustavi za Evropo</i>
RS	<i>Računsko sodišče</i>
SZVP	<i>Skupna zunanja in varnostna politika</i>
t. i.	<i>tako imenovani</i>
tj.	<i>to je</i>

## UVOD

Evropska unija (EU) je integracija v dveh pojavnih oblikah – lahko jo razumemo kot proces ali kot stanje. Je integracija držav ter funkcionalna (projektna) in institucionalna integracija. Opisana je kot sistem *sui generis* in karakterizirana kot edinstvena ustanova z izdelanimi glasovalnimi postopki ter zapletenimi medinstitucionalnimi odnosi. Njen razvoj je potekal pod vplivom premikov in razmerij ter mednarodnih okoliščin. Tako kot se spreminja vloga države na splošno in vsake posamezne države konkretno v mednarodnih gospodarskih, političnih in varnostnih odnosih, se posledično spreminjajo tudi vsebina in obseg nalog ter aktivnosti, ki jih na institucije delegirajo njene članice.

Monnet-Schummanova metoda majhnih korakov in konkretnih projektov, zasnovana na postopni, inherentni, pragmatični in tihi evoluciji, je pripeljala do tega, da je EU najbolj uspešen eksperiment na področju vzpostavljanja novih meddržavnih političnih institucij. Nastajanje in razvoj EU je bil dolgotrajen družbeni, ekonomski in politični proces, ki je sledil notranji dinamiki ter spreminjajočim se mednarodnim okoliščinam.

To diplomsko delo obravnava predvsem razvoj Sveta EU ter s tem povezane spremembe v njegovih odnosih z Evropskim svetom, Komisijo Evropskih skupnosti in Evropskim parlamentom. Delo predstavi institucionalne spremembe pred uveljavitvijo Pogodbe iz Nice in sedanjo institucionalno strukturo. Osrednji del je namenjen predstavitvi Sveta EU – njegovi sestavi, nalogam in pristojnostim, sistemu predsedovanja in obtežitvi glasov.

Delo analizira razmerja zgoraj omenjenih institucij s Svetom EU ter dejavne krepitve oziroma slabitve njegovega položaja, opisuje, kako se je krepila posamezna institucija na račun druge in obratno. Naloga se osredotoči tudi na razmerja med Svetom EU in Komisijo Evropskih skupnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike ter na razmerje Sveta EU z Evropskim parlamentom pri pristojnostih v zakonodajnem postopku EU. Institucije EU tvorijo dinamični sistem, in sicer iz dveh razlogov: prvič – organi Unije s časom pridobivajo več pristojnosti iz sfere suverenosti držav članic, stopnja integracije se povečuje in države članice bolj tesno sodelujejo med seboj, drugič – tudi vloga institucij samih se sčasoma spreminja, pri čemer nekatere izmed njih (tudi na račun ostalih) pridobivajo vedno večje pristojnosti. Opozoriti je potrebno, da v okviru EU zakonodajna, izvršilna in pravosodna



funkcija niso tako ločene oziroma niso tako dodeljene posameznemu organu, kot je to v ustavnopravnih sistemih demokratičnih držav. Obravnavanje vloge posamezne institucije zatorej terja zelo podrobno analizo pristojnosti, ki jih tej podeljujejo temeljne pogodbe. Veliko je tovrstnih nalog, ki jih institucije opravljajo skupno oziroma se (lahko) nadzirajo med seboj pri izvajanju pooblastil.

# 1 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

## 1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PROUČEVANJA

Temeljna naloga tega diplomskega dela je temeljito preučiti razvoj in sestavo Sveta EU, njegove naloge in pristojnosti ter razsvetliti njegovo delovno razmerje z ostalimi evropskimi institucijami, natančneje s Komisijo Evropskih skupnosti in Evropskim parlamentom. Zaradi nenehnega dopolnjevanja obstoječih dokumentov EU in sprejemanja novih pogodb EU se spreminjajo tudi vloge in teža pomembnosti posamezne evropske institucije, na katere, v skladu s pogodbami, države članice Unije prenesejo del svojih nacionalnih pristojnosti, ki ne predstavljajo zgolj njihovih nacionalnih interesov, temveč tudi interese, ki so skupni vsem državam oziroma državljanom Evropske unije.

Za natančnejše razumevanje institucij EU, podrobneje Sveta EU, sem preučila njihovo pravno podlago. Pomembno je poudariti, da institucije druga drugo dopolnjujejo, vsaka pa ima pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev. Tako sem poskušala v celotnem delu predstaviti pristojnosti in vloge Sveta EU, spreminjanje njegove moči in določiti razmerja s Komisijo Evropskih skupnosti in Evropskim parlamentom.

## 1.2 OPREDELITEV HIPOTEZ IN STRUKTURA ANALIZE

Temeljni hipotezi diplomske naloge se glasita:

**H<sub>1</sub>: Moč Sveta ministrov Evropskih skupnosti oz. Sveta EU se je s časom občutno krepila v razmerju do Komisije Evropskih skupnosti.**

**H<sub>2</sub>: Zakonodajna vloga in politična teža Evropskega parlamenta sta se krepili v zadnjih treh desetletjih na račun Sveta ministrov Evropskih skupnosti oz. Sveta EU.**

Da bi preučila zastavljeni hipotezi, sem najprej analizirala temeljne pojme, in sicer kaj razumemo pod pojmom institucija in kaj so institucije, oblikovane v prostoru Evropskih skupnosti oziroma Evropske unije.

V nadaljevanju sem na kratko predstavila organizacijo in delovanje Evropske unije. Navedla sem glavne zgodovinske mejnike in opisala zgodovinski institucionalni razvoj Evropskih

skupnosti in Evropske unije. Pregledala sem spremembe v institucionalnem razvoju, natančneje v Svetu EU, do še neveljavne Lizbonske pogodbe. Pri tem sem se oprla na obstoječe temeljne pogodbe.

Vključila sem poglavitne, na temeljnih pogodbah utemeljene institucije EU (Svet EU, Evropski parlament, Komisijo Evropskih skupnosti), ter Evropski svet, ki ima pomembno vlogo pri razvoju EU. To me je zanimalo predvsem zaradi lažje predstave o vlogah in položajih posamezne institucije.

V petem poglavju sem predstavila podrobnejši pregled razvoja Sveta EU. Načeloma lahko rečemo, da brez tovrstne institucije, ki bi zagotavljala, da države lahko uresničujejo svoje parcialne interese, nastanka EU/ES ne bi bilo. Osredotočila sem se na njegovo sestavo, naloge in pristojnosti, saj sem le tako lahko ugotovila, kakšno moč in vlogo ima. Nadaljevala sem s sistemom predsedovanja in odločanja ter predstavila obtežitev glasov. Poglavje sem zaključila z opisom sprememb v Svetu EU ob ratifikaciji Lizbonske pogodbe.

Na začetku šestega poglavja sem ugotavljala, kakšno je institucionalno ravnovesje v Evropski uniji in kakšno je le-to v primerjavi z ustavnopravnimi sistemi demokratičnih evropskih držav. Nato sem se osredotočila na sedanja razmerja Sveta EU z Evropskim svetom, Evropskim parlamentom in Komisijo Evropskih skupnosti ter skušala s pomočjo tega poglavja ugotoviti, ali se je njegova vloga krepila v primerjavi z omenjenimi institucijami.

V sklepnem poglavju sem povzela obravnavano tematiko in na podlagi preučenega gradiva poskušala potrditi ali ovreči zastavljeni hipotezi. Upoštevajoč dognanja celotnega dela sem strnila ugotovitve ter podala oceno zaključkov. V zadnjem poglavju sem navedla literaturo.

### **1.3 UPORABLJENA METODOLOGIJA**

Za izpolnitev ciljev diplomskega dela in analizo odgovorov obeh hipotez sem uporabila teoretični pristop. Z metodo zbiranja in preučevanja virov sem pregledala obstoječo literaturo. Delo je temeljilo pretežno na zbiranju, kvalitativni analizi in tolmačenju primarnih virov (predvsem Pogodbe o Evropski uniji, Amsterdamske pogodbe, Pogodbe iz Nice, predvidene neuspele Pogodbe o Ustavi za Evropo in Lizbonske pogodbe) za analizo odnosov med institucijami EU, in na sekundarnih virih (strokovna literatura in viri, strokovni članki, poročila) za opredelitev temeljnih pojmov, sestavo in način delovanja ter pristojnosti evropskih institucij, podrobneje za Svet EU.

## 2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

### 2.1 INSTITUCIJA

Opredelimo jo lahko kot: »1. javna, organizirana skupnost ljudi za opravljanje kake dejavnosti; ustanova ...; 2. *knjiž.* – z zakonom ali normami nastala ustaljena oblika odnosov med ljudmi ...« (SSKJ 2008) »V politiki obravnavamo kot poglavitne institucije ali ustanove državo, suvereno oz. voditelje držav, parlament, politične stranke, interesne grupacije, družbo kot konkretno obstoječo skupnost in lastnino oz. lastništvo kot konkretno pravno-ekonomsko strukturo v določeni družbi.« (Sruk 1995) Pravni terminološki slovar pa navaja: »1. družbenopolitična ali druga organizacijska enota ali zavod s pravno osebnostjo ali brez nje, sin. *ustanova* (2): družbena, državna, parlamentarna, socialna, znanstvena institucija.« (PTS 1991)

Institucije so ena od najpomembnejših elementov človekovega organiziranega življenja, se pravi življenja v družbi. Kot takšne so tudi temeljni koncept družbene teorije. Kljub temu (ali pa prav zato) ne obstaja neka enotna definicija samega koncepta. Tako lahko govorimo o pojmu institucij v širšem smislu tj. v smislu pravil igre v družbi, ki regulirajo interakcije med ljudmi, oz. sklopov norm in pravil v obliki družbenih identitet in vlog. Pri tem gre tako za kodificirane (denimo v obliki zakonov in drugih formalnih aktov) kot tudi za nekodificirane norme in pravila družbenega obnašanja (denimo v obliki tradicionalnih navad in običajev). V običajnem pomenu so institucije opredeljene ožje. Tj. kot elementi oz. sistemi elementov družbene strukture, ki so javne narave in katerih obstoj in funkcioniranje imata formalizirano podlago. V politični ureditvi so takšne institucije npr. vlada, parlament, politične stranke, sodišča itd., ali pa tudi sklopi le- teh, denimo pravosodni sistem, sistem političnega zastopstva itd. (Tomšič 2002, 81).

Zaradi prepletanja samih splošnih pojavov prava in politike je potrebno ločevanje na pravne in politične institucije, ki pa vedno ni enostavno in čisto. »Ločevanje med pravnimi in političnimi institucijami izpeljujemo iz splošnega načela delitve oblasti. Pri tem sodna veja oblasti večinoma vsebuje institucije, ki so bolj zavezane pravno-strokovnemu delu v zvezi z razlago prava. Zakonodajna in izvršilna veja oblasti pa nekoliko bolj uokvirjata tiste institucije, ki so zavezane predvsem vsebinskim odločitvam politične narave.« (Novak 2003,

72) O pravnih institucijah govorimo predvsem na klasičnem področju pravosodja, ki se ukvarja zlasti z izvrševanjem pravnih pravil. Najprej so tu sodišča, ki jih določa predvsem neodvisnost in nepristranskost, naslednje pa so še odvetništvo in tožilstvo. »Politične institucije pa bolj pripadajo političnima vejama oblasti na nivoju oblikovanja splošnih pravnih norm, ki sta bolj interesno determinirani.« (Novak 2003, 73)

*V vsakem primeru institucije opredeljujejo vedenje in delovanje ljudi. Po mnenju nekaterih novejših družbenih teorij – predvsem neoinstitucionalizma – ključno vplivajo na funkcioniranje različnih družbenih področij in s tem opredeljujejo družbeni karakter. To velja tudi za področje politike. Za razliko od denimo behaviorizma, ki pojmuje politične in nasploh družbene institucije zgolj kot prizorišče soočanja akterjev, neoinstitucionalizem predpostavlja aktivno vlogo institucij tako pri oblikovanju preferenc akterjev, združevanju le-teh v procesu političnega odločanja kot tudi pri postavljanju standardov za ocenjevanje političnih rezultatov (Tomšič 2002, 81–82).*

## **2.2 INSTITUCIJE EVROPSKIH SKUPNOSTI OZIROMA EVROPSKE UNIJE**

Pri pravu Evropske skupnosti gre za poseben, svojevrsten pravni sistem, ki se bistveno razlikuje od prava posameznih držav kot tudi od pravil znotraj drugih mednarodnih organizacij oziroma od pravil mednarodnega (javnega) prava. Že samo dejstvo, da gre pri Evropski skupnosti za ekonomsko in denarno unijo, zahteva, da so države članice bistven del svojih pristojnosti prenesle na organe Skupnosti. Iz tega izhaja, da ima Skupnost tudi zelo specifično institucionalno zgradbo, ki se bistveno razlikuje tako od institucionalne zgradbe posameznih držav kot tudi od institucionalne zgradbe drugih mednarodnih organizacij. V njej najdemo institucije z nadnacionalnimi (supranacionalnimi) ter tudi mednacionalnimi (intergovernmentalnimi) elementi. Tipičen nadnacionalni element predstavlja Komisija Evropskih skupnosti, katero sestavljajo osebe, ki so povsem neodvisne od vlad držav članic. Nasproti Komisiji stoji Svet EU, ki predstavlja predvsem medvladni element, ki ga sestavljajo ministri vseh držav članic. Vendar je vse več odločitev, ki jih Svet EU sprejema z večinskim odločanjem (torej lahko tudi proti volji nekaterih držav članic), kar kaže tudi na njegov, vsaj delni, supranacionalni značaj (Tratnik in drugi 2004, 32–33).

### 3 ORGANIZACIJA IN DELOVANJE EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima po svoji institucionalni zgradbi in načinu delovanja nekatere lastnosti naddržavne tvorbe, ki se v dosedanjem razvoju krepijo. Dvojna narava Evropske unije se odraža tudi v položaju in delovanju njenih organov. Ker se oblastno delovanje Evropske unije vse bolj krepi, je tudi njena organizacija vse bolj primerljiva z organizacijo države, vključno s tem da izvaja oblast nad državljani in drugimi subjekti držav članic. Čeprav Evropska unija ne izvaja enake oblasti kot država, je po svojem načinu delovanja in učinkih z njo povsem primerljiva.

Primerljiva je tudi z načelom delitve oblasti. Oblastne funkcije tudi v Evropski uniji izvajajo različni organi, vendar se njihove funkcije prepletajo, tako da jih je mogoče le v grobem primerjati z organi in njihovimi oblastnimi funkcijami v državah. Na drugi strani pa so ti organi tudi odraz delovanja Evropske unije kot mednarodne organizacije. Zato je celotna organizacija Evropske unije še vedno odraz dvojne narave Evropske unije, vendar pa vse manj odraz njene mednarodnopravne narave in nasprotno vse bolj podobna po svojem položaju in delovanju organom (nad)državne oblasti (Grad in drugi 2009, 208).

Organi Evropske unije so v njenem dosedanjem razvoju vseskozi pridobivali nove pristojnosti in krepili svoj položaj, kar je pomembno vplivalo tudi na položaj in delovanje Evropske unije kot celote. Tudi pri načinu odločanja teh organov se vse bolj umika odločanje s soglasjem, kakršno je značilno za mednarodne organizacije, in se krepi odločanje s tako ali drugačno večino. Zato je mogoče ugotoviti, da izvaja Evropska unija oblast, ki jo lahko primerjamo (ne pa enačimo) z zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo v državi. Delno so te oblasti ločene, vendar pa tega ni mogoče enačiti z delitvijo oblasti v državah.

Glede na navedeno je organizacija Evropske unije v grobem podobna organizaciji oblasti v neki državi. Tudi v oblasti, ki jo izvaja Evropska unija, je mogoče zaznati funkcije, ki so podobne funkcijam državne oblasti, torej zakonodajno, izvršilno in sodno funkcijo. Večja razlika je med organi, ki izvajajo te funkcije v državi, in organi, ki jih izvajajo v Evropski uniji. Nekatere med njimi lažje primerjamo z državnimi organi, druge težje.

Izvršilno funkcijo opravljata Svet Evropske unije in Komisija Evropskih skupnosti. Komisija opravlja pretežno izvršilno funkcijo in je po svoji funkciji in položaju med vsemi organi Evropske unije najbližje vladi v državi. Vendar tudi to ne velja zanjo v celoti, saj je v delu svoje funkcije nosilka zakonodajne oblasti.

Še bolj je položaj zapleten na področju zakonodajne funkcije, kjer delujeta predvsem dva organa, in sicer Svet Evropske unije in Evropski parlament. Prvi je medvladni organ in je po svoji sestavi in načinu delovanja tipičen odraz Evropske unije kot mednarodne organizacije. Drugi pa je predstavniško telo ljudstev Evropske unije, ki je oblikovano podobno kot parlamenti držav, vendar pa je njegov položaj bistveno šibkejši, saj ima močnejši del zakonodajne funkcije še vedno v rokah Svet. Glede tega je bil pomemben korak narejen z Lizbonsko pogodbo, ki je bolj ali manj enačila položaj obeh organov. Razlika, v primerjavi z državo, je seveda tudi v načinu oblikovanja in delovanja obeh organov.

*V Evropski uniji torej obstajajo podobne oblastne funkcije kot v državi in jih tudi tu opravljajo različni državni organi. Seveda tudi funkcije in razmerja med organi pri opravljanju teh funkcij niso povsem enake. Predvsem ni tako jasne ločitve med organi glede tega, katere funkcije opravljajo, kot to velja za državno oblast. Nasprotno, funkcije organov se med seboj prepletajo in mešajo, saj v okviru vsake funkcije nastopajo različni organi, kar je precej odvisno od tega, za katero področje urejanja in delovanja gre (Grad in drugi 2009, 208-209).*

Komisija Evropskih skupnosti ima v Evropski uniji podoben položaj kot vlade v državi, kar tudi določa njeno dvojno naravo. Po eni strani je Komisija nosilec izvršilne oblasti v Evropski uniji, po drugi strani pa je tudi najvišji upravni organ v Uniji. Cilj njenih pristojnosti je zagotoviti ustrezno delovanje in razvoj skupnega trga. V ta namen zato nadzira uporabo določb pogodbe in ukrepov, oblikuje priporočila ali daje mnenja glede zadev, obravnavanih v pogodbi, izvršuje skupne evropske politike, uresničuje skupne evropske programe in nadzira proračun Unije.

Komisija deluje predvsem v smeri razvoja evropske integracije, medtem ko Svet še vedno bolj ali manj deluje kot organ na medvladni ravni. Seveda sta se njegoa vloga in vloga posameznih držav članic v razvoju Unije spreminjali. Vedno več je področij, na katerih se

odloča s kvalificirano večino, zmanjšuje se moč posameznih držav članic v Svetu in moč samega Sveta v razmerju do Komisije in Parlamenta.

»Pristojnosti Evropskega parlamenta so zelo podobne funkcijam parlamenta države, vendar pa se po drugi strani od njega tudi pomembno razlikujejo. Evropski parlament predvsem nima monopola nad zakonodajno funkcijo v Evropski uniji. Nasprotno, deli si jo s Svetom, ki je v tej zvezi celo močnejši partner.« (Grad in drugi 2009, 222) »Politični pomen Parlamenta je v tem, da je izraz politične volje državljanov Unije in da je pomembna institucija pri nadaljnjem razvoju združene Evrope, vendar pa so njegove funkcije, če ga primerjamo s parlamentom v okviru nacionalne države, precej skromne.« (Grad in drugi 2009, 217)

Evropski parlament je predstavniško telo, ki se od državnih parlamentov razlikuje v tem, da ne predstavlja suverena ljudstva v neki državi, temveč predstavlja suverena ljudstva vseh tistih držav, ki so članice Evropske unije. Ne gre torej za predstavništvo interesov držav, ki se sicer izražajo v Svetu, temveč za predstavništvo splošnega interesa, ki ga oblikujejo ljudstva Evropske unije.

Evropski parlament ima torej vse tri temeljne funkcije sodobnih parlamentov: zakonodajno funkcijo, pristojnost pri sprejemanju proračuna in izvajanje demokratične kontrole nad delom evropskih institucij. Vendar pa nobena od teh funkcij ni povsem enakovredna funkcijam državnega parlamenta, ker jih Parlament deli z drugimi organi, zlasti s Svetom in Komisijo. Gre za ambivalentno naravo Evropske unije, ki voljo ljudstva oziroma voljo ljudstev Evrope, predstavljeno v Evropskem parlamentu, omejuje z voljo držav članic Evropske unije.



## 4 ZGODOVINSKI PREGLED INSTITUCIJ EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU

»Vsaka institucija je plod zgodovinskega razvoja in vedno odraža upanja in skrbi ustvarjalcev. Institucije evropskih skupnosti niso nobena izjema.« (Grilc in Ilešič 2001, 8)

»Evropske skupnosti in na njih temelječa Evropska unija so nastale kot prostovoljne, na meddržavni pogodbi temelječe gospodarske in politične povezave evropskih držav. Na podlagi zgodovinske izkušnje, da so spori med državami prav na tleh Evrope v prvi polovici 20. stoletja zanetili dve svetovni vojni, kasnejša zgodovina teh povezav izraža prizadevanje po sodelovanju med evropskimi državami ter zagotavljanju miru in blaginje.« (Avsec 2005, 17)

### 4.1 GLAVNI MEJNIKI INSTITUCIONALNEGA RAZVOJA

Prva od evropskih institucij – Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) – je bila ustanovljena leta 1951, s podpisom mednarodne pogodbe v Parizu, in je začela veljati po nacionalnih ratifikacijah 25. julija leta 1952. Pobuda za ustanovitev te Skupnosti, ki je v bistvu bila združitev francoske in nemške industrije za premog in jeklo, je prišla s strani francoskega zunanjega ministra Roberta Schumanna, ki je bil velik zagovornik evropske integracije. Šlo je za gospodarsko in politično integracijo. Po njegovem predlogu naj bi imela nadzor nad tema dvema sektorjema Visoka oblast, ki bi izvajala pooblastila, ki so jih na tem področju prej imele države, in sprejemala odločitve, ki bi te države zavezovale. Predlog pa je tudi dopuščal pristop drugih evropskih držav.<sup>1</sup> Razlog za ustanovitev te Skupnosti je predstavljala želja po zagotovitvi večnega miru med evropskimi državami in da se grozote druge svetovne vojne ne bi več ponovile (Coronna 2005, 8–9).

ESPJ je oblikovala nadnacionalno institucionalno zgradbo:

- Visoka oblast (*ang. High Authority*),
- Svet ministrov (*ang. Special Council of Ministers*),
- Skupščina (*ang. Common Assembly*),
- Sodišče ESPJ (*ang. Court of Justice*).

---

<sup>1</sup> Tako so postale ustanoviteljice te Skupnosti: Francija, Nemčija, Italija in tri države takrat že dogovorjenega Beneluksa (Belgija, Luksemburg in Nizozemska).

»Visoka oblast (*ang. High Authority*) je uživala najširša pooblastila. Sestavljalo jo je devet neodvisnih članov, od katerih je bilo osem imenovanih za obdobje šestih let na podlagi sporazuma vlad držav članic.« (Arah 1995, 68)<sup>2</sup> »Predstavljala je izvršilni organ s pristojnostjo sprejemanja odločitev in z dolžnostjo uresničevanja ciljev ustanovitvene pogodbe.« (Corrona 2005, 9) »Zaupana ji je bila tudi vloga snovalke nadaljnjega razvoja skupnosti. Neodvisna od stališč vlad držav članic, se je pri izvajanju slednje funkcije vselej opirala na stališča, mnenja in predloge najrazličnejših interesnih skupin, institucij in posameznikov.« (Arah 1995, 79) »Njen naddržavni značaj se je kazal v tem, da je ta institucija lahko z večinskim glasovanjem sprejemala odločbe, zavezujoče za države članice.« (Corrona 2005, 9)

Svet ministrov (*ang. Special Council of Ministers*), kot naslednji pomemben organ v institucionalni strukturi ESPJ, so sestavljali predstavniki vlad držav članic, sicer odgovorni za posamezna področja, o katerih je odločala Visoka oblast. Prvotno je bil ta organ zamišljen kot telo, ki naj bi skrbelo za skladnost delovanja Visoke oblasti in držav članic. Kljub širokim pooblastilom je namreč Visoka oblast v mnogih primerih morala priskrbeti soglasje Sveta ministrov, ki je odločitve sprejemal z navadno in kvalificirano večino ali s soglasjem. Poznejši razvoj je potrdil izredno pomembno vlogo Sveta pri vzdrževanju ravnovesja med odločitvami Visoke oblasti in interesi držav članic, posebno tedaj, ko bi odločitve Visoke oblasti utegnile imeti daljnosežne ekonomske posledice. Zvezo med tema organoma je vzdrževal Koordinacijski odbor, ki so ga sestavljali uradniki Visoke oblasti in držav članic (Arah 1995, 68–69).

Skupščina (*ang. Common Assembly*) se je prvič sestala 10. septembra 1952. Sestavljena je bila iz delegatov nacionalnih parlamentov. Zamišljena je bila kot organ nadzora nad delom Visoke oblasti. Posredno je izvajala nadzor pri tistih vprašanjih, glede katerih se je bila Visoka oblast z njo dolžna posvetovati. Odločitev Skupščine seveda ni bila zavezujoča. Ni imela zakonodajne pristojnosti, ampak samo posvetovalno in nadzorno.

»Sodišče ESPJ (*ang. Court of Justice*) je tvorilo sedem sodnikov in dva pravobranilca, ki so jih sporazumom določile vlade držav članic za obdobje šestih let.« (Arah 1995, 69) Že na

---

<sup>2</sup> »Francija in ZR Nemčija sta bili zastopani z dvema članoma, ostale države s po enim, zadnjega, devetega člana, pa so izbrali že izbrani: čeprav predlagani s strani držav članic, so bili neodvisni od njihovih navodil. Nasprotno; države članice so morale spoštovati njihovo neodvisnost in se vzdržati kakršnihkoli vplivov na njihove odločitve.« (Arah 1995, 68)

začetku je delovalo kot strog varuh zakonitosti in s svojimi brezprizivnimi odločitvami poskrbelo za tolmačenje pogodbenih določil. Delovalo je kot mednarodno, upravno in ustavno sodišče hkrati, ko je odločalo o sporih med državami članicami, organi skupnosti ter tudi posamezniki.

Nadaljnji proces se je, zaradi pozitivnih izkušenj pri sodelovanju v sektorju premogovništva in jeklarstva, nadaljeval, ko se je ista šesterica držav po daljših pripravah odločila za sodelovanje in povezavo tudi na drugih gospodarskih področjih. Tako so, 25. marca 1957, v Rimu podpisale pogodbi o ustanovitvi dveh drugih evropskih skupnosti, in sicer Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), ki se nanaša na gospodarstvo kot celoto, in Evropsko skupnost za atomsko energijo (Euratom, ESAE),<sup>3</sup> ki se ukvarja izključno z vprašanji atomske energije. Te tri mednarodne organizacije, še posebno EGS, so predstavljale vrh evropskega integracijskega procesa, ki je naraščal v vsem 20. stoletju in je dobil močnejši zagon po drugi svetovni vojni.

*EGS in EURATOM sta imeli enako število temeljnih organov kot ESPJ. Skupščina in Sodišče sta po novem imela pristojnosti po vseh treh pogodbah, medtem ko sta bili dve komisiji in dva sveta ustanovljena posebej po obeh pogodbah. Tako so obstajali trije izvršilni organi (Visoka oblast in dve komisiji) in trije Sveti, za vsako pogodbo po en organ. Tako delovanje je bilo precej neracionalno in leta 1965 je s pogodbo o združitvi prišlo do oblikovanja ene Komisije in enega Sveta za vse tri skupnosti, pri čemer pa ni prišlo do združitve treh skupnosti v eno. Komisija je imela po pogodbah o EGS in EURATOM manj pristojnosti kot pri ESPJ. To se je kazalo predvsem v tem, da so predlogi Komisije večinoma potrebovali odobritev Sveta. Vloga Komisije pa je bila okrepljena, le da je bila izključni predlagatelj zakonodaje v Skupnosti in da se je pogajala v imenu Evropskih skupnosti. Vloga Sveta se je okrepila, ker je dobil pravico dajati soglasje k zakonodajnim predlogom Komisije (Grad in drugi 2009, 29–30).*

»Glasovanje v Svetu je bilo ponderirano in glasovalni postopki so se razlikovali glede na naravo točke na dnevnem redu, kar je omogočalo precejšnjo arbitrarnost, povzročalo pogajanja, politična trgovanja in spretnost pri sestavljanju dnevnega reda. V manjši meri je bilo uveljavljeno odločanje na podlagi kvalificirane večine, saj je vendarle prevladovalo

---

<sup>3</sup> Rimska pogodba, sprejeta 25. 3. 1957, velja od 1.1.1958 do 2000–2001.

konzensualno odločanje.« (Grilc in Ilešič 2001, 19–20) Parlamentarna skupščina še naprej ni bila voljena neposredno. Imela je le posvetovalno vlogo in opravljala nadzor nad letnim poročilom Komisije.

#### 4.2 »POLITKA PRAZNEGA STOLA« IN LUKSEMBURŠKI KOMPROMIS

Na delovanje temeljnih organov je v šestdesetih letih prejšnjega stoletja močno vplivala kriza glede odločanja v Svetu. Franciji ni odgovarjalo tako odločanje v Svetu, kjer je lahko bila preglasovana, kar pomeni, da se je zavzemala predvsem za vrnitev na tire medvladnega odločanja. Vztrajala je, da se mora v Svetu odločati s soglasjem in ne s kvalificirano večino, kot je predlagala Komisija v neki konkretni zadevi. »Francija je zadevo zaostila v t. i. »empty-chair policy«: sicer ni glasovala z vetom, pač pa se preprosto ni udeleževala sestankov Sveta ministrov.« (Grilc in Ilešič 2001, 21–22)

Ker je francoska vlada na ta način blokirala delovanje institucij ES, je lahko izsilila t. i. Luksemburški kompromis (1966). Slednji sicer nikakor ni spremenil Rimskih sporazumov v pravnem smislu, a je prinesel »gentlemanski« dogovor o delovanju ES:

- na novo je definiral razmerje med Svetom ministrov in Komisijo EGS,
- »vsaki državi članici je zagotovil pravico do veta pri glasovanju v Svetu ministrov.«<sup>4</sup>  
(Ješovnik 2000, 22–23)

Zaradi vsebine in dometa Luksemburškega kompromisa ni mogoče označiti drugače kakor agreement to disagree. Gre za klasično formulo, ki ne rešuje prav ničesar, omogoča pa nadaljnje sodelovanje, za sporazum o možnosti nestrinjanja glede glasovalnih metod v Svetu ministrov, kar je bila glavna de Gaullova skrb. Prinesel je pravilo, ki je rezultat soglasja vseh držav članic, in po katerem bodo države članice v vseh primerih, ko bo šlo za zelo pomembne interese enega ali več partnerjev, poskušale poiskati rešitev. Kompromis nedvomno pomeni vrnitev v medvladno obdobje cirkla v dinamičnem razvoju Skupnosti v naslednjih letih, saj se je Skupnost odmaknila od povečanih pristojnosti Komisije in ponovno okrepila vlogo Sveta

---

<sup>4</sup> Leta 1982 je padel mit soglasnega odločanja v Svetu ministrov v primeru Velike Britanije.

ministrov ter poudarila pomen COREPER, kjer so pripravljali dnevni red za zasedanja Sveta ministrov (Grilc in Ilešič 2001, 22).

#### **4.3 ENOTNI EVROPSKI AKT**

Na 33. srečanju Evropskega sveta v Luksemburgu in s podpisom Enotnega evropskega akta, ki je sledil 17. in 28. februarja 1986, je bil utrjen nadaljnji korak v smeri evropskega združenja tako na ekonomskem, kot tudi na političnem področju. S tem dokumentom sprejete dopolnitve in spremembe ustanovitvenih pogodb skupnosti odpravljajo le najbolj očitne ovire njihovem učinkovitejšemu delovanju.

»Čeprav je bil z določilom 6. in 7. člen EEA položaj Evropskega parlamenta in Komisije nesporno formalno okrepljen, obveznosti sodelovanja oziroma posvetovanja ni mogoče enačiti s prenosom zakonodajnih pooblastil s Sveta na Parlament. Dejanske učinke njegovega sodelovanja je namreč nevtralizirala odvisnost od delovanja Ministrskega sveta in Komisije« (Arah 1995, 137). Enotni evropski akt je oznanil prvi pomembni začetni korak za pojav in institucionalno obliko evropskega političnega sodelovanja. Skromna ustanovitev »neodvisnega Bruslja«, utemeljena na Sekretariatu evropskega političnega sodelovanja, je pomenila nekaj aktivnosti na zelo nizki ravni, prenesena iz držav članic na Bruselj. Medtem ko je novi Sekretariat Sveta Ministrov pomagal Komisiji pri administrativnih nalogah, je formalno postal tudi »skrbnik ortodoksnosti«, pričel je s stiki s tretjimi stranmi (sedanjim Evropskim parlamentom) in se vključil v konceptualna dela Komisije. Postal je primerljiv z administrativnimi nalogami, kot jih je imela Komisija na začetku evropskega političnega sodelovanja. Podobne naloge so bile prenesene od Komisije na Sekretariat evropskega političnega sodelovanja. Kot Komisija je bila osredotočena predvsem na koestistenco, Sekretariat evropskega političnega sodelovanja pa je v večini skrbel za administrativno pomoč med procesom odločanja, zato so se njune aktivnosti le delno prekrivale. Poudariti je potrebno, da je Svet prevzel naloge od evropskih dopisnikov, ki so usmerjali državne situacije in so prej podpirali odločevalske procese in torej ne od Komisije, kakršno poznamo danes. Razdelitev nalog je bila jasna ter ustanovitev Sekretariata evropskega političnega sodelovanja ni bila direktna grožnja za pooblastila (vpliv) Komisije. Če so se (med)institucionalna trenja pojavila, so bila med državami članicami in Komisijo.

»Značilnosti Enotnega Evropskega akta so torej krepitev položaja supranacionalnih organov, zlasti v podelitvi vodilne vloge Komisiji ter večjem obsegu kvalificiranega odločanja v Svetu. Formalno podlago za delovanje je dobil Evropski svet, oblikovano je bilo Sodišče prve stopnje, Evropskemu parlamentu je bila s postopkom sodelovanja podeljena večja vloga v zakonodajnem postopku.« (Grad in drugi 2009, 31)

#### 4.4 MAASTRICHTSKA POGODBA

Naslednjo fazo v evropskem povezovanju pomeni Pogodba iz Maastrichta, podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu, ki se uradno imenuje Pogodba o Evropski uniji (PEU).<sup>5</sup> Z Maastrichtsko pogodbo je bil storjen do tedaj največji korak naprej k izpostavitvi supranacionalne tvorbe. Dotedanje ekonomsko združenje držav v enoten gospodarski prostor je bilo tako rekoč na samem koncu, zato ne preseneča želja po vzpostavitvi drugih oblik sodelovanja med državami članicami. Največja sprememba je bila ustanovitev Evropske unije in oblikovanje treh stebrov.<sup>6</sup> Prvi steber so predstavljale Evropske skupnosti, drugega skupna varnostna in zunanja politika, tretjega sodelovanje v okviru pravosodja in notranjih zadev. PEU še ni pomenila dokončne faze evropske integracije in ne predstavlja zgolj spremembe Pogodbe o EGS (tako kot Enotni Evropski akt).

Institucije Evropske unije delujejo večinoma na področjih vseh stebrov, vendar so njihove vloge in tudi njihova medsebojna razmerja drugačna v okviru prvega stebra kot pri drugih dveh stebrih. To je razvidno v formalno šibkejši vlogi Komisije in Parlamenta v okviru drugega in tretjega stebra. Gonilno vlogo v okviru teh dveh stebrov imata Svet in Evropski svet.

Pogodba o Evropski uniji je prinesla spremembe in dopolnitve, ki se nanašajo na pristojnosti in način delovanja organov skupnosti. Njena uveljavitev (43. točka II. naslova) je prinesla preciznejšo opredelitev sestave Sveta EU<sup>7</sup> kot organa, ki ga po 146. členu Pogodbe EGS tvorijo »predstavniki držav članic«, novi 146. člen Pogodbe ES pa je izrecno določal, da so s

---

<sup>5</sup> Maastrichtska pogodba, sprejeta 7.2. 1992, velja od 1. 11. 1993.

<sup>6</sup> »Prvi steber predstavlja Evropska skupnost. V tem stebru so združene ESPJ, EGS in EUROTOM. Najpomembnejši elementi prvega stebra so skupni trg, Evropska monetarna unija (EMU), evropsko državljanstvo, skupne politike. Drugi steber predstavlja Skupna varnostna in zunanja politika. Tretji steber tvori področje pravosodja in notranjih zadev.« (Grilc in Ilešič 2001, 42)

<sup>7</sup> Po uveljavitvi PEU se Svet ministrov formalno preimenuje v Svet EU.

predstavniki držav članic mišljeni »predstavniki na ministrski ravni«, ki so v imenu svojih vlad pooblašteni prevzemati obveznosti.

V skladu s PEU je Evropski parlament postal formalnopravno dejavnejši pri sprejemanju aktov iz pristojnosti Sveta. Na nek način je bila okrepljena njegova (zakonodajna) vloga na račun zmanjšanja neodvisnosti Sveta kot najvišjega zakonodajnega organa. S PEU je Evropski parlament postal »(so)zakonodajalec« z uvedbo postopka soodločanja, sprva v zelo omejenem obsegu. Zaradi kasnejših sprememb v novih pogodbah se ta postopek danes sprejema pri sprejemanju večine zakonodaje EU. PEU razširi tudi postopek sodelovanja, kjer Svet odloča s kvalificirano večino (228. člen PEU). Jasno je, da večinsko glasovanje omogoča hitrejše sprejemanje odločitev in zato poveča učinkovitost in hitrost odločanja Sveta. Postopek soodločanja sprejemanja odločitev se enakomerno deli med Svet in Evropski parlament. V skladu s tem postopkom Svet ne more sprejeti zakonskega predloga, če se Parlament z njim ne strinja. Evropski parlament s postopkom soodločanja dejansko postane akter, brez katerega Svet ne more sprejeti zakonskih aktov.

Zunanja politika ni bila glavna tema Enotnega evropskega akta, ampak je glavno vlogo prevzela v pogajanjih za Pogodbo o Evropski uniji. Natančneje so bile pomembnejše obravnave glede institucionalne strukture Unije. Velike države so čutile potrebo po omejitvi vloge Komisije, ki si jo je pridobila v letu 1989. Stebri so predstavljali različne odločevalske postopke z edino omejitvijo; vpletenostjo za institucije Skupnosti v skupni zunanji in varnostni politiki. V poskusu, ko so države članice poskušale doseči povezanost, je Komisiji ponovno uspelo pridobiti oziroma ohraniti pravico do zakonodajne pobude. Kljub temu je vloga Komisije ostala sekundarna in morala je sprejeti, da ne bo predstavljala glavnega krmila v zunanjepolitičnem delovanju.

Kljub razočaranju nad Maastrichtsko pogodbo je bil znotraj Komisije ustanovljen neodvisen Generalni direktorat (za zunanje politične odnose), v poskusu Delors, da bi tako okrepila svojo pozicijo. Zaradi različnih razlogov: strogih omejitev oseb, birokratskih konfliktov z drugimi direktorati, z odlogom sprejetja Maastrichtske pogodbe, so bile različne razmere, ki so povzročale probleme Komisiji. Ne glede na razloge za omejitve njenih vložkov v skupni zunanji in varnostni politiki, je obstajalo dejstvo, da ni bila dovolj koristna. Tako je ostala vloga iniciatorke v rokah Komisije tudi po Maastrichtski pogodbi. Področje zunanje politike je postajalo bolj kompleksno in široko, zato je Komisija pospešeno začela iskati

administrativno pomoč in informacijske vložke pri Sekretariatu Sveta. Po dolgotrajnem spopadu so uradniki Sekretariata Sveta EU analizirali pregled interesov držav članic v različnih dosjejih. Ko je bil Svet EU očitno zapleten v konceptualno delo, v tistem trenutku še ni bil viden kot resna grožnja za Komisijo.

#### **4.5 AMSTERDAMSKA POGODBA**

»Amsterdamska pogodba je dopolnila Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbo o Evropski skupnosti in nekatere druge dokumente. Podpisana je bila 2. oktobra 1997 in je stopila v veljavo 1. maja 1999.« (Cvikl 2008, 36) Cilj pogodbe je bil, da pripravi Evropsko unijo na ponovno razširitev članstva in da posledično poveča učinkovitost ustanov Skupnosti.

Pogodba je poenostavila postopek soodločanja in razširila njegov obseg področij. Postopek je postal splošni zakonodajni postopek v vseh tistih primerih, kjer je v Svetu predvideno odločanje s kvalificirano večino. Znotraj vsebin, ki se urejajo skozi proces soodločanja, Svet in Evropski parlament ostaneta »(so)zakonodajalca«. Nobena od obeh institucij ne more sprejeti določenega predloga, ne da bi ga potrdila tudi druga institucija. Vlogo znotraj tega procesa ima tudi Komisija Evropskih skupnosti, ki ima možnost dajanja amandmajev na predloge in deluje kot posrednik med Evropskim parlamentom in Svetom pri iskanju skupnih rešitev.

»Države članice so se dogovorile, da bodo ob priključitvi novih držav članic uvedle spremembe sistema ponderiranih glasov v Svetu EU, ki se je prilagodil številu prebivalstva v državi članici, glasovalo pa se je predvsem na način sistema kvalificirane večine.« (Ješovnik 2000, 36)

»Amsterdamska pogodba ni zadovoljivo rešila vprašanja reorganizacije institucij, ima pa le zaslugo, da je razširila cilje EU in se oddaljila od prvotne ideje čistega gospodarskega sodelovanja ter da je odločanje v institucijah Unije sedaj bolj pregledno in v obsegu mogočega blizu državljanom.« (Coronna 2005, 15) Čeprav je Enotni evropski akt pomenil malo za celotno zunanjo politiko, je Amsterdamska pogodba doprinesla večje spremembe na tem področju. Medvladna konferenca se je odločila, po kolektivnem neuspehu Evropske unije v vojni v Bosni (1992–1995), imenovati visokega predstavnika za zunanjo in varnostno



politiko. Predstavnik naj bi imel podporo s strani političnega oddelka iz Bruslja in posebnega predstavnika EU. Znotraj Sekretariata Sveta oz. direktorata za zunanje zadeve je bila skupna zunanja in varnostna politika združena z regionalno trgovino ter razvojnimi enotami, kar je vodilo do pridobivanja učinkovitosti. Ko je bil med intervencijo na Kosovem, s strani držav članic, imenovan Javier Solana – kot višji predstavnik, je postalo jasno, da je v pripravi drugo vodstvo zunanje politike. Širše mnenje v tem času je bilo, da bodo taka dogajanja vodila k trenjem s Komisijo Evropskih skupnosti. Ta trenja so bila (presenetljivo) zanemarljiva, predvsem zaradi manjšega sodelovanja med Solano in Pattenom. Solana je bil predvsem zaposlen z ustanavljanjem svoje pozicije nasproti Komisiji, medtem ko je Patten reorganiziral Komisijski proračun za pomoč in zunanje delegacije. Pomembno je omeniti, da je Amsterdamska pogodba znatno okrepila Sekretariat Sveta EU, vendar temeljna delitev dela v Evropski zunanji politiki se bistveno ni spremenila. Amsterdamska pogodba je omogočala, da sta bila Svet EU in Komisija na krmilu procesa odločanja o skupni zunanji in varnostni politiki, medtem ko je Komisija nadaljevala z oskrbo potrebnih instrumentov za uresničevanje prvega stebra EU. Ta delitev dela in sistema je bila predvsem tarča Pattenovih kritik, ne pa Solane in Sveta EU.

#### **4.6 POGODBA IZ NICE**

Pogodba iz Nice je bila sprejeta na Evropskem svetu, da bi dopolnila dve temeljni pogodbi, in sicer Pogodbo o Evropski uniji ali Maastrichtsko pogodbo, ki je uvedla evro in tristrano strukturo Evropske unije, ter Rimsko pogodbo, ki je ustanovila Evropsko gospodarsko skupnost in Euratom. Sprejeta je bila v Nici, 11. decembra 2000, podpisana 26. februarja 2001 in uveljavljena 1. februarja 2003. Njen glavni cilj je bilo reformiranje institucionalne strukture, da bi se Evropska unija lahko spoprijela s širitvijo. Ta naloga naj bi bila sicer rešena z amsterdamsko medvladno konferenco, a je bila le-ta neuspešna pri rešitvi tega vprašanja.

Njene bistvene spremembe so:

- sprejet je bil predlog, ki naj bi zagotovil poenostavitev obstoječega sistema glasovanja s kvalificirano večino. Pri odločanju s kvalificirano večino je Pogodba iz Nice povečala število glasov, ki pripadajo vsaki posamezni članici, tako da je bil prag za sprejem sklepov s kvalificirano večino povečan na 169 glasov (71,3 odstotka vseh glasov), pri tem je bilo za sklepe Sveta na predlog Komisije tako kot dotlej potrebno

tudi soglasje večine članov, v vseh drugih zadevah pa soglasje najmanj dveh tretjin članov. Pri odločanju s kvalificirano večino je lahko vsak član Sveta predlagal, da se preizkusi, ali kvalificirana večina zajema najmanj 62 odstotkov prebivalstva Skupnosti. Če se je izkazalo, da ta pogoj ni izpolnjen, zadevni predlog sklepa ni bil sprejet;

- uredila je ponderacijo števila glasov držav članic v Svetu;
- po Pogodbi iz Nice pristojnost za imenovanje Komisije ni več v rokah vlad držav članic, ki so dotlej odločale o imenovanju predsednika v medsebojnem sporazumu, temveč ima to pristojnost Svet, ki odloča s kvalificirano večino, sestavljajo pa ga predsedniki držav članic oziroma vlad držav članic;
- pogodba je predvidevala, da se bo po razširitvi Evropske unije število sedežev v Evropskem parlamentu povečalo na 732. Razširila se je njegova zakonodajna pristojnost na 46 členov, ki so prešli iz soglasja na kvalificirano večino.

Pogodba iz Nice ni uspela rešiti temeljnega vprašanja potrebne institucionalne reforme Evropske unije. Ob tem je prevladalo spoznanje, da so evropske institucije izredno zapletene. Zato je bilo po Pogodbi iz Nice dogovorjeno, da se oblikuje Evropska konvencija in da ta v letih 2003 in 2004 pripravi novo medvladno konferenco. Poudarjeno je bilo, da je tristebna struktura, ki so jo predvidevale dotedanje pogodbe, preveč zapletena in da bi bilo potrebno posamezne pogodbe združiti v eno, kjer naj bi bile tri (sedaj dve) pravne osebnosti Skupnosti združene. Tako bi bili Evropska skupnost in Evropska unija združeni v Evropsko unijo, ki bi imela jasno pravno osebnost. Rezultat dela Konvencije je bila Pogodba o ustavi za Evropo, vendar je bila njena prihodnost po dveh neuspešnih ratifikacijah na Nizozemskem in v Franciji zapečaten. Zavrnitev evropske ustave ne more zakriti dejstva, da Evropska unija potrebuje pregleden in razumljiv vrednostni in institucionalni okvir, ki naj bi bil zapisan v enovitem aktu.

## 5 SVET EVROPSKE UNIJE

Začetke Sveta EU je mogoče zaslediti, pod imenom Svet ministrov, s pogodbo podpisano v Parizu iz leta 1951, kjer so tudi ustanovili ESPJ. Namen ustanovitve reprezentativnega organa držav članic je bil neposreden in jasen poskus omiliti pristojnosti organa Visoke oblasti ESPJ (kasneje imenovana Komisija Evropskih skupnosti). Ko sta bili podpisani pogodbi o ustanovitvi dveh novih evropskih skupnosti, EGS in EURATOM, ESAE, se je delno spremenila različica načrta ESPJ in Svet Evropskih skupnosti je bil rojen.

*Svet ministrov ESPJ je zahteval, da se spremeni informiranje in posvetovanje z Visoko oblastjo, medtem ko je Rimska pogodba iz leta 1957 omogočila, da njihov Svet lahko zagotavlja koordinacijo splošne ekonomske politike držav članic in da ima vlogo sprejemanja odločitev. Ta povečana vloga Sveta je izhajala iz povečane podpore članov vlade in zaupanja, ki postaja bolj zaznamovan v zadnjih letih. To se izraža ne samo v dopoljenih formalnih in neformalnih vlogah, pridobljenih od Sveta ministrov, ampak tudi v spremembah njegove sestave in delovnih metodah (shranjene v zaporednih pogodbah in v notranjih postopkovnih pravilih Sveta) (Hayes-Renshaw 2006, 61–62).*

»Svet EU je torej danes institucija, v kateri so zastopane vse države članice, in je zadolžena za dokončno izražanje politične volje držav članic pri oblikovanju integracijske politike, zaradi česar je nedvomno najpomembnejši forum EU, saj so v njem zastopani vsi nacionalni interesi, poleg tega pa sprejema najbolj pomembne odločitve pri upravljanju skupnosti.« (Ješovnik 2000, 58)

### 5.1 SESTAVA SVETA EVROPSKE UNIJE

Pred pogodbo o spojitvi (ang. Merger Treaty) so obstajali trije Sveti, vsak za svojo ustanovno pogodbo. S to pogodbo so se Sveti združili v enoten organ – Svet Evropskih skupnosti. Z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe se je Svet preimenoval v Svet Evropske unije. »Svet EU sestavlja po en predstavnik vsake države članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države.« (Avsec 2005, 36)

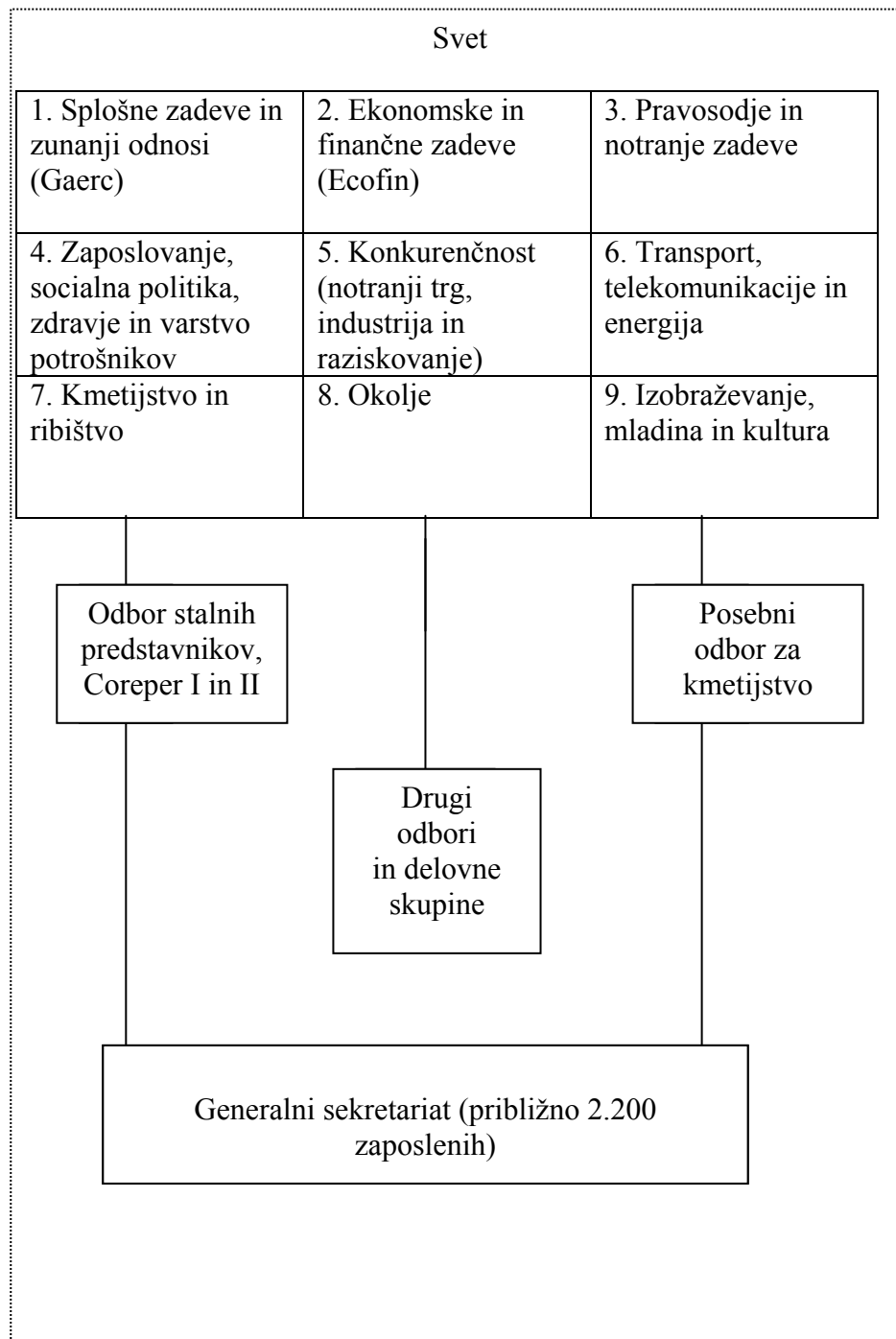
*Torej, predstavlja interese nacionalne vlade, ki jih obsegajo na ravni EU. Mandat predstavnika države članice je časovno neomejen in njihova sestava je variabilna glede na obravnavano področje. Svet se sestane, ko ga skliče njegov predsednik na lastno pobudo ali na zahtevo enega izmed njegovih članov ali Komisije. Vsako leto je približno 75 formalnih srečanj Sveta, običajno v Bruslju, vendar se v aprilu, juniju in oktobru vsako leto sestanejo tudi v Luksemburgu. Vsako predsedovanje je upravičeno do razporeditve petih neformalnih ministrskih srečanj, ki so običajno v tisti državi članici, ki opravlja predsedovanje (Hayes-Renshaw 2006, 62).*

Svet je sestavljen iz predstavnikov držav članic, po eden iz vsake države, ki mora biti na ravni ministra (203. člen PES). Le-ti pa so lahko zamenjani. Ministri v Svetu niso osebno imenovani, ampak je njihovo članstvo posledica položaja v nacionalni vladi. Na evropski ravni ni nobenega telesa, kateremu bi bili ministri za svoje delovanje v Svetu odgovorni. Edina možnost nadzora in odgovornosti izhaja iz nacionalnega sistema, kjer so kot del vlade odgovorni nacionalnemu parlamentu. Predsedovanje rotira, tako da ima vsaka članica ob določenem času svojega predsednika (203. člen PES). Ker je predsednik odgovoren za dnevni red sej, lahko zagotovi, da so pereča nacionalna vprašanja dotične države članice obravnavana na dnevnem redu. Tako lahko država vpliva na spremembo in na hitrost spremembe evropske politike (npr. francoska in nemška politika za čim večjo in hitrejšo integracijo Unije, nasprotna pa je npr. upočasnitvena politika Velike Britanije) (Corronna 2005, 19).

*Svet EU nima enovite zasedbe, temveč se njegovi člani zamenjujejo glede na predmet obravnave. V t. i. Svetu za splošne zadeve sodelujejo ministri držav članic, pristojni za zunanje zadeve. Ti obravnavajo zadeve, ki se nanašajo na zunanje odnose Unije, in notranje zadeve splošne narave. Ožja področja iz pristojnosti Unije (npr. kmetijstvo, transport, telekomunikacije, notranji trg, ribištvo, industrija, energija itd.) se obravnavajo v Svetu, sestavljenem iz ministrov, ki zadevno področje pokrivajo v vladi domače države (t. i. tehnični Sveti) (Grad in drugi 2009, 260).*

»Svetu predseduje posamezna država članica, države pa se na funkciji predsedujočega izmenjujejo vsakih šest mesecev, in sicer po vrstnem redu, ki ga soglasno določi Svet. Natančneje naloge predsednika določa njegov poslovnik. Predsednik sklicuje in pripravlja seje Sveta. Država, predsedujoča Svetu, predseduje tudi Evropskemu svetu.« (Grad in drugi 2009, 260)

Grafični prikaz 5.1: Organizacijska shema Sveta z glavnimi pomožnimi organi in devetimi možnimi različnimi sestavami



VIR: prirejeno po Avsec (2005, 37).

Zaradi široko zastavljenih pristojnosti je jasno, da je Svet EU samo vrh najpomembnejše evropske institucije. Svetu EU neposredno pomaga *generalni sekretariat* za katerega je odgovoren generalni sekretar (*ang. Secretary-General*) in visoki predstavnik za skupno zunanjo in varnostno politiko, temu pa pomaga namestnik generalnega sekretarja, ki je

odgovoren za organizacijsko vodenje generalnega sekretariata. Generalnega sekretarja in njegovega namestnika imenuje Svet s kvalificirano večino (člen 207(2) PES). Trenutna mandatarja (Javier Solana in Pierre de Boissieu) sta bila prvič imenovana leta 1999, oba pa sta imela svoja mandata v letu 2004 podaljšana za naslednjih pet let.

*Sekretariat je razdeljen na 8 generalnih direktorats (ang. Directorates general ali skrajšano DGs), katerega največji je odgovoren za osebje in administracijo. Šest DG-jev je organiziranih glede na funkcijsko osnovo, skladno s Svetom, kateremu služijo, osmi pa je odgovoren za medije, informacije in protokol. Sekretariat je kadrovan z neodvisnimi, mednarodnimi, civilnimi uslužbenci (približno 3100 v letu 2008),<sup>8</sup> ki so izbrani z odprtim tekmovanjem med državljani držav članic. Veliko število državnih uradnikov, strokovnjakov ter vojaških uslužbencev je bilo Sekretariatu dodeljenih od samih držav članic (približno 210 v letu 2005). Sekretariat se je dejansko podvojil v velikosti od zgodnjih osemdesetih, kar je rezultat povečanja aktivnosti Sveta in uspešne širitve (Hayes-Renshaw 2006, 66).*

»Naloge sekretariata vključujejo skrb za tehnično pripravo gradiva za zasedanja, upravljanje z arhivom, zagotavljanje pravnega svetovanja Svetu EU, dostavljanje dokumentacije vsem zainteresiranim stranem in zagotavljanje kontinuitete dela ob prenosih predsedstva med članicami.« (Ješovnik 2000, 60)

*Srečanja Sveta pripravljajo odbori in delovna telesa, sestavljena iz uradnikov vsake države članice in predstavnika Komisije. Coreper, nadrejeni od teh odborov, je odgovoren za pripravljalna dela celotnega Sveta in za izpolnjevanje pomembnih horizontalnih koordinacijskih funkcij. Ostala telesa usklajujejo dela na določenih političnih področjih, kot so Ekonomski in finančni komite (EFC), Posebni odbor za kmetijstvo (SCA), Politični in varnostni komite (COPS) in Komite 36. člena, ki opravlja področja pravic in notranjih zadev (JHA). Uradniki državnih ministrstev predstavljajo njihovo vlado v 160-ih specializiranih delovnih telesih in v 100-ih podobnih skupinah, ki tvorijo podnožje hierarhije Sveta. Nekateri od teh uradnikov delujejo v Bruslju, kot njihovi stalni uradniki, medtem ko ostali prihajajo v Bruselj na srečanja iz svojih držav.*

---

<sup>8</sup> Natančnejše število (februar 2008) zaposlenih na Generalnem sekretariatu Sveta Evropske unije je 3119 (Generalni sekretariat Sveta Evropske unije 2008).

*Vsi so strokovnjaki na svojih področjih, ki delujejo po osnovnih navodilih svojih državnih ministrov (Hayes-Renshaw 2006, 63).*

Odbor stalnih predstavnikov držav članic (COREPER)<sup>9</sup> ni institucija Unije, temveč je posebno telo, ki ga izrecno predvidevajo ustanovne pogodbe, in katerega namen je pomagati Svetu pri njegovem delu. Rimska pogodba v 207. členu določa, da je odbor odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih ta dodeli. V primerih, predvidenih v poslovniku, Svet lahko sprejema tudi postopkovne sklepe. Odbor torej sam ne more sprejemati odločitev, to lahko stori samo Svet, vendar pa ima njegovo delo odločilen vpliv na razpravo in glasovanje v Svetu (Grad in drugi 2009, 266).

Odbor deluje v praksi na dveh nivojih, in sicer kot t. i.:

- *COREPER I*, ki ga sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov držav članic, ki se ukvarjajo z bolj strokovnimi vprašanji. Praviloma rešujejo vprašanja s področij, kot so okolje, socialna varnost, notranji trg in promet;
- *COREPER II* »sestavljajo stalni predstavniki držav članic, ki se ukvarjajo z drugimi, pretežno političnimi zadevami. Obravnavajo vprašanja z ekonomskega in finančnega področja, mednarodnih odnosov, na splošno tista, pri katerih se lahko pričakuje nasprotovanje posameznih držav članic.« (Grilc in Ilešič 2001, 197)

---

<sup>9</sup> *Angl. Committee of Permanent Representatives, fr. Comité des représentants permanents).*

## Preglednica 5.1: Odgovornosti COREPER-ja I in II

<b>ODGOVORNOSTI COREPER-ja I in II</b>
<b>COREPER II – veleposlaniki</b>
– Splošne in zunanje zadeve
– Pravosodje in notranje zadeve
– Proračunska pogajanja
– Strukturni in kohezijski skladi
– Institucionalna in vzporedna vprašanja
– Pridružitveni sporazumi in razvoj
– Pristop
<b>COREPER I – namestniki</b>
– Sprava v prostoru soodločanja
– Enoten evropski trg
– Okolje
– Zaposlenost, socialna politika in potrošniške zadeve
– Transport, telekomunikacije in energija
– Raziskovanje
– Izobraževanje, mladi in kultura
– Ribištvo
– Kmetijstvo

VIR: prirejeno po Lewis (2006, 279).

## 5. 2 NALOGE IN PRISTOJNOSTI SVETA EU

### 5.2.1 Zakonodajna funkcija

Evropska unija v nasprotju z nacionalnimi sistemi, kjer se nacionalna volja izraža v parlamentu, pomembno zakonodajno vlogo podeljuje predstavnikom držav članic v Svetu EU. Vendar so se pristojnosti Evropskega parlamenta z institucionalnim razvojem razširile, tako da si Svet EU sedaj s Parlamentom deli zakonodajne pristojnosti za sprejetje zavezujočih splošnih aktov (uredb, direktiv, sklepov).<sup>10</sup> Postopki odločanja, tj. načini, po katerih EU

<sup>10</sup> »Za izvajanje pristojnosti Unije institucije sprejemajo uredbe, direktive, sklepe, priporočila in mnenja. Uredba se splošno uporablja v vseh državah članicah. Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar pušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Sklep je



ustvarja in sprejema zakonodajo, so: posvetovalni postopek, postopek soodločanja in privolitve. Uporaba posameznega postopka je odvisna od področja, ki ga EU želi s predlaganim aktom urediti (Urad vlade za komuniciranje 2008a).

Pri sprejemanju zakonodajnih aktov v osnovi ločimo med rednim zakonodajnim postopkom (soodločanje), kjer sta Parlament in Svet EU enakopravna, ter posebnimi zakonodajnimi postopki, ki veljajo le v posebnih primerih, kjer ima Parlament le posvetovalno vlogo. Slednja še vedno prevladuje pri občutljivih vprašanjih (npr.: davki, industrijska politika, kmetijska politika, vizumi in priseljevanje ...), pri katerih Evropski parlament v posvetovalnem postopku poda le mnenje. V nekaterih primerih je predvideno obvezno posvetovanje, kar pomeni, da določen akt ne dobi pravne veljave, dokler Parlament ne poda svojega mnenja. V tem primeru Svet EU ne more sam sprejeti določenega sklepa. Poleg tega je odobritev Parlamenta potrebna za nekatere pomembne odločitve, kot na primer pristop novih držav k EU.

Kadar se Pogodbi sklicujeta na redni zakonodajni postopek, se uporablja v nadaljevanju navedeni postopek. Začne se pri predaji predloga Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu EU ter se nadaljuje z dvema obravnavama, morebitnim sklicem Spravnega odbora in tretjo obravnavo.

V *prvi obravnavi* Evropski parlament obravnava predlog na plenarnem zasedanju glede na poročilo, ki ga sestavi ustrezní parlamentarni odbor. Na podlagi tega poročila Parlament na plenarnem zasedanju sprejme mnenje (strinjanje, dopolnila) o predlogu akta in ga predloži Svetu EU. Delovna telesa Sveta EU pripravljajo stališča do akta sočasno z obravnavo predloga akta v Parlamentu. Končno stališče, imenovano skupno stališče Sveta EU, pa Svet sprejme na podlagi mnenja Parlamenta. Svet lahko s kvalificirano večino sprejme ali zavrne mnenje Parlamenta. V primeru, da je Parlament podal pozitivno mnenje k osnovnemu predlogu Komisije in ga ni spreminjal, oziroma če Svet EU soglašá z dopolnili Parlamenta, lahko akt sprejme in zakonodajni postopek je končan. Če Svet EU ne sprejme predloga in dogovor med Svetom EU in Parlamentom ni dosežen, Svet EU s kvalificirano večino potrdi svoje skupno stališče in ga predloži v obravnavo Evropskemu parlamentu. Poleg tega tudi izčrpno obvesti Parlament o razlogih za sprejetje svojega stališča. Postopek se tako nadaljuje v drugi obravnavi Evropskega parlamenta.

---

v celoti zavezujoč. Če določa, na katere je naslovljen, je zavezujoč samo zanje. Priporočila in mnenja niso zavezujoča.« (Cvikl 2008, 295)

V *drugi obravnavi* pristojni parlamentarni odbor preuči skupno stališče Sveta EU in predloži svoja priporočila. Na tej podlagi Evropski parlament na plenarnem zasedanju obravnava priporočila in o njih glasuje. Lahko zavrne ali potrdi skupno stališče Sveta EU, sprejme ustrezna dopolnila ali pa ne sprejme odločitve. V kolikor z navadno večino potrdi skupno stališče Sveta EU oziroma ne sprejme odločitve v določenem roku, se šteje, da je akt sprejet in postopek končan. Če z absolutno večino zavrne skupno stališče Sveta EU, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet in postopek je končan. V kolikor z absolutno večino sprejme predlog dopolni k skupnemu stališču, se postopek nadaljuje z drugo obravnavo v Svetu EU.

V treh mesecih po prejemu sprememb Evropskega parlamenta Svet EU lahko sprejme ali zavrne dopolnila slednjega. Če jih sprejme, je akt sprejet in postopek končan. Pri tem je potrebno poudariti, da k predlogu Parlamenta poda mnenje tudi Komisija Evropskih skupnosti in če je mnenje Komisije negativno, lahko Svet EU sprejme predlagani akt le soglasno. V primeru pozitivnega mnenja Komisije zadostuje kvalificirana večina. Če jih ne sprejme, predsednik Sveta EU skupaj s predsednikom Evropskega parlamenta v šestih tednih skliče sestanek Spravnega odbora,<sup>11</sup> katerega naloga je pripraviti osnutek kompromisnega predloga akta, ki upošteva stališča Evropskega parlamenta ter tudi Sveta EU.

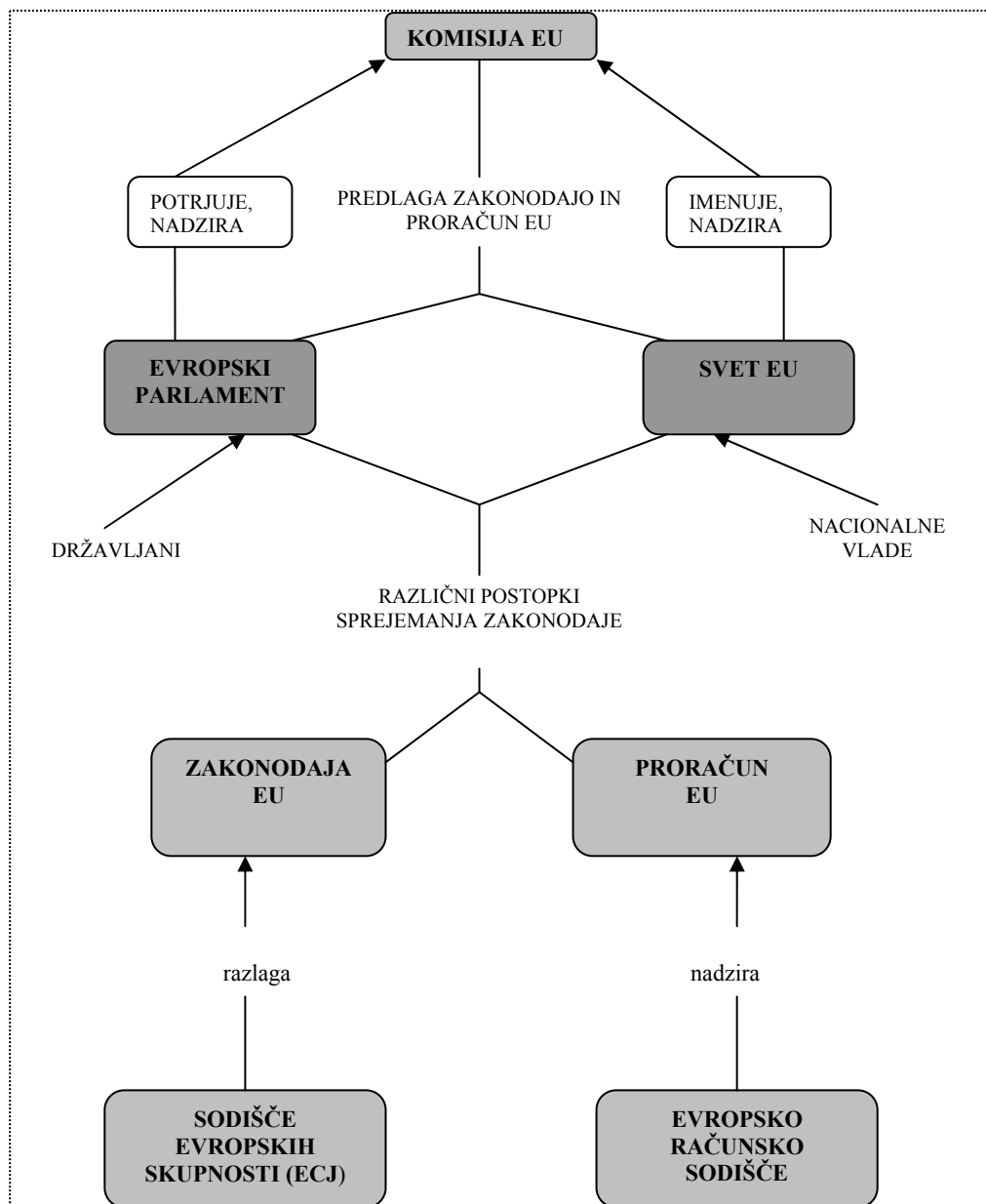
Če Spravni odbor v roku osmih tednov skupnega besedila ne sprejme, se šteje, da predlagani akt ni bil sprejet in celotni zakonodajni postopek je končan. Če odbor doseže dogovor o skupnem besedilu, se postopek nadaljuje v tretji obravnavi Evropskega parlamenta in Sveta EU.

V *tretji obravnavi* imata Svet EU in Evropski parlament možnost sprejeti ali zavrniti skupno besedilo Spravnega odbora. V primeru, da ena od institucij ne potrdi akta v skladu s skupnim dokumentom, akt ni sprejet in postopek je končan. Če obe instituciji odobrita akt v skladu s skupnim dokumentom, je akt sprejet in postopek je končan (Urad vlade za komuniciranje 2008a).

---

<sup>11</sup> Spravni odbor ima nalogo, da doseže soglasje o skupnem besedilu med predstavniki Sveta EU na eni strani in med predstavniki Evropskega parlamenta na drugi. Odbor sestavljajo člani Sveta EU in člani Parlamenta. Pri delu Spravnega odbora sodeluje tudi Komisija Evropskih skupnosti, ki jo predstavlja komisar, odgovoren za obravnavano področje.

Grafični prikaz 5.2: Prikaz zakonodajnega postopka v EU



VIR: prirejeno po Bohinc (2007, 94).

### 5.2.2 Proračunska funkcija

Proračunski postopek, ki še posebno temelji na Pogodbi z dne 22. julija 1975, daje večja pooblastila Evropskemu parlamentu. Svet (ECOFIN) in Evropski parlament si sicer delita moč pri odločanju o proračunskih zadevah, vendar pa pripravo predloga proračuna, ki se uradno imenuje predhodni osnutek proračuna, pripravi Komisija Evropskih skupnosti.

Formalno proračunski postopek traja od 1. septembra do 31. decembra, vendar se v praksi postopek začne že februarja, ko Komisija sprejme sklep o letnem strateškem načrtovanju (*»Annual Policy Strategy«*), ki navaja politične prioritete Komisije za naslednje leto, opredeli pobude, potrebne za njihovo izvedbo, in določi proračunski okvir za njihovo izvajanje. Svet EU po obravnavi v podtelesih do konca meseca julija s kvalificirano večino sprejme »predlog proračuna«. Septembra je predlog proračuna formalno posredovan Parlamentu, ki ima na voljo petinštirideset dni, da preuči predlog in izglasuje dopolnitve. Preden Parlament v prvi obravnavi sprejme predlog proračuna, se organizira trialog, t. i. srečanje predstavnikov Evropskega parlamenta, Sveta EU in Komisije, na katerem se razpravlja o različnih stališčih glede proračunskih prioritiet in ocen, postavljenih s strani institucij in delovnih teles.

Oktober Evropski parlament na zasedanju v Strasbourgu sprejme predlog proračuna in ga posreduje Svetu EU, ki ima za sprejetje predloga proračuna v drugi obravnavi na voljo petnajst dni. Pozno novembra, pred drugo obravnavo osnutka proračuna, poskuša Svet EU doseči sporazum z Evropskim parlamentom za celotni proračun (trialog in spravno srečanje) in šele nato dokončno sprejeti osnutek proračuna, ki ga Svet EU posreduje nazaj v Evropski parlament, ki ima na voljo petnajst dni za odgovor. Decembra Parlament bodisi sprejme predlog proračuna iz druge obravnave Sveta EU bodisi zavrne predlog proračuna. Če je predlog proračuna zavrnjen, se pogajanja nadaljujejo. V vmesnem obdobju lahko Komisija vsak mesec porabi le dvajsetino odobrenega denarja v prejšnjem proračunu. To pomeni, da se ne sme financirati nobena nova politična pobuda (*»dogovor o začasnih dvanajstinah«*). Med proračunskim letom lahko pride do neizogibnih in nepredvidljivih okoliščin, ki zahtevajo spremembo sestave sprejetega proračuna. V tem primeru Komisija Evropskih skupnosti predloži predhodni predlog sprememb proračuna, postopek za njegovo sprejetje pa je enak zgoraj opisanemu (Urad vlade za komuniciranje 2008b).

### **5.2.3 Pristojnost zastopanja EU v mednarodnem prostoru in ratificiranje mednarodnih pogodb**

Evropska unija ima v mednarodni politiki vse večji pomen in vpliv, zato je zastopanje Unije v mednarodnem prostoru najpomembnejša naloga predsedujoče države. Na srečanjih s tretjimi državami ali regionalnimi skupinami jo predstavlja trojka (sestavljena iz predsednika predsedujoče države, Komisije Evropskih skupnosti in visokega predstavnika za SZVP). Zasedanja s tretjimi državami potekajo na vrhunski ravni, udeležijo pa se jih predsedniki držav in vlad vseh 27 članic. Predsedujoča država predstavlja Evropsko unijo tudi na

pomembnejših mednarodnih konferencah in izdaja deklaracije in poročila v mednarodnih organizacijah, kot sta Organizacija združenih narodov ter Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) (EU 2008).

*Svet EU vsako leto sklene številne sporazume med Evropsko unijo in državami, ki niso članice EU, ter z mednarodnimi organizacijami. Ti sporazumi lahko zajemajo obsežna področja, kot so trgovina, sodelovanje in razvoj, lahko pa obravnavajo posebne zadeve, kot so tekstil, ribištvo, promet ter znanost in tehnologija. Poleg tega lahko Svet EU sklepa konvencije med državami članicami EU na področjih, kot so obdavčenje, pravo gospodarskih družb in konzularna zaščita. Konvencije lahko obravnavajo tudi sodelovanje pri vprašanjih svobode, varnosti in pravice (European Communities 2003).*

#### **5.2.4 Vloga usklajevanja gospodarske politike držav članic**

Države EU so se odločile, da si želijo splošno gospodarsko politiko, ki temelji na tesnem usklajevanju njihovih nacionalnih gospodarskih politik. To usklajevanje izvajajo ministri za gospodarstvo in finance, ki sestavljajo ECOFIN. Države članice želijo tudi ustvariti več delovnih mest in izboljšati svoje izobraževalne in zdravstvene sisteme ter sisteme socialnega varstva. Čeprav je vsaka država EU odgovorna za lastno politiko na teh področjih, se lahko dogovorijo o skupnih ciljih in se iz izkušenj drugih članic poučijo o najboljših rešitvah. Ta proces se imenuje odprta metoda usklajevanja in poteka znotraj Sveta EU (Evropa 2007).

#### **5.2.5 Vloga razvijanja skupne zunanje in varnostne politike skupaj z Evropskim svetom**

*Države članice si prizadevajo razviti Skupno zunanjo in varnostno politiko. Vendar pa posamezne nacionalne vlade pri zunanji politiki, varnosti in obrambi ohranjajo neodvisen nadzor. Zato na teh področjih niso združile svoje nacionalne suverenosti, tako da je vloga Evropskega parlamenta in Komisije v tem primeru omejena. Kljub temu pa lahko države EU veliko pridobijo, če sodelujejo pri omenjenih zadevah in Svet EU je tisti glavni forum, na katerem poteka to medvladno sodelovanje (European Communities 2003).*

### ***5.2.6 Koordinacijska vloga na področju notranje politike (koordinacija sodelovanja med državnimi sodišči in policijskimi silami v skladu s kriminalnimi dejanji)***

Državljeni Evropske unije se lahko svobodno odločajo, v kateri državi EU želijo delati in živeti, zato morajo imeti enakopraven dostop do civilnega sodstva povsod po Evropski uniji. Pomembno je, da nacionalna sodišča med seboj sodelujejo in da se odločba sodišča, izrečena v eni državi EU, prizna tudi v vseh drugih državah EU. Svoboda gibanja znotraj EU zelo koristi državljanom, ki se ravna po zakonu, vendar pa jo izkoriščajo mednarodni kriminalci in teroristi. Boj proti čezmejnemu kriminalu zahteva čezmejno sodelovanje med nacionalnimi sodišči, policijskimi organi, carino in službami priseljevanja vseh držav EU. Zagotoviti morajo učinkovit nadzor nad zunanjimi mejami EU, izmenjavo podatkov carine in policije o gibanju domnevnih trgovcev z drogami ali tihotapcev ljudi ter enako presojo in obravnavo iskalcev azila po vsej EU, da bi se izognili iskanju najboljših pogojev za pridobitev azila s strani prosilcev. Cilj takih prizadevanj je ustvariti enotno območje varnosti in pravice znotraj meja EU, s čimer se ukvarja Svet za pravosodje in notranje zadeve.

## **5.3 PRESEDOVANJE V SVETU EU**

Vloga predsedujoče države v Svetu EU se izmenjuje vsakih šest mesecev med državami članicami, z vnaprej določenim vrstnim redom,<sup>12</sup> ki prav tako določa položaj, ki ga zasedejo njihovi predstavniki na sestankih skozi hierarhijo Sveta. Prezem predsedovanja zahteva veliko število javnih uslužbencev iz predsedujoče države. Usklajevalna enota je običajno ustvarjena v prestolnici predsedujoče države s Sekretariatom Sveta, ki pa sta odgovorna za zagotavljanje

---

<sup>12</sup> Če bi Pogodba o Ustavi za Evropo stopila v veljavo, bi vidnejšo spremembo predstavljala prav zamenjava šestmesečnega samostojnega predsedovanja z osemnajstmesečnim skupinskim predsedovanjem treh držav članic. Skupine bi bile sestavljene po načelu enakopravne rotacije med članicami, upoštevajoč njihovo velikost in geografsko ravnovesje v Evropski uniji. Vsaka članica skupine bi predsedovala šest mesecev, drugi dve pa bi ji na podlagi skupnega programa pomagali pri obveznostih. Osrednji namen uvedbe osemnajstmesečnega skupinskega predsedovanja je bil okrepiti sodelovanje med tremi zaporedno predsedujočimi državami članicami in tako prispevati k dolgoročno bolj usklajenemu razvoju strateških politik EU. Trio bi bil odraz dejstva, da je v pol leta določene naloge težko uresničiti do konca, na drugi strani pa nekatere naloge potrebujejo tudi dolge priprave. Čeprav Pogodba o Ustavi za Evropo ne velja, so države članice ohranile željo po okrepljenem sodelovanju med tremi zaporednimi predsedovanji (Urad vlade za komuniciranje 2008c).

koherentnosti in doslednosti za celoten razpon spornih vprašanj, ki se pojavijo v hierarhiji Sveta.

Preglednica 5.2: Predvidena rotacija predsedovanja Svetu EU od leta 2007 do 2020, če se ne bi spremenilo članstvo EU in ne bi bila uveljavljena Lizbonska pogodba

Nemčija	januar–junij	2007
Portugalska	julij–december	2007
Slovenija	januar–junij	2008
Francija	julij–december	2008
Češka	januar–junij	2009
Švedska	julij–december	2009
Španija	januar–junij	2010
Belgija	julij–december	2010
Madžarska	januar–junij	2011
Poljska	julij–december	2011
Danska	januar–junij	2012
Ciper	julij–december	2012
Irska	januar–junij	2013
Litva	julij–december	2013
Grčija	januar–junij	2014
Italija	julij–december	2014
Latvija	januar–junij	2015
Luksemburg	julij–december	2015
Nizozemska	januar–junij	2016
Slovaška	julij–december	2016
Malta	januar–junij	2017
Velika Britanija	julij–december	2017
Estonija	januar–junij	2018
Bolgarija	julij–december	2018
Avstrija	januar–junij	2019
Romunija	julij–december	2019
Finska	januar–junij	2020

VIR: Hayes-Renshaw (2006, 65).

*Uveljavljanje predsedovanja Sveta je bila vedno pomembna naloga. V zadnjih letih se je povečeval seznam dolžnosti predsedovanja, vzporedno s Svetom razširjenim področjem dejavnosti. Povečanje števila držav članic pa je tudi pomenilo, da so pogajanja dolgotrajnejša ter lahko tudi bolj konfliktna. Uveljavljanje predsedovanja, je zato lahko dokaj strah zbujač obet, posebno za manjše ali nove države članice. Prav verjetno je glavna naloga predsedovanja biti nevtralen, kar pa lahko pomeni tudi težko breme za nacionalne vire, zlasti kadar predseduje manjša država članica. Predsedovanje ima kritično vlogo pri oblikovanju dnevnega reda, vendar je njegova sposobnost, da bi vsilil svoje interese ostali EU omejena, saj so aktivnosti Sveta*

*določene na večletni osnovi, s tesnim sodelovanjem prejšnjih in prihodnjih predsedstev. Predsedujoča država članica mora biti previdna v poudarjanju določenih spornih vprašanj, ker ostale države članice nanjo ne bodo gledale z odobravanjem, če bo dajala zgled, da izkorišča ali zlorablja urad za svoj cilj<sup>13</sup> (Hayes-Renshaw 2006, 68–70).*

Za učinkovito usklajevanje in odločanje je potrebna koordinacija, ki jo opravlja predsednik Sveta EU. Predsedujoča država članica je odgovorna za učinkovito pripravo dela Sveta EU in za zagotavljanje napredka s kompromisnimi predlogi in sporazumi med državami članicami. Podpisuje tudi sprejete pravne akte in nosi politično odgovornost za vse sprejete odločitve. Zato je pomembno, da nastopa kot nevtralni posrednik, ki zastopa evropske interese in čim manj izpostavlja lastne nacionalne prednostne cilje ali interese posameznih držav članic. Zastopa Svet EU pri sodelovanju z drugimi ustanovami in organi Evropske unije, še zlasti s Komisijo Evropskih skupnosti in Evropskim parlamentom. V tej vlogi, poleg Sveta EU, zastopa tudi vse države članice.

Predsedujoča država zastopa tudi Evropsko unijo v mednarodnem prostoru in na pomembnejših mednarodnih konferencah ter izdaja deklaracije in poročila v mednarodnih organizacijah. Tu je njena vloga še posebej pomembna, saj zagotavlja vsakodnevno usklajevanje znotraj Evropske unije, jo predstavlja v razpravah oziroma pogajanjih s tretjimi državami, regionalnimi skupinami ali organizacijami in sprejema diplomatske ukrepe, izjave, obrazložitve glasovanj ipd. v njenem imenu. Vloga predsedujoče države je zlasti pomembna pri Združenih narodih, kjer EU nima formalnega statusa (EU 2008).

Predsedujoča država članica mora, ob pomoči ostalih dveh držav, poleg pripravljanja navedenega, opravljati še številne druge obveznosti, kot so:

- sklicevanje formalnih in neformalnih sestankov na ministrski in uradniški ravni;
- pripravljanje predsednika na srečanja na vseh ravneh Sveta;
- zagotavljanje učinkovitega vodenja diskusij;
- pripravljanje enega ali več srečanj Evropskega sveta;
- delovanje, kot predsednik Sveta, znotraj in zunaj EU;

---

<sup>13</sup> »Francosko predsedstvo je bilo npr. v drugi polovici leta 2000 kritizirano zaradi pritiska na večje število držav članic glede diskusij za institucionalne reforme.« (Hayes-Renshaw 2006, 70)



- delovanje kot stična točka povezave za Evropski parlament, Komisijo in ostale organe, vključene v sprejemanje odločitev;
- zagotavljanje, da se upošteva zakonodaja ter obveznosti Sveta;
- upravljanje skupne zunanje in varnostne politike, v tesnem sodelovanju z visokimi predstavniki;
- pomagati doseči dogovore s pogajanjem znotraj Sveta (s pomočjo COREPER-ja, sekretariata in Komisije).

Za popolno izvrševanje nalog predsedstvu pomaga sekretariat in tesno sodelovanje z upravo EK.

*Za odhajajoče nosilce Predsedstva je postala točka ponosa to, da bi njihovi sodelavci gledali nanje kot »dobro« predsedstvo. Takšne presoje so (očitno) subjektivne, vendar je veliko število objektivnih kriterijev, ki so lahko uporabljene kot merilno sredstvo. Mednje spadajo vprašanja: ali je bilo delo urada učinkovito in nepristransko; ali so bili glavni cilji v programu predsedstva doseženi; ali so bili sestanki Evropskega sveta dobro vodeni in produktivni, ali so bili nepričakovani zapleti rešeni mirno, učinkovito in preudarno. Manjše države članice so splošno gledane kot države, ki imajo manj interesov kot večje partnerice ter močnejše spodbude za iskanje konsenzov, kar je dobra značilnost v Predsedovanju<sup>14</sup> (Hayes-Renshaw 2006, 70–71).*

## 5.4 ODLOČANJE IN OBTEŽITEV GLASOV V SVETU EU

Svet je organ z največjo normodajno močjo v Uniji, zato je zelo pomembno, kako poteka odločanje v njem. Države članice namreč prek nadzora odločanja v Svetu uveljavljajo svoje interese. Pri vprašanju načina odločanja gre zlasti za problem večine, s katero se sprejemajo odločitve. Na eni strani načelo učinkovitosti zahteva, da se na čim več področjih odloča z večino (navadno ali kvalificirano) in ne s soglasjem, kar še posebno velja za Unijo, razširjeno na sedemindvajset držav, po drugi strani pa ni mogoče zanemariti interesa držav, da v mejnih primerih branijo svoje vitalne, nacionalne interese, kar pa je seveda lažje pri odločanju s soglasjem. Ob tem je potrebno uravnotežiti tudi interese velikih in majhnih držav, starih in

<sup>14</sup> Splošno je znano, da so bile v zadnjih letih med najuspešnejšimi predsedstvi manjše države. Mednje spadajo predsedovanje Danske, v drugi polovici leta 2002 ter predsedovanje Irske v prvi polovici leta 2004.

novih članic, severnih in južnih, bolj ali manj bogatih, prejemnic in plačnic denarnih spodbud ipd. (Grad in drugi 2009, 262).

Svet odločitve sprejema praviloma na tri možne načine oziroma s tremi različnimi večinami – z navadno večino, s kvalificirano večino in s soglasjem. Kadar pogodba izrecno ne določa drugače, se odločitve sprejemajo z navadno večino, tj. z večino članov (prvi odstavek 205. člena PES). Odločanje s soglasjem ali s kvalificirano večino mora pogodba izrecno določati v določbi, ki je pravna podlaga za sprejem odločitve. Navadna večina je precej redka in se uporablja bolj ali manj za proceduralne odločitve, s soglasjem pa se po drugi strani odloča na nekaterih najobčutljivejših področjih (davki, zunanje in varnostne zadeve, azil in imigracijska politika ipd.) in vsaki državi zagotavlja veto na predlagano odločitev. Soglasje se zahteva tudi v zakonodajnih postopkih, ko želi Svet sprejeti odločitev, ki ni v skladu s predlogom Komisije. Odločitev je sprejeta s soglasjem, če noben član Sveta ne glasuje proti njej, sprejema odločitve pa ne preprečijo vzdržani glasovi (tretji odstavek 205. člena PES). Seveda pa morajo biti pri glasovanju prisotni ali vsaj zastopani vsi člani Sveta.

Odločanje s kvalificirano večino je postalo nekaj običajnega šele v osemdesetih letih prejšnjega stoletja z Enotnim evropskim aktom. Proces razvoja odločanja v Svetu je pred tem zaviral t. i. Luksemburški kompromis iz leta 1966, ki ga je s svojo »politiko praznega stola« izzvala Francija in po katerem so se odločitve v praksi sprejemale s soglasjem. Vsaka sprememba v ustanovnih pogodbah je v evropski pravni red prinesla več večinskega odločanja na račun odločanja s soglasjem in danes je odločanje s kvalificirano večino najpogostejši način odločanja.

*Odločanje s kvalificirano večino ne pomeni, da so države v svojih glasovih enakovredne, temveč je vzpostavljen sistem ponderiranja, ki natančno določa število glasov (specifično težo) posamezne države. Pri glasovanju s kvalificirano večino se glasovi držav članic ponderirajo glede na njihovo velikost po številu prebivalstva, pri čemer so ponderji korigirani tako, da imajo manjše države nekoliko večjo težo, kot bi jim sicer pripadala glede na njihovo velikost. Težo glasov (oziroma število glasov) posameznih članov Sveta ureja 205. člen PES, ki pa je bil spremenjen z vsako širitvijo Unije<sup>15</sup> (Grad in drugi 2009, 263).*

---

<sup>15</sup>Za primer navedimo, po Amsterdamski pogodbi, ko je bilo vseh glasov 87, od tega so jih imele največje države (na primer Nemčija, Francija) po deset, najmanjše (Irska, Finska, Luksemburg) po tri oziroma dva.

»V luči širitve Unije najprej za deset novih držav, 2004 in nato še za dve, 2007, se je sistem odločanja spremenil s Pogodbo iz Nice, nato pa še s Protokolom o širitvi Evropske unije ter z Akti o pogojih pristopa novih držav članic, ki so sestavni del pristopnih pogodb za vsako posamezno novo državo članico.« (Grad in drugi 2009, 264) Rezultat Pogodbe iz Nice je zelo zapleten volilni sistem v Svetu, ki nekako poskuša uravnotežiti interese malih in velikih držav. Male države so se namreč bale, da bodo postavljene na drugi tir, velike države pa so se bale, da bi jih koalicija malih držav, ki predstavljajo manjšino evropskega prebivalstva, preglasovala. Rešitev se je našla v formuli dvojne večine, po kateri mora večina držav članic glasovati na dotičen ukrep, volilni glasovi morajo predstavljati še 62 % celotnega prebivalstva. To predstavlja nekakšen kompromis med načelom enakopravnosti držav in načelom, da naj glasovanje predstavlja ustrezno število prebivalstva.

»Kvalificirana večina se torej doseže preko sistema obteženih glasov (glej preglednico 5.3). Ti obteženi glasovi so način, da se pri glasovanju upošteva velikost,<sup>16</sup> ter politična in ekonomska moč države. Pravilna porazdelitev teh glasov je pomembna tudi zato, da velike države ne bi mogle pretehtati glasov večine malih držav in obratno, da koalicija malih držav ne more preglasovati velikih, ki predstavljajo večino prebivalcev v Uniji.« (Coronna 2005, 20)

---

Glasovi torej niso bili razdeljeni proporcionalno, ampak so bili korigirani v korist manjših držav. Če primerjamo največjo–Nemčijo (deset glasov) in najmanjši–Luksemburg (dva glasova), vidimo, da je imela Nemčija petkrat več glasov, čeprav ima dvestokrat več prebivalcev. Drugače rečeno, en luksemburški glas je predstavljal dvesto tisoč ljudi, en nemški pa osem milijonov ljudi (Grad in drugi 2009: 264).

<sup>16</sup> Velja pravilo, da je v Svetu glasovalna teža držav članic približno sorazmerna številčnosti njihovega prebivalstva, pri čemer je razlika med glasovi velikih in manjših državah manjša, kot bi bila, če bi upoštevali le populacijski dejavnik. Glasovi so obteženi in določajo absolutno glasovalno moč za vsako državo članico posebej in relativna razmerja teh moči.

Preglednica 5.3: Obtežitev glasov pri odločanju s kvalificirano večino predvidoma do 31. oktobra 2009

Nemčija, Francija, Združeno Kraljestvo in Italija	<b>29</b>
Španija in Poljska	<b>27</b>
Romunija	<b>14</b>
Nizozemska	<b>13</b>
Belgija, Češka, Grčija, Madžarska in Portugalska	<b>12</b>
Avstrija, Švedska, Bolgarija	<b>10</b>
Danska, Irska, Finska, Slovaška in Litva	<b>7</b>
Estonija, Latvija, Ciper, Slovenija in Luksemburg	<b>4</b>
Malta	<b>3</b>

VIR: Grad in drugi (2009, 264).

Glasovalni prag in razdelitev obteženih glasov sta dejavnika, ki skupaj določata formalni glasovalni vpliv oziroma glasovalno težo članic. To najboljše ponazori t. i. populacijski prag za sprejemanje oziroma blokiranje odločitev v Svetu EU. Ta prag pove, kolikšen delež prebivalstva Unije mora predstavljati koalicija držav, da lahko sprejema oziroma blokira odločitev v Svetu EU.

Skupno število glasov v Svetu je torej 345, za sprejem odločitve pa je potrebnih najmanj 255 glasov, kar zneso 73,9 odstotkov vseh glasov, z dodatnim pogojem, da za odločitev glasuje večina držav članic. To velja, ko Svet odloča na predlog Komisije, kadar pa Svet ne odloča na predlog Komisije, temveč na predlog kakega drugega upravičenega predlagatelja (kar je v pogodbah redko), je za sprejem odločitve potrebnih prav tako 255 glasov, vendar z dodatnim pogojem, da za odločitev glasujeta najmanj dve tretjini držav. Ob vsem tem je bila uvedena tudi dodatna varovalka, da lahko v primerih odločanja s kvalificirano večino vsak član Sveta zahteva, da se preveri, ali države članice, ki predstavljajo zahtevano večino, predstavljajo najmanj 62 odstotkov prebivalstva (Grad in drugi 2009, 264–265).

## 5.5 RATIFIKACIJA LIZBONSKE POGODBE IN SPREMEMBE V SVETU EU PO NJENI RATIFIKACIJI

*Po letu in pol trajajočem obdobju za razmislek, ki je bil posledica dveh neuspešnih ratifikacij Pogodbe o ustavi za Evropo, je bila 25. marca 2007 sprejeta politična deklaracija – t. i. Berlinska deklaracija oz. izjava ob 50-letnici Rimskih pogodb – katere namen je bil pregledati uspehe Unije in povrniti zaupanje državljanov v evropski projekt. Evropski svet je na svojem zasedanju, junija 2007, sprejel mandat za medvladno konferenco za pripravo Pogodbe o reformi. Namen medvladne konference, ki se je začela 23. julija 2007 v Bruslju in končala 19. oktobra 2007 v Lizboni, je bil Evropski uniji omogočiti večjo integracijo, učinkovitejše delovanje, spopadanje z izzivi globalizacije, nadaljnjo širitev in približevanje EU svojim državljanom. Besedilo Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, je bilo dogovorjeno 19. oktobra, podpisano pa 13. decembra 2007 (Lampe in drugi 2008, 13).*

Z letom 2009 bi morala po načrtih v veljavo stopiti Lizbonska pogodba, dokument, ki ga je EU sprejela namesto propadle ustavne pogodbe, da bi razširjena povezava lahko delovala bolj učinkovito. Zapletlo se je pri ratifikaciji dokumenta, ki so ga Irci junija lani na referendumu zavrnil. Kot že rečeno so pogodbo članice EU podpisale decembra 2007 v Lizboni, nato pa se je začel postopek ratifikacije. Preden dokument stopi v veljavo ga morajo namreč potrditi vse članice povezave. Zaradi slabih izkušenj z ustavno pogodbo, ki so jo na referendumih leta 2005 zavrnilo Francozi in Nizozemci so se vse članice, razen Irske, odločile, da bodo pogodbo potrjevale v parlamentih. Irsko pa k izvedbi referendumu zavezuje nacionalna zakonodaja.

Postopki ratifikacije so v parlamentih članic EU stekli kmalu po podpisu Lizbonske pogodbe. Prvi je dokument še pred koncem leta 2007 potrdil madžarski parlament, kot drugi pa je to storil slovenski državni zbor. Slovenija, ki je v prvi polovici leta 2008 predsedovala Svetu EU, je namreč želela s hitro ratifikacijo dati dober zgled članicam.

Do konca decembra so Lizbonsko pogodbo potrdili parlamenti vseh preostalih članic EU, razen češkega. Na Češkem se je zapletlo, ker je moralo na zahtevo zgornjega doma parlamenta o tem, ali je Lizbonska pogodba skladna z ustavo, presojati ustavno sodišče. Po

prvotnih načrtih bi torej moral češki parlament o Lizbonski pogodbi odločati že decembra lani, potem ko je novembra ustavno sodišče presodilo, da dokument ni v nasprotju s češko zakonodajo. Spodnji dom češkega parlamenta je že ratificiral Lizbonsko pogodbo.<sup>17</sup> S tem pa postopek ratifikacije dokumenta v predsedujoči državi EU še ni zaključen. Celoten postopek ratifikacije nove evropske pogodbe, ki naj bi zagotovila bolj učinkovito delovanje 27-članske povezave, bo namreč na Češkem trajal še več mesecev. O dokumentu se mora izreči še senat – predvidoma bo to aprila – postopek pa bo zaključen, ko bo ratifikacijo podpisal še predsednik države Vaclav Klaus, ki pa je znan ko glasen evroskeptik, še posebej je skeptičen do nove evropske pogodbe.

Postopek ratifikacije še ni povsem zaključen tudi na Poljskem, kjer čakajo na podpis predsednika države Lecha Kaczynskega. Ta je napovedal, da dokumenta ne bo podpisal, dokler postopka ratifikacije ne bo zaključila Irska.

Irski volivci so o Lizbonski pogodbi na referendumu glasovali 12. junija 2008, večina pa jih je ratifikacijo dokumenta zavrnila. Irce je najbolj skrbelo, da bodo določila Lizbonske pogodbe ogrozila njihovo nevtralnost ter da bo Unija zahtevala spremembo njihove zakonodaje glede splava, motilo pa jih je tudi, da v prihodnje vse članice ne bi več imele svojih predstavnikov v Evropski komisiji. Takoj po irskem »ne« je bilo jasno, da bo cilj, uveljavitev Lizbonske pogodbe dovolj zgodaj, da bi skladno z njo potekale volitve v EP junija 2009, skoraj nemogoče doseči. Evropski voditelji so na srečanju teden dni po irskem referendumu Dublin pozvali, naj analizira vzroke za izid glasovanja ter predlaga, kako naprej. Irska stran pa je svarila pred prevelikimi pritiski, saj bi to med Irci lahko še povečalo nezadovoljstvo. Zavrnitev Lizbonske pogodbe ni bila prva zavrnitev kakšne evropske pogodbe na Irskem. Irci, ki so sodeč po javnomnenjskih raziskavah Uniji sicer naklonjeni, so namreč v prvo zavrnilo tudi sedaj veljavno Pogodbo iz Nice, ki je omogočila širitev EU na 27 držav. V drugem poskusu so nato pogodbo potrdili.

Na zadnjem vrhu pod francoskim predsedstvom EU, 12. decembra 2008, se je Irska zavezala, da si bo prizadevala za ratifikacijo pogodbe do izteka mandata sedanje Komisije Evropskih skupnosti, novembra 2009, v zameno pa je dobila obljubo, da bo Komisija tudi v prihodnje

---

<sup>17</sup> Spodnji dom češkega parlamenta je, 18. 2. 2009, ratificiral Lizbonsko pogodbo. Za je glasovalo 125 poslancev 200-članskega parlamenta oziroma pet več od potrebne ustavne večine. Proti pogodbi je glasovalo 61 poslancev, glasovanja pa se jih je udeležilo 197. Za potrditev je bila potrebna tripetinska večina vseh poslancev.

sestavljena tako, da bo v njej po en član iz vsake države. Vrh EU je upošteval tudi druge pomisleke Irske: o davčni politiki, družini, socialnih in etičnih vprašanjih ter o skupni obrambni in varnostni politiki glede tradicionalne vojaške nevtralnosti Irske. Voditelji so se strinjali, da bodo ti pomisleki odpravljeni s potrebnimi pravnimi jamstvi. O pravno zavezujočih jamstvih za Irsko naj bi se članice EU dogovorile v sklopu medvladnega sporazuma po vzoru reševanja težav Danske v primeru Maastrichtske pogodbe. Sporazum naj bi bil priložen k Lizbonski pogodbi in ne bi terjal ponovne ratifikacije v vseh članicah, nato pa naj bi ob uveljavitvi naslednje nove pogodbe – najbolj verjetno je, da bo to pristopna pogodba s Hrvaško<sup>18</sup> – postal protokol te pogodbe. Skoraj gotovo je, da Lizbonska pogodba ne bo začela veljati pred junijskimi volitvami v Evropski parlament.

Z Lizbonsko pogodbo se razširja institucionalni okvir Unije, in sicer se kot institucije Unije določa:

- Evropski parlament,
- Evropski svet,
- Svet Evropske unije ali Svet,
- Komisijo Evropske unije,
- Sodišče Evropske unije,
- Evropsko centralno banko,
- Računsko sodišče.

Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji pomagata Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki opravljata svetovalno vlogo.

Hkrati pa Lizbonska pogodba prinaša tudi nekatere institucionalne novosti in spremembe, ki so bile predlagane že v nesprejeti Ustavni pogodbi.<sup>19</sup> Novost v Svetu EU, ki jo uvaja pogodba,

---

<sup>18</sup> Zaradi slovensko-hrvaškega spora glede meje je prišlo do upočasnitve pristopnih pogajanj Hrvaške z EU. Načrtovano je, da bo Hrvaška lahko končala pogajanja do konca letošnjega leta. Hrvaško čakajo še številna poglavja, ki jih mora izpolniti, če želi od Komisije Evropskih skupnosti dobiti ciljni datum za konec pristopnih pogajanj. Vendar Hrvaška sploh ne bo mogla vstopiti v EU, če Lizbonska pogodba ne bo ratificirana.

<sup>19</sup> »Pogodba o Ustavi za Evropo oziroma Evropska ustava je neuresničena mednarodna pogodba, katere namen je bil določiti ustavo za EU. Predstavniki držav članic EU so jo podpisali v Rimu, 29. oktobra 2004. Kot taka je bila predmet ratifikacije v vseh državah članicah, a sta jo dve ustanovni članici zavrnila na referendumih. Po zavrnitvi Ustavne pogodbe na referendumih v Franciji, 29. maja, in na Nizozemskem, 1. Junija, 2005 so se tudi druge države odločile, da zaustavijo ali odložijo proces ratifikacije.« (Cvikl 2008, 42) Njen glavni cilj je bil nadomestiti celoten sklop prekrivajočih se obstoječih pogodb za EU, ki so že do tedaj tvorile neformalno ustavo EU. Po Ustavni pogodbi naj bi se Svet za splošne in zunanje zadeve razdelil. Predviden je bil položaj ministra Evropske unije za zunanje zadeve ter ustanovitev Evropske službe za zunanje politično delovanje, ki bi ministru pomagala pri njegovem delu. V Svetu naj bi se odločanje s soglasjem, spremenilo v odločanje s kvalificirano večino. Skupinsko predsedovanje Svetu EU, kjer se vsakih šest mesecev izmenjujejo države članice, ki

je, da sedanji Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (Gaerc) ne bo več deloval kot eno telo. Po Lizbonski pogodbi bo Svet za splošne zadeve skrbel za doslednost dela različnih sestav Sveta in skupaj s predsednikom Evropskega sveta in Komisijo skrbel za pripravo zasedanj Evropskega sveta in nadaljnje ukrepanje. Svet za zunanje zadeve pa bo v skladu s strateškimi smernicami Evropskega sveta oblikoval zunanje delovanje Unije in zagotavljal doslednost ukrepanja Unije. Svet bo zasedal v različnih sestavah, ki jim bodo, razen Svetu za zunanje zadeve, predsedovali predstavniki držav članic v Svetu po načelu enakopravne rotacije. Sklep o predsedovanju sestavam Sveta, razen Svetu za zunanje zadeve, bo sprejemal Evropski svet s kvalificirano večino.

Na novo bo ustanovljen visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki bo predsedoval Svetu za zunanje zadeve. S svojimi predlogi bo prispeval k oblikovanju skupne zunanje in varnostne politike in zagotavljal izvajanje sklepov, ki jih bosta sprejela Evropski svet in Svet. Pri izpolnjevanju njegovih nalog mu bo pomagala Evropska služba za zunanje delovanje (ki bo ustanovljena na podlagi te pogodbe). Ta služba bo opravljala svoje delo v sodelovanju z diplomatskimi službami držav članic in jo bodo sestavljali uradniki iz ustreznih oddelkov generalnega sekretariata Sveta in Komisije ter napoteno osebje iz nacionalnih diplomatskih služb.

V Pogodbi bo določeno, če pogodbi ne določata drugače, bo Svet odločal s kvalificirano večino po sistemu odločanja z dvojno večino. Glasovanje s kvalificirano večino bo postalo torej splošno pravilo.

---

predsedujejo Svetu EU, naj bi se spremenilo tako, da bi predsedovale osemnajst mesecev, pri čemer bi se izmenjevale tri države, da bi bila zagotovljena kontinuiteta. Izjema bi ostal Svet EU za področje zunanje politike, ki bi ga vodil novi evropski minister za zunanje zadeve.



Tabela 5.1: Primerjalni pregled sistema odločanja po Pogodbi iz Nice in po predvideni Lizbonski pogodbi

Pogodba iz Nice	Lizbonska pogodba
Kvalificirana večina, določena in preračunana glede na obtežene glasove.	Uveden poenostavljen način odločanja s kvalificirano večino.
Sistem trojne večine: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 255 glasov od 345 v Svetu;</li> <li>– večina držav članic;</li> <li>– 62 % prebivalstva Unije.</li> </ul>	Sistem dvojne večine: <ul style="list-style-type: none"> <li>– 55 % članov Sveta (držav članic), 15 držav članic od 27 držav članic;</li> <li>– 65 % prebivalstva Unije.</li> </ul>

VIR: Lampe in drugi (2008, 24).

Lizbonska pogodba bo torej predpisala odločanje s kvalificirano večino po sistemu dvojne večine, ki bo predstavljala najmanj 55 % članov Sveta, ki imajo skupaj najmanj 65 % prebivalstva Unije, od 1. novembra 2014 dalje. Za manjšino, ki lahko prepreči sprejetje odločitve, bodo potrebni najmanj štirje člani Sveta, sicer se bo štelo, da je kvalificirana večina dosežena. Blokirajoča manjšina bo morala torej vključevati najmanj štiri države članice. Ocenimo lahko, da bo sistem dvojne večine v primerjavi s sedanjim sistemom bolj demokratičen, saj bo imela v Svetu vsaka država članica en glas in ne bo več tabele z obteženimi glasovi glede na demografsko težo posamezne države članice.

Svet bo skupaj z Evropskim parlamentom opravljal zakonodajno in proračunsko funkcijo ter funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s pogodbama. Pomembno je, da se bo z Lizbonsko pogodbo krepila vloga neposredno izvoljenega Evropskega parlamenta. Po ratifikaciji Lizbonske pogodbe bodo namreč praktično vsa področja zajeta s tako imenovanim postopkom soodločanja (po novem imenovani redni zakonodajni postopek), kar bo pomenilo, da bo imel Parlament enako moč kot Svet. Na ta način bosta Svet in Parlament delovala kot v vseh dvodomnih parlamentih. V drugih primerih odločanja (po novem imenovan posebni zakonodajni postopek) bo imel Parlament pravico posvetovanja o odločitvah Sveta ali obratno. Prav tako je pomembno, da bo imel Parlament večjo vlogo pri določanju o celotnem proračunu Evropske unije in ne le pri neobveznih izdatkih.

## 6 RAZMERJE MED SVETOM EU IN OSTALIMI INSTITUCIJAMI EVROPSKIH SKUPNOSTI IN EU

*Razmerje med institucijami je izrednega pomena, zato ker so različnim institucijam podeljene različne pristojnosti in način njihovega sodelovanja določa mehanizme ravnovesij in zavor (checks and balances) v pravnem redu Unije. To institucionalno ravnovesje zagotavlja, da katera izmed institucij ne postane premočna. Institucionalno ravnovesje ni statično in se je spreminjalo z razvojem pristojnosti posamezne institucije. Kot so se širile pristojnosti Skupnosti, npr. monetarna unija, dodatek dveh stebrov, politična unija in nato razširitev članstva, so se širile tudi pristojnosti institucij, ki morajo izvajati te cilje Unije. Geografska razširitev Unije pa je prinesla še dodatne probleme, povezane z zastopanjem novih članic v institucijah in potrebo po učinkovitem delovanju le-teh. Večje število članic z različnimi interesi, tradicijami in jeziki pomeni tudi, da je težje doseči sporazum (Corrona 2005, 37).*

Pomembno je poudariti, da v okviru EU zakonodajna in izvršilna funkcija nista tako strogo ločeni oziroma nista tako uniformno dodeljeni posameznemu organu, kakor je navada v ustavnopravnih sistemih večine držav. Obravnavanje vloge posamezne institucije zatorej terja precizno analizo pristojnosti, ki jih tej podeljujejo ustanovitvene pogodbe. Veliko nalog je takšne narave, da jih institucije opravljajo skupno oziroma se med seboj pri izvajanju svojih pooblastil (lahko) nadzorujejo. Ob predstavitvi organov, ki delujejo v okviru Evropske unije, se moramo vseskozi zavedati, »da gre za dinamičen pravni sistem, in sicer iz dveh vidikov:

- organi Unije pridobivajo vedno več pristojnosti iz sfere suverenosti držav članic, stopnja integracije se povečuje in države članice vedno tesneje sodelujejo med seboj;
- tudi vloga samih institucij se sčasoma spreminja, pri čemer nekatere izmed njih (tudi na račun drugih) pridobivajo vedno večje pristojnosti.« (Grilc in Ilešič 2001, 153)

Pri procesu odločanja v EU sodelujejo tri skupine dejavnikov: institucije in organi Skupnosti, vlade držav članic ter različne interesne skupine, ki so organizirane na nacionalni ali evropski ravni. Vendar pa so prav Komisija Evropskih skupnosti, Evropski parlament in predvsem Svet EU najbolj bistvene institucije pri sprejemanju ali oblikovanju odločitev v Uniji. Poleg treh »velikih« so vedno bolj vpleteni v proces odločanja tudi organi EU, zlasti Odbor za gospodarske in socialne zadeve, ter Odbor regij. Če povzamemo, ugotovimo, da so številne

pogodbe in številni sporazumi, ki so jih dopolnili, določili cilje, pravila in metode, kako v integracijskem procesu doseči dogovorjeno. Pogodbe so torej oblikovale institucionalni okvir, ki Uniji zagotavlja lasten sistem odločanja in sprejemanja zakonodaje, ki je nedvomno kompleksen, pa vendar uravnotežen medinstitucionalni proces (Ješovnik 2000, 101).

»Institucije so se obvezale k sodelovanju za doseg političnih rezultatov, kjer so ocenjeni s strani državljanov Unije. Vendar se le-te vseeno ukvarjajo z določeno količino prerivanja za položaj in medsebojne obtožbe skozi poti, preko katerih izpolnjujejo svoje individualne vloge v procesu evropske integracije.« (Hayes-Renshaw 1998, 147)

## 6.1 Svet Evropske unije in Evropski svet

*Evropski svet pogosto predstavlja gonilno silo, ki stoji za ukrepi, ki jih sprejemata Svet EU in EP. Predstavlja povezovalni element evropskega integracijskega procesa na politični ravni. Ideja tega organa je namreč v tem, da se redno sestajajo predstavniki držav članic na najvišji politični ravni in sprejemajo odločitve, ki so praviloma ključne za politični razvoj Evropske unije.<sup>20</sup> Razvil se je iz neformalnih zasedanj predsednikov vlad, ki so se začela v šestdesetih letih dvajsetega stoletja. Formalno je Evropski svet uvedel Enotni evropski akt iz leta 1987 (Grad in drugi 2009, 267).*

*Evropski svet daje smernice Komisiji Evropskih skupnosti in Svetu EU ter skrbi, da se Skupnost pravočasno in primerno odzove na spremenjene okoliščine v svetu. Dokončne in legalno obvezujoče odločitve pa lahko sprejemajo tako ali tako samo Svet EU, Evropski parlament in Komisija Evropskih skupnosti. Vendar je treba poudariti, da je prav Evropski svet tisti, ki sprejema najpomembnejše politične odločitve o institucionalni ureditvi EU in razvoju številnih evropskih politik (Ješovnik 2000, 65).*

»Evropski svet obravnava tudi sektorska vprašanja, ki ostanejo nerešena na ravni Sveta EU zaradi svoje prevelike politične občutljivosti in zahtevajo dovoljenje oziroma podporo šefov

---

<sup>20</sup> Odločitve večjega političnega pomena, ki so bile sprejete v Evropskem svetu, so na primer odločitev za neposredne volitve v Evropski parlament, o uvedbi enotne evropske valute in evropskega monetarnega sistema, o sprejemu Pogodbe o Evropski uniji, o širitvi Unije ter o razpisu Evropske konvencije o prihodnosti Evrope.

držav ali vlad držav članic Evropske unije. To je pogosto primer na področju skupne kmetijske politike, npr. glede vprašanj količinskih omejitev na področju mlečne proizvodnje.« (Kruschitz 2002, 454) Opredeljuje splošne smernice SZVP, tudi pri vprašanjih, ki zadevajo obrambo. Na takšni podlagi Svet EU sprejme odločitve, potrebne za določitev in izvajanje SZVP. Evropski svet in Svet EU na tem področju sprejemata ustrezne evropske sklepe, ki v celoti zavezujejo vse države članice, vendar nimajo zakonodajne narave.

Svet EU se je bal izgube svoje vloge pri sprejemanju gospodarskih in denarnih odločitev. To vlogo bi lahko prevzelo telo, za katerega je vendarle treba ugotoviti, da je dokazal vrednost svojega obstoja. To telo je uspešno sprejemalo odločitve glede občutljivih političnih zadev in reševanja medsektorskih problemov. Danes mora Svet EU še omejevati svoje predloge v razmerju do Evropskega sveta, da bi zmanjšal nevarnost preobremenitve slednjega. Omejuje se zlasti sprožanje vprašanj, ki so pretirano specialistične ali tehnične narave. Po drugi strani pa lahko rečemo, da Svet EU ni organ, na katerem se doseženi politični sporazumi na Evropskem svetu le potrjujejo (Kruschitz 2002, 462).

*V primerjavi z zdajšnjo ureditvijo je mogoče ugotoviti, da se je položaj Evropskega sveta okrepil. Močnejši položaj Evropskega sveta lahko razumemo kot nekakšno nadomestilo za oslabljeni položaj Sveta ministrov, ki odloča z večino. Kot organ, ki predstavlja države članice Unije in ki praviloma odloča s soglasjem, je Evropski svet prevzel vlogo Sveta EU v tem, da prek strateških odločitev za razvoj Unije oblikuje in uresničuje interese držav. Hkrati pa v tej vlogi Evropski svet nedvomno deluje kot nekakšen kolektivni šef države (Grad in drugi 2009, 269).*

## **6.2 Svet Evropske unije in Evropski parlament**

Prvotna vloga Parlamenta v Evropski skupnosti je bila samo svetovalna, danes pa izvaja tri točno določene funkcije: zakonodajno, proračunsko in nadzorno. Skupaj s Svetom EU opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo ter opravlja funkcijo političnega nadzora in posvetovanja v skladu s pogodbama.

*Evropski parlament ima različne funkcije, zlasti pa sodeluje pri odločanju, izraža mnenja, kjer pogodbe to predvidevajo, daje soglasje k mednarodnim sporazumom,*

*skupaj s Svetom EU sprejema proračun ter nadzira delovanje drugih organov Unije. Evropski parlament deluje kot nekakšna ljudska tribuna, torej kot predstavniško telo, ki izraža stališča državljanov. Zato lahko izraža svoja mnenja o različnih stališčih, sprejema o tem različne resolucije in daje pobude za reševanje pomembnih vprašanj v Uniji. V tej funkciji se kaže predvsem posvetovalna funkcija Parlamenta, prek katere se izraža pogled evropskih ljudstev na dogajanja v Uniji (Grad in drugi 2009, 222).*

Dandanes Svet EU in Evropski parlament pod vplivom medsebojnega soodločanja dosegata rastočo in razmeroma pozitivno bilanco sporazumov, navkljub majhnemu številu včasih spektakularnih padcev. To je posledica večje pripravljenosti za sodelovanje, ki je sedaj temelj celotnega odnosa. Vendarle ne smemo predvidevati, da se Svet EU in Parlament pri vseh vprašanjih strinjata, ampak je to posledica tega, da EP bolj preudarno izbira svoje bitke kot v preteklosti. »Znotraj Sveta EU še vedno prihaja do upiranja na predloge Parlamenta za večje sodelovanje. To pogosto sproži povečano prisotnost predsedstva (kot predstavniki Sveta) na plenarnih sejah EP in sestankih odbora. Ta odpor je direktna posledica zasebnih zadržkov nekaterih članov vlade do trenutne ter bodoče vloge in moči Evropskega parlamenta« (Hayes-Renshaw 2006, 75).

### **6.3 Svet Evropske unije in Komisija Evropskih skupnosti**

Komisija Evropskih skupnosti je osrednji organ Evropske unije in je bila na politični ravni od vsega začetka vodilna gonilna sila v razvoju evropske integracije (na ravni prava je bilo to Evropsko sodišče). Zamišljena in oblikovana je bila za zastopanje skupnih evropskih interesov vseh držav članic in je kot taka varuh ustanovnih pogodb in splošnega evropskega interesa. V ta namen izvršuje zakonodajno iniciativo, izvršuje skupne evropske politike, uresničuje skupne evropske programe in nadzira proračun Unije. Bistveno za delovanje Komisije je, da mora vsak njen ukrep služiti predvsem Evropski uniji, torej skupnim evropskim interesom držav članic. Komisija deluje za dobro Unije kot celote in vseh njenih državljanov in ne za koristi posameznih držav ali interesnih skupin. Načelo delitve oblasti pa je v Evropski uniji že toliko razvito, da Komisija ne more delovati sama, temveč mora pri uresničevanju skupnih ciljev sodelovati s Svetom in z Evropskim parlamentom (Grad in drugi 2009, 245).

Komisija Evropskih skupnosti ima štiri pomembne pristojnosti, ki jih določa 211. člen Pogodbe o Evropskih skupnosti. Namen pristojnosti Komisije je zagotoviti ustrezno delovanje in razvoj skupnega trga. V ta namen Komisija:

- nadzira uporabo določbe pogodbe in ukrepov, ki jih institucije sprejemajo v skladu s pogodbo;
- oblikuje priporočila ali daje mnenja glede zadev, obravnavanih v pogodbi, če je to v njej izrecno predvideno ali po mnenju Komisije potrebno;
- ima v skladu s pogodbo lastno pristojnost odločanja in sodeluje pri oblikovanju ukrepov, ki jih sprejemata Svet in Evropski parlament;
- izvaja pristojnost, ki jo je nanjo prenesel Svet za izvajanje njegovih predpisov.

Iz navedenih pristojnosti je razvidno, da ima Komisija izvršilno in upravno funkcijo, sodeluje pa tudi na področju zakonodaje in sodstva.

Pri sprejemanju zakonodaje ima Komisija Evropskih skupnosti ključno vlogo. Najpomembnejša je njena pristojnost predlaganja zakonodajnih aktov, ki jih sprejemata Svet EU in Evropski parlament. Seveda je treba upoštevati, da lahko da zakonodajno pobudo *de facto* tudi Svet, kajti 208. člen PES mu omogoča, da od Komisije zahteva, da zanj pripravi študije, ki so po njegovem mnenju potrebne za doseganje nekaterih ciljev, in da mu predloži ustrezne predloge. Svet lahko tudi pooblasti Komisijo za sprejemanje nadaljnjih predpisov, s katerim se izvršujejo njegovi predpisi. Gre za t. i. delegirano zakonodajo, za mehanizem, s katerim Svet urejanje podrobnosti prepusti Komisiji.<sup>21</sup>

»Poleg sodelovanja v zakonodajnem postopku, v katerem akte sprejemata Svet EU in Evropski parlament, lahko, kot že povedano v nekaterih rednih primerih, Komisija tudi sama sprejema predpise, brez formalnega sodelovanja drugih institucij.<sup>22</sup> Poleg zakonodajnih pristojnosti je pomembno tudi delovanje Komisije na izvršilno-upravnem področju. Komisija nadzoruje izvrševanje evropske zakonodaje, tako na evropski ravni kot na ravni držav« (Grad in drugi 2009, 253–254).

---

<sup>21</sup> O delegirani zakonodaji govorimo, ko Komisija na podlagi splošnih aktov Sveta sprejema nove splošne akte, v obliki uredb ali direktiv, ki imajo zakonodajno naravo, čeprav po vsebini pomenijo izvedbo nekega še bolj splošnega akta Sveta. Delegirana zakonodaja se sprejema po posebej urejenih postopkih, ki se jih je prijelo ime »komitologija«. Te postopke je Svet uredil s posebnim sklepom leta 1999, ki ga je noveliral leta 2006.

<sup>22</sup> Ti primeri so izjemni, tako na primer 86. člen PES, ki ureja vlogo države v zvezi z javnimi podjetji, pooblašča Komisijo za sprejem ustreznih direktiv in odločb, da zagotovi uresničevanje te določbe. Splošno pravilo pa je, da lahko Komisija zakonodajne akte le predlaga.

Odnos med Komisijo Evropskih skupnosti in Svetom EU se kaže tudi v imenovanju komisarjev. S Pogodbo iz Nice se je spremenil način imenovanja komisarjev. Spremenjeni 214. člen PES predpisuje postopek, da mora Svet najprej, s kvalificirano večino predlagati osebo, ki jo namerava imenovati za predsednika Komisije. Predlog za predsednika mora potrditi tudi Evropski parlament. Zatem Svet, zopet s kvalificirano večino in v soglasju s kandidatom za predsednika, sprejme seznam oseb, ki jih namerava imenovati za člane Komisije. Ko je seznam kandidatov za komisarska mesta, vključno s predlaganim predsednikom, sestavljen, ga mora kot celoto z glasovanjem potrditi Evropski parlament. Ko je seznam potrjen s strani Parlamenta, Svet s kvalificirano večino imenuje komisarje (Tratnik in drugi 2004, 37).

Značilnost odnosov med Svetom EU in Komisijo Evropskih skupnosti je vedno bila kompleksna mešanica sodelovanja in tekmovalnosti. Opazovalci, ki gledajo na EU kot na izredni nadnacionalni poskus, odkrito hvalijo besedne spopade med Svetom EU in Komisijo Evropskih skupnosti ter jih predstavijo kot bitke za prevlado. Drugi opazovalci pa kažejo na zmanjšano vlogo Komisije na področjih skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev, za katere trdijo, da so to danes področja z največjo in najbolj inovacijsko dejavnostjo v Uniji. Tisti člani vlade, ki menijo, da je 'zadržati Komisijo na svojem mestu' del namerne, čeravno ne vedno izrazito izražene politike, so našli tolažbo v percepciji, da si Komisija Evropskih skupnosti še ni popolnoma opomogla od izčrpavajočih učinkov odstopa Santerjeve Komisije, leta 1999.

*Današnja slika odnosov med Svetom EU in Komisijo Evropskih skupnosti je veliko bolj svetovljanska in pomirjujoča. Eno področje strukturne napetosti je zunanja predstavitev politike Evropske Unije, kjer je politična pristojnost včasih jasno pripisana ravni EU in s tem posledično Komisiji Evropskih skupnosti, včasih pa deljena med Komisijo in državami članicami. Rezultat te pretočnosti in kompleksnosti je težavna delitev dela, ki zahteva konstantno navezo med Komisijo na eni ter Sekretariatom in predsedstvom Sveta na drugi strani. To je na primer potrebno pri mandatih o zunanjih trgovinskih pogajanjih in predstavitvi vis-a-vis tretjih držav ali drugih mednarodnih organov, kakor tudi pri pomembnih pogajanjih s kandidati o njihovem pristopu. Za sodelovanje pri vprašanjih, ki so podvržena t. i. skupinski metodi, sta potrebni dve instituciji, ker sta tako očitno medsebojno odvisni. Na podlagi njene pravice je Komisija Evropskih skupnosti odgovorna za predloge, na katerih*

*temelji večina debat Sveta EU. Navkljub temu pa je odvisna od Sveta EU (čedalje bolj v tandemu z Evropskim parlamentom), da slednji prevzame pogoje, ki so bili predlagani. V skladu s tem se udeležuje sestankov na vseh ravneh hierarhije Sveta EU, ki je trenutno v veljavi, kot delegator, delujoč kot protagonist in kot mediator, v poskusu, da bi njegovi predlogi vendarle bili sprejeti. Komisija Evropskih skupnosti se pojmuje kot eden možnih arhitektov kompromisa med nasprotujočimi si pozicijami v Svetu EU in kot njihov največji zaveznik pri specifičnih obravnavanih temah (Hayes-Renshaw 2006, 75–76).*

Obstaja direktna povezava med željo vladnih članov držav članic, da se izvaja večja integracija in med-stopnja vpliva, ki jo uveljavlja Komisija Evropskih skupnosti. Ta želja izhaja iz dejstva, da ima odbor 'vezane roke', če je eden ali več članov vlade odločenih, da zavrne zakonodajni predlog. To se nedvomno zgodi, kjer je potrebno soglasje. Vendarle pa ima Komisija več vpliva na tvorjenje političnega procesa ob uporabi glasovanja po načelu kvalificirane večine. Obe instituciji potrebujeta druga drugo »kot konji, ki skupaj vlečejo vprego«, da bi ustrezno izvršili svoji nalogi. Spremenjen odnos med Svetom EU in Evropskim parlamentom, kot posledica postopka o soodločanju, je imel učinkovit ukrep na postopke Komisije Evropskih skupnosti z obema omenjenima institucijama. Evropski parlament lahko sedaj direktno pristopi k Svetu EU in ni več odvisen od Komisije kot posrednice med njim in člani vlade držav članic. Vendar Evropski parlament (kljub temu) še vedno potrebuje Komisijo (česaravno se Parlament včasih obnaša ravno nasprotno). Vsekakor je podpora Komisije v pomoč Evropskemu parlamentu, kakor tudi Svetu EU v njihovih medsebojnih postopkih. Komisija je ustrezno postavljena, da predstavlja povezovalno vlogo med njima.



## 7 ZAKLJUČEK

»Države so se z vstopom v evropsko integracijo odpovedale izvrševanju dela svojih suverenih pravic, saj na področjih, ki so v pristojnosti Evropske skupnosti, pravno urejanje pripada institucijam Evropske unije.« (Grilc in Ilešič 2001, 153) Tako kot se spreminja vloga države na splošno in vsake posamezne države konkretno v mednarodnih gospodarskih, političnih in varnostnih odnosih, tako se posledično spreminjajo tudi vsebina in obseg nalog ter aktivnosti, ki jih na institucije EU delegirajo njene članice. Zato ni dvoma, da si takih sprememb in razmerij med institucijami EU ne bi ogledali.

Institucije Evropske unije (Svet EU, Komisija Evropskih skupnosti, Evropski parlament, Evropsko sodišče za pravice, Računsko sodišče, idr.) so ključnega pomena za delovanje EU. Druga drugo dopolnjujejo, vsaka pa ima pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev. Posebnost Evropske unije je, da zakonodajne, izvršilne in pravosodne pristojnosti niso tako ločene, kot so v demokratičnih državah. V EU, v nasprotju z nacionalnimi demokratičnimi sistemi, pomembna zakonodajna vloga pripada predstavnikom izvršilnih vej oblasti držav članic v Svetu EU. Vendar pa si jo morajo le-ti deliti z Evropskim parlamentom pri sprejetju zakonodajnih aktov. Izvršilno funkcijo v EU pa opravljata Svet in Komisija Evropskih skupnosti. Slednja opravlja pretežno izvršilno funkcijo in je po svoji funkciji in položaju med vsemi organi Evropske unije najbližja vladi v nacionalni državi. Vendar tudi to ne velja zanjo v celoti, saj je v delu svoje funkcije nosilka zakonodajne oblasti.

Tvorci ESPJ so izhajali iz želje po zagotovitvi večnega miru med evropskimi državami in namena skupnega upravljanja s proizvodnjo premoga in jekla, na račun odpovedi suverenosti držav članic nad tem področjem. Ta naloga je bila prenesena z držav članic na Visoko oblast, ki je uživala najširša pooblastila. Predstavljala je organ s pristojnostjo sprejemanja odločitev in z dolžnostjo implementacije ciljev ustanovitvene pogodbe (Corrona 2005, 9). Kljub prvotnim željam Jeana Moneta, da bi Visoka oblast obstajala kot močna nadsocijalna institucija, katera ne bi imela institucionalnega nadzornika, so pogajanja šestih prvotnih članic prinesla drugačen rezultat. Ustanovljen je bil Svet ministrov.

Svet ministrov je bil prvotno zamišljen kot telo, ki naj bi skrbelo za skladnost sodelovanja Visoke oblasti z državami članicami. Kljub močnim pooblastilom Visoke oblasti, si je le-ta

morala v številnih primerih priskrbeti soglasje Sveta. Poznejši razvoj je potrdil pomembno vlogo Sveta pri vzdrževanju ravnovesja med odločitvami Visoke oblasti in interesi držav članic. Predstavljal je neke vrste uravnalko Visoke oblasti. Danes Svet EU predstavlja institucijo, v kateri so zastopane vse države članice, ki je zadolžena za dokončno izražanje politične volje držav članic pri oblikovanju integracijske politike. Komisija Evropskih skupnosti pa je zadolžena za izvajanje politik, ki jih na predlog Komisije sprejema Svet, v naraščajočem razmerju z Evropskim parlamentom. Komisija in Svet tvorita institucionalni skupek, ki ima vlogo vodenja in upravljanja EU – to, kar na nacionalnem nivoju v parlamentarnih sistemih počno vlade.

Znotraj specifičnih institucionalnih razmerij sem v diplomski nalogi analizirala razmerja moči med Svetom in Komisijo. To razmerje moči je dolgo časa ostalo nejasno opredeljeno, zlasti v pogodbah, ki so jih države članice pripravljale na medvladnih konferencah. Pogodbe so se osredotočale predvsem na pravne vidike posameznih politik in ne toliko na razmerja moči med posameznimi institucijami. V odnosih med Svetom EU in Komisijo ni šlo v tolikšni meri za jasno napisano pogodbeno določila, kot je temu tako v primeru rasti pristojnosti Evropskega parlamenta od Maastrichtske pogodbe naprej. Vloga Sveta EU se je v odnosu do Komisije, sicer v majhnem obsegu, krepila že s pogodbami o EGS in EURATOM, ko je le-ta pridobil pravico dajati soglasje k zakonodajnim predlogom Komisije. »Pogodbi iz leta 1957 sta uveljavili drugačno porazdelitev pristojnosti med Komisijo Evropskih skupnosti in Svetom EU, kakor jo je poznala dotedanja pogodba o ESPJ, saj Komisija po teh pogodbah ni imela enake stopnje zakonodajne pristojnosti kot po pogodbi o ESPJ.« (Grilc in Ilešič 2001, 19)

Po sprejetju Enotnega evropskega akta je Svet posegel v nekatere pristojnosti Komisije. »Uvedena je bila kvalificirana večina pri glasovanju Sveta. Vključen je bil novi člen 100 a, ki spreminja prejšnji člen 100, ki je omogočal, da Svet deluje s konsenzom pri izdaji direktiv za uskladitev zakonodaj ali uredb, ki se nanašajo na delovanje skupnega trga.« (Grilc in Ilešič 2001, 38)

Maastrichtska pogodba ni preslikala obstoječe institucionalne strukture in medsebojnih razmerij med Svetom, Komisijo in Parlamentom iz osrednjega (prvega) v nova stebra (drugega in tretjega). V njih je omejila vlogo Komisije in Parlamenta in zagotovila osrednjo vlogo Sveta EU. V zadevah Evropske gospodarske skupnosti se je v Svetu odločalo s

kvalificirano večino na raznovrstnih področjih, medtem ko je bilo v zadevah, iz dveh novih stebrov, uveljavljeno odločanje s konsenzom (Grilc in Ilešič 2001, 45).

S Pogodbo o Evropski uniji je Svet EU pridobil nove pristojnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike ter na področju pravosodja in notranjih zadev. »Na tem področju so Komisija in države članice lahko le predlagale, vendar Komisija ni imela monopola za predlaganje, pač pa je imela na zasedanjih svetovalni glas. Mnenje Evropskega parlamenta je bilo predvideno le v določenih primerih, pravice do soodločanja pa ni imel. Evropski svet je določil splošne cilje, Svet pa je odločitve sprejemal soglasno, brez sodelovanja Evropskega parlamenta.« (Grilc in Ilešič 2001, 57–58) Današnja delitev dela v EU zahteva stalno navezo med Komisijo, Sekretariatom in predsedujočo v Svetu, ob okrepljeni vlogi Sveta EU.

Razmerje moči med Svetom EU in Evropskim parlamentom odraža naravno tekmovalnost oziroma napetost, ki je posledica trajne in precej uspešne kampanje Parlamenta, da »iztrga iz trdega primeža« Sveta EU povečano zakonodajno in proračunsko moč. »Prvotna funkcija Evropskega parlamenta pred sprejetjem t. i. proračunskih pogodb, to je novel primarne zakonodaje na področju proračuna, je bila zgolj svetovalna. Z istočasnim sprejemom lastnega financiranja Skupnosti je Parlament dobil pomembnejšo vlogo pri odločanju v okviru evropske integracije.« (Grilc in Ilešič 2001, 186) Vlogo sestavljanja in sprejemanja proračuna si mora zato Svet deliti z Evropskim parlamentom. Vloga Sveta EU se je v letih 1971–1972, celo zmanjšala, saj so mu otežili zavračanje amandmajev, predlaganih s strani Parlamenta.

»Od začetne, povsem svetovalne, vloge je Parlament pridobil vedno večje pristojnosti. Od sprejema Enotnega Evropskega akta naprej postaja vedno pomembnejši organ v procesu odločanja, tudi zaradi razširjene uporabe zakonodajnih postopkov.« (Grilc in Ilešič 2001, 179) S predstavitvijo in poenostavitvijo »postopka soodločanja«, z Maastrichtsko pogodbo, se je preoblikoval odnos med Svetom EU in Parlamentom v uradno in neuradno sodelovanje. Lahko bi rekli, da je ta postopek postavil Svet EU in Evropski parlament v enakopraven položaj glede na njuno zakonodajno vlogo. Tu si mora od sedaj naprej Svet deliti zakonodajno vlogo s Parlamentom, pri čemer morata odločati soglasno, drugače pravni akt ni sprejet, kar se v Skupnosti uporablja v večini primerov. V spremenjenem razmerju med Svetom in Evropskim parlamentom se je torej v zadnjih tridesetih letih okrepila vloga Evropskega parlamenta.

V primerjavi z zdajšnjo ureditvijo je potrebno omeniti tudi, da se bo z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe vidno okrepil položaj Evropskega sveta. Močnejši položaj Evropskega sveta lahko razumemo kot nekakšno nadomestilo za oslabljeni položaj Sveta ministrov. Kot organ, ki predstavlja države članice Unije na najvišji ravni in sprejema sklepe s soglasjem, je Evropski svet prevzel vlogo strateškega usmerjanja razvoja Evropske unije.

Najpomembnejše spremembe v institucionalni strukturi Evropske unije pa se obetajo Svetu EU. V primerjavi s sedanjo ureditvijo se bo po Lizbonski pogodbi vloga in moč Evropskega parlamenta povečala, ti dve instituciji pa bosta postali bolj enakopravni pri postopku sprejemanja evropske zakonodaje. Svet vse bolj postaja zgornja zbornica zakonodajnega telesa, v katerem so zastopane države, Evropski parlament pa spodnja zbornica, ki predstavlja državljane Evropske unije. Kljub nekakšni dvodomnosti zakonodajnega telesa Unije pa gre torej kvečjemu le za nepopolno dvodomnost, saj v nekaterih primerih ena zbornica lahko prevlada nad drugo.

Zaključim lahko, da je Svet EU z novimi pogodbami in širitvijo članstva držav članic pridobival na moči in pomenu. Ta povečana vloga je izhajala predvsem iz večje podpore in zaupanja vlad držav članic. Svet EU je v odnosu do Komisije Evropskih skupnosti pridobival na moči, kljub temu da ne gre v tolikšni meri za jasno napisana pogodbeno določila med organoma. O tem pričajo zgoraj navedena dejstva, ki potrjujejo mojo hipotezo o tem, da se je moč Sveta ministrov oz. Sveta EU okrepila v odnosu do Komisije. Od začetne vloge »skrbnika za skladno sodelovanje med Visoko oblastjo in državami članicami,« je Svet EU postal močan zakonodajni in izvršilni organ. S spreminjanjem in dopolnjevanjem temeljnih pogodb se je spreminjala tudi vloga Evropskega parlamenta. Dejstva potrjujejo tudi drugo hipotezo o tem, da se je zakonodajna in politična ter proračunska vloga Parlamenta v zadnjih tridesetih letih okrepila na račun Sveta EU. S spremembami temeljnih pogodb, vse od 70-ih let prejšnjega stoletja dalje, so se torej povečevale pristojnosti na eni strani Sveta ministrov, za katere sta se zavzemali Francija in Velika Britanija, in na drugi strani moč neposredno izvoljenega Evropskega parlamenta, kar je, med drugimi, izrazito podpirala Nemčija.

## 8 LITERATURA

Avsec, Franci. 2005. *Evropsko kmetijsko pravo*. Ljubljana: GV založba.

Arah, Metka. 1995. *Evropska unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah Consulting.

Bohinc, Rado. 2007. *Pravo Evropske unije - temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bohinc, Rado in Bojan Tičar. 2007. *Upravno pravo – splošni del*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.

Bučar, Bojko, ur. 2000. *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Cijan, Rafael, Jurij Toplak in Tadej Dubrovnik. 2005. *Evropska ustava. Pogodba o ustavi za Evropo z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije ob sodelovanju Društva za promocijo demokracije.

Coronna, Marjana. 2005. *Pogodba o ustavi za Evropo*. Maribor: Codex iuris.

Cvikl, Milan M. 2008. *Prenovljeno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Uradni list RS.

European Commission. 2003. *How the European Union works – A citizen's guide to the institutions*. Brussel: European Communities.

Generalni sekretariat Sveta Evropske unije. 2008. *Sestava Sveta EU*. Dostopno prek: [NOREPLY\\_PUBLICINFO@consilium.europa.eu](mailto:NOREPLY_PUBLICINFO@consilium.europa.eu) (11. marec 2008).

Grad, Franc, Igor Kaučič, Sebastian Nerad, Ciril Ribičič in Saša Zagorc. 2009. *Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Grilc, Peter in Tomaž Ilešič. 2001. *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Hayes-Renshaw, Fiona. 1998. The Role of the Council. V *The European Union: How Democratic Is It?*, ur. Svein S. Andersen in Kyell a Eliassen, 143-163. New Delhi: Thousand Oaks.

--- 2006. The Council of Ministers. V *The institutions of the European Union*, ur. John Peterson, 60-77. New York: Oxford.

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

Kruschitz, Doris. 2002. Institucije in organi Evropske unije. V *Slovenija in Evropska unija*, ur. Bogomil Ferfila, 443-486. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lampe, Rok, Simona Drenik in Neža Grasselli. 2008. *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. Maribor: Doba Epis.

Lewis, Jeffrey. 2006. National Interests – Coreper. V *The institutions of the European Union*, ur. John Peterson, 60-77. New York: Oxford.

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

Novak, Marko. 2003. *Delitev oblasti. Medigra prava in politike*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Nugent, Neill. 1999. *The government and politics of the EU*. London: The Macmillan Press Ltd.

*Pravni terminološki slovar*. 1999. Ljubljana: ZRC.

P. McGiffen, Steven Paul. 2005. *The European Union: a critical guide*. London: Ann Arbor.

Phinnemore, David in Lee McGowan. 2002. *A dictionary of the EU*. London in New York: Europa Publications.

Sruk, Vlado. 1995. *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorje.

SSKJ. 2008. Ljubljana: DZS.

Tomšič, Matevž. 2002. *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Tratnik, Matjaž, Aleš Ferčič in Maja Ferlinc. 2004. *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorje.

Urad vlade za komuniciranje. 2008a. *Zakonodajni postopki*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/pravni-red/zakonodajni-postopki/soodlocanje/> (11. november 2008).

--- 2008b. *Proračunski postopek*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/proracun/proracunski-postopek/> (11. november 2008).

--- 2008c. *Predsedovanje Sveta EU*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/institucije/svet-eu/predsedovanje-svet-eu/> (11. november 2008).

Evropa. 2007. *Svet EU*. Dostopno prek: [http://europa.eu/institutions/inst/council/index\\_sl.htm/](http://europa.eu/institutions/inst/council/index_sl.htm/) (21. maj 2007)

--- 2008. *Naloge Sveta EU*. Dostopno prek: [http://www.eu2008.si/si/The\\_Council\\_Presidency\\_/What\\_is\\_the\\_Presidency/index.html](http://www.eu2008.si/si/The_Council_Presidency_/What_is_the_Presidency/index.html) (11. marec 2008).