

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Andreja Kerč

**PRIMERJAVA PROCESA FEDERALIZACIJE V ZDRUŽENIH
DRŽAVAH AMERIKE IN EVROPSKI UNIJI**

MAGISTRSKO DELO

Mentor: izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

Ljubljana, 2007

KAZALO

1 UVOD	4
1.1 Metodološka izhodišča magistrskega dela	6
1.2 Cilji magistrskega dela	6
1.3 Hipoteze	7
1.4 Metodologija dela	7
2 ZVEZA DRŽAV	8
2.1 ZDA	10
2.1.1 Kratek zgodovinski pregled	10
2.1.2 13 kolonij na poti k neodvisnosti	13
2.1.2.1 Konfederacija	18
2.1.3 Konvencija	20
2.1.3.1 Izhodišča, cilji	20
2.1.3.2 Sestava	21
2.1.3.3 Razprava	22
2.1.3.4 Sprejetje sklepnega dokumenta	26
2.2 EU	28
2.2.1 Kratek zgodovinski pregled	28
2.2.2 EU na razpotju	35
2.2.3 Konvencija	37
2.2.3.1 Izhodišča, cilji	38
2.2.3.2 Sestava	39
2.2.3.3 Razprava	40
2.2.3.4 Sprejetje sklepnega dokumenta	43
2.3. Primerjava razvoja ZDA in EU od združitve do konvencije	45
3 USTAVA	49
3.1 ZDA	50
3.1.1 Ustava konfederacije	51
3.1.2 Sprejetje ustave	53
3.1.3 Struktura	54
3.1.4 Temeljne značilnosti	55
3.1.5 Bill of Rights	57
3.2 EU	58
3.2.1 Potreba po ustavi	58
3.2.2 Primarno pravo	60
3.2.2.1 Ustanovitvene pogodbe	60
3.2.2.2 Dopolnitve ustanovitvenih pogodb	61
3.2.2.3 Pogodbe sklenjene s tretjimi državami	61
3.2.3 Sekundarno pravo	61
3.2.4 Primarni pravni viri kot ustavna listina	63
3.2.5 Pogodba o Ustavi za Evropo	64
3.2.6 Sprejetje Pogodbe	66
3.2.7 Struktura	67
3.2.8 Temeljne značilnosti	69
3.3. Ustava vs. pogodba	71

4 VPLIV PRIMARNIH PRAVNIH VIROV NA FEDERALNE ENOTE OZ. DRŽAVE

ČLANICE.....74

4.1 ZDA.....	74
4.1.1 Federalno načelo	74
4.1.2 Implementacija v federalnih enotah	75
4.1.2.1. Primarno pravo.....	77
4.2 EU.....	77
4.2.1 Pravo EU – nov pravni red.....	77
4.2.2 Načelo avtonomnosti.....	80
4.2.3 Načelo primarnosti	81
4.2.4 Načelo neposredne uporabnosti	83
4.2.4.1 Neposredna uporabnost primarnih pravnih virov.....	85
4.2.4.2 Neposredna uporabnost sekundarnih pravnih virov.....	85
4.2.5 Implementacija načel v državah članicah.....	87
4.2.5.1 Prvotne države članice	89
4.2.5.2 Države, ki so se Skupnosti priključile kasneje.....	89
4.2.6 Monistična in dualistična koncepcija.....	90
4.2.6.1 Pravo Evropske skupnosti	91
4.2.6.2 Monistični koncept.....	91
4.2.6.3 Dualistični koncept.....	92
4.3 Primarnost prava v ZDA in EU.....	92

5 ORGANIZIRANJE OBLASTI94

5.1 ZDA.....	96
5.1.1 Ustava kot temelj federacije.....	99
5.1.2 Delitev oblasti	100
5.1.2.1 Zakonodajna oblast	100
5.1.2.2 Izvršna oblast.....	102
5.1.2.3 Sodna oblast	104
5.1.3 Delitev pristojnosti	106
5.2 EU.....	109
5.2.1 Ali je EU sploh lahko država?.....	111
5.2.2 Delitev oblasti	114
5.2.2.1 Zakonodajna oblast	115
5.2.2.2 Izvršna oblast.....	119
5.2.2.3 Sodna oblast	121
5.2.3 Delitev pristojnosti	123
5.2.4 Pravna subjektiviteta	125
5.2.5 Pogodba o Ustavi za Evropo	126
5.2.6. Reformna pogodba	130
5.3. Primerjava federalnih načel delitve oblasti ter delitve pristojnosti v ZDA in EU	131

6 SKLEP.....134

7 VIRI138

7.1 Literatura	138
7.2 Pravni viri.....	142
7.3 Ostali viri.....	143
7.4 Internet	144

1 UVOD

V nalogi se bomo osredotočili na primerjavo dveh procesov združevanja ter oblikovanja političnega ustroja. Primerjali bomo procesa federalizacije v Združenih državah Amerike ter v Evropski uniji.

Proces federalizacije Združenih držav Amerike se je odvijal v kontekstu vojne za neodvisnost ter pod pritiski emancipatornega boja. Američani so se na pritiske britanske vlade odzvali s sklicem prvega in drugega kongresa v Philadelphii (kontinentalni kongres) v letih 1774 in 1775. Na drugem kontinentalnem kongresu so 4.7.1775 sprejeli Deklaracijo o neodvisnosti. Po razglasitvi neodvisnosti se je 13 nekdanjih kolonij, kot samostojnih držav na podlagi lastnih ustav, združilo v konfederacijo.

V Evropski uniji je sicer že pred obema svetovnima vojnama obstajala želja po združevanju, le ta pa se je še povečala po koncu druge svetovne vojne. Evropske skupnosti, ki so nastale kot odgovor na ameriške zahteve po združevanju Evropskih držav so skozi svojo zgodovino (o)krepile sodelovanje, sprva le na gospodarskem, kasneje pa tudi političnem področju.

Običajno je delitev pristojnosti med federalno oblastjo ter oblastjo federalnih enot določena s federalno ustavo, le ta pa je najvišji zakon v državi ter ima primat nad ustavami posameznih enot, članic zveze. V drugem delu bomo analizirali temeljne pravne dokumente. S politološkega vidika bomo odgovorili na vprašanje, kakšni so bili razlogi za sprejetje le teh ter, kakšen vpliv imajo na oblikovanje političnega sistema zveze/integracije. Predstavili bomo strukturo ter temeljne značilnosti primarnih pravnih dokumentov.

Zvezna konvencija, ki se je v Philadelphii sestala maja 1787 je bila pooblaščenca za dodajanje amandmajev h Konfederacijskim členom, ki jih je leta 1776 izdelal J. Dickinson. Delegati, ki so se konvencije udeležili, pa so na njej dejansko oblikovali novo obliko vladavine.

Evropska unija se je danes znašla na razpotju med tem, ali bo postala federalna oziroma konfederalna država ali bo propadla. Da bi bila Evropska unija bolj demokratična, učinkovita in transparentna, bi bile potrebne številne izboljšave tudi v

njenem pravnem redu. Zato bomo poskušali odgovoriti na vprašanje, kakšen je pravni red Evropske unije ter, ali znotraj Evropske unije že lahko govorimo o obstoju ustavnega dokumenta.

Primerjali bomo konvenciji, iz katerih sta tako v Združenih državah Amerike kot v Evropski uniji izšla sklepna dokumenta, ki naj bi definirala politični ustroj zveze, določila njene pristojnosti ter razdelila oblast. Sklepni dokument Philadelphijske konvencije, Ustava ZDA, danes velja za najstarejšo pisano ustavo, ki je določila nov politični ustroj ter služi kot vzor pri pisanju številnih novih ustav. Nasprotno pa je sklepni dokument evropske Konvencije doživel revizijo na medvladni konferenci, kar jasno kaže na to, da so znotraj Evropske unije še vedno države članice tiste, ki držijo moč političnega odločanja v svojih rokah in le tega ne nameravajo prenesti na naddržavno oblast.

Pregledali bomo vpliv primarnih pravnih virov na države članice. Preverili bomo, ali se skozi vrhovnost in neposredno uporabnost pravnih virov udejanja federalno načelo.

Federalizem deli politično moč in suverenost med nacionalno vlado in države. Zadeva skorajda vse sfere, ki jih ureja ustava – pravice in svoboščine posameznikov, uveljavljanje zakonov, delitev oblasti, delitev pristojnosti, pa tudi diskriminacijo, volilno pravico, socialno skrbstvo, zasebnost,...

V Združenih državah Amerike so na Philadelphijski konvenciji, po vzoru Montesqueja, sprejeli tripartitno delitev oblasti, vsaka oblast ima jasno določene pristojnosti in naloge, svojo oblast pa izvaja samostojno in neodvisno od drugih vej oblasti. Znotraj Evropske unije delitev oblasti ni povsem jasna, trenutno obstajata kar dve instituciji, ki bi lahko postali nosilca zakonodajne oblasti. O najpomembnejših stvareh se v Uniji še vedno odloča na meddržavni ravni, dejansko evropske institucije svojih nalog ne morejo izvajati brez privoljenja držav članic.

Ameriški federalni sistem je necentraliziran, pristojnosti so jasno razdeljene med zvezno, državno in lokalno oblast. Ustava jasno določa pristojnosti zvezne oblasti, te pristojnosti pa so s sodno interpretacijo dobile širši pomen. Nasprotno je jasno, da države članice Evropske unije niso pripravljene prenesti dela svoje suverenosti ter

pristojnosti na naddržavno raven, prav tako pa tudi razmejitev pristojnosti ni jasno določena.

V sklepu bomo poskušali ugotoviti, ali proces, ki poteka v Evropski uniji, lahko primerjamo s procesom, ki se je ob razglasitvi neodvisnosti odvijal v Združenih državah Amerike. Preverili bomo, ali je znotraj Evropske unije že mogoče govoriti o udejanjanju federalnega načela ter, kakšna ureditev se EU obeta v prihodnje.

1.1 Metodološka izhodišča magistrskega dela

Pri proučevanju procesa federalizacije v Združenih državah Amerike in Evropski uniji bomo uporabili obstoječo znanstveno literaturo, ki jo v grobem lahko razdelimo v dve zvrsti. Prva zvrst bo obsegala temeljno politološko literaturo s področja federalizma, delitve oblasti ter oblikovanja države. Druga zvrst znanstvene literature bo obsegala pravno literaturo s področja ustavnega prava, prava ZDA ter prava ES/EU. Pregledali in primerjali bomo tudi primarne pravne vire ES/EU ter Ustavo ZDA.

S teoretskega vidika bomo soočili temeljna načela federalizma. Primerjali bomo ustanovitev zveze, razloge ter sam potek združevanja, sprejetje temeljnih pravnih dokumentov in njihov vpliv na države članice, določila primarnih pravnih virov, načelo delitve pristojnosti ter delitve oblasti.

1.2 Cilji magistrskega dela

V nalogi bomo poskušali na sistematičen način proučiti proces federalizacije, ki se je odvijal pred več kot 200 leti v Združenih državah Amerike. Omenjeni proces bomo primerjali s procesom, ki poteka v Evropski uniji od začetka združevanja držav v Evropskih skupnostih pa do trenutnih razprav o njenem nadaljnjem ustroju.

Poskušali bomo odgovoriti na vsa tista vprašanja, ki se zastavljajo ob politološkem premisleku o procesu federalizacije v Evropski uniji. Zanimalo nas bo predvsem, ali gre pri ponovni opredelitvi pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami za uporabo federalnih načel, ali bo Evropska unija izoblikovala tripartitno delitev oblasti po vzoru Združenih držav Amerike, kakšen je vpliv prava Evropske unije na notranji pravni red držav članic.

Skozi preverjanje domnev bomo poskušali ugotoviti, kaj prinaša Pogodba o Ustavi za Evropo ter kakšen politični ustroj se obeta Evropski uniji v prihodnje.

1.3 Hipoteze

V nalogi bomo poskušali ugotoviti, ali je znotraj Evropske unije že mogoče govoriti o udejanjanju federalnega načela ter, kakšna ureditev se Evropski uniji obeta v prihodnje. Zato smo postavili sledeče hipoteze:

H1 – Delitev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami temelji na federalnih načelih.

H2 – V Evropski uniji obstaja formalna razdelitev zakonodajne, izvršne in sodne veje oblasti.

H3 – Pravo Evropske unije prevladuje nad pravom držav članic.

H4 – Pogodba o Ustavi za Evropo ustanavlja federalno državo.

1.4 Metodologija dela

Pri izdelavi naloge bomo uporabili metodo analize uradnih pisnih virov, s pomočjo katerih bomo analizirali politični ustroj ZDA in EU.

Analiza primarnih in sekundarnih virov bo uporabljena pri opredelitvi temeljnih federalnih načel ter temeljnih pojmov, kot so federalizem, federacija, unija, ustava, država in drugi.

S primerjalno metodo bomo ugotavljali, ali obstajajo podobnosti med procesom federalizacije, ki se je v ZDA odvijal pred več kot 200 leti ter procesom oblikovanja nove politične ureditve, ki se po Laekenski medvladni konferenci, predvsem pa med in po Konvenciji o prihodnosti Evropske unije odvija v EU. Pri tem bomo soočili temeljna načela federalizma ter primerjali, kakšna je njihova uporaba v Združenih državah Amerike in Evropski uniji.

Z zgodovinsko metodo bomo opisali nastanek posamezne zveze – federacije ZDA in Evropske unije ter njun razvoj. Z metodo deskripcije bomo opisali trenutni ustroj Evropske unije.

2 ZVEZA DRŽAV

Oblika državne ureditve je odvisna od pravne samostojnosti organizacijskih delov, ki državo tvorijo, ter pravnih razmerij, ki so vzpostavljena med njimi.

Zveza držav predstavlja najosnovnejšo obliko povezovanja oziroma združevanja med dvema ali več suverenimi državami.

O zvezni državi govorimo, če le ta sestoji iz dveh ali več politično-teritorialnih enot. V njo je združenih več federalnih enot, ki ohranjajo svojo družbeno integriteto, a hkrati na ravni federacije uresničujejo tiste interese, ki so jim skupni in jih združujejo v širšo skupnost. (Kušej in drugi, 1989: 66)

Med bistvene značilnosti zveze štejemo:

- temelji izključno na pogodbi,
- pogodba določa pravno razmerje med pogodbenicami,
- pogodba določa cilje zveze,
- pogodba določa trajanje zveze,
- pogodbene strani so med sabo povezane in imajo obveznosti samo v mejah sklenjene pogodbe.

Pri zvezah gre najpogosteje za sodelovanje med državami na gospodarskem, političnem in/ali vojaškem področju. Države pogodbenice se lahko povežejo tudi zaradi urejanja točno določenih vprašanj skupnega pomena.

Stopnjo integracije po de Witteu lahko merimo skozi aspekt socialne interakcije, političnega odločanja in skupne identitete ali zavesti. (glej Wallace, 1990: 192)

Konfederacija predstavlja pogodbeno razmerje med neodvisnimi in suverenimi državami, ne pa nove državne organizacije in državne oblasti, ki bi bila nad članicami, in bi jim lahko zapovedovala.

Za konfederacijo so značilni sledeči elementi:

- je združenje dveh ali več popolnoma neodvisnih držav,
- pravno osnovo skupnosti predstavlja mednarodna pogodba,
- pogodbeno sodelovanje se opravlja po posebej oblikovanem skupnem centralnem organu,
- centralni organ navadno sestavljajo predstavniki posameznih držav članic, ki delujejo v interesu nacionalnih vlad.

Konfederacija je torej zgolj zveza suverenih držav, ki temelji na mednarodni pogodbi. V njej so vsi pomembni dogovori in odločitve sprejeti enoglasno, sprejete odločitve, ki postanejo zavezujoče šele ob ratifikaciji, pa izvršuje vsaka članica zveze samostojno.

Vse danes najpomembnejše federacije so bile sprva konfederacije, v katerih pa je obstajal vse večji interes po združevanju in skupnem upravljanju. Federacija je najbolj značilna oblika federalizma.

Za federacijo so značilni sledeči elementi:

- temelji na ustavi,
- centralni organ ima značaj zakonodajnega telesa,
- obstaja skupna država v pravnem pomenu besede.

V federacijah države članice (zvezne države) del lastne suverenosti prenesejo na skupne institucije federacije. V vseh federacijah obstajata dve ravni oblasti – zvezna in federalna.

S federalnim sistemom razumemo skladen obstoj močne centralne vlade in podobno močnih in neodvisnih državnih vlad. (Hawkins, 1983:90)

Zapletenost federalnih oblik so poskušali opisati predvsem sledeči pristopi:

- dualni federalizem – poudarjanje neodvisnosti in koordinacije dveh stopenj oblasti v federaciji,
- kooperativni federalizem – glavno značilnost federalizma vidi v soodvisnosti obeh stopenj oblasti,
- pogajalsko-pogodbeni federalizem – sugerira kompromisno sprejemanje rešitev problema tekmujočih prioritiet sestavnih delov federacije.

(Brezovšek, 1990)

2.1 ZDA

2.1.1 Kratek zgodovinski pregled

Prvotni prebivalci ozemlja, ki ga danes poznamo kot Združene države Amerike so bili Indijanci. »Ocene o številu prvotnih Američanov, ki so živeli na območju današnjih Združenih držav ob začetku evropske kolonizacije, se gibljejo med 2 in 18 milijonov prebivalcev.« (Cincotta, 2002: 9). Indijanska kultura je bila predvsem ustna.

Leta 1492 je ob obali pristal Krištof Kolumb, leta 1497 pa je v novi Fundlandiji pristal John Cabot. Cabot je potoval kot odposlanec britanskega kralja, njegovo potovanje pa je postalo pomembno pri uveljavljanju britanskih zahtev po Severni Ameriki.

Prva raziskovanja notranjosti območja so se začela po letu 1513, ko so španski pomorščaki pod vodstvom Juana Ponca de Leona pristali na obali Floride. Španci so svoj položaj na tem območju še utrdili po zavzetju Mehike leta 1522. V prvi polovici 16. stoletja so si sledila španska raziskovanja Novega sveta, pod vodstvom Ameriga Vespuccija, Hernanda de Sota in Francisca Coronada.

Medtem, ko so Španci pritiskali z juga, so severni del današnjih Združenih držav Amerike odkrivali pomorščaki pod francosko zastavo, med njimi Giovanni de Verazzano in Jacques Cartier. Prav Cartierjeve odprave vzdolž reke sv. Lovrenca so bile podlaga francoskim zahtevam po Severni Ameriki in so trajale vse do leta 1763.

Prva trajna evropska naselbina v današnjih Združenih državah Amerike je bilo mesto St. Augustine, ki ga je na severni obali Floride ustanovil poveljnik španskih sil Pedro Menendez.

Za prva desetletja 17. stoletja je bila značilna velika plima priseljevanja evropskega prebivalstva na območje Severne Amerike. »Večina evropskih priseljencev je svoje domovine zapuščala bodisi zaradi tega, da bi se izognili političnemu pritisku ali da bi si našli prostor za svojo vero, bodisi zaradi pustolovščin in priložnosti, ki jih doma niso imeli.« (Cincotta, 2002: 13) Vse do 18. stoletja so priseljenci svoje naselbine gradili ob zahodni obali.

Prelomni trenutek v zgodovini Severne Amerike je leto 1607, ko je bila ustanovljena prva britanska kolonija v Jamestownu. Ustanovljena je bila na podlagi listine, ki jo je

podelil kralj Jakob I. Virginjski. Skupina Britancev se je na podlagi listine odpravila v Chespeaski zaliv, znotraj skupine pa se je najbolj uveljavil stotnik John Smith. Po letu 1606 je kolonija zaradi anarhije in bolezni, ki je umorila večino prvotnih priseljencev, začela propadati. Kljub temu, da si je kolonija zaradi pridelave tobaka, ki je postal njen osrednji vir dohodkov, opomogla, je bila umrljivost zaradi bolezni in indijanskih napadov zelo visoka. Leta 1624 je britanski kralj razpustil Virginjsko družbo in ustanovil kraljevo kolonijo.

Leta 1620 si je skupina leydenskih puritancev (skupina separatistov-radikalna puritanska sekta, ki je leta 1607 iz Anglije odšla v Leyden) pri Virginjski družbi zagotovila pravico do zemlje in se z ladjo Mayflower odpravila v Virginijo. Pristali so v Novi Angliji na rtu Cod. Zasnovali so Mayflowerski dogovor, formalni dogovor, oprt na pravične in enake zakone, ki so jih oblikovali po njihovi volji izbrani voditelji.

Leta 1630 so na obalo zaliva Massachusetts prišli novi priseljenci, večina med njimi je bila puritancev, ki so imeli za ustanovitev kolonije dovoljenje kralja Karla I. Vodil jih je John Winthrop. Izseljenci, ki so ustanovili kolonijo Massachusetts Bay so s seboj prinesli tudi listino, v kateri je bilo določeno, da ima oblast Generalno sodišče, sestavljeno iz svobodnjakov, ki so morali biti člani puritanske cerkve. Guvernerja, število let je bil to kar John Winthrop, je izbralo Generalno sodišče. Uprava te kolonije je imela svoj sedež v Massachusettsu in ne v Angliji.

Leta 1636 je Roger Williams na Rhode Islandu ustanovil prvo ameriško kolonijo, ki je bila popolnoma neodvisna od cerkve in države, v koloniji pa je veljala verska svoboda. V zgodnjih 30. letih 17. stoletja so številni zapuščali versko strogo kolonijo Massachusetts Bay in se naseljevali ob plodni rečni dolini Connecticuta. V novih skupnostih je bila verska pripadnost kot pogoj za volilno pravico izključena, s čimer je volilno pravico dobilo večje število ljudi.

Leta 1624 so Nizozemci od krajevnih Indijancev kupili otok Manhattan in ga preimenovali v Novi Amsterdam. Spodbujali so obliko fevdalne aristokracije, imenovano *patroonska* ureditev, po kateri je lahko vsak delničar ali *patroon*, ki je za več kot 4 leta na svojo posest privedel 50 odraslih ljudi dobil 25 km dolgo zemljišče ob reki, izjemne privilegije pri lovu in ribolovu in civilno ter kazensko sodno oblast na svojih posestvih. Prve take posesti so bile ob Hudsonovi reki ustanovljene leta 1630.

Leta 1632 je družina Calvert pridobila listino od kralja Karla I. za ozemlje severno od reke Potomac, to ozemlje je kasneje postalo država Maryland.

Prvi poskus regionalnega povezovanja evropskih kolonistov je bila združitev Massachusetts Baya, Plymoutha, Connecticuta in New Heavena v Konfederacijo Nove Anglije leta 1643.

1675 je izbruhnila Baconova vstaja, ki predstavlja prvi pomemben upor proti kraljevi oblasti v kolonijah. Povod zanjo je bil spopad med Virginijskimi mejaši in Indijanci iz plemena Susquehannock.

Po letu 1660 so se Britanci pod vodstvom Karla II. ponovno bolj posvetili kolonijam v Severni Ameriki. Na novo so ustanovili naselja v obeh Karolinah, izgnali Nizozemce iz Nove Nizozemske ter ustanovili nove lastniške kolonije v New Yorku, New Jerseyju, Delawareu in Pensilvaniji. Nova Nizozemska je padla leta 1664, vendar so nizozemski naseljenci lahko obdržali svojo lastnino in ohranili svojo vero.

Na območje Severne Karoline so prvi priseljenci prišli v 50. letih 17. stoletja iz Virginije. Prvi lastninski guverner je prispel leta 1664, prvo mesto pa je bilo zaradi odročnosti območja ustanovljeno šele čez 40 let s prihodom francoskih hugenotov.

Na območje Južne Karoline so prvi kolonisti iz Nove Anglije in z Barbadosa prispeli leta 1670. Imeli so izdelan sistem uprave, na katerega je močno vplival John Locke.

Pensilvanijo je leta 1681 ustanovil William Penn, ki je od kralja Karla II. dobil kos ozemlja zahodno od reke Delaware. Za novo kolonijo je Penn dejavno novačil verske odpadnike iz Anglije in s kontinenta, kvekerje, menonite, amiše, moravce in baptiste.

Zadnja od 13. kolonij je bila naseljena Georgia, ki so jo ustanovili leta 1732. Sprva je bila kolonija pribežališče za revne odpuščene kaznjence.

»Vse kolonije razen Georgie so nastale kot družbe delničarjev ali kot fevdalna gospostva, izhajajoča iz listin, ki jih je podeljevala angleška krona.« (Cincotta, 2002:38) Kralj je z listinami neposredno suverenost nad novimi ozemlji prenesel na delniške družbe in na lastnike ter pričakoval, da bo imela družba sedež v Angliji. Kolonije pa se angleški kroni niso čutile podrejene, temveč so bile z oblastmi v Londonu le rahlo povezane.

Mayflowerski dogovor, ki so ga sklenili romarji, da bi »se združili v civilno politično telo za naše boljše vodstvo in varstvo ... ter krepostno o tem izdajali določbe in ustvarili pravične in enakopravne zakone, predpise, akte, konstitucije in dolžnosti ... kot bo najbolj prikladno in primerno za splošno dobrobit kolonije...« (Cincotta, 2002: 39) je zasnoval sistem samoupravljanja, kljub temu, da za to niso imeli pravnega temelja.

Družba Massachusetts Bay je pridobila pravico, da se sama upravlja in oblast je ostala v rokah prebivalcev kolonije. Connecticut in Rhode Island sta svoj politični sistem zasnovala po zgledu Plymoutha. Samouprava kolonij ni bila uvedena le v dveh primerih – v New Yorku, kjer je bila oblast podeljena yorškemu vojvodi, kasneje angleškemu kralju Jakobu II. ter v Georgiji, kjer je bila oblast podeljena skupini zaupnikov, vendar je morala tudi v teh kolonijah zaradi pritiska priseljencev oblast kmalu popustiti.

Sredi 17. stoletja so bili Angleži zaposleni z dogajanjem doma (državljska vojna, puritanska država Oliverja Cromwella, protektorat) in niso mogli izvajati učinkovite kolonialne politike. Situacija se ni izboljšala niti po restavraciji Karla II. in dinastije Stuart.

Leta 1685 je kralj Jakob II. odobril predlog, da bi ustanovili dominion Nove Anglije in podredili kolonije južno od New Jerseyja njegovi oblasti. To podrejanje je prekinila Slavna revolucija. Listina svoboščin in Tolerančna listina, ki sta izšli iz Slavne revolucije leta 1689 sta potrdili svobodo veroizpovedi za kristjane in omejili kraljevo oblast. Slavna revolucija je prav tako potrdila vrhovnost parlamenta. Guvernerji v kolonijah so poskušali pridobiti moč, kakršno je kralj izgubil v Angliji.

V zgodnjem 18. stoletju so kolonialna zakonodajna telesa imela pravico do glasovanja o davkih in izdatkih ter pravico do zakonske pobude.

2.1.2 13 kolonij na poti k neodvisnosti

Zveza ameriških kolonij je bila ustanovljena na Albanyjskem kongresu, ki je potekal od 19.6 do 10.7. 1754. V osnutku, ki ga je pripravil Benjamin Franklin je bilo zapisano, da mora »predsednik, ki ga imenuje kralj, sodelovati z velikim svetom delegatov, izbranih na skupščinah, vsaka kolonija pa ima proporcionalno toliko

predstavnikov, kolikor finančno prispeva v skupno blagajno. Ta organ naj bi bil zadolžen za obrambo, za odnose z Indijanci in za trgovino in naseljevanje na zahodu, imel pa je tudi oblast, da predpiše davke.« (Cincotta, 2002:43)

Kolonije Franklinovega načrta niso sprejele, saj niso želele pravice do obdavčevanja ter nadzora nad zahodnimi ozemlji prenesti na osrednjo oblast.

Po vojnah med Francijo in Anglijo v Evropi in na Karibih, je leta 1754 prišlo do oboroženega spopada med francosko vojsko ter virginijsko milico tudi na ozemlju zdajšnjih ZDA. Po Pariškem miru, podpisanem leta 1763 je Francija Britancem predala celotno Kanado, Velika jezera in gornjo dolino reke Mississippi. Britansko ozemlje v Severni Ameriki se je tako podvojilo in britanska krona se je morala soočiti z vprašanjem upravljanja svojega imperija.

Anglija in Amerika sta se dejansko začeli razhajati šele po letu 1763. Posledica francosko-indijanske vojne je bila, da je Anglija potrebovala novo imperialno ureditev. V šestdesetih letih 18. stoletja so bile kolonije vajene precejšnje neodvisnosti in so, osvobojene francoskega pritiska, zahtevale še več svobode. Da bi angleški parlament vpeljal novi sistem ter da bi poostril nadzor, se je moral spopasti s kolonisti.

Različne kolonije so zahtevale pravico do širitev svojih meja na zahod, Britanska vlada pa se je bala, da bi taka širitev izzvala vojne z Indijanci. S kraljevim razglasom leta 1763 so celotno zahodno področje med Allegheni na Floridi, reko Mississippi in Quebecom pridržali za staroselce. Razglas je pri kolonistih naletel na nasprotovanje, saj so v njem videli nasprotovanje njihovi temeljni pravici do zasedbe in poselitve zahodnih ozemelj. Britanci so potrebovali tudi več denarja za vzdrževanje svojega rastočega imperija. S strožjo osrednjo administracijo, ki bi šla v škodo kolonialne samouprave, so želeli od prebivalcev kolonij izvleči prihodke za državno blagajno. Prvi korak v vpeljevanju novega finančnega sistema je bila odprava melasnega zakona iz leta 1733, ki ga je leta 1764 nadomestil zakon o sladkorju. Davek, ki ga je nalagal zakon o sladkorju, in ukrepi za njegovo izvajanje, so povzročili zmedo med trgovci v Novi Angliji. Leta 1764 je angleški parlament sprejel odlok o denarju, da bi preprečili papirnim vrednotnicam, ki bi jih izdajali v katerikoli angleški koloniji, da bi

postale zakonito plačilno sredstvo. Nastanitveni zakon, sprejet leta 1765 je od kolonij zahteval, da zagotovijo preskrbo in vojašnice za kraljeve čete.

Največji organiziran odpor je sprožil odlok o kolkih, ki je nalagal, da mora biti na vseh časnikih, plakatih, dovoljenjih, zadolžnicah ali drugih pravnih dokumentih nalepljen kolek, tako zbrani denar pa naj bi se porabil za obrambo, zaščito in varnost kolonij.

Poleti 1765 so se vodilni možje organizirali v organizaciji *Sinovi svobode*, trgovina z matično domovino pa je drastično upadla. Virginijski meščanski svet je razglasil, da imajo prebivalci Virginije enake pravice kot Angleži in jih tako lahko obdavčijo le njihovi predstavniki.

Massachusettska skupščina je pozvala kolonije, naj imenujejo delegate v tako imenovani Kongres o odlokih o kolkih, ki se je sestal oktobra 1765 v New Yorku. Na njem naj bi pretehtali zahteve po ločitvi kolonij od kralja in parlamenta. Sprejeli so resolucijo, v kateri je bilo rečeno, da »jim po zakonski poti še nikoli nihče ni nalagal davkov, razen njihova veljavna zakonodajna oblast in jim jih tudi ne bo...«, ter da kaže odlok o kolkih »... jasno namero izničiti pravice in svoboščine kolonistov«. (Cincotta, 2002:63-64)

Tako formulirana vsebina je merila na vprašanje predstavnikov. Ameriški voditelji so se postavili na stališče, da imajo edino zakonito razmerje s krono ter, da imperialni parlament ne obstaja. Trdili so, da angleški parlament nima več pravice postavljati zakonov kolonijam.

Leta 1766 je parlament preklical odlok o kolkih ter preoblikoval zakon o sladkorju. Hkrati je sprejel dodatek k deklarativnemu odloku, ki parlamentu zagotavlja izdajo zakonov, ki zavezujejo kolonije.

Leta 1767 je britanski državni zakladnik Townshend oblikoval nov davčni program. Z njim naj bi učinkoviteje pobirali davke, predpisane za trgovanje z Ameriko, v ta namen pa so poostri tudi carinske postopke. Davčni program je olajšal davke na uvoz kolonialnega papirja, stekla in svinca ter na izvoz britanskega čaja v kolonije. »Philadelphijski pravnik Dickinson je kot odgovor dokazoval, da parlament sicer ima pravico uravnavati trgovino v imperiju, nima pa pravice obdavčevati kolonij ne glede na to, ali so davki zunanji ali notranji.« (Cincotta, 2002:65) Trgovci so se ponovno

začeli zbirati v protiuvoznih združenjih ter prepričevati ljudi, naj kupujejo domače proizvode.

Novi odloki so v Bostonu privedli do nasilja, zaradi katerega so Britanci tja poslali dva regimenta vojakov, da bi zaščitili svoje carinske pooblaščenca. 5.3.1770 so nasprotja med meščani in britanskimi vojaki prerasla v nasilje, ki ga pogosto imenujejo kar *bostonski pokol*. Ob tako močnem nasprotovanju kolonistov se je britanski parlament leta 1770 odločil ukiniti vse Townshendove davke, z izjemo tistega na čaj.

V času triletnega zatišja so si radikali pod vodstvom Samuela Adamsa še vedno prizadevali za nasprotovanje britanski oblasti, njihov temeljni cilj pa je bila neodvisnost. Leta 1772 je Adams prepričal bostonski mestni shod, da je izvolil korespondenčni komite, s katerim bi se postavile pravice in pritožbe kolonistov. Po zgledu Bostona so komiteje ustanovili v vseh kolonijah, komiteji pa so predstavljali temelj učinkovite revolucionarne organizacije.

Leta 1773 je britanska vlada Vzhodnoindijski družbi dovolila, da lahko neposredno zalaga trgovce na drobno in zaobide kolonijske trgovce na debelo. S tem so ogrozili neodvisne kolonialne trgovce, hkrati pa so dali Adamsu in njegovim somišljenikom v roke vnetljiv povod. V Bostonu so se predstavniki Vzhodnoindijske družbe kolonistom postavili po robu in se ob podpori kraljevega guvernerja pripravljali na prevzem prihajajoče ladijske pošiljke. 16.12.1773 je prišlo do tako imenovane *Bostonske čajanke*, ko se je skupina radikalov pod vodstvom S. Adamsa povzpela na krov zasidranih britanskih ladij ter zmetala ves čaj v morje. Uradno britansko stališče je Bostonsko čajanko obsodilo ter sprejelo nekaj odlokov – zaprli so bostonsko pristanišče, dokler ne bi plačali čaja, prepovedali so vse mestne shode brez guvernerjeve odobritve, sprejeli so odlok o nastanitvi, odlok o Quebecu... Ti odloki so spodbudili druge kolonije, da so priskočile na pomoč Massachusettsu.

Na pobudo virginijskega meščanskega sveta so se predstavniki kolonij sešli 5. septembra 1774 v Philadelphii, da bi se »posvetovali o sedanjem nezavidljivem položaju v kolonijah« (Cincotta, 2002:69). Na tako imenovanem prvem celinskem kongresu so sprejeli vrsto resolucij, med njimi resolucijo o pravici kolonistov do življenja, svobode in lastnine ter resolucijo o pravici okrožnih zakonodajnih teles, po kateri lahko vpeljejo vse vrste davkov in obliko notranje ureditve. Na kongresu se je

formirala Celinska zveza, ki je prevzela vodstvo v kolonijah in spodbujala nove krajevne organizacije, naj opravijo z ostanki kraljeve oblasti.

Angleški kralj Jurij III. ni nameraval popuščati kolonijam in septembra 1774 je zapisal: »Kocka je padla. Kolonije se morajo ali pokoriti ali zmagati.« (Cincotta, 2002: 70)

19.4.1775 je angleški general Gage s svojimi vojaki odšel v vas Lexington, kjer naj bi kolonisti zbirali smodnik in vojaške zaloge. V spopadu z minutniki, pod vodstvom Johna Parkerja, je počil *strel, ki je odmeval po vsem svetu*.

Medtem, ko so v Lexingtonu in Concurdu boji še vedno potekali, se je 10.5.1775 v Philadelphii sestal drugi celinski kongres, ki je 15.5. izglasoval odločitev, da gredo Američani v vojno z Britanci, za vrhovnega poveljnika oboroženih sil pa imenoval Georga Washingtona.

23.8.1775 je Jurij III. izdal proklamacijo, v kateri je razglasil stanje upora v kolonijah.

Thomas Paine je leta 1776 objavil spis Zdrava pamet, v katerem je napadel idejo o dedni monarhiji ter predstavil dve možnosti - stalno podrejenost tiranskemu kralju in šibki vladi ali svobodo in srečo v samozadostni in neodvisni republiki.

10.5.1776 so sprejeli resolucijo, ki je razglašala odcepitev kolonij od Anglije. 7.6.1776 je Richard Henry Lee predstavil resolucijo, ki je razglašala, da so kolonije po vsej pravici svobodne in neodvisne države. Ustanovljen je bil petčlanski komite, ki ga je vodil Thomas Jefferson in je bil zadolžen za pripravo formalne deklaracije o neodvisnosti. 4.7.1776 so sprejeli Deklaracijo o neodvisnosti, ki se je opirala na Drugi traktat o vladavini Johna Locka.

Med avgustovsko bitko 1776 je Washington na Long Islandu izvedel mojstrski umik. Novembra je Howe zavzel trdnjavo Washington na otoku Manhattnu in New York je ostal pod Britansko oblastjo do konca vojne. 26.12.1776 je Washington napadel britanske čete v Trentonu, 3.1.1777 pa pri Princetonu, s čimer je pridobil velik del ozemlja, ki je bil formalno pod britansko oblastjo. Leta 1777 je Howe okupiral Philadelphio in prisilil celinski kongres k umiku. Največji preobrat v Ameriško - Britanski vojni se je zgodil 17.10.1777, ko se je v New Yorku vdal britanski general Burgoyne.

Francoska vlada se je želela Britancem oddolžiti za poraz leta 1763. Da bi Američani pospešili njihovo odločitev, so leta 1776 v Pariz poslali Benjamina Franklina. Maja 1776 je Francija kolonijam začela pošiljati pomoč, 6.2.1778 pa sta Francija in Amerika podpisali sporazum o prijateljstvu in trgovini, s katerim je Francija priznala Ameriko in ji obljubila trgovinske olajšave. Španija je leta 1779 stopila v vojno na strani Francije, ne pa tudi Amerike, leta 1780 pa je Anglija napovedala vojno Nizozemski, ker je še vedno trgovala z Američani.

Po vstopu Francije so se Britanci oprli na južne kolonije, saj so menili, da jim je večina južnjakov ostala zvestih, predvsem zaradi trgovine s sužnji. Njihova akcija v južnih kolonijah se je začela konec leta 1778 z zavzetjem Savannaha v Georgiji. Kmalu nato so se britanske čete pomaknile proti Charlestonu v Virginiji in 12.5.1779 je Benjamin Lincoln predal mesto. To je bil najhujši ameriški poraz v vojni. Najpomembnejša bitka pa je v začetku leta 1781 potekala pri Cowpensu v Južni Karolini, v kateri so Američani prepričljivo porazili Britance.

19.10.1781 se je britanski general Cornwallis pri Yorktownu vdal z vso svojo vojsko. Čeprav njegov poraz še ni pomenil takojšnjega konca vojne, si je nova angleška vlada prizadevala za mirovna pogajanja, ki so se v Parizu začela v začetku leta 1782. Ameriško stran so na pogajanjih zastopali Benjamin Franklin, John Adams in John Jay. 15.4.1783 je bilo sprejeto končno besedilo, ki so ga Anglija in ameriške kolonije podpisale 3.9.1783. Pariški sporazum je priznal neodvisnost, svobodo in suverenost 13 bivšim kolonijam, zdaj državam.

2.1.2.1 Konfederacija

10. maja 1776 je kongres izdal resolucijo, ki je svetovala kolonijam, naj ustanovijo takšna vodstva, »ki bodo najboljše vodila k sreči in varnosti svojih volivcev.« (Cincotta, 2002:83)

Leto dni po Deklaraciji o neodvisnosti je deset kolonij že sprejelo ustave, v katerih je bilo čutiti duha demokratičnih idej. Vsaka od teh ustav se je začela z deklaracijo oziroma listino človekovih pravic.

Virginijska ustava, ki je bila vzor vsem drugim, je vključevala deklaracijo o načelih, kot so na primer suverenost ljudstva, mandatno vladanje, svobodne volitve in številne

temeljne svoboščine, kot zmerna varščina in humano kaznovanje, hitri porotni postopki, svoboda tiska in vesti ter pravica večine, da spremeni oziroma zamenja vlado. Druge države so seznam svoboščin še razširile, vse pa so sledile tudi trojni strukturi oblasti – zakonodajni, izvršilni in sodni.

Nobena ustava ni zagotavljala splošne volilne pravice za moške, ženske pa so bile iz političnega življenja povsem izključene, kolonije južno od Pensilvanije pa sužnjem niso priznavale neodtujljivih pravic kot ljudem.

Najbolj radikalna je bila pensilvanijska ustava, ki je dala volilno pravico vsakemu davkoplačevalcu moškega spola in njegovemu sinu ter vpeljala mandatno vladanje in enodomno zakonodajno oblast.

Leta 1776 je John Dickinson izdelal *Člene konfederacije in trajne unije*, ki jih je celinski kongres sprejel novembra 1777, veljati pa so začeli leta 1778, ko so jih ratificirali v vseh novo nastalih državah. Glede na Člene konfederacije je imela državna vlada premalo pooblastil, ni imela vpliva na mednarodne odnose, denarništvo, devet držav pa je samih osnovalo svojo vojsko.

Konfederacijski kongres je bil z močjo, da deluje le pri zadevah, ki ne zahtevajo privolitve devetih od trinajstih držav le »vlada brez avtoritete in moči« (Bowles, 1998:10).

Zaradi povojnih gospodarskih težav se je pojavila zahteva po močnejši centralni vladi, ki bi izvajala enotno politiko. Najbolj so trpeli kmetje, ki jim je grozila zaplemba premoženja in zapor zaradi neplačevanja dolga. Jeseni 1786 so kmečke tolpe pod vodstvom Shaysa terjale državne volitve, upornike pa je porazil general Benjamin Lincoln. Vendar pa je novoizvoljena zakonodajna oblast, katere večina je simpatizirala z uporniki, upoštevala nekaj zahtev po odpisu dolga.

Po končani revoluciji so se morale Združene države Amerike spopasti z nerešenim zahodnim vprašanjem. Države so se počasi začele odpovedovati svojim zahtevam po zemlji na zahodu, prva je to storila država New York leta 1780. Leta 1784 se je Virginija odrekla celotnemu ozemlju severno od reke Ohio in zahodno od gorovja Allegheny. To je bil najbolj otipljiv dokaz državnosti in enotnosti in je dal temelj državnosti suverenosti.

Konfederacijski člani so predvidevali, da naj bi za zahodno ozemlje veljal sistem omejene samouprave. Ko bi ozemlje štelo 5000 prebivalcev moškega spola, primerne starosti za volilno pravico, bi dobilo dvodomno zakonodajno oblast, spodnji dom pa bi izvolili sami. Na tem ozemlju naj bi nastalo od tri do pet držav, ko pa bi v državi živelo 60.000 svobodnih prebivalcev, bi se lahko pridružila Zvezi.

2.1.3 Konvencija

Ameriške države so bile sprva le šibko povezane. Maja 1786 je predstavnik Južne Karoline Charles Pinckley predlagal Kongresu, naj pregleda Člene konfederacije. Predlagane spremembe so se nanašale na pristojnost Kongresa za urejanje notranje in zunanje trgovine ter neposredno pridobivanje denarja. Zahtevan je bil konsenz, ki pa ga Kongresu ni uspelo doseči.

Septembra 1786 je v Annapolisu potekala konferenca, ki se jo je udeležilo pet držav, obravnavala pa je vprašanje plovbe po reki Potomac. Na njej je predsedujoči Alexander Hamilton izrazil mnenje, da je trgovina preveč povezana s političnimi in gospodarskimi vprašanji ter, da naj države imenujejo svoje predstavnike za konferenco, ki bo pomladi 1787 potekala v Philadelphii. Jeseni in pozimi 1786 so v vseh državah, z izjemo Rhode Islanda potekale volitve za zvezno konvencijo.

Philadelphijska konvencija je potekala med 25. majem in 17. septembrom 1787, z namenom seznanitve s problemi, s katerimi so se soočale Združene države Amerike po odcepitvi od Anglije.

2.1.3.1 Izhodišča, cilji

Konvencija je bila sprva pooblaščen za dodajanje amandmajev h Konfederacijskim členom. Vendar so sodelujoči, po besedah Madisona, »z veliko zaupanja v svojo domovino« preprosto pustili člene ob strani in se lotili snovanja celotne nove oblike vladavine. (glej Cincotta, 2002: 88)

Že pred začetkom konvencije so si bili tako federalisti kot anti-federalisti enotni, da se obstoječa vlada ni sposobna soočiti z urejanjem trgovine.

Sodelujoči so ugotovili, da je potrebno uskladiti pooblastila trinajstih neodvisnih držav s pooblastili osrednje vlade. Sprejeli so stališče, da se morajo pristojnosti osrednje

vlade skrbno opredeliti in navesti, državam pa naj pripadajo vse naloge in pooblastila, ki niso izključno v pristojnosti osrednje vlade.

Ko so se delegati prepričali, da mora imeti centralna vlada resnično moč, so zvečine sprejeli dejstvo, da mora imeti vlada poleg drugega pooblastila za kovanje denarja, uravnavanje trgovine, napoved vojne in za sklepanje miru. (Cincotta, 2002: 89)

2.1.3.2 Sestava

Philadelphijska konvencija, znana tudi pod imeni *Ustavna konvencija* ter *Federalna konvencija*, ki je potekala med 25. majem ter 17. septembrom 1787 v Philadelphijski State House, je bila srečanje znamenitih ljudi. Za predsedujočega častnika je bil izbran George Washington.

Na konvenciji naj bi razrešili probleme, s katerimi so se Združene države Amerike srečevale po neodvisnosti. Kljub temu, da je bila sprva naloga Konvencije revizija konfederalnih členov, je bil cilj večine udeležencev, med katerimi sta izstopala James Madison ter Alexander Hamilton, kreiranje nove oblike vladavine.

Med 55 delegati, ki so sodelovali pri oblikovanju nove ustave, je bilo 32 pravnikov, 11 trgovcev, štirje politiki, po dva zdravnika, učitelja ter pripadnika vojske, ter po en kmetovalec ter izumitelj. Večina je bila premožnih lastnikov zemlje, vsi pa so bili belci in moškega spola.

Pensilvanija je na konvencijo poslala guvernerja Morrisa, ki se je zavzemal za zvezno vlado, Wilsona, ki si je prizadeval za vsedrjavno idejo ter Franklina, ki se mu je kariera politika in znanstvenika že iztekala. Virginija je na konvencijo poslala Madisona, ki danes velja za očeta ameriške ustave. Massachusetts je poslal Kinga in Gerryja, oba mlada, sposobna in izkušena moža. New York je na konvencijo poslal predlagatelja srečanja, Hamiltona.

Manjkala sta Jefferson, ki je v času konvencije opravljal funkcijo veleposlanika v Franciji ter J. Adams, v času konvencije veleposlanik v Veliki Britaniji. Konvencije se ni udeležil niti Patrick Henry, saj je v Philadelphijski konvenciji videl težnjo po monarhiji.

2.1.3.3 Razprava

Delegati, ki so se sešli v Philadelphii, so bili po večini privrženci Montesquejevega koncepta o uravnovešanju politične moči. Prepričani so bili, da mora biti delitev moči med zakonodajno, izvršno in sodno vejo oblasti takšna, da nobena od vej oblasti ne bo mogla prevladati nad drugo. Delegati so se tudi zedinili, da naj bo zakonodajna oblast, po vzoru britanskega parlamenta, dvodomna.

Do nasprotovanj med delegati pa je prišlo pri vprašanju, kako uresničiti sprejeto delitev oblasti.

Mnenje o tem, kako oblikovati skupno vlado je v času konvencije 1787 vodilo v oblikovanje dveh političnih misli. Na eni strani so bili federalisti, med katere najodmevnejše sodita Alexander Hamilton in James Madison. Druga politična misel, ki se je oblikovala v tem času pa je bila anti-federalistična, zastopali so jo Patrick Henry, Richard Henry Lee, Mercy Warren in Melancot Smith.

Stranka federalistov je zagovarjala močno centralno vlado, nasprotno pa se je stranka anti-federalistov zavzemala za šibko povezavo posameznih držav. Skupna pa jim je bila zavezanost k ljudski vladi in svobodi.

Federaliste je vodil Alexander Hamilton, ki je zastopal meščanske in trgovske interese obmorskih pristanišč. Terjal je močno osrednjo oblast, ki naj bi delovala v korist industrije in trgovine. V federalističnih papirjih je 1.12.1787 zapisal: »Velika in radikalna hiba v zgradbi obstoječega konfederalizma je v principu zakonodaje za države ali vlade, v njihovi korporativni ali kolektivni zmožnosti ter v neuglednosti s strani posameznikov, ki jo sestavljajo.« (Hamilton in drugi, 1982:70)

Poudarjal je industrijski razvoj, trgovsko dejavnost in vladno delovanje. Vlada mora imeti polno zaupanje in podporo svojih državljanov. Vztrajal je pri tem, da se poplača ves dolg pa tudi, da zvezna vlada nase prevzame dolgove posameznih držav, ki so si jih le te nakopale med revolucijo. Predstavnik New Yorka Hamilton je predlagal svoj plan, ki je v osnovi predvideval: dvodomno zakonodajno telo, spodnji dom voljen neposredno za mandat treh let, zgornji dom voljen z elektorji z doživljenjskim mandatom, izvršna oblast v rokah guvernerja, ki ga volijo elektorji in ima doživljenjski mandat, guverner ima absolutni veto na zakone, sodna oblast z doživljenjskim

mandatom, državne guvernerje imenuje nacionalno zakonodajno telo, nacionalni veto nad vsemi državnimi zakoni. Modela oblasti, ki ga je predlagal Hamilton zaradi velike podobnosti z Britanskim modelom delegati niso podprli.

Hamilton je predlagal ustanovitev Banke združenih držav, ki bi imela pravico do ustanavljanja podružnic po celotnem ozemlju države. Njegova ideja o ustanovitvi banke je predstavljala pomemben precedens v širšem pojmovanju pooblastil osrednje vlade. Bil je pokrovitelj državne kovnice, zavzel se je za vpeljavo carin ter začasno zaščito novih podjetij.

Drugi predstavnik federalistov, Madison, je že od samega začetka verjel, da konfederacija preveč poudarja državno suverenost. Zastopal je idejo, da naj se Združene države Amerike razvijejo v republiko, v kateri je moč v rokah državljanov, ki to moč podelijo predstavnikom. Kot je v federalističnih papirjih 30.11.1787 zapisal Madison: »Resnična razlika med temi oblikami je bila že prikazana ob prejšnji priložnosti. V demokraciji se ljudje srečujejo in izvajajo vladavino osebno, v republiki pa se zberejo in upravljajo z vladanjem preko predstavnikov in agentov. Republika se lahko razširi čez veliko regijo.« (Hamilton in drugi, 1982:63).

Njegova vizija je vključevala ločene avtoritete z ločenimi pristojnostmi, med katerimi nobena ne bi mogla prevladovati, ter močno nacionalno vlado. Na podlagi Madisonovih idej so delegati z Virginije pripravili Virginijski plan, katerega temeljne značilnosti so: dvodomno zakonodajno telo, proporcionalna zastopanost v obeh domovih, spodnji dom voljen neposredno, zgornji dom voli spodnji dom, močno zakonodajno telo, izvršna oblast, ki zagotavlja uresničevanje v zakonodajnem telesu sprejetih stvari, z možnostjo veta na zakonodajo, formiranje sodne oblasti, del sodne oblasti bi imel možnost veta na zakonodajo, moč nacionalnega veta na vsak državni zakon.

V nasprotju z Montesquejevo idejo, da je javno dobro lažje doseči v manjši, homogeni republiki, je Madison zastopal stališče, da je interese manjšine lažje ignorirati v manjši skupnosti: »manj ko je izraženih strani in interesov, bolj pogosto se bo večina našla na isti strani; in manjše ko je število posameznikov, ki predstavljajo večino, in manjše ko je področje, znotraj katerega so umeščeni, lažje se bodo dogovorili in izvajali svoje načrte pritiska.« (Madison v Weiler, 2003:139)

V Federalistu št. 51 je Madison uporabil enak princip za vlado kot za družbo v Federalistu št. 10 z namenom prikazati, da velike vlade ni potrebno videti kot grožnjo svobodi. (Davis, 1996:98)

Sočasno z Virginijskim planom je svoj plan predstavil tudi delegat Južne Karoline Charles Pinckley, ki se je zavzemal za dvodomno zakonodajno telo, spodnji dom izvoljen neposredno s proporcionalno zastopanstvo, zgornji dom voli spodnji dom, vsaka država ima štiri predstavnike, izvršna oblast v rokah predsednika, ki ga voli zakonodajno telo, Revizijski svet, ki ga sestavljajo predsednik ter člani njegovega kabineta in ima pravico veta na zakone, nacionalni veto nad državno zakonodajo, ustanovitev sodstva. Podoben plan je Pinckley že predstavil na konferenci v Annapolisu, vendar je bil tako tam kot tudi na konvenciji, predvsem zaradi osebnosti Pinckleya, spregledan. Zgodovinarji pa danes ugotavljajo, da lahko Pinckleya, če Madisona imenujemo za očeta ustave, zlahka poimenujemo tudi očim ustave.

V prvih tednih je bila večina debate na konvenciji namenjena reviziji Virginijskega plana. Majhne države so nasprotovale proporcionalni zastopanstvi, konflikt med malimi in velikimi državami je bil rešen s t.i. Shermanovim planom, ki predvideva proporcionalno zastopanstvo v spodnjem ter enako zastopanstvo v zgornjem domu Kongresa.

Predstavnik New Jerseyja William Paterson je v imenu malih držav predstavil plan New Jerseyja, ki je bil dejansko popolna zavrnitev Virginijskega plana. Plan New Jerseyja je tako predvideval ohranitev obstoječega kongresa, ki se mu podeli nekaj novih pristojnosti, izvršna oblast lahko predstavlja kolektivno predsedstvo, voli ga Kongres, izvršna oblast imenuje sodno oblast, zakoni, ki jih sprejme Kongres imajo precedens nad državnimi zakoni. Za Patersonov načrt lahko rečemo, da sledi temeljnemu cilju Konvencije – reviziji členov konfederacije. S tem, ko predlaga sistem ena država – en glas, ščiti manjše države, nacionalni vladi pa podeljuje nekaj novih pristojnosti in moči, ne da bi se oddaljil od obstoječega konfederalnega sistema.

Federalisti so »verjeli, da so ustvarili vlado podeljenih in omejenih pristojnosti, zato je Listina svoboščin nepotrebna«. (Hall in drugi, 2005:125) Prav tako so bili federalisti prepričani, da je listina svoboščin nekaj, kar se zahteva od kralja v monarhiji, da pa je

ta listina svoboščin v Ameriki, oblikovani kot republika, v kateri so ljudje suvereni, popolnoma nepotrebna.

Schambra ugotavlja, da »federalistični paket načel – energična nacionalna vlada, ki upravlja velik teritorij, trgovino, nacionalno raznolikost, osebne interese ter neenakost, vse v imenu blaginje in svobode – predstavlja pomembno tradicijo ameriške politične misli.« (Hawkins, 1983: 22)

Anti-federaliste je vodil Thomas Jefferson, zagovornik interesov kmetov in juga. Zagovarjal je decentralizirano agrarno republiko, osrednja vlada pa naj bi imela pomembno moč le v odnosih do tujine, sicer pa naj bi bile države povezane v ohlapnejši zvezi. Temeljne politične moči naj ostanejo v rokah federalnih vlad.

Anti-federalisti so zagovarjali Montesquejevo stališče, da je republikanska vlada možna le v homogenem okolju. Davisova opozarja, da anti-federalisti niso bili organizirana skupina (glej Davis, 1996). Glavni ideologi oziroma pisci na strani anti-federalistov so bili John DeWitt, Patrick Henry, Centinel, Melancot Smith, Brutus (Kobert Yates?).

»Neprepičani v to, da je lahko katerakoli vlada v tako veliki domeni kot so ZDA nadzorovana s strani ljudi, so anti-federalisti v povečani pristojnosti centralne vlade videli znano nevarnost pravicam in svoboščinam ljudi.« (Ketcham, 2003:16) Za njih je bila nujna razdelitev oblasti med države, tako, da bo vsaka lahko opravljala zadeve, ki so zanjo neposredno pomembne ter jih lahko hkrati tudi opravlja bolje od katerekoli oddaljene vlade. Moč centralne vlade bi bilo potrebno zmanjšati na minimum. »Mnogo antifederalistov je trdilo, da ustava ustanavlja centralno vlado, ki je prav tako nevarna kot britanska monarhija.« (Davis, 1996:97)

Na splošno lahko ugotovimo, da je tako pri federalistih kot anti-federalistih obstajala težnja po federalizmu, z bistveno razliko, da so se federalisti zavzemali za centraliziran, anti-federalisti pa za decentraliziran federalizem.

Storing zavzema stališče, da so bili v času konvencije tudi anti-federalisti za nekaj, kar je imelo pomemben vpliv tako na ustavo, ki je izšla iz konvencije kot tudi na nadaljnjo ameriško politično misel. Meni namreč, da je le njihova zavezanost ljudski

vladi in svobodi pripomogla k temi, da je konvencija potekala v duhu družinskega spora namesto državljanske vojne. (glej Hawkins, 1983, 23)

Federalisti so zaradi trgovskih interesov ter koristi, ki so jih imeli na tem področju od Velike Britanije, zagovarjali probritansko politiko. Nasprotno so anti-federalisti, ki so se 1794 preimenovali v republikance, zaradi ideoloških razlogov dajali prednost Franciji.

Ketcham celo ugotavlja, da »s tem, ko odvzamemo popularno besedo »federalen« za označitev nove ustave, so njeni podporniki pridobili pomemben »vtis« zmage zase. Beseda federalen sedaj pomeni obliko vladanja, utelešeno v novi ustavi, prav tako kot je »konfederacija« pridobila pomen bolj striktne »zveze držav« kot ideje členov konfederacije ter končno »Konfederacije 1861-1865«.« (Ketcham, 2003:13)

Tudi anti-federalisti so imeli svoj pozitivni idealizem, republikansko vizijo, ki se jim je zdela bližja za doseg ciljev ameriške revolucije kot politične in trgovinske ambicije federalistov. (Ketcham, 2003:17)

2.1.3.4 Sprejetje sklepnega dokumenta

Samuel Beer pravi, da je »splošno priznано, da je bil v Philadelphii leta 1787, izumljen ameriški federalizem.« (Beer v Ladd, 1993:114)

Ugotovimo lahko, da je med delegati obstajalo precej različnih pogledov in mnenj o tem, kako spremeniti Člene konfederacije.

Prvo vprašanje, s katerim so se soočili delegati, je bila delitev moči med oddelke. Vsi delegati so se strinjali glede ene stvari – da obstoječi Kongres nima dovolj moči. Večina pa je bila tudi zelo skeptična glede podeljevanja prevelike moči nacionalni vladi. Politično moč je bilo torej potrebno uravnovežiti. Opazimo lahko, da so vsi predstavljeni načrti predvidevali delitev moči – predvidevajo ločeno zakonodajno, izvršno in sodno oblast. »Konvencija je soglasno vzpostavila sistem vladavine z ločeno zakonodajno, izvršno in sodno vejo, ki se med seboj nadzorujejo.« (Ferfila, 2002: 485) Sledilo je vprašanje volitev, kjer so se mnenja delegatov razhajala glede tega, ali naj se sploh katera veja oblasti voli neposredno.

Drugo vprašanje je bilo povezano z delitvijo pristojnosti med nacionalno vlado ter vladami držav članic. Nekateri so zagovarjali močno federalno vlado, spet drugi so bili mnenja, da so ZDA prevelike, da bi sledile evropskemu modelu ter, da mora večina pristojnosti ostati v rokah nacionalnih vlad. Del delegatov se je zavzemal za federalno vlado s splošnimi pristojnostmi (interpretacija teh pristojnosti bi bila v rokah Kongresa), spet drugi del pa, da naj se federalni vladi podeli specifične in točno določene pristojnosti. Glede delitve oblasti je dala konvencija polno moč osrednji vladi, ki jo je pooblastila za nalaganje davkov, sposojanje denarja, določanje skupnih obveznosti, pobiranje davkov, izdajanje denarja, določevanje uteži in mer, zaščito patentov in avtorskih pravic, ustanavljanje poštnih uradov in vzpostavljanje poštnih poti, osnovanje vojske in mornarice, uravnavanje meddržavne trgovine, vodenje zadev z Indijanci, zunanje politike ter vojne, izdajanje zakonov o naturalizaciji ter nadzor nad javnimi zemljišči, osrednja vlada pa je dobila tudi pristojnost priznavanja novih držav. Federalni vladi so bile tako podeljene nekatere pristojnosti, zapisana pa je bila tudi določba, da lahko Kongres sprejme vse zakone, ki so potrebni za izvrševanje državnih funkcij.

Tretje vprašanje je bilo povezano z zastopanostjo držav. Predstavniki manjših držav so nasprotovali spremembam, ki bi zmanjšale njihov vpliv v zvezni vladi, če bi bilo število predstavnikov odvisno od števila prebivalcev države. Predstavniki večjih držav pa so se zavzemali za predstavništvo, ki bo sorazmerno z velikostjo države. Sledil je kompromis, ki ga je predlagal Sherman. Po njem je predstavništvo glede na število prebivalcev v enem domu, Kongresu, predstavništvo enakopravnih držav pa v drugem domu, Senatu. Po konsenzu so v spodnjem domu države zastopane proporcionalno, v zgornjem pa imajo vse države enako število glasov.

Med delegati je obstajalo soglasje glede nalog zakonodajnega telesa, razhajali pa so se pri nalogah oziroma sami nujnosti izvršnega telesa. Nekateri so v izvršni oblasti videli nevarnost za svobodo posameznika, drugi pa so bili mnenja, da je izvršna oblast nujna, saj se le tako lahko zagotovi izvajanje sprejetih zakonov. Različna so bila tudi mnenja glede tega, kdo naj bo nosilec izvršne oblasti ter, kako naj bo izbran. Izkušnja individualnega nosilca je prevladala nad kolektivnim telesom.

Pomembno je bilo tudi vprašanje suženjstva. Večina delegatov s severnih držav je bila proti suženjstvu, vendar se niso dosti zavzemali za osvoboditev črncev. Mnogi

od udeležencev so bili tudi sami lastniki sužnjev. Vprašanje sužnjev je bilo pomembno tudi pri dodelitvi mest v predstavniškem domu. Potrjena so bila določila Členov konfederacije, da sužnji štejejo kot 3/5 svobodnega prebivalstva. Konvencija je sprejela tudi stališče, po katerem se je tako v zveznih sodiščih kot tudi državnih sodiščih uveljavljalo zakone Združenih držav.

V sklepnem dokumentu, ki ga je sprejela Philadelphijska konvencija so mnogi videli vrsto nevarnosti – jih bo močna centralna vlada zatirala, nalagala davke, vodila v nevarnosti,...

17.9.1787 je izdelano ustavo podpisalo 39 delegatov, s čimer se je konvencija končala. Konvencija je določila, da bo sklepni dokument začel veljati, ko ga bo podpisalo vsaj 9 od 13 držav. Odobriti so ga morale torej še konvencije posameznih držav, ki so bile voljene neposredno.

ZDA so se tako iz neustrezne konfederalne ureditve s federalno pogodbo – Ustavo opredelile za federalno ureditev.

2.2 EU

2.2.1 Kratek zgodovinski pregled

Ideja o združeni Evropi, iz katere so se razvile EGS, ESPJ ter EURATOM ni bila nova v 20. stoletju. Prvo idejo o integraciji je moč najti že pri Hugoju, ki je že leta 1849 govoril o Združenih državah Evrope. Idejo je pred drugo svetovno vojno zagovarjalo tudi Panevropsko gibanje, zaslediti pa jo je bilo moč tudi med drugo svetovno vojno.

Svoj razcvet je ideja o Združeni Evropi doživela po koncu druge svetovne vojne. V govoru septembra 1946 je tedanji britanski premier Winston Churchill predlagal, podobno kot Hugo skoraj stoletje pred njim, ustanovitev »neke vrste Združenih držav Evrope« (Churchill v Mathijsen, 1995: 12). S tem bi v Evropi ustvarili vzdušje miru, varnosti in svobode.

Churchillov predlog je julija 1947 sprejelo 16 držav, iz njega pa je izšel Marshallov plan.

Evropska enotnost je bila vzpostavljena v Haagu leta 1948 na Congress of Europe. Že tedaj pa je prišlo do razhajanj o tem, kakšna naj bo narava integracije. Velika Britanija je nasprotovala predlogu močnejšega združevanja ter se zavzemala za medvladno organizacijo, ki ne bi posegala v suverenost držav članic.

Monnet je bil leta 1948 odločen, da morajo imeti nove institucije politično življenje neodvisno od obstoječih vlad; da morajo biti »prvi konkreten temelj Evropske federacije« (Monnet v Weatherill, 1998:4).

Kot odgovor ameriškim zahtevam po sporazumu med Evropejci je leta 1948 nastala Organizacija za evropsko ekonomsko sodelovanje (OEEC).

Maja 1950 je tedanji francoski zunanji minister Robert Schumman v svojem govoru, znanem tudi kot *Schummanova deklaracija*, oznanil, da je za svetovni mir nujno potrebno združenje Evrope, predvsem pa odprava stoletja dolgega spora med Francijo in Nemčijo. Schumann v deklaraciji maja 1950: »... z ustanovitvijo nove Vrhovne avtoritete, katere odločitve bodo zavezovale Francijo, Nemčijo in ostale države članice, bo ta predlog vodil k realizaciji prvih konkretnih temeljev evropske federacije, nujne za ohranitev miru« (Schumman v Salmon in Nicoll, 1997:45). Njegov predlog predstavlja prvo konkretno podlago tako za gospodarsko kot tudi politično združevanje evropskih držav, namenjen pa ni bil zgolj tradicionalnim nasprotnicam Franciji in Nemčiji, temveč vsem evropskim državam.

Monnet pa je v govoru maja 1950 dejal: »Evropa ni nikoli obstajala. Vsota suverenosti, ki se sestaja v svetih ne oblikuje entitete. Ustvariti moramo pristno Evropo, ki se bo razkrila sebi in Ameriškemu mnenju in da bo imela zaupanje v svojo prihodnost.« (Monnet v Salmon in Nicoll, 1997:43-44)

Prvi korak k združeni Evropi – Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), je plod Schumannovega načrta, katerega duhovni oče je bil Jean Monnet – ustanovljena je bila za 50 let, do 23. julija 2002.

Pogodbo o ustanovitvi ESPJ, imenovano tudi *Pariška pogodba*, so leta 1951 podpisale Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg.

Snovalci pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo so novonastalo skupnost označili kot nadnacionalno, s čimer naj bi pojasnili tudi samo delovanje in pristojnosti Visoke skupščine.

Diebold pravi, da

se je Monnet, pri tem, ko se je zavzemal za neodvisno izvršno telo, ki bo imelo moč zavezovati države članice ter s svojo kredibilnostjo in neodvisnostjo urejati področje premoga in jekla, zavzemal za pogajanje o širokem okvirju pogodbe, ki ustanavlja Visoko avtoriteto kar se da hitro ter z najvišjo stopnjo neodvisnosti, medtem ko je tehnične in institucionalne podrobnosti njenega pooblastila pustil za kasneje.

(Diebold v Pollack, 2003:78)

Leta 1955 so države Beneluksa Nemčiji, Franciji ter Italiji predlagale nadaljevanje ekonomskega integriranja. Predlog je predvideval vzpostavitev skupnega trga, skupnega razvijanja prevoza ter skupno razvijanje klasične in atomske energije. Osredotočenost na gospodarske teme je privedla do sklenitve tako imenovanih Rimskih pogodb. Šest držav podpisnic Pariške pogodbe je leta 1957 podpisalo še dve *Rimski pogodbi*, s čimer sta bili ustanovljeni Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti je bila sklenjena za nedoločen čas, kar, po mnenju Dehousenove in Weilerja lahko vidimo kot namig, da »so jo snovalci razumeli ne le kot instrument, sestavljen za pospeševanje njihovih trenutnih interesov, toda tudi kot začetno točko za drznejšo avanturo« (Wallace, 1990: 245). To potrjuje tudi v preambuli zapisana trdna odločenost (držav članic), da bodo ustvarjale pogoje, ki bodo prispevali k vedno močnejši povezanosti evropskih ljudstev.

Weiler je mnenja, da »če bi v času ustanovnega obdobja prosili pravnika, naj primerja razvoj evropske skupnosti z ameriško izkušnjo, bi pravnik odvrnil, da skupnost postaja vse bolj podobna federalni (ali vsaj preefederalni) državi« (Weiler, 2002:46). Hartley pa pravi, da »je bilo od samega osnivanja naprej jasno, da je bilo za skupnost mišljeno, da bo nekaj več kot tradicionalna mednarodna organizacija.

Prav tako je po drugi strani, enako jasno, da je bil federalni model zavržen«. (Hartley, 1999:3)

»Skupnost se je v prvem obdobju (1958- sredine 70) razvijala z neuklonljivo dinamičnostjo stopnjevanja naddržavnosti.« (Weiler, 2002: 46) Leta 1962 je bila uvedena skupna kmetijska politika, ki je državam članicam EGS omogočala skupni nadzor nad živilsko proizvodnjo. Leta 1968 pa je šest držav članic umaknilo carine na blago, ki so ga uvažale ena od druge, s čimer je bila omogočena prosta čezmejna trgovina. Uporabljati se je začela ista carinska stopnja za uvoz iz drugih držav. V letu 1970 so se pojavili prvi načrti za skupno valuto, vzpostavil se je mehanizem deviznih tečajev, ki naj bi zagotavljal monetarno stabilnost Skupnosti.

Ugotovimo pa lahko, da so države članice v sedemdesetih letih pretiravale z izdajanjem predpisov, zlasti na področjih kot so javno zdravje, varstvo okolja in varstvo potrošnikov. »Skupnostni zakonodajalec, ki se je trudil za harmonizacijo tovrstnih predpisov, hitrosti nacionalnih zakonodajalcev ni mogel slediti.« (Tratnik in drugi,2004:9)

»Obdobje od sredine sedemdesetih do sredine osemdesetih tradicionalno velja za obdobje mrtvila v evropski integraciji.« (Weiler, 2002:70) Za to obdobje so značilne spremembe v načinu delitve pristojnosti. Leta 1975 je bil ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj, v sedemdeseta leta pa sodijo tudi zametki današnjih evropskih politik na socialnem področju ter področju varstva okolja.

Februarja 1984 je Evropski parlament sprejel Osnutek pogodbe o Evropski uniji, ki je izšel iz Spinellijeve pobude, in je pozval k stvarnemu premiku proti federalni ustavi. Predlog je predvidel prenehanje treh Evropskih skupnosti in ustanovitev Evropske unije z lastnostjo pravne osebe, na katero bi morale države članice prenesti vrsto pristojnosti. Osnutek je dobil veliko podporo v državah Beneluksa ter Italiji, nasprotovali pa so mu zlasti Britanci, Danci ter Grki. Ključna evropska igralca, Francija in Nemčija pa sta osnutku namenili le »nekaj besed vljudne spodbude« (Wallace, 1990: 219).

Sredi osemdesetih let 20. stoletja je EGS pod vodstvom Jacquesa Delorsa, tedanjega predsednika Evropske komisije, dobila nov zagon. Leta 1986 je bil sprejet *Enotni evropski akt*, ki je v veljavo stopil leta 1987. O njegovi pomembnosti pričajo

mnenja številnih teoretikov. »Pomembna prelomnica za poglobljeno integracijo je bil podpis Enotnega evropskega akta (EEA).« (Coronna,2005:12) »Enotni evropski Akt je bil oboje, reakcija na politično pripravljenost po poglobitvi procesa evropske integracije ter v sebi vzvod v smeri poglobljanja.« (Werathetril, Beaumont, 1999: 10) Z njim so se države članice zavezale k cilju vzpostavitve enotnega evropskega trga, v katerem veljajo štiri svoboščine – prost pretok blaga, oseb, kapitala in storitev. Enotni evropski akt je uvedel tudi nekaj institucionalnih sprememb, med njimi ustanovitev sodišča prve stopnje, okrepitev pristojnosti Komisije ter, s pridobitvijo posvetovalne vloge, Evropskega parlamenta.

7. februarja 1992 so države članice podpisale Maastrichtsko pogodbo ali *Pogodbo o Evropski uniji* (PEU), ki je v veljavo stopila novembra prihodnje leto. Je ena najpomembnejših pogodb v razvoju evropske integracije, saj je Evropski uniji podelila nove pristojnosti ter na določenih področjih, ki jih je Evropska skupnost že pokrivala, te pristojnosti še razširila. Pogodba o EU je razširila sodelovanje držav članic še na področje skupne zunanje in varnostne politike ter na področje pravosodja in notranjih zadev. Z njo je uvedeno državljanstvo Evropske unije, ki je dopolnilo nacionalnemu državljanstvu, pogodba pa je tudi zavezala države članice k uvedbi enotne evropske valute (Euro) ter določila terminski plan za njeno uvedbo. S Pogodbo o Evropski uniji je bil storjen odločilen korak na poti h gospodarski, denarni in politični uniji. Omeniti velja, da se je prav s to pogodbo naziv *Evropska skupnost* nadomestil z nazivom *Evropska unija*.

V EU je bilo z Maastrichtsko pogodbo vpeljana načelo subsidiarnosti, ki izhaja iz federalistične teorije. Brezovšek ugotavlja, da sta

federalizem in subsidiarnost koristna perspektiva za evropsko unifikacijo, povezujoč integracijo in avtonomijo in zagotavljajoč mir in svobodo za vse. ... Subsidiarni federalizem je sredstvo za uveljavitev necentralističnih odnosov, vzajemnega priznavanja, vsestranskih pogajanj in prednosti na samo za nacionalne države, ampak tudi za regije, občine, nevladne organizacije in končno, tudi državljane.
(Brezovšek, 1994b:32)

Po podpisu Pogodbe o EU se je tako v strokovnih kot političnih krogih razvnela razprava o nadaljnjem ustroju, sedaj že, Evropske unije.

V specializiranih političnih krogih, zlasti tistih, ki so se ukvarjali z upravljanjem Skupnosti, je bila javna razprava običajno dihotomija med zagovorniki Skupnosti (ter nadaljnje evropske integracije) in zagovorniki »nacionalne suverenosti« ter pravic držav članic. (Weiler, 2002:121)

PEU je privedla do skupnega krova vseh treh skupnosti, ki pa nima lastnosti pravne osebe. Mathijsen meni, da »Evropska unija, ustanovljena med 12 državami članicami z Maastrichtsko pogodbo ni nič več kot nova stopnja v procesu kreiranja vse bližje unije med ljudstvi Evrope«(Mathijsen, 1995: 3).

Z ustanovitvijo skupnosti za nedoločen čas, ki ima pravno, poslovno in mednarodnopravno sposobnost, z omejitvijo pristojnosti držav članic in s prenosom njihovih pravic na skupnost imajo države članice na določenih področjih omejeno suverenost. (Šinkovec, 1996:60)

Leta 1993 je bil vzpostavljen enotni evropski trg s štirimi svoboščinami – prost pretok blaga, oseb, kapitala in storitev.

Naslednji korak k integraciji je bil storjen s *Schengenskim sporazumom*, ki je začel veljati 26. marca 1995. Veljal je v sedmih državah, Belgiji, Franciji, Luksemburgu, Nemčiji, na Nizozemskem, Portugalskem in v Španiji. Kasneje so se tem državam pridružile še nekatere ostale države članice.

Leta 1997 je bila podpisana *Amsterdamska pogodba* (v veljavi od 1999). Podrobneje je uredila carinsko poslovanje ter ukrepe za spodbujanje gospodarskega razvoja in socialne zaščite. Njena naloga je bila pregled politik EU ter njene institucionalne strukture, s čimer bi se zagotovila večja učinkovitost Unije. Ugotovimo pa lahko, da pogodba ni zadovoljivo rešila vprašanja institucionalne reforme, ki se je reševalo s *Pogodbo iz Nice*, podpisano decembra 2000, v veljavi od 1.2.2003.

Pogodba iz Nice je omogočila širitev povezave na 25 držav članic, predvidevala pa je tudi nadaljnjo širitev na 27 članic. S pogodbo so bile v prvem stebru povečane zakonodajne pristojnosti Evropskega parlamenta, reorganizirala se je sodna oblast (uvedba senatov), drugem stebru ustanovljene Evropske sile za hitro posredovanje,

na področju tretjega stebra je bilo določeno sodelovanje z EUROJUSTom. 15 držav članic je podpisalo tudi Listino o temeljnih pravicah EU.

Razvoj političnega sodelovanja članic skupnosti se je tako odvijal paralelno ob razvoju Evropskih Skupnosti, pogled v njegovo zgodovino tudi kaže, da ga je mogoče v določenih obdobjih opredeljevati celo kot politično alternativo ekonomski integraciji: politično sodelovanje namreč ni reafirmiralo le prvenstvene vloge držav članic, predvsem jim je omogočilo še večjo kontrolo delovanja organov skupnosti.

(Arah, 1995:91)

1. januarja 1999, 2001 pa še v Grčiji, je bil v 11 državah za trgovinske in finančne transakcije uveden Euro. Bankovci in kovanci Eura kot plačilno sredstvo so prišli v obtok s 1.1.2002.

Leta 2000 je Evropski svet sprejel *Lizbonsko strategijo* za modernizacijo evropskega gospodarstva v luči globalizacije in vse bolj starajočega se prebivalstva. Lizbonska strategija, sedaj Partnerstvo za rast in razvoj, se ob polnem upoštevanju problematike varstva okolja, zavzema za večjo konkurenčnost vseh sektorjev gospodarstva, več inovacij in razvoja, modernizacijo trga dela ter izobraževalnih in socialnih sistemov držav članic.

Decembra 2001 je bila na zasedanju Evropskega sveta sprejeta *Laekenska deklaracija*, ki je ustanovila *Konvencijo o prihodnosti Evrope* in katere naloga je bila preučitev ključnih vprašanj nadaljnega razvoja EU.

Prvotnim šestim državam članicam so se leta 1973 pridružile Velika Britanija, Irska in Danska, leta 1981 Grčija ter 1986 Španija in Portugalska. Leta 1995 so se pridružile Švedska, Finska in Avstrija. Največjo širitev je EU doživela 1.1.2004, ko so se petnajstim državam članicam pridružile Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovenija in Slovaška. S pridružitvijo Bolgarije in Romunije 1.1.2007 se je članstvo v Evropski uniji povzpelo na 27 držav članic.

2.2.2 EU na razpotju

Pred veliko širitvijo se je Evropska unija znašla na razpotju, saj je le ta predstavljala odločilni trenutek za nadaljnji obstoj in razvoj skupnosti. Podobno meni tudi Cairns, ki pravi, da »ne glede na stopnjo, ki jo je dosegla v svojem razvoju, je najpreprostejša ocena, ki jo lahko damo o prihodnosti Skupnosti, da stoji na razpotju« (Cairns, 2002:321). Evropska unija, ki so jo tvorile predvsem ekonomsko uspešne države zahodne Evrope, je v svojo družbo sprejela večinoma ekonomsko šibke države Srednje in Vzhodne Evrope, ki so več kot pol stoletja živele v povsem drugem političnem, ekonomskem in socialnem svetu. S širitvijo je bila dokončno pokopana umetna delitev Evrope.

Znotraj Evropske unije je pogosto zaslediti mnenje, da se o prihodnost Evropske unije odloča v Bonnu, Parizu in Londonu. Ugotovimo lahko, da se znotraj EU dejansko ne more zgoditi nič pomembnega oziroma nič večjega brez soglasja vseh treh velikih partnerjev.

Phillipe de Schoutheete loči tri vrste igralcev, ki so pomembni za razvoj EU:

- tisti, ki menijo, da so z določenimi drugimi klicani za igranje vodilne vloge,
- nekateri, ki želijo ohraniti določeno pridobljeno pozicijo,
- tisti, ki želijo narediti korak naprej v času, ko jim niso vsi pripravljeni slediti.

(glej: Wallace, 1990: 107)

Pojavljati so se začeli politični klici k ustavnemu dogovoru, ki bi obstoječo disciplino na pravnem področju skozi klasičen ustavni proces spremenil v klasični ustavni dokument.

Weiler meni, da so za oživitev interesa po ustavi EU obstajali štirje faktorji:

- politični – splošno je bilo sprejeto mnenje, da bi bili obstoječi institucionalni dogovori v razširjeni EU nefunkcionalni. Neobstoj formalne ustave je pustil odprta vsa temeljna ustavna vprašanja, ki so bila tako prepuščena volji držav članic,
- proceduralni ali procesni – veljalo je mnenje, da bo sam proces sprejemanja ustave zdrav za demokratični in civilni etos,
- materialni – skladno z odločitvijo Evropskega sodišča Skupnost že predstavlja nov pravni red, za katerega dobro so se države odpovedale delu suverenosti,

- normativni in konceptualni – gre za razmerje – EU brez ustavnega dokumenta, katere polity pa svojim ustanovnim članicam nalaga povsem ustavne zahteve. Konceptualno gre za ustavno debato, ki predstavlja kombinacijo Kelsna in Schmitta.

(glej: Weiler, 2003:11,12)

Maja 2000 je v okviru svojega govora na univerzi v Humboldt Fischer dejal, da je »posledica nesporne širitve EU ... razpad ali integracija«. Soočena z dvema velikima spremembama, »kar se da hitro širitvijo« in »Evropsko zmožnostjo ukrepanja«, je Evropa prisiljena iti v federalno smer – vsaj, če se želimo izogniti propadu celotnega evropskega projekta. (glej Weiler, 2003:103)

Fischer je videl stopnjevano sodelovanje kot pot k bolj federalni Evropski uniji. Podal je mnenje, da mora EU preskočiti Monnetovo metodo, po kateri vse članice hkrati sledijo skupnim ciljem, ter težiti k mehanizmu, po katerem se le tiste članice, ki to želijo, naredijo korak naprej.

Ideja fleksibilnosti, znana tudi kot ideja o *Evropi dveh hitrosti* je bila prvič predstavljena že leta 1994 v poročilu, ki sta ga pripravila tedaj vodilna člana nemške CDU/CSU Karl Lamers in Wolfgang Schäuble. V poročilu sta predlagala, da naj bo sprejet ter tudi institucionaliziran mehanizem, po katerem bi lahko sposobnejše države članice še poglobile svojo integracijo na poglobitnih področjih, medtem ko se države članice, ki tega ne bi bile sposobne oziroma bi bile ideji poglobljene integracije nenaklonjene, v le to ne bi vključevale. (glej Weiler, 2003: 108)

Kakorkoli, pa je bila ideja o Evropi dveh hitrosti kot instrument integracije uporabljena šele na Maastrichtski medvladni konferenci o politični in monetarni uniji.

Po Windovi lahko danes ločimo tri vrste fleksibilnosti:

- klasična »večhitrostna« verzija, v kateri so skupni cilji ohranjeni in pravila skupnosti veljajo enako za vse. Določilo o Evropi več hitrosti tako omogoča le, da se manj razvite države članice postopno sprejmejo celoten spekter pravil EU,
- model »variabilne geometrije«, ki ga je predlagal Balladur, ki omogoča bolj trajno diferenciacijo razvoja Skupnosti,

- Evropa »a-la carte«, v kateri skupni *acquis* služi le kot ličilo za nacionalne interese.

(glej Weiler, 2003: 111,112)

Tristebrna struktura Evropske unije, ki se je začela z Maastrichtom institucionalizira fleksibilnost, ki služi za pohitritev procesa integracije.

Pohod k vse bolj diverzificirani Evropski uniji se je nadaljeval z Amsterdamsko pogodbo, v kateri je »stopnjevano sodelovanje« zapisano v pogodbo kot temeljni princip prvič v zgodovini evropskih skupnosti. (Weiler, 2003:114)

Medvladna konferenca leta 2000 se je soočala z vprašanji širitve ter nerešenih zadev, ki so ostale odprte po sprejetju Amsterdamske pogodbe. Odgovoriti je morala na vprašanje, kako preoblikovati institucije, da bodo lahko delovale z desetimi novimi članicami. Na medvladni konferenci so se dogovorili, da do konca leta 2003 pripravijo osnutek evropske ustave.

Pri pripravi na konferenco v Nici je Evropska komisija, ki jo je vodil Romano Prodi ustanovila skupino modrih mož, ki so jo sestavljali Richard Von Weiszächer, Lord Simon ter Jean Luc Dehaene. Skupina naj bi pripravila teme, ki naj bi bile predmet pogajanj. Skupina je zapisala, da bo »fleksibilnost še bolj pomembna v razširjeni Uniji kot sedaj« (Weiler, 2003: 117).

V Nici je bil sprejet dogovor, da je, kljub povečanemu članstvu, za nadaljnji razvoj integracij potrebno le osem držav, prav tako pa so sprejeli, da na poglobljeni razvoj integracije ni več možen veto. To pomeni, da posamezna država članica, ki se ni strinjala z nadaljnjim razvojem oziroma poglobitvijo integracije, na le to ni mogla dati veta niti iz razloga nacionalnega interesa.

2.2.3 Konvencija

Konvencija je bila posebno telo, ustanovljeno z Laekensko deklaracijo decembra 2001. Osnovni cilj konvencije je bila priprava predlogov institucionalne preнове Evropske unije. V ospredju Konvencije so bile teme, ki jih je omenjala že Deklaracija o prihodnosti Evropske unije, konkretneje pa jih je povzela še Laekenska deklaracija.

Konvencija naj bi tako:

- ponovno opredelila pristojnosti med Unijo in članicami,
- poenostavila ustanovne pogodbe,
- opredelila status Listine o temeljnih pravicah,
- določila vlogo nacionalnih parlamentov v bodoči institucionalni zgradbi EU.

Na srečanju v Laeknu je bilo tudi sprejeto, da vprašanje evropske integracije ne zadeva samo vlad držav članic, pač pa vse državljane Evropske unije. Zaradi tega je bilo preko civilne družbe in forumov potrebno zagotoviti čim širšo in demokratično debato, v okviru katere bi lahko evropski državljani bistveno prispevali k ustvarjanju evropske ustave in bi se na ta način Unija približala državljanom (Coronna, 2005:21).

Z besedami Weilerja: »In sedaj imamo Evropsko Philadelphijo, zaposleno s pripravljanjem še enega dokumenta, v katerem se bo beseda »ustava« skoraj zagotovo pojavila.« (Weiler, 2003:7) Po njegovem se je Konvencija soočala s tremi temeljnimi vprašanji: Ali Evropejci hočejo ustavo? Ali Evropejci že imajo ustavo? Ali so Evropejci zadovoljni z obstoječo ustavo? (glej Weiler, 2003)

Pooblastilo konvencije je bilo relativno skromno, namreč »da pretehta sporna vprašanja, ki zadevajo prihodnji razvoj unije ter identificira različne možne odzive«. Kakorkoli, ko je Konvencija začela, je ta skromni cilj nadomestila z veliko bolj ambicioznim ciljem zamenjave obstoječih pogodb EU z eno samo, bolj učinkovito in poenostavljeno ustavno pogodbo (Close, Norman v Beach, 2005:179)

2.2.3.1 Izhodišča, cilji

Pogodbe o ustanovitvi EGS, ESPJ ter EURATOM so skozi zgodovino EU doživele kar nekaj sprememb in dopolnitev. Ustvaril se je nepregleden sistem pravnih virov in norm, ki pa ni zadovoljivo reševal temeljnih vprašanj o nadaljnjem razvoju evropske integracije. Deklaracija o prihodnosti EU, priložena pogodbi iz Nice, je pozvala k bolj poglobljeni razpravi o prihodnjem razvoju EU. V njej so zapisane štiri teme, ki so na ravni EU nezadovoljivo urejene, in sicer, razmejitev pristojnosti med državami članicami in EU (načelo subsidiarnosti), poenostavitev ustanovitvenih pogodb z namenom, da se jih naredi bolj jasne in pregledne, ne da se spreminja njihov pomen, vloga nacionalnih parlamentov ter status Listine o temeljnih pravicah.

Laekenska deklaracija, s katero so predsedniki vlad in držav članic ustanovili Konvencijo o prihodnosti Evrope te teme še konkretnje povzema. V primerjavi z Nicejsko deklaracijo postavlja bolj specifična vprašanja, več pozornosti pa namenja demokratičnosti, legitimnosti ter preglednosti prihodnje EU.

Evropska unija se je v tem času tudi pripravljala na veliko širitev in domnevalo se je, da bo povečanje števila članic spremenilo njeno delovanje, otežilo postopek sprejemanja odločitev, težje pa bo tudi uskladiti skupne interese vseh držav članic.

Evropsko unijo je bilo zato potrebno reorganizirati tako, da bo učinkovito in uspešno delovala tudi v razširjeni sestavi, ter, da bodo vsebinske, pravno-sistemske in institucionalne reforme odgovorile na izzive, ki čakajo EU ter njene državljane v prihodnje.

Cilj je bil sprejetje temeljnega dokumenta, ki bo postavil podlago za delovanje bodoče Evropske unije ter bo povečal javno zaupanje in demokratično legitimnost integracije.

2.2.3.2 Sestava

Konvencijo, ki je trajala od 28. februarja 2002 do 10. julija 2003 je sestavljalo 16 predstavnikov Evropskega parlamenta, dva predstavnika Komisije ter po trije predstavniki držav članic in držav kandidatk. Vsi člani Konvencije so imeli tudi nadomestne člane, Konvenciji pa je prisostvovalo tudi trinajst opazovalcev iz ekonomsko-socialnega odbora, odbora regij, predstavniki Evropskih socialnih partnerjev, kot opazovalec pa je bil prisoten tudi Evropski varuh človekovih pravic. Konvencija je imela tudi devetnajst članski sekretariat.

Člani predsedstva Konvencije so bili Valery Giscard d'Estaing (predsednik) ter Giuliano Amato in Jean-Luc Dehaene (podpredsednika). Drugi člani prezidija so bili:

- Michel Barnier, predstavnik Evropske komisije
- Antonio Vitorino, predstavnik Evropske komisije
- Inigo Mendez de Vigo y Montoyo, predstavnik Evropskega parlamenta
- Klaus Hänsch, predstavnik Evropskega parlamenta
- John Bruton, predstavnik nacionalnih parlamentov
- Gisela Stuart, predstavnica nacionalnih parlamentov

- Henning Christophersen, predstavnik danskega predsedstva
- Giorgos Katiforis, predstavnik grškega predsedstva (do februarja 2003)
- Giorgus Papandreou, predstavnik grškega predsedstva (od februarja 2003)
- Ana Palacio, predstavnica španskega predsedstva (do marca 2003)
- Alfonso Dastis, predstavnik španskega predsedstva (od marca 2003)
- Alojz Peterle, povabljen

V debati o prihodnjem ustroju EU so preko forumov lahko sodelovali tudi člani interesnih skupin in organizacij, forumi pa so bili odprti tudi za državljane.

Poleti 2002 je bilo ustanovljenih deset delovnih skupin: subsidiarnost, listina, pravna subjektiviteta, vloga nacionalnih parlamentov, komplementarne pristojnosti, ekonomsko vladanje, zunanje akcije, obramba, poenostavitev pogodb, svoboda, varnost in sodstvo.

2.2.3.3 Razprava

Reorganizacija, ki jo je predvidela Konvencija, je povzročila burno razpravo o nadaljnjem ustroju Evropske unije. Še pred konkretno razpravo o delovanju razširjene Unije se je pokazalo, da med državami članicami obstajajo velike mnenjske razlike o prihodnosti EU.

Poslanec škotskega nacionalnega parlamenta konvencijo opiše: »ko je bil dostavljen vsak delček posameznega osnutka členov je priletel hudournik amandmajev s pisal članov in alternativnih članov konvencije« (MacCormick, 2005:11).

Takratni predsednik Evropske komisije Romano Prodi se je v svojem predlogu zavzemal za ustavo, ki bi Evropski uniji omogočila močnejšo vlogo na mednarodnem političnem prizorišču. Po njegovem bi se morala Unija približati vedno tesnejši zvezi, zavzemal se je za bolj federalno ureditev EU. Podobno se je v svojem uvodnem govoru za bolj povezano Evropo zavzel tudi španski premier Aznar. Nasprotno pa se je podpredsednik italijanske vlade Fini zavzemal za krepitev nacionalnih entitet ter vračanju večine politične moči nacionalnim vladam. »Osnovna pozicija Komisije v pogajanjih je bila težnja po enostavnejši in močnejši Evropi, s čimer bi bila metoda skupnosti temeljno pravilo v vseh političnih področjih – tudi pri prihodnjih reformah pogodb.« (Beach, 2005:193) »Evropski parlament se je zavzemal za osnutek

evropske ustave z enim stebrom, ki vključuje skupno zunanjo in varnostno politiko ter preostale zadeve tretjega stebra.« (Beach,2005:195).

Glede predsedovanja Evropskemu svetu so se pojavljala različna mnenja. Ustavni predlog Evropske ljudske stranke, ki ga je na Konvenciji predstavil Elmar Brok je predvideval ohranitev šestmesečne rotacije predsedstva Evropskega sveta in Sveta EU, vendar je kljub temu dopuščal možnost, da bi Svet EU s soglasjem določil daljše obdobje. Andrew Duff je predlagal, da bi zasedanjem Sveta EU predsedoval predsednik Komisije, ki pa ne bi imel pravice glasovanja. Prav tako kot Brok je predlagal šestmesečno rotacijo Evropskega sveta. Britanski predlog, ki ga je predstavil Peter Hain pa šestmesečne rotacije ni omenjal. Podobno je tudi francoski član Robert Badinter menil, da je Evropska unija federacija držav, za katero rotirajoče predsedstvo ni primerno. Predlagal je predsednika Evropske unije, ki bi predsedoval zasedanjem Evropskega sveta, predstavljal Unijo na mednarodnem prizorišču, podpisoval pogodbe mednarodnega prava,... Januarja 2003 sta tedanji francoski zunanji minister Dominique de Villepin ter nemški zunanji minister Joschka Fischer predstavila skupen predlog reform, v katerem sta predlagala stalno predsedstvo Evropskega sveta, ki bi ga volil Evropski svet. »Ključni funkciji takega predsednika Evropskega sveta bi bili predvsem priprava in predsedovanje Evropskemu svetu ter nadzor nad izvajanjem odločitev ter predstavljanje Unije na mednarodnem prizorišču.« (Gaber in drugi, 2003:36) Slovenski predstavnik g. Alojz Peterle je o temi predsedovanja v svojem govoru dejal, da predlog za stalnega predsednika Sveta EU odpira več vprašanj kot odgovorov.

Pomembno vprašanje je bila tudi vloga nacionalnih parlamentov, kjer pa so se povečini vsi strinjali, da je potrebno le-to okrepiti. Šabič in Rejec Longarjeva ugotavljata, da se je v razpravah med člani Konvencije o prihodnosti Evrope »kot eden pomembnejših načinov uveljavljanja nacionalnih parlamentov izpostavljala njihova vloga pri nadzorovanju izvajanja načela subsidiarnosti. Pri tem so člani razpravljali tako o možnosti političnega kot tudi pravnega nadzora.« (Gaber in drugi, 2003: 74)

Glede ekonomskih politik Unije je Konvencija sprva predlagala le manjše spremembe, ki naj bi okrepile moč Evropske komisije pri implementaciji širših ekonomskih političnih smernic. Na neformalnem srečanju ECOFINa so člani

predlagali, da naj ima Komisija pri postopku zaradi prekoračitve proračunskega primanjkljaja pooblastila zgolj za priporočila, predloge pa naj na osnovi soglasja podaja Svet. Komisija se je nasprotno zavzemala za močnejšo vlogo, državam članicam evro območja pa naj bi se podelilo več pristojnosti. Konvencija je podelila več pristojnosti Evropskemu parlamentu pri postopku sprejemanja proračuna. Tudi pri tej temi so na neformalnem srečanju ECOFINa nasprotovali povečani moči Evropskega parlamenta. Predlagali so, da naj ima Evropski parlament pooblastilo le za podajanje mnenja ter, da naj se evropski proračun še naprej sprejema na osnovi soglasja. Evropski parlament je temu seveda nasprotoval, njegovo pozicijo pa je sprejelo tudi italijansko predsedstvo. Irsko predsedstvo se je odločilo, da naj sprejemanje večletnega finančnega okvirja ostane predmet soglasja, za sprejemanje proračuna pa je predlagalo sodeležanju podoben postopek.

Člani Konvencije si niso bili enotni tudi glede sklicevanja na katoliško vero, ki naj bi bilo zapisano v preambuli. Konsenz, sprejemljiv za vse člane, je bil sklicevanje na kulturno, versko in humanistično izročilo.

Pomembno vprašanje je zadevalo tudi vključitev Listine o temeljnih pravicah. O njeni vključitvi so konsenz dosegli že na medvladni konferenci v Nici. Pojavljala pa so se razhajanja glede tega, kako naj se formulira njen pravno zavezujoč karakter oziroma področje uporabe. Nekateri člani konvencije so se zavzemali za aneks k osnutku, ki bi določal sodni doseg Pogodbe, italijansko predsedstvo pa je predlagalo, da se v preambulo vključi posodobljeno razlago s strani predsedstva Evropske konvencije, predlog pa je podprlo tudi irsko predsedstvo, ki je določilo vključilo med splošne določbe o razlagi in izvajanju Listine. Člen II- 51 tako določa, da so »Določbe te listine so naslovljene na institucije, organe in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, na države članice pa samo pri njihovem izvajanju prava Unije...«(Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, člen II-51).

Nekateri člani Konvencije so predlagali tudi močnejšo povezanost na področju varnostne in obrambne politike. Zavzeli so se za močnejšo povezanost tistih držav članic, ki bi to želele. Nevtralne države so temu nasprotovale, saj so bile mnenja, da morajo imeti na področju varnostne in obrambne politike vse države enako možnost odločanja. Nekatere države članice so izrazile pomislek glede določila o vzajemni obrambni klavzuli.

Konvencija je morala določiti tudi ustavno revizijski postopek. Člani konvencije so se zavzemali za dopolnitve z amandmaji, ki naj jih pripravi Konvencija, le ti pa morajo biti potrjeni na medvladni konferenci ter ratificirani s strani vseh držav članic. Evropska komisija ter nekatere države članice so kmalu predlagale bolj fleksibilen pristop. Italijansko predsedstvo se je s slednjim strinjalo le na področji notranjih politik. Na ministrskem svetu v Neaplju pa so sprejeli prvotno odločitev. V Osnutku Pogodbe o Ustavi za Evropo je zapisano, da »...lahko predlog za spremembo vložijo katerakoli država članica, Evropski parlament ali Komisija. Če Evropski svet, po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Komisijo z navadno večino sprejme sklep o preučitvi predlaganih sprememb, skliče predsednik Evropskega sveta Konvencijo...«(Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, člen IV-7) Konvencija je zadolžena za sprejetje priporočila za konferenco predstavnikov vlad držav članic, ki mora v medsebojnem soglasju opredeliti spremembe. Spremembe stopijo v veljavo, ko jih ratificirajo vse države članice.

2.2.3.4 Sprejetje sklepnega dokumenta

Sklepni dokument, ki ga je soglasno sprejela Evropska konvencija 13.6. in 10.07.2003 nosi naziv Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. 18. julija 2003 je bil dokument predložen predsedniku Evropskega sveta v Rimu.

V predgovoru k osnutku so predsednik konvencije Valery Giscard d'Estaing ter oba podpredsednika Giuliano Amato in Jean-Luc Dehaene zapisali:

»Konvenciji je bilo naloženo, da sestavi predloge o treh zadevah: kako državljanom približati evropski projekt in evropske institucije, kako organizirati politiko in evropski politični prostor v razširjeni Uniji ter kako iz Unije narediti dejavnik stabilnosti in vzor v novem svetovnem redu.

Konvencija daje odgovore na vprašanja, zastavljena v Laekenski izjavi:

- *predlaga boljšo delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami,*
- *priporoča združitve Pogodb in priznavanje pravne osebnosti Uniji,*
- *pripravlja poenostavitev instrumentov ukrepanja Unije,*
- *predlaga ukrepe za utrjevanje demokratičnosti, preglednosti in učinkovitosti Evropske unije s spodbujanjem nacionalnih parlamentov, da bi več prispevali k legitimnosti evropskega projekta, s poenostavitvijo postopka odločanja in s*

skrbjo za to, da postane delovanje evropskih institucij bolj pregledno in razumljivo,

- *pripravlja ukrepe, potrebne za izboljšanje strukture vseh treh institucij Unije in utrditev njihove vloge, pri čemer zlasti upošteva posledice širitve.»*

(Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, predgovor)

Sklepni dokument je sestavljen iz preambule in štirih delov ter dodanih protokolov in izjav.

V preambuli je zapisano, da so člani Evropske konvencije pripravili to ustavo v imenu državljanov in držav Evrope. Opazimo torej lahko, da je, v nasprotju z ostalimi ustavami, ki so sprejete v imenu državljanov, ljudstva, ta pisana tudi v imenu držav kot visokih pogodbenic.

Prvi del sestavlja 59 členov, ki definirajo Unijo in njene cilje, temeljne pravice in državljanstvo Unije, pristojnosti Unije, njene institucije, opredeljujejo izvajanje pristojnosti Unije, temeljna demokratična načela Unije, finance, neposredno okolje ter članstvo Unije.

Prvi člen določa, da se »Na podlagi volje državljanov in držav Evrope, da zgradijo skupno prihodnost, se s to ustavo ustanavlja Evropska unija, na katero države članice prenašajo pristojnosti za uresničevanje skupnih ciljev.« (Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, člen 1), novost, ki jo prinaša Osnutek pa je možnost izstopa iz Unije.

Drugi del Osnutka je Listina o temeljnih pravicah Evropske unije, ki ob

»upoštevanju pristojnosti in nalog Unije ter načela subsidiarnosti potrjuje pravice, kakršne izhajajo zlasti iz ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti, skupnih državam članicam, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice«

(Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, preambula).

V tretjem delu, ki ga sestavlja 342 členov, so zapisane politike in delovanje Unije. Poleg notranjega trga, ekonomske in monetarne politike, politike zaposlovanja,

socialne politike, kohezijskih politik, kmetijstva in ribištva, okoljskih politik, varstva potrošnikov, prometa, energetike, raziskav in tehnološkega razvoja, so zapisane tudi politike s področja območja svobode, varnosti in pravice ter zunanjepolitično delovanje Unije.

Četrty del so splošne in končne določbe, v katerih so opredeljeni simboli Unije, določila glede prejšnjih pogodb ter aktov EU, pa tudi postopek za revizijo Pogodbe o Ustavi.

Osnutku so dodani:

- Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji,
- Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti,
- Protokol o zastopanju državljanek in državljanov v Evropskem parlamentu in ponderiranju glasov v Evropskem svetu in Svetu ministrov,
- Protokol o Evro skupini,
- Protokol, ki spreminja pogodbo EURATOM,
- Izjava, priložena k Protokolu o zastopanju državljanek in državljanov v Evropskem parlamentu in ponderiranju glasov v Evropskem svetu in Svetu ministrov,
- Izjava o ustanovitvi službe za zunanjepolitično delovanje,
- Izjava za sklepno listino o podpisu Pogodbe o Ustavi.

Sklepni dokument konvencije je bil predložen predsedniku Evropskega sveta. Na medvladni konferenci, ki se je začela 4.10.2003 so se države članice pogajale o dokončnem besedilu Pogodbe, ki je bilo sprejeto na zasedanju Evropskega sveta 17. in 18. junija 2004. Po vnesenih popravkih je bila Pogodba o Ustavi za Evropo podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu.

2.3. Primerjava razvoja ZDA in EU od združitve do konvencije

Evropsko odkrivanje in poseljevanje območja severne Amerike od konca 15. pa do tridesetih let 18. stoletja je vodilo v nastanek 13 kolonij, ki so, z izjemo Georgie, nastale kot družbe delničarjev ali fevdalna gospodstva. Neposredna suverenost nad novimi ozemlji je bila v rokah delniških družb in lastnikov, ki pa so do britanske krone gojili vse šibkejšo povezanost.

Na Albanyjskem kongresu 1754 je bila ustanovljena prva zveza ameriških kolonij. Šlo je za precej ohlapno zvezo, saj kolonije v tem obdobju še niso bile pripravljene prenesti večine pooblastil na osrednjo oblast.

K večji povezanosti kolonij je pripomoglo razhajanje med njimi ter matično državo, saj so se kolonije zavedale, da lahko le z združenimi močmi uspešno nastopijo proti Angliji. Kolonije, vajene precejšnje neodvisnosti in svobode, so nasprotovale vse večjim obveznostim, ki jim jih je nalagal angleški parlament, njihovi voditelji pa so dokazovali, da imajo kolonije edino zakonito razmerje s krono.

Dvajset let po ustanovitvi prve zveze se je na prvem celinskem kongresu v Philadelphii formirala Celinska zveza, ki je prevzela oblast v kolonijah.

Sledila je vojna za neodvisnost, med vojno pa so se kolonije na podlagi Členov konfederacije in trajne unije združile v konfederacijo. V konfederaciji je imela državna vlada malo pooblasti, države so bile v njej le šibko povezane.

Ideja o združeni Evropi se je pojavljala že v drugi polovici 19. stoletja, svoj razcvet pa je doživela po koncu druge svetovne vojne.

Leta 1948 je bila vzpostavljena Evropska enotnost, ki pa nikoli ni zaživela, saj je že ob sami vzpostavitvi prišlo do razhajanj o tem, kakšna naj bo njena narava.

Do prvega pomembnega združevanja evropskih držav je prišlo leta 1952 s podpisom Pariške pogodbe in ustanovitvijo Evropske skupnosti za premog in jeklo. Korak naprej je bil storjen leta 1957, ko so se države članice ESPJ povezale tudi na gospodarskem področju ter področju jedrske energije. Jasno pa je bilo, da ne gre za proces združevanja držav v novo nacionalno tvorbo temveč za meddržavno povezovanje, ki pa naj bi bilo več kot zgolj mednarodna organizacija.

Evropo so sestavljale posamezne, bolj ali manj gospodarsko močne države, ki so se borile za prevlado na evropskem kontinentu. S podpisom Pariške in Rimskih pogodb pa so se nekoč sovražne si države združile v skupnost, ki je težila k doseganju skupne blaginje, miru in demokratičnih načel.

Po začetnem procesu združevanja se je tako v ZDA kot tudi v EU pojavila potreba po reviziji izbrane poti integracije. V obeh primerih so kot razpravljalno obliko izbrali konvencijo.

V ZDA je bilo po desetletju eksperimentiranja s konfederalnim modelom jasno, da se obstoječa vlada ni sposobna soočiti z urejanjem trgovine v državi. Na konferenci v Annapolisu so se voditelji kolonij dogovorili, da ustanovijo zvezno konvencijo, ki naj se seznanj s problemi, s katerimi se ZDA soočajo po odcepitvi od Anglije. Zvezna konvencija v Philadelphii je bila sprva pooblaščen za pregled Členov konfederacije in trajne unije ter dodajanje amandmajev le-tem. Vendar so udeleženci konvencije že takoj na začetku uvideli potrebo po popolni reviziji dokumenta ter se, namesto prvotno dodeljene jim naloge, lotili pisanje novih členov ter s tem oblikovanja nove oblike vladavine.

Večina delegatov, ki so se sešli na zvezni konvenciji je bila privrženecv Montesquejevega koncepta uravnotežene politične moči. Temeljna razhajanja med njimi pa so se pojavljala pri vprašanju oblikovanja skupne vlade ter dodelitvi njenih pristojnosti. Federalisti so zagovarjali močno centralno vlado, ki bi upravljala velik teritorij, nasprotno pa so se anti-federalisti zavzemali za šibko povezanost posameznih držav, v kateri bi imela centralna vlada moč le v odnosih do tujine. Federalisti so se zavzemali za centraliziran, anti-federalisti pa za decentraliziran federalizem.

Sklepni dokument, ki je izšel iz zvezne konvencije se je imenoval Ustava. Sprejeti dokument so morale, pred začetkom veljavnosti, ratificirati še konvencije posameznih držav. Vprašanje ratifikacije je privedlo do ustanovitve dveh strank, federalistov in anti-federalistov. Prvi so zagovarjali sprejetje ter podpis Ustave, medtem ko so slednji le temu nasprotovali. Države so sklepni dokument ratificirale, ko mu je bila dodana Listina svoboščin.

Na ameriški konvenciji so se delegati dogovorili o novi strukturi vladanja. Določili so nosilce posameznih oblasti ter določili njihove pristojnosti, prav zaradi tega pa so morali številne pojme opredeliti na novo ter določiti pravila. Rezultat Philadelphijske konvencije je bilo preoblikovanje Združenih držav Amerike iz konfederalne v federalno državo.

Evropska unija se je od ustanovitve ESPJ, preko EGS in EURATOMA razvijala in širila tako po številu vključenih držav članic kot tudi glede na področja, ki jih pokriva. Pred veliko širitvijo leta 2004 je bilo znotraj Evropske unije jasno, da je potrebno določiti nove smernice razvoja, pripraviti reformo institucij ter se jasno soočiti z vprašanjem nadaljnjega ustroja.

V začetku 21. stoletja je zaznati javne pozive k bolj federalni Evropi. Te prve pobude k novi politični podobi Evropske unije so dosegle svoj namen z dvema deklaracijama – Deklaracijo št. 23 o prihodnosti Evropske unije ter z Laekensko deklaracijo o prihodnosti Evropske unije. Z Laekensko deklaracijo je bila kot razpravljalna oblika o prihodnosti EU izbrana konvencija, ki naj bi se osredotočila na številna vprašanja, ki pokrivajo področje demokratičnosti, legitimnosti in transparentnosti EU. Osnovni cilj konvencije, ki so jo sestavljali predstavniki držav članic, držav kandidatk ter evropskih institucij, je bila priprava predlogov institucionalne prenove EU, njeno pooblastilo pa je bilo izjemno skromno.

Podobno kot v ZDA, so se tudi udeleženci Konvencije o prihodnosti Evropske unije lotili snovanja novega pravnega dokumenta, ki naj bi nadomestil obstoječe pogodbe.

Vendar so se med državami članicami pa tudi med predstavniki evropskih institucij pojavljala različna mnenja o nadaljnem ustroju Unije skorajda na vseh področjih, od delitve pristojnosti, delitve oblasti, vloge nacionalnih parlamentov, vključenosti Listine temeljnih pravic,... Razprava je jasno pokazala, da sklepni dokument ne bo mogel biti pisan v imenu ljudstva oziroma državljanov Evropske unije, temveč, da države članice še vedno ostajajo visoke pogodbenice, nosilke integracije.

Sklepni dokument Konvencije o prihodnosti Evropske unije ima naziv Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. Člani konvencije so ga po dolgotrajnih pogajanjih sicer sprejeli soglasno, osnutek pa je bil predložen predsedniku Evropskega sveta. Osnutek se je še spreminjal, končni dokument nosi ime Pogodba o Ustavi za Evropo, vendar ga države članice niso ratificirale, zaradi česar ne more stopiti v veljavo.

Če je bila naloga tako ene kot druge konvencije preoblikovanje obstoječe temeljne pravne listine, lahko ugotovimo, da so se ZDA od tega cilja odmaknile, medtem ko so mu v EU sledili. ZDA so se preoblikovale v federalno državo, prihodnost Evropske unije pa ostaja neznanka.

3 USTAVA

Ustava je organični in osnovni zakon države, lahko je pisana ali nepisana, ustanavlja karakter in koncept svojega vladanja, določa osnovna načela, po katerih je določeno notranje življenje, organizira vlado, regulira, razdeli ter omeji pristojnosti različnih organov ter določa obseg suverenih pravic. Je najpomembnejši, izhodiščni in osrednji formalni vir prava.

Ustava je pravni akt z najvišjo veljavo, zato je v formalnem pogledu vrh piramide pravnih aktov. Hierarhično je nadrejena vsem zakonskim in podzakonskim pravnim aktom. Od drugih pravnih aktov se po obliki (formi) razlikuje predvsem v dveh vidikih: glede na subjekt, ki ustavo sprejema, in glede na postopek njenega sprejemanja. (Bohinc in drugi, 2006:202)

Pitamic (1996) ugotavlja, da je ustava bistvena za vsako državo in odločilna za njeno obliko. Podobno tudi Perenič, ki jo definira kot »temeljni in najvišji pravni akt, s katerim se oblikuje organizacija državne oblasti ter pravno uredijo odnosi med njo in posamezniki z razglašanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin« (Perenič 2005:144). Rupnik jo definira kot »pisani akt najvišje pravne moči, ki prvenstveno ureja temelje državne in družbene ureditve neke države« (Rupnik, 1996:19).

Novak meni, da je »ustava tista listina, ki v bistvu pomeni družbeno pogodbo med državljani določenega časa in prostora glede najvišjih (moralnih) standardov obnašanja, ravnanja, kulture v določeni družbeni skupnosti« (Novak, 2003: 133). Pravi, da je ustava kot temeljni dokument neke družbene skupnosti predvsem dvojne narave:

»(1) po eni strani je predvsem politični dokument kot temeljni programski akt neke določene politične ureditve, ki naj omogoča oziroma ustvarja pogoje za delovanje političnega procesa in sploh delovanje določenih institucij politične ureditve

(2) po drugi strani pa s tem, ko določa okvire političnega sistema, ta sistem omejuje in poleg tega določa še dodatna merila oziroma standarde, ki ščitijo trajnejše vrednote posameznika pred voljo vsakokratne večine.«

(povzeto po Novak, 2003: 134-135)

Ustava je po definiciji osnovni zakon države, ki svojo moč črpa iz avtoritet in je sprejeta s strani državljanov, navaja pravice ljudi ter jamči za njihovo varstvo, je absolutno pravilo, določa število ter način izvajanja suverenih pravic.

Ustavo lahko sprejme, spremeni ali razveljavi:

- posebna ustavodajna skupščina,
- državljani na splošnem referendumu,
- zakonodajno telo po posebej predpisanem ustavno-revizijem postopku.

Glede na obliko državne ureditve razlikujemo ustave:

- unitarne države,
- federacije,
- federalne enote.

Ustava unitarne države je edini splošni pravni akt takšne vrste, ki obstaja v državi. Njen sprejem in lastnosti niso pogojeni z obveznostjo upoštevanja drugega splošnega pravnega akta s podobnimi lastnostmi.

V okviru federalnih držav pa se pojavljata dve vrsti ustav – ustava federacije in ustava federalne enote. Ustava federacije ima dvojno nalogo – predstavlja ustavo celotne federalno urejene države, hkrati pa je razumljena tudi kot skup zveznih organov in institucij. Je vedno nad ustavo federalne enote.

Ustava federalne enote je vedno vezana na federalno ustavo.

Pogosto se v federalnih državah zaradi dveh ustav postavlja vprašanje medsebojnega razmerja med federalno ustavo ter ustavo federalne enote. Načeloma velja, da je zvezna pravna ureditev hierarhično višja v razmerju do pravne ureditve federalnih enot.

3.1 ZDA

Razvoj prvih kolonij na območju sedanjih ZDA je privedel do sprejetja t.i. *Cromwellove ustave* v Angliji. S kolonisti so bili sklenjeni sporazumi o naseljevanju (Plantation Covenants), ki so pogosto določali tudi organizacijo skupnosti. Kolonije so od britanske krone dobile posebne listine, imenovane *Letters of Franchise*, ki so določale organizacijo kolonij, pa tudi trgovske in carinske privilegije. Ker so bile z

listinami pogosto dane oblike nekaterim pravilom ustavnopravne narave, jih Rupnik že označi kot »prve pisane ustave angleških kolonij« (Rupnik, 1996:20).

Iz teh prvih listin so kasneje izšle širše in popolnejše ustave, med njimi Členi konfederacije ter federalna ustava.

Pred razglasitvijo neodvisnosti so ameriške kolonije skladno z odločitvijo v primeru Calvin v. Smith, uporabljale angleški common law, z omejitvijo, da je le-ta uporaben toliko, kot to ustreza tamkajšnjim razmeram. Poleg tega so v 17. stoletju uporabljali še t.i. »Law of God«, ljudsko pravo, ki so ga izpeljevali iz Svetega pisma. »Da bi preprečili nevarnost samovolje, so pravo v različnih kolonijah kodificirali.« (David, Grasmann, 1999:375)

V 18. stoletju se je spremenilo dojemanje Common lawa, saj so v njem videli zaščito javnih svoboščin pred kraljevim absolutizmom na eni strani, ter skupno vez Angležev v Ameriki po drugi strani.

Z neodvisnostjo ZDA se je poleg politične in gospodarske neodvisnosti pojavila tudi ideja o neodvisnosti prava. V strokovnih krogih se je, med zagovorniki common lawa in kodifikacije prava, odločalo o vrsti pravnega reda, ki naj bi veljal v novi državi. Z izjemo New Orleansa, ki je prevzel zakonike po napoleonskem zgledu, so države obdržale sistem common lawa, ki pa se je prilagodil novo nastalim razmeram. Danes se ameriški common law od angleškega ne razlikuje zgolj v metodiki, različni so tako posamezna pravna pravila, pravna pojmovanja kot tudi pravna struktura.

Velja, da v Združenih državah Amerike »ni zveznega common lawa, da pa velja sodna praksa v 50 državah, čeprav je teoretično lahko še tako različna, za enotno« (David, Grassman, 1999:390).

3.1.1 Ustava konfederacije

Členi konfederacije in trajne unije so prvi dokument ZDA, ki določa njeno obliko vladavine. Sprejeti so bili na drugem kontinentalnem kongresu 15. novembra 1777 in so služili kot nezavezujoč načrt vladanja do njegove dokončne ratifikacije in sprejetja kot zakona 1. marca 1781 v Yorku, Pensilvaniji.

Členi konfederacije so združili trinajst novo nastalih ameriških držav (New Hampshire, Massachusset, Rhode Island, Connecticut, New York, Pennsylvania, Virginia, Južna Karolina, New Jersey, Delaware, Maryland, Severna Karolina, Georgia) v ohlapno zvezo, konfederacijo, ki je prevzela naloge najavljanja in vodenja vojn, diplomatskih pogajanj ter reševanja vprašanj, povezanih s širitvijo na zahod.

Od samega začetka so Členi konfederacije predvidevali šibko povezanost držav s šibko nacionalno vlado, ki bi se vpletala le v najnujnejših zadevah.

Sprejetje dokumenta leta 1777 je pomenilo le premik k njegovi ratifikaciji ter dejanski učinkovitosti. V veljavo so člani stopili šele, ko jih je ratificiralo vseh 13 držav. Prva država, ki je Člene konfederacije ratificirala je bil Delaware 5. februarja 1778. Proces ratifikacije se je nato vlekel sedem let, nekatere novonastale države pa so ratifikacijo pogojevale tudi s pravicami širitve na zahod. Zadnja izmed držav, ki je člene ratificirala je bila Maryland, ki je svojo ratifikacijo pogojevala z umaknitvijo zahtev po dolini reke Ohio s strani New Yorka ter Virginije.

Člene konfederacije sestavlja 13 členov, zaključek ter lista podpisnikov.

Členi:

- poimenujejo konfederacijo kot Združene države Amerike,
- pojasnjujejo pravice ter pristojnosti posamezne države,
- ustanavljajo Združene države kot zvezo držav, združeno za zagotavljanje skupne obrambe, zaščito svoboščin, skupne blaginje ter določajo, da se medsebojno ne bodo napadale, temveč varovale,
- zagotavljajo prost pretok ljudi,
- podeljujejo število glasov državam članicam ter določajo članstvo v Kongresu konfederacij,
- omejujejo pristojnost konfederalne vlade na napovedovanje vojne ter urejanje zunanjih zadev,
- določajo, da vojaške nazive nižje od polkovnika podeljujejo državna zakonodaja,
- določajo prihodke konfederalne države,
- definirajo pravice konfederalne vlade,
- določajo, da je Komite držav vlada, če Kongres ne zaseda,
- od devetih držav zahtevajo, da zaprosijo za pristop h konfederaciji,

- potrjujejo, da konfederacija sprejema vojni dolg, ki je nastal pred sprejetjem členov,
- izjavljajo, da so člani trajni ter se jih lahko spremeni le s soglasjem Kongresa ter ratifikacijo vseh držav članic.

Členi konfederacije so predvidevali zelo ohlapno zvezno oblast z izjemno omejenimi pristojnostmi. Ena od očitnih pomanjkljivosti konfederacije je bila tudi, da zveza ni imela ne denarja ne pristojnosti pobiranja davkov. Zaradi težav, ki jih je povzročala takšna ureditev, so že kmalu po uveljavitvi Členov konfederacije številni voditelji pozivali k njihovi spremembi. (Jaklič, Toplak, 2005:15)

Kljub temu, da so bili Členi konfederacije zgolj začasna rešitev ter leta 1788 zamenjani z Ustavo ZDA, ki je določila tudi novo državno ureditev, lahko zaključimo, da so prav ti člani zagotavljali stabilnost ZDA med revolucionarnimi leti. Dokument je določil novo državno ureditev, pod katero so se novo nastale ameriške države naučile samostojnega vladanja ter se znebile strahu pred močno centralno vlado.

3.1.2 Sprejetje ustave

Novo ameriško ustavo je pripravila Philadelphijska konvencija, na kateri se je zbrala večina pomembnih voditeljev tistega časa. Po dolgotrajnih pogajanjih o tem, kako naj bo oblikovana nova zveza so sprejeli besedilo Ustave.

Ob koncu konvencije vsi delegati niso bili zadovoljni z besedilom bodoče ustave. »Marsikateri od njih je izrazil zadržke, a se je pod besedilo vseeno podpisal.« (Jaklič, Toplak, 2005:24)

S sprejetjem ustavnega besedila na konvenciji pa besedilo še ni stopilo v veljavo. Da bi posamezna država lahko postala članica nove zveze je morala ustavno besedilo ratificirati, dogovor konvencije pa je bil, da bo Ustava začela veljati šele, ko jo bo podpisalo vsaj devet od takratnih 13 držav. Do junija 1788 je sklepni dokument Philadelphijske konvencije – Ustavo ratificiralo potrebnih devet držav. Vendar med državami ni bilo dveh velikih – Virginije in New Yorka, zaradi česar so mnogi menili, da se ustave ne bo spoštovalo.

Kmalu po konvenciji sta se oblikovali dve politični skupini – federalisti, ki so podpirali ratifikacijo ustavnega besedila ter anti-federalisti, ki so ratifikaciji nasprotovali.

Hamilton in Madison sta objavljala t.i. federalistične papirje, eseje, ki naj bi prepričali volivce, da je potrebno ustavno besedilo čim prej ratificirati. Nasprotno pa so bili anti-federalisti prepričani, da predlagano besedilo omogoča premočno zvezno oblast in ne zagotavlja temeljnih človekovih pravic. Doseženi kompromis je znan kot Listina svoboščin in je bil Ustavi dodan takoj po njenem sprejetju.

Anti-federalisti so v Virginiji napadli že uvodni stavek nove ustave, saj so dokazovali, da države ne morejo ohraniti svojih posebnih pravic in pooblastil, če ustava eksplicitno ne navaja imen držav, ki so dokument sprejele, temveč se sklicuje na ljudstvo. Virginijski anti-federalisti so Ustavo ratificirali 25.6.1788, ko ji je bila dodana Listina svoboščin. Že pred tem pa je pet držav sklepni dokument konvencije ratificiralo pod pogojem, da mu bodo dodani amandmaji, ki bodo opredelili pravice državljanov.

V New Yorku so A. Hamilton, J. Jay ter J. Madison v Federalističnih spisih zagovarjali sprejem Ustave. Njihovo podajanje argumentov je vplivalo na newyorške poslance, ki so jo ratificirali 26.6.1788

Madison je Ustavo označil kot »niti nacionalno niti federalno ustavo, temveč zmes obeh« (Madison v Fisher, 2001: 331).

Danes ustava ZDA velja za najstarejšo veljavno pisano ustavo na svetu.

3.1.3 Struktura

Ameriška ustava ima na začetku preambulo, ki izhaja iz načela suverenosti ljudstva ter demokratične vladavine. Sledi normativno besedilo ustave, ki je razdeljeno na člene in razdelke.

Prvi člen ureja zakonodajno oblast ter določa zvezne zakonodajne pristojnosti. Razdeljen je na deset razdelkov. V prvem razdelku je zapisano, da se vsa z ustavo dodeljena zakonodajna oblast prenese na Kongres, ki ga tvorita Senat in Predstavniški dom. Nadalje je razčlenjeno, kdo so lahko člani posameznega doma Kongresa, način njihove izvolitve, način dela ter njihove pristojnosti.

Drugi člen ureja izvršilno oblast. Razdeljen je na štiri razdelke. Prvi razdelek določa, da se vsa izvršna oblast v državi prenese na predsednika Združenih držav Amerike.

Za izvolitev predsednika je določen elektorski način, ustava pa tudi podrobno določa, na koga preidejo pooblastila v primeru predsednikove smrti, odstopa ali nesposobnosti. V njem so zapisane pristojnosti predsednika ter njegove naloge, v zadnjem razdelku pa so zapisani pogoji za razrešitev predsednika.

Tretji člen ureja sodno oblast. Ima tri razdelke. Sodna oblast je prenesena na eno Vrhovno sodišče ter tista nižja sodišča, ki jih odredi in ustanovi Kongres. Določene so pristojnosti sodišč ter način dela.

Četrty člen ureja različna vprašanja, ki zadevajo razmerja med državami v federaciji ter razmerja med federalnimi državami in zvezno oblastjo. Četrty člen je razdeljen na štiri razdelke.

Peti člen določa ustavno revizijski postopek. Amandmaje k Ustavi lahko predlaga Kongres, ali pa se na predlog zakonodajalcev dveh tretjin držav skliče Konvencija, ki predlaga amandmaje.

Šesti člen določa, da imajo dolgovi in obveznosti zoper ZDA enako veljavo kot so jo imeli pod Konfederacijo, v njem je zapisano tudi načelo nadrejenosti zveznega prava nad pravom držav.

Sedmi člen določa način sprejema in uveljavitve ustave.

3.1.4 Temeljne značilnosti

Ameriška ustava je relativno kratek dokument, saj jo sestavlja le 7 členov, ki so razdeljeni na razdelke.

Iz same Ustave je razvidno, da njeni tvorci niso zaupali vladi. Ustava kreira le nacionalno vlado, katere pristojnosti so omejene. Federalno strukturo potrjuje tudi deseti amandma, ki določa, da pristojnosti, ki niso podeljene nacionalni vladi ali z ustavo odvzete zveznim državam, pripadajo zveznim državam ali državljanom. S tem je bilo vladanje že od vsega začetka razdeljeno med federalno vlado ter 13 prvotnih držav. Z razdelitvijo pristojnosti med tri ločene veje oblasti, jasno določa sistem nadzora in ravnotežja med posameznimi vejami oblasti. Kot zagotovilo odgovornosti nosilcev oblasti zahteva volitve.

Grad med temeljna izhodišča in načela ameriške ustave uvršča:

- načelo ljudske suverenosti,
- načelo zveznosti,
- načelo delitve oblasti,
- varstvo pravic človeka in državljana.

(glej Grad in drugi, 2004:135)

Uvede volilnost najpomembnejših državnih funkcionarjev ter njihovo odgovornost.

Med najpomembnejšimi novostmi, ki jih prinaša ameriška ustava velja omeniti implementacijo koncepta neodvisne sodne oblasti, ki jo podeljuje z Ustavo ustvarjeni instituciji – Vrhovnemu sodišču.

Je toga ustava, saj je za njeno spremembo predpisan dokaj zahteven ustavno-revizijski postopek. Sprememba ustave poteka v dveh fazah – predlaganje spremembe in njeno sprejemanje. Znotraj tega obstajata dva temeljna načina revizije ustave. Spremembe lahko z dvotretjinsko večino obeh domov predlaga Kongres ali pa predstavniška telesa dveh tretjin vseh držav lahko zahtevajo, da Kongres skliče konvent (ustavodajno skupščino), ki predlaga spremembe ustave. Spremembe morajo sprejeti predstavniška telesa treh četrtin držav ali, če tako sklene Kongres, ustavodajne skupščine držav.

Spremembe ustave se sprejemajo v obliki ustavnih dopolnil – amandmajev.

»Ustava ZDA je bila prva pisana ustava v sodobni zgodovini in velja še danes, zato se šteje za najstarejšo veljavno ustavo na svetu.« (Grad in drugi, 2004:134) »Vendar kljub temu, da temeljno besedilo ostaja ves čas enako in formalno nespremenjeno, pa so mnogi amandmaji ustavo ne samo dopolnjevali, temveč so delno tudi vsebinsko spremenili prvotno besedilo ustave, zato je ustava, gledano kot celota, se pravi temeljno besedilo skupaj z vsemi amandmaji, že precej drugačna, kot je bila na začetku.« (Grad in drugi, 2004:136)

3.1.5 Bill of Rights

Septembra 1789 so na kongresu v New Yorku vse države zahtevale amandmaje k Ustavi, ki bodo zaščitili pravice posameznikov. Sprejeli so 12 takih amandmajev, države pa so jih ratificirale do decembra 1791. K Ustavi dodani amandmaji so znani pod skupnim imenom *Bill of Rights* (Listina svoboščin).

Amar navaja, da je, »enako kot prvotna ustava, tudi prvotna Listina svoboščin povezana s strukturnimi idejami. Federalizem, delitev moči, dvodomnost, reprezentativnost, republikanska vlada, amandmaji – navedene teme so bile razumljene kot temeljne za obvarovanje svobode.« (Amar, 1998: 128)

Listina svoboščin ureja človekove pravice in svoboščine, ki jih prvotno besedilo ustave ni uredilo. Skozi zgodovino se je pomen amandmajev spremenil.

V svojih prvih odločitvah se je Sodišče večkrat izreklo, da Listina svoboščin ne zavezuje zveznih držav. Sprejetje štirinajstega amandmaja je to mišljenje spremenilo, saj je ponudilo argument, da njegova določila zagotavljajo uporabnost Listine svoboščin tudi v zveznih državah.

Tucker zagovarja tezo, da:

»Čeprav je bilo prvih deset amandmajev sprejetih kot omejitev federalne moči, s tem, ko zagotavljajo in prepoznavajo temeljne pravice – pravice common lawa – človeka, jih s tem naredijo za privilegije in posebne pravice človeka kot državljana Združenih držav, ti privilegiji pa ne smejo biti skrčeni s strani držav po 14 amandmaju. Z drugimi besedami, medtem ko se deset amandmajev, z omejitvijo moči, nanaša na federalno vlado, in ne na države, s tem ko prepoznavajo in definirajo pravice posameznikov, so te pravice njihove, kot državljanov Združenih držav, in štirinajsti amandma s temi pravicami omejuje državno moč...«

(Tucker v Amar, 1989: 228)

Od sprejetja Listine svoboščin pa do danes je bilo sprejetih le še 17 amandmajev.

3.2 EU

3.2.1 Potreba po ustavi

Konstitucionalizem (Ustavnost) je dos ali windows evropske skupnosti. (Weiler, 2003:221)

Čeprav je Skupnost na področju ustavnega prava... razvila nekatere federalne značilnosti, ki so klasično značilne za preobrazbo iz konfederacije v federacijo, je jasno, da so bila, vsaj ob njenem nastanku, pooblastila za sklepanje pogodb – zaščitni znak vlade v federativni državi – le tista, ki so bila izključno zagotovljena ES. Kot velja za druge mednarodne organizacije, je bila podobno omejena tudi mednarodnopravna sposobnost Skupnosti. (Weiler, 2002:214)

Snyder (glej Weiler, 2003:56) predstavi štiri pomene ustave ter jih poveže s pravnim redom EU.

- ustava v empiričnem smislu – določa organizacijo države,
- ustava v materialnem smislu – celota pravnih norm, ki oblikujejo pravni red,
- ustava v instrumentalnem smislu – pisan dokument, ki definira vsaj osnovne ustavne pravne norme,
- ustava v empiričnem, materialnem in subjektivnem smislu – pisan dokument ali pravni akt, sprejet s strani državljanov neposredno ali po predstavnikih.

Pravi, da

EU ima ustavo v prvem, empiričnem smislu. Ima tudi ustavo v drugem ali materialnem smislu. Poleg tega lahko rečemo, da ima ustavo tudi v tretjem, formalnem smislu. Opozoriti velja, da obstaja precejšnja razlika med ustavo EU v formalnem smislu (npr. Pogodbe) in ustavo EU v stvarnem smislu (vključujoč interpretacijo Evropskega sodišča(ECJ)). EU pa nima ustave v zadnjem smislu, to pomeni, tudi v subjektivnem smislu.

(Weiler, 2003: 56)

O obstoju evropske ustave govori tudi MacCormick: »Če ima imeti ustavo za posledico biti država, potem je EU že država, saj že ima ustavo, vsaj v funkcionalnem smislu.« (MacCormick, 2005:48)

Nasprotno pa Grimm zavrača Evropsko ustavo, kajti, »zaenkrat še ni evropskega ljudstva.« (Grimm v Weatherill, 1998:25)

Maduro pravi, da »Evropska ustava trpi zaradi institucionalne krize, ki se odraža v povečanem nezadovoljstvu s trenutnim stanjem zadev tako na ravni oblikovanja ustave kot ustavne interpretacije.« (Weiler, 2003: 76)

Po mnenju Brinarjeve je zanimanje za evropsko ustavo ponovno oživel zaradi sledečih dejavnikov:

- politični: obstoječa politična ureditev je bila za razširjeno Evropsko unijo nefunkcionalna, ustavne smernice in predpisi so bili prepuščeni v končno presojo državam članicam.
- procesni: sam proces oblikovanja ustave – razprave, zavezništva, koalicije – prispeva k razvoju demokratičnih načel, državljskega etosa, prakse politične skupnosti.
- stvarni: države članice na Evropsko unijo prenašajo del svoje suverenosti.

(glej Gaber in drugi, 2003:192)

Navaja, da »zavzemanje za ustavo EU ne pomeni podpore kakršnikoli ustavi. Gre za poseben model ustave, ki bo nadgradil dosedanjo ustavno arhitekturo, katere osnovo predstavlja ena najpomembnejših evropskih novosti – to je načelo ustavne tolerance.«(Gaber in drugi, 2003:196)

Weiler je mnenja, da je za trenutno popularnost ustave več razlogov. »Delno je »ustava« preprosto postala moderna beseda, kot »vladanje«, za potrebe sodelovanja v bolj globoki institucionalni reformi skozi širitev. Delno se je zdel gotov model za reševanje nekaterih problemov legitimnosti razširjene skupnosti in tudi izgovor za neravnanje z globoko vsedenim problemom demokracije.« (Weiler, 2003: 2)

Dobiti evropsko ustavo je temeljnega pomena za nadaljnji razvoj evropske integracije. Lahko se jo sicer še naknadno spreminja, v tem trenutku je bistveno, da ustavo dobimo.

3.2.2 Primarno pravo

Med primarne pravne vire Evropske unije štejemo ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve, pogodbe sklenjene s tretjimi državami ter pogodbe sklenjene med državami članicami. Le te nadomeščajo ustavo kot tipični pravni akt države.

Grilc in Ilešič ugotavljata, da »so ustanovitvene pogodbe nekakšna ustava Evropske skupnosti, torej temeljni pravni vir, ki določa teritorialni in časovni okvir aplikativnosti pravnega sistema EU, podobno ustavam večine držav pa določa glavne organe in akte, ki jih ti sprejemajo.« (Grilc, 2001:82)

Skupnost je bila ustanovljena z množico sporazumov in to so temelji na katerih počiva. Mišljeno je bilo, da se bo njena ustava spreminjala samo s soglasjem vseh držav članic: to je bila osnova, na kateri so se države članice priključile Skupnosti. (Hartley, 1999:50)

V nasprotju z nekaterimi federalnimi ustavami pa ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve ne vključujejo specifične klavzule nadvlade. Pomen teh pogodb je predvsem v njihovi neposredni uporabnosti v državah članicah.

3.2.2.1 Ustanovitvene pogodbe

Med ustanovitvene pogodbe štejemo:

- Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, podpisano 18.4.1951 v Parizu,
- Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisano 25.3.1957 v Rimu,
- Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, podpisano 25.3.1957 v Rimu.

Te pogodbe pomenijo vsaka svoj pravni temelj za ustanovitev in delovanje posameznih skupnosti.

Vse tri pogodbe predvidevajo svoje vrste aktov. Pristojnosti organov, ki te akte izdajajo pa se med skupnostmi razlikujejo.

Ustavne pogodbe polagajo temelj za skupnost. Lahko se jih vidi kot ustavo skupnosti: Dogovorijo različne organe skupnosti in jim podeljujejo pristojnosti... Prav tako vsebujejo veliko določil neinstitucionalne narave, ki jih normalno ne bi našli v ustavi. (Hartley, 1998:90)

3.2.2.2 Dopolnitve ustanovitvenih pogodb

Zaradi razvoja in širitve Evropske skupnosti so bile potrebne določene spremembe ustanovitvenih pogodb.

Med dopolnitve ustanovitvenih pogodb sodijo:

- Spojitvena pogodba , ki je v veljavo stopila 8.4.1965,
- Enotni evropski akt, ki je v veljavo stopil 1.7.1987,
- Pogodba o ustanovitvi Evropske unije, podpisana 7.2.1992,
- Amsterdamska pogodba, podpisana 2.10.1997,
- Pogodba iz Nice, podpisana 26.2.2001,
- Pogodbe o pristopu novih članic.

3.2.2.3 Pogodbe sklenjene s tretjimi državami

Med primarno pravo Evropske unije prištevamo tudi pogodbe, ki jih je Evropska skupnost sama ali skupaj z državami članicami podpisala s tretjimi državami.

To so pogodbe, sklenjene na podlagi pooblastila ustanovitvenih pogodb in torej niso izvorni vir prava.

3.2.3 Sekundarno pravo

Med sekundarne pravne vire štejemo: direktive, odločbe, priporočila in mnenja.

Posebej zanimivo je dejstvo, da imajo posamezni sekundarni pravni viri znotraj treh skupnosti različen pomen. Primer tega je dobro viden pri odločbah – v EGS so individualni akti, v ESPJ so lahko bodisi splošni, bodisi individualni akti. Odločbe v ESPJ torej po svoji naravi ustrezajo tako odredbam kot odločbam v EGS. Tisto, kar znotraj ESPJ poznamo kot priporočilo pa ustreza direktivam, kot jih pozna 189. člen pogodbe EGS.

V praksi se znotraj Evropske unije pojavljajo tudi drugi pravni viri: sporočila, memorandumi, navodila ali programi (Bele knjige, Zelene knjige), redna poročila, poslovniki...

V 189. členu Pogodbe EU je zapisano:

Za izpolnjevanje svojih nalog v skladu z določbami te pogodbe Evropski parlament skupaj s Svetom ter Svet in Komisija sprejemajo uredbe in direktive, izdajajo odločbe, pripravljajo priporočila ali dajejo mnenja

Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

Direktiva je za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organov izbiro oblike in metod.

Odločba je v celoti zavezujoča za vse, na katere je naslovljena.

Priporočila in mnenja niso zavezujoča.

(PEU, 189 .člen).

189. člen torej določa sekundarne pravne vire ter njihovo veljavnost in uporabnost.

Uredbe so splošni akti. Zaradi svojih učinkov, ki jih zagotavljajo v notranjem pravnem redu držav članic so primarni instrument unifikacije zakonodajnega urejanja določenega pravnega področja znotraj Evropske unije, saj na področju, ki ga urejajo v celoti nadomestijo notranjo zakonodajo.

Na notranji pravni red države članice delujejo neposredno, saj avtomatično postanejo del notranjega pravnega reda.

Direktive so akti obvezne narave. Zavezujejo le države članice, ne pa državljanov. Države članice zavezujejo glede rezultata, ki ga je potrebno doseči, državam članicam pa je prepuščena metoda za doseg tega rezultata.

Služijo predvsem kot sredstvo za harmonizacijo pravnih ureditev med državami članicami, saj državam puščajo možnost, da svojo notranjo zakonodajo prilagodijo enotnemu standardu Evropske unije.

Direktive niso nujno uporabne v vseh državah članicah, saj lahko zavezujejo le eno državo članico. Del notranjega pravnega reda držav članic postanejo šele s predpisom, ki ga sprejmejo organi te države.

Odločbe so individualni pravni akti, naslovljeni na posamezne subjekte. Nimajo splošne veljavnosti, so pa v celoti obvezujoče za naslovnika.

Priporočila in mnenja nimajo obvezne veljave, zato ne morejo biti predmet sodnega preizkusa.

3.2.4 Primarni pravni viri kot ustavna listina

Pri debati o ustavi Evropske unije ne gre spregledati dejstva, da je Sodišče za ustanovne pogodbe že izreklo, da so ustavne listine. Vprašamo se lahko, ali to pomeni, da ima Evropska unija že ustavo. Kljub temu, da številni teoretiki govorijo o obstoju Evropske ustave pa glede na zgoraj navedene povzetke definicij ustave lahko sklenemo, da ustavna listina še ne pomeni nujno ustave.

Pogodba ni ustava. Pogodba je izjava množstva (»pogodbene stranke«). Pisana ustava je potrditev enotnosti. Navkljub nekaterim malodušnim namigovanjem Evropskega sodišča, da ima Pogodba o Evropski skupnosti »ustavni karakter«, zmešnjava pogodbenegega teksta nima nikakršne dinamične družbene moči pravega ustavnega sporazuma, simboličnega in duševnega utelešenja Enege od mnogih, duševne oblike metafizične družbe. Pogodbe skupnosti so nepoznane in neprepoznave ne le množici ljudi temveč tudi tistim, ki obvladujejo nacionalno javno misel in nacionalno javno sfero.

(Allot v Weiler, 2003:215)

O ustanovitvenih pogodb ter njihovih dopolnitvah kot ustavnih listinah se je Sodišče prvič izreklo v zadevi Les Verts leta 1986. Izreklo je, da Skupnost temelji na zakonu prava v tem oziru, da se ne države članice ne njene institucije ne morejo izogniti vprašanju, ali so sprejeti ukrepi v skladu z osnovno ustavno listino, s pogodbo.

Ustavna listina temelji na zakonu prava. Ustanovljen je nov pravni red, ki se razlikuje od nacionalnega ter ščiti človekove pravice ter osnovne svoboščine.

Ugotovimo lahko, da so ustanovitvene pogodbe ter njihove dopolnitve precej več kot klasične mednarodne pogodbe ter, da dejansko vsebujejo nekaj elementov, ki jih omenja pravni slovar pri definiranju ustave.

Ustanovitvene pogodbe določajo institucije Skupnosti ter njihova pooblastila. Te institucije imajo pomembne pravice in moč tako na področju zakonodajne kot tudi izvršilne oblasti. Sodišče je neodvisno.

Ustanovitvene pogodbe tudi organizirajo vlado Evropske skupnosti. Prav te določbe so Sodišču služile kot osnova za njihovo poimenovanje kot ustavne listine.

Da so ustanovitvene pogodbe lahko ustavne listine kaže tudi dejstvo, da gre za nov pravni red, ter, da so pogodbe, vsaj kar zadeva cilje, radikalno drugačne od ostalih mednarodnih sporazumov.

Pogodbe, kljub temu, da so bile napisane v obliki mednarodnega sporazuma, ustvarjajo ustavni karakter Skupnosti, temelječe na zakonu prava. Ustvarjajo nov pravni red, za dobro katerega so se države članice odpovedale delu svoje suverenosti in ki zadeva ne le države članice, temveč tudi njihove državljane. Osnovne karakteristike tega pravnega reda so avtonomnost, primarnost nad notranjim pravnim redom držav članic ter neposredna uporabnost številnih določil, ki zavezujejo tako države članice kot državljane teh držav.

Ustavni karakter ustanovitvenih pogodb je bil ojačan tako z izreki Sodišča kot s pomočjo amandmajev, ki so jih demokratično odobrile države članice.

Kljub temu pa lahko ponovimo že omenjeno tezo, da mednarodne pogodbe tudi pod imenom ustavne listine niso primerljive z ustavo države.

3.2.5 Pogodba o Ustavi za Evropo

Pogodba o Ustavi za Evropo je bila sprejeta 18.6.2004 ter uradno podpisana v Rimu 29.10.2004.

Predstavlja prvi dokument v zgodovini Evropske unije, ki združuje vse dotedanje pogodbe ter bistvene značilnosti Unije.

Bistvene novosti, ki jih prinaša nova Pogodba so: nekoliko spremenjena institucionalna struktura, poenostavljeno in zmanjšano število pravnih aktov, jasna razmejitev pristojnosti EU in držav članic, povečana vloga Evropskega parlamenta ter vključenost Listino o temeljnih pravicah EU.

V primerjavi z osnutkom, ki ga je pripravila Konvencija v Rimu podpisana Pogodba zvišuje prag najmanjšega in največjega števila sedežev v Evropskem parlamentu, opusti posebno sestavo Sveta – Svet za zakonodajo in splošne zadeve, uvaja skupinsko predsedovanje Svetu ministrov, drugače opredeli kvalificirano večino v Svetu ministrov in Evropskem Svetu ter spremeni sestavo in način imenovanja Komisije. Na medvladni konferenci, iz katere je izšla podpisana Pogodba so tudi odgovorili na odprta vprašanja s Konvencije, ki so zadevala področje skupne zunanje in varnostne politike, med njimi na vlogo ministra za zunanje zadeve Evropske unije, določili so področje sodelovanja v okviru skupne zunanje in varnostne politike. Perenič ugotavlja, da je

besedilo ustave izrazit primer pravnega akta, ki je nastajal ob močno različnih pogledih na bodoč razvoj in delovanje Evropske unije. Do njegovega oblikovanja je lahko prišlo le ob sklepanju kompromisov med državami članicami, ki pa očitno niso v celoti odpravili dvomov v smiselnost in kakovost sklenjenega temeljnega akta Evropske unije, kar vpliva na dogajanje ob ratifikacijah oziroma potrjevanju ustave, na različno vrednotenje njene vsebine.
(Perenič, 2005: 49)

Pogodba o Ustavi za Evropo teži k dopolnitvi, konsolidaciji, prilagoditvi in izboljšanju statusa quo ter dejansko ne prinaša pomembnih novosti, ki bi spreminjale dosedanj status Evropske unije.

Že njeno poimenovanje, torej »pogodba, ki ustanavlja ustavo«, nakazuje, da si je dokument mogoče razlagati v dveh smereh: kot ustavo EU, ki vzpostavlja poseben pravni red, definira institucije, ki ga izvajajo, in določa odnose med državljani in politično oblastjo; ali kot običajno mednarodno pogodbo, sklenjeno med enakopravnimi in suverenimi državami, v skladu s postopki mednarodnega prava.

(Eleftheriadis v Vatovec in Nusdorfer, 2005:29)

Kljub temu pa lahko v Pogodbi vidimo premik k bolj federativno urejeni Evropski uniji. »Nova Evropska ustava ureja pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami podobno, kot to poznajo nekatere federalne države.« (Ferfila, 2005:360)

3.2.6 Sprejetje Pogodbe

Da bi Pogodba o Ustavi za Evropo začela veljati, jo morajo skladno z notranje pravnimi postopki sprejeti vse države članice.

Prvotno je bilo mišljeno, da bo Ustava za Evropo stopila v veljavo do 1. novembra 2006, saj so predvidevali, da ne bo bistvenih pretresov pri njeni ratifikaciji. Ustavi je bila dodana tudi Deklaracija št.30, Izjava o ratifikaciji Ustave za Evropo, ki določa, da v primeru, če jo bo dve leti po podpisu ratificiralo štiri petine držav članic, ena ali več držav članic pa bi imelo težave pri postopku ratifikacije ter zaradi tega Ustava ne bo stopila v veljavo, bo zadeva prišla v pristojnost Evropskega sveta. Iz tega lahko razberemo, da so bili podpisniki predlagane Ustave precej optimistični glede njene nacionalne ratifikacije ter posledično sprejetja.

Nekatere države članice so se odločile za ratifikacijo v parlamentih, druge pa bodo ali so o njeni ratifikaciji odločale na referendumih. Tudi za nove pristopnice je potrditev Pogodbe o Ustavi za Evropo obvezen pogoj za polnopravno članstvo.

Doslej je pogodbo ratificiralo osemnajst držav članic – Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Estonija, Nemčija, Finska, Grčija, Madžarska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Romunija, Slovaška, Španija in Slovenija.

V Franciji in na Nizozemskem so volivci na referendumu zavrnilo ratifikacijo ustavne pogodbe. Večinsko mnenje analitikov je, da zavrnitvi Pogodbe o Ustavi za Evropo pomenita pomislek o delovanju evropskih elit. Kent meni, da »lahko trdimo, da zavrnitev pogodbe v dveh državah članicah odseva širše nezadovoljstvo z institucijami EU med njenim prebivalstvom« (Kent, 2006:3-4).

Podobno je zapisal tudi Erwan Fouere: »Po-referendumske ocene kažejo, da so ljudje glasovali PROTI iz več razlogov, med drugim tudi iz strahu za svoje gospodarsko in socialno blagostanje. Hkrati pa so glasovali PROTI tudi zaradi slabe obveščенosti o delovanju Evropske unije in zaradi občutka odtujenosti zaradi procesa odločanja tako na nacionalni kot na evropski ravni.« (Evropa v srcu,PUE:3)

Zaradi negativnega referendumskega izida so v preostalih sedmih državah članicah odločanje o ratifikaciji preložili.

Odbor za zunanjo politiko spodnjega doma britanskega parlamenta ter številni britanski parlamentarci z različnih političnih strank so predlagali, da bi Velika Britanija končala agonijo z Evropsko ustavo ter jo zavrgla. Menijo namreč, da ustavna pogodba v obstoječi obliki ne bo nikoli obveljala. Pojavili so se tudi predlogi, da bi trenutno pogodbo skrčili ter iz nje vzeli nekatere sporne člene, kar pa je z drugega vidika sporno, saj naj bi bil to korak nazaj pri oblikovanju nove ureditve.

Kljub negativnemu referendumskemu izidu v Franciji in na Nizozemskem pa Pogodba o Ustavi za Evropo ni bila jasno zavrnjena. Prav zato Kent meni, da »medtem ko pogodba ni bila zavrnjena, je nemogoče reči kdaj, in če sploh, bo popolnoma ratificirana.« (Kent, 2006:3)

Luksemburški premier Jean-Claude Juncker pa je v svojem govoru ob prejemu nagrade Karla Velikega poudaril, da kljub negativnemu izidu na dveh referendumih evropska ustavna pogodba ni mrtva ter dodal, da mora biti vprašanje usode evropske ustave rešeno do volitev v Evropski parlament leta 2009.

3.2.7 Struktura

Pogodba o Ustavi za Evropo ima na začetku preambulo, v kateri je zapisano, da so pooblaščenci voditeljev držav članic sprejeli Pogodbo na podlagi osnutka, ki ga je v imenu državljanov in držav Evrope pripravila Evropska konvencija. Dokument je sprejet v prepričanju, da so narodi Evrope v vedno tesnejši povezanosti pripravljeni oblikovati skupno usodo.

Normativni del Pogodbe o Ustavi za Evropo je razdeljen na dele, naslove, poglavja, oddelke, pododdelke, člene in odstavke.

Prvi del je razdeljen na devet naslovov (Opredelitev in cilji Unije, Temeljne pravice in državljanstvo Unije, Pristojnosti Unije, Institucije in organi Unije, Izvajanje pristojnosti Unije, Demokratično življenje Unije, Finance Unije, Unija in njeno neposredno sosodstvo, Članstvo unije). Sestavlja ga 60 členov (I-1 do I-60). Vsebuje temeljne določbe o EU, njenih pristojnostih ter institucijah. Prvi člen ustanavlja Evropsko unijo, na katero države članice prenašajo pristojnosti za uresničevanje svojih skupnih ciljev.

Določa vrednote in cilje unije, temeljne svoboščine, odnose med Unijo in državami članicami, simbole Unije, EU pa podeljuje tudi pravno subjektiviteto. V njem je zapisano državljanstvo Evropske unije, jasno so razmejene pristojnosti med Unijo in državami članicami, zapisan postopek izvajanja pristojnosti, zapisane so institucije Evropske unije, njihovo delovanje in pristojnosti, temeljne smernice za odnose s sosednjimi deželami ter postopki in merila za članstvo v Uniji.

Drugi del vsebuje Evropsko listino o temeljnih človekovih pravicah. Listina

ob upoštevanju pristojnosti in nalog Unije ter načela subsidiarnosti potrjuje pravice, kot izhajajo zlasti iz skupnih ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti držav članic, Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, socialnih listin, ki sta jih sprejela Unija in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča Evropske Unije in Evropskega sodišča za človekove pravice»

(Pogodba o Ustavi za Evropo, II. del, preambula).

Unija z listino priznava temeljne pravice, svoboščine in načela, kot so dostojanstvo, svoboščine, enakost, solidarnost, pravice državljanov, sodnega varstva. Na koncu so zapisane splošne določbe o razlagi in uporabi listine. Listino Unije o temeljnih pravicah sestavlja preambula in 54 členov (II-61 do II-114)

Tretji del opisuje politike in delovanje Evropske unije. Vanj so vključene določbe dosedanjih pogodb. Vsebuje sedem naslovov (Splošne določbe, Nediskriminacija in državljanstvo, Notranje politike in ukrepi, Pridruževanje čezmorskih dežel in ozemelj, Zunanjepolitično delovanje Unije, Delovanje Unije ter Skupne določbe). Naslov Notranje politike in ukrepi je razdeljen na pet poglavij (Notranji trg, Ekonomska in denarna politika, Politike na drugih področjih, Območje svobode, varnosti in pravice ter Področja, kjer Unija lahko sprejme usklajevalne, dopolnilne ali podporne ukrepe), ki se delijo na oddelke, pododdelke in člene. Peti naslov, Zunanjepolitično delovanje Unije, je prav tako razdeljen na poglavja (Splošne določbe, Skupna zunanja in varnostna politika, Skupna trgovinska politika, Sodelovanje s tretjimi državami in humanitarna pomoč, Omejevalni ukrepi, Mednarodni sporazumi, Odnosi Unije z mednarodnimi organizacijami in tretjimi deželami ter delegacije Unije, Izvajanje solidarnostne klavzule), ki se razčlenjujejo v oddelke in člene. Delovanje Unije ima

sledеča poglavja: Določbe o institucijah, Finančne določbe ter Okrepljeno sodelovanje. Naslov je razčlenjen na oddelke, pododdelke ter člene. Pod sedmim naslovom so v členih zapisane skupne določbe. Tretji del skupaj sestavlja 322 členov (III-115 do III-436).

Četrty del vsebuje končne določbe ter določbe o sprejemanju in spreminjanju ustave. Sestavlja ga 12 členov (IV-437-IV-448), ki med drugim določajo tudi, da sta s »Pogodbo o Ustavi za Evropo razveljavljeni Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodba o Evropski uniji ter v skladu s Protokolom o aktih in pogodbah o dopolnitvah ali spremembah Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji, akti in pogodbe o njihovih dopolnitvah ali spremembah,...« (Pogodba o Ustavi za Evropo, IV-437. člen).

Pogodbi o Ustavi za Evropo je dodanih 36 protokolov, ki so pravno zavezujoči in so sestavni del PUE ter 50 izjav, ki imajo predvsem interpretativno nalogo.

3.2.8 Temeljne značilnosti

Pogodbo o Ustavi za Evropo lahko označimo za zgodovinski dosežek v razvoju EU. Predstavlja ažurirano verzijo dosedanjih ustanovitvenih pogodb in njihovih revizij ter vključuje Listino o temeljnih pravicah. Pomembna novost, ki jo prinaša Pogodba o Ustavi za Evropo je, da kljub temu, da ohranja naziv Evropska unija, ne uporablja več razlikovanja med Evropsko unijo in Evropskimi skupnostmi. V primeru, da bi se pogodba uveljavila, bi obstajala samo Evropska unija. Podrobno določa cilje unije ter definira Evropsko unijo kot pravno osebo.

Določa, da sta tako ustava kot celotno pravo, ki ga sprejmejo institucije Evropske unije, nad pravom držav članic.

Z vključitvijo Listine o temeljnih pravicah postaja sklop civilnih, političnih, socialnih in ekonomskih pravic v EU pravno zavezujoč.

Med pomembnejšimi novostmi, ki jih prinaša velja omeniti:

- ukinitve obstoječih pogodb. Evropska unija, ki jo bo ustanovila Ustava bo naslednica EU, ustanovljena s PES, kar zagotavlja nasledstvo in pravno kontinuiteto. Obstoječe pogodbe so preklicane, obstoječa zakonodaja, ki tvori pravni red EU pa ostane veljavna. »Združitev pogodb vsekakor prispeva k boljši

preglednosti in transparentnosti najbolj temeljnih predpisov v EU«. (Tratnik in drugi,2004:18),

- ukinitev tri-stebrne strukture. Ustava za Evropo združuje vse tri stebre, ki jih je uvedla Maastrichtska pogodba ter ustanavlja eno in enotno EU,
- EU kot pravna oseba. Z uveljavitvijo Pogodbe o Ustavi bo EU pridobila status pravne osebe, ki ga imata sedaj le ES in EURATOM. S tem bo EU postala tudi subjekt mednarodnega prava,
- vključitev Listine o temeljnih pravicah. Z vključitvijo v Ustavo ter njenim sprejetjem bo Listina pridobila pravno obveznost ter s tem postala predmet pristojnosti Sodišča EU,
- enotnejše poimenovanje pravnih aktov. Trenutno je za EU značilna velika nepreglednost pravnih norm, v različnih stebrih se pojavljajo različni pravni instrumenti z različno pravno veljavo. Ustava zmanjšuje število vrst pravnih aktov na šest: zakon, okvirni zakon, uredba, odločba, priporočilo in mnenje. Z delitvijo pravnih aktov na zakonodajne in nezakonodajne Ustava določa hierarhijo pravnih norm ter zagotavlja večjo transparentnost in demokratično kontrolo,
- državljanstvo EU. Uvedla ga je že Maastrichtska pogodba. Ne nadomešča nacionalnega državljanstva, temveč ga dopolnjuje. Državljanstvo EU njenim državljanom zagotavlja uživanje in varstvo pravic iz temeljnih pogodb, njihovih dopolnitev in sprememb ter nalaga dolžnosti, za državljane pa je pomembna tudi pravno zavezujoča Listina o temeljnih pravicah,
- spremembe v institucionalni strukturi. Pogodba o Ustavi za Evropo jasneje določa pristojnosti in pooblastila EU ter vlogo posameznih institucij. Uvaja dve novi instituciji – predsednika Evropskega sveta in ministra za zunanje zadeve,
- Evropski svet kot institucija EU. Evropski svet je danes najpomembnejša odločevalska institucija v EU, kljub temu pa do sedaj ni imel statusa institucije EU. Oblikuje splošne politične smernice EU ter zastopa interese posameznih držav članic,
- predsednik Evropskega sveta. Uvedena je stalna funkcija predsednika Evropskega sveta, ki ga bo Evropski svet izvolil za obdobje dveh leti in pol z možnostjo podaljšanja mandata,
- minister za zunanje zadeve. Uvedena je funkcija ministra za zunanje zadeve, ki ga s kvalificirano večino imenuje Evropski svet. Funkcija naj bi okrepila vlogo Evropske unije v mednarodnih odnosih,

- spremenjen sistem predsedovanja Evropskemu svetu. Vsaka država članica predseduje Evropskemu svetu šest mesecev, predsedovanje je rotirajoče, vrstni red je bil določen leta 1995. Predsedovanje poteka po principu trojke, sodelujejo predhodna, sedanja in prihodnja predsedujoča država članica,
- razširitev področij, na katerih Svet EU odloča s kvalificirano večino. Glasovanje s kvalificirano večino se razširja na okoli dvajset določb, ki so prej zahtevale soglasje. To bo bistveno povečalo hitrost odločanja,
- povečana vloga Parlamenta. Parlament bo s sprejetjem Pogodbe za Ustavo EU pridobil večjo zakonodajno vlogo s ciljem, da postane glavni zakonodajni organ v Evropski uniji. Razširilo se je število področij, ki so predmet soodločanja, kljub temu pa Parlament še vedno nima pristojnosti predlaganja osnutkov zakonodaje,
- povečana vloga nacionalnih parlamentov. Komisija bo nacionalnim parlamentom pošiljala predloge zakonodajnih aktov, s čimer bodo nacionalni parlamenti pridobili možnost preverjanja posredovanih dokumentov ter nadzor nad delom Komisije,
- možnost izstopa iz EU. Pogodba o Ustavi za Evropo je prvi dokument, ki predvideva možnost izstopa iz EU. Določa jasne postopke za izstop.

3.3. Ustava vs. pogodba

Na vrhu pravne hierarhije so v vseh državah ustave ali ustavni zakoni. V federalnih državah poleg tega obstajajo ustave posameznih enot, velja pa, da imajo navadni zvezni zakoni, ki jih izda zvezni zakonodajalec, prednost pred ustavnim pravom posamezne federalne enote.

ZDA temeljijo na ustavnem pravu. Zvezna ustava je najvišji zakon federacije. Postavlja splošna pravila organizacije in delovanja vlade.

V ZDA obstaja sodni nadzor ustavnosti zakonov, zato ima ustava temeljni pravni pomen. Vsak sodnik, pod nadzorom Vrhovnega sodišča, lahko izjavi, da je nek zakon v nasprotju z ustavo in odkloni njegovo uporabo.

Ustava Združenih držav Amerike ni le politična listina, temveč je ustanovitveni akt naroda.

Evropske skupnosti so nastale na temelju treh mednarodnih pogodb – Pariške in Rimskih. Le-te predstavljajo pravni temelj za ustanovitev in delovanje posamezne skupnosti.

Pariška ter Rimske pogodbe in njihove dopolnitve sicer ustanavljajo (vse močnejšo) povezanost med državami, kljub temu pa velja, da je evropsko državljanstvo le dopolnilo nacionalnemu. Ni torej težnje po ustanavljanju enega naroda, enega ljudstva.

Sodišče ES se je v svojih odločitvah večkrat izreklo, da imajo ustanovitvene pogodbe status ustavnih listin. Zato se med teoretiki pogosto pojavlja vprašanje, ali v EU že lahko govorimo o obstoju ustave. Dejansko pogodbe določajo organizacijo integracije, ustvarjajo celoto pravnih norm, nov pravni red, ki je nadrejen pravnim redom držav članic. Kljub temu pa pogodbe ne vsebujejo nekaterih bistvenih določil, zaradi katerih bi jih lahko imenovali ustava.

Federalisti so mnenja, da bi morali biti tudi v EU sprejeta ustava, ki bi dala temelj za ustanovitev prihodnje evropske federalne države. Tudi tisti, ki nasprotujejo nastanku federalne države pa so mnenja, da bi Evropska unija nujno potrebovala ustavo, saj bi ji le ta dala večjo legitimnost.

Za ustavo ZDA velja, da je kratek dokument, sestavljen iz sedmih členov, razdeljenih na razdelke. Sprejeta je v imenu ljudstva.

Nasprotno so ustanovitvene pogodbe kot tudi njihove dopolnitve dolge, nejasne in državljanom nerazumljive. Ne nanašajo se na ljudstvo Evrope temveč na državljane posameznih držav članic, torej na ljudstva.

Vsaka ustava, ne glede na to, ali gre za federalno, konfederalno, centralizirano ali decentralizirano državo, vedno prenese pooblastila za urejanje zunanjih zadev na eno entiteto.

Ustava ZDA tako jasno določa, da ima predsednik države kot nosilec izvršne veje oblasti funkcijo vodenja zunanje politike, pristojnost sklepanja mednarodnih sporazumov, predstavljanja in zastopanja države,...

Trenutna politična situacija znotraj EU kaže na to, da države članice še niso pripravljene, da bi vso suverenost na področju zunanjih odnosov prenesle na Evropsko unijo.

Ustava naj bi tudi zagotovila temeljne pravice in svoboščine.

Ustava ZDA temeljnih pravic sicer ne vključuje, ji je pa dodana Listina svoboščin, ki je bila sprejeta še pred ratifikacijo ustavnega dokumenta.

Z vključitvijo Listine temeljnih pravic in svoboščin bi Evropska unija postala več kot zgolj ekonomska kooperacija, temelječa na lastnem interesu.

Zaključimo lahko, da bi bilo, če naj ustanovitvene pogodbe postanejo ustava, potrebno:

- jasno razmejiti pristojnosti med Evropsko unijo ter državami članicami,
- organizirati evropsko vlado,
- Evropska unija bi morala imeti popolno suverenost v zunanjih odnosih,
- ustava bi morala biti sprejeta neposredno s podporo državljanov.

Podobnost med federalnim procesom ZDA in EU gre iskati tudi skozi prizmo pisanja ustavnega dokumenta. Debata o ustavi je pri obeh potekala na konvenciji, ki naj bi sprejela sklepni dokument – ustavo.

Sklepni dokument Philadelphijske konvencije je bil Ustava ZDA, ki še danes velja za najstarejšo veljavno pisano ustavo na svetu. Nasprotno pa je sklepni dokument Konvencije o prihodnosti Evropske unije zgolj Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. Po kompromisih je iz njega sicer izšel dokument Pogodba o Ustavi za Evropo. Glede na ime pa si to lahko razlagamo ali kot ustavo, ki ustanavlja nov pravni red ali pa, kot prejšnje ustanovitvene pogodbe z dopolnitvami, kot novo mednarodno pogodbo.

Če se bo znotraj Evropske unije kdaj oblikovala ustava, se bo morala oblikovati v dveh korakih. Prvi korak bo odločitev vlad držav članic, da ustanovijo evropsko (kon)federacijo, drugi korak pa bo pisanje ustavnega dokumenta. Ustavni dokument bi morala spisati skupščina, ki bi demokratično predstavljala državljane Evrope.

4 VPLIV PRIMARNIH PRAVNIH VIROV NA FEDERALNE ENOTE OZ. DRŽAVE ČLANICE

4.1 ZDA

Najvišji zakon v Združenih državah Amerike je Ustava ZDA. Osnovali so jo leta 1787, v veljavo pa je stopila leta 1789. 1791 so k Ustavi sprejeli deset amandmajev, poznanih pod imenom Listina svoboščin (Bill of Rights), ki omogočajo splošno svobodo, svobodo govora, religije, tiska, pravico do zborovanj, pravico ugovora vladi ter določajo pravice posameznikov.

Najmočnejši element v pravu ZDA ima angleško pravo, opaziti pa je tudi sledi danskega prava, španskega prava, prava indijanskih plemen, mehiške tradicije,...

Friedman (1984) ugotavlja, da se je pravni red ZDA širil od vzhoda na zahod, kar pa ni bila toliko posledica osvajalskih pohodov kot naravnega prevzema elementov obstoječega pravnega reda. Nove države pa so sledile pravnim redom starih držav.

Skupaj z Angleži je prišla tudi tradicija common lawa, povezana zlasti z zasebnim pravom. Toda Američani so izbirali med angleškimi pravnimi institucijami in se odločili, katere obdržati kot primerne za njihove nove politične in socialne razmere. Zato je tradicija common lawa zagotovila mero enotnosti v novi naciji. Ko so bile nove države sprejete v unijo, so vse (z izjemo Louisiane) sprejele common law.

(Clark in Ansay, 2002: 6)

4.1.1 Federalno načelo

V ZDA ima vsaka zvezna država svoj pravni sistem za urejanje notranjih zadev, z nacionalnim (federalnim) sistemom na vrhu. (Friedman, 1984: 14)

Kot najpomembnejše odločitve, ki so potrdile primarnost federalnega pravnega reda nad pravnim redom držav članic velja omeniti:

1. Fletcher v. Peck v kateri je sodišče ovrglo zakon zvezne države, ker je bil neskladne s federalno ustavo,

2. *Martin v. Hunter's Lessee*, v kateri je Sodišče razsodilo, da ima jurisdikcijo in avtoriteto za revizijo vseh zveznih zakonov, kot tudi vseh zakonov in pogodb Združenih držav Amerike,

3. *Cohens v. Commonwealth of Virginia* v kateri se je Sodišče izreklo za primerne za pregledovanje kriminalnih sporov znotraj zveznih držav. V tej zadevi je vrhovni sodnik Marshall ustavo označil kot nadrejeno vsem konceptom državne suverenosti.

Vrhovno sodišče je predstavilo doktrino izključne jurisdikcije. Skladno s teorijo dvojnega federalizma države in nacionalna vlada vzajemno izvajajo podeljene pristojnosti (Fisher, 2001: 345).

Na celotnem ozemlju ZDA so zvezna ustava, zvezni zakoni in meddržavne pogodbe nadrejeni predpisom federalnih enot.

4.1.2 Implementacija v federalnih enotah

Združene države Amerike sodijo med monistične ali kvazi-monistične pravne sisteme. Za njih velja, da so vsa pogodbeno določila, vključujoč samoizvršilne predpise, lahko vključena avtomatsko v notranji pravni red. Normativni status mednarodnih pogodb je enak statusu nacionalne zakonodaje. Pogodbe ne potrebujejo inkorporacije v notranji pravni red, ustava jih razglašča kot najvišji zakon države in zavezujoče za države.

Zato pravilo *lex posterior derogat lex anteriori* vlada odnosu med pogodbenimi določili ter konfliktno nacionalno zakonodajo.

V ZDA države ne smejo sklepati pogodb in lahko vstopijo v sporazum ali zvezo z drugo državo ali zunanjo državo samo s soglasjem Kongresa.

Vse zvezne države imajo svojo ustavo, ki je najvišji zakon znotraj svoje jurisdikcije (države), seveda, če ni v neskladju s federalno ustavo. Za ustave zveznih držav je značilno tudi pogosto spreminjanje.

Zvezna ustava določa primarnost zveznega pravnega reda nad pravnim redom federalnih enot, kar so prevzele tudi kasneje priključene države.

V svojih zgodnjih odločitvah je Sodišče zavzelo stališče, da Listina svoboščin ni neposredno uporabna v zveznih državah. Sprejetje štirinajstega amandmaja pa je ponudilo argument, da določila amandmaja zagotavljajo uporabnost Listine svoboščin tudi v zveznih državah. Vrhovno sodišče je kljub temu zavračalo teorijo popolne integracije ter sprejelo teorijo selektivne inkorporacije. Skladno s slednjo teorijo so »le tista določila Listine svoboščin, ki jih Sodišče ocenjuje kot bistvene za ameriški pravni sistem uporabne v državah skozi redni sodni postopek (due process) štirinajstega amandmaja« (Nowak, Rotunda, 1986: 332).

Danes so vsa določila Listine svoboščin inkorporirana v štirinajsti amandma ter tako neposredno uporabna v zveznih državah. (Nowak, Rotunda, 1986: 385)

Odnos federacija-država se je oblikoval skozi dve doktrini. Doktrina predkupne pravice določa, da imajo nekatere zadeve takšen nacionalni karakter, da morajo federalni zakoni izpodriniti državne zakone. Doktrina vzdržnosti se nagiba v nasprotno smer. Kot primer neomejenih pooblastil, se federalna sodišča odrekajo pravici pod določenimi pogoji, z namenom izogniti se nepotrebnim nesoglasjem z administracijo na državni ravni... Doktrina predkupne pravice izhaja iz 4. člena Ustave in v njem zapisanega določila nadvlade, ki razglša, da so vsi zakoni, ki izhajajo iz Ustave ter vse pogodbe, sklenjene s strani Združenih držav, najvišji zakon v državi. Federalne akcije s tem karakterjem so nad vsemi nasprotujočimi določili državnih ustav ali zakonov.

(Fischer, 2001: 415)

Odnos med federacijo in državami lahko pojasnimo skozi tri doktrine:

- doktrina predkupne pravice (preemption): Doktrina pokriva tudi tiste pristojnosti, ki niso izrecno podeljene,
- doktrina vzdržnosti (abstention): Pomaga ovreči periodična, apokaliptična oznanila, da je federalizem mrtev. Zaradi vzajemnega spoštovanja med državno in federalno ravjo se federalna sodišča v nekaterih primerih vzdržijo vmešavanja,
- doktrina vsrkavanja: Doktrina vsrkavanja ali doktrina selektivne inkorporacije Listine svoboščin se pogosto imenuje proces zavezovanja zveznih držav Listini svoboščin. Leta 1833 je Vrhovno sodišče ponovno potrdilo, da Listina svoboščin zavezuje le federalno državo, ne pa tudi zveznih držav. Proti koncu 19. stoletja, pa se je Vrhovno sodišče že nagibalo v smeri, da nekatera določila Listine

svoboščin zavezujejo tudi zvezne države. Danes Listina svoboščin že skoraj v celoti, poleg federalne, zavezuje tudi zvezne države.

4.1.2.1. Primarno pravo

Primarno pravo ZDA sestavljajo:

- ustave (Ustava ZDA, Ustave zveznih držav),
- federalna zakonodaja,
- mednarodno pravo (pogodbe in administrativni sporazumi, običajno mednarodno pravo) - veljavnost primarnega prava jim daje Ustava, ki določa, da ima predsednik pooblastila, da s soglasjem Senata, sklepa mednarodne pogodbe, ki imajo status vrhovnega zakona v državi. Običajno mednarodno pravo sestavljajo splošne prakse narodov, ki sledijo mišljenju *opinio juris*,
- državna in lokalna zakonodaja,
- izreki sodišč - sodišča sama pogosto razglašajo svoje izreke pod pristojnostjo ustavnih ali zakonskih določil,
- upravne regulacije in odločitve - na federalnem nivoju je večina upravnih odločitev in regulacij potrjena v Kongresu.

4.2 EU

4.2.1 Pravo EU – nov pravni red

Pravni red Evropske unije je neodvisen od pravnih redov držav članic, njegovo učinkovanje je neodvisno celo od ustavnih pravil in načel držav članic.

Usher navaja, da »se je pravo EU dejansko razvilo iz prava oz. pravnih redov držav članic. Nekateri koncepti, ki izhajajo iz nacionalnih virov so sedaj postali tako uveljavljeni v pravnih primerih Sodišča, da so postali principi Skupnostnega prava na njihov lasten način.« (Usher, 1998:7)

V primerjavi z večino nacionalnih pravnih sistemov ter predvsem v primerjavi s pravnimi sistemi držav, ki so njene ustanovne članice, je pravni sistem EU nestabilen in v stanju neprestanega naraščanja in sprememb. (Shaw, 2000: 4)

Od leta 1963 skozi zgodnja sedemdeseta in naprej je Evropsko sodišče z odločbami uveljavilo štiri doktrine, ki določajo razmerje med pravom skupnosti ter pravnimi redi

držav članic. Zaradi doktrine neposrednega učinka, doktrine nadrejenosti, doktrine impliciranih pristojnosti ter doktrine človekovih pravic je razmerje med pravom skupnosti ter pravom držav članic postalo analogno pravnim razmerjem znotraj ustavnih federalnih držav.

Sodišče je razvilo tri medsebojno povezane doktrine: neposredne uporabnosti, posredne uporabnosti in državne odgovornosti. Vzeto skupaj naj bi zagotovile čim večjo zaščito posameznikov pred njihovimi nacionalnimi sodišči. (Steiner in drugi, 2003: 88)

Paralelno z razvojem neposrednega učinka trditev sodišča o prevladi preoblikuje pravno subjektiviteto pogodb v suveren subjekt. (Fitzpatrick, Bergeron, 1998:11)

Preko doktrine implicirane pristojnosti je v primeru 22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities Sodišče ugotovilo, da mora podelitev notranje pristojnosti vsebovati tudi pooblastilo za sklepanje zunanjih pogodb.

S to odločitvijo, ki se je kasneje ponovila v različnih kontekstih, je Evropsko sodišče svoji ustavni lestvi dodalo še en klin: za pristojnosti se bo domnevalo, da so v domeni Skupnosti, če bodo nujne za doseg zakonitih ciljev, ki jih Skupnost uresničuje. Poleg ogromnih praktičnih posledic te doktrine je bila ključnega pomena pripravljenost Sodišča, da se izogne pravilu interpretacije, ki je običajno v mednarodnem pravu, po katerem se morajo mednarodne pogodbe razlagati tako, da čim manj posegajo v suverenost držav.

(Weiler, 2002: 52-53)

Craig in De Burca pravita, da »je ena od omembe vrednih značilnosti prava Evropske skupnosti do danes je zaznan vpliv, ki ga ima na pravne sisteme držav članic« (Craig, deBurca, 1998: 163).

Pri tem se pogosto pojavlja vprašanje temeljnih pravic kot jih pozna ustava Nemčije – ali je mogoče preprečiti učinkovanje nekega pravila Evropske unije v posamezni državi članici z zatrjevanjem, da bi takšno pravilo oziroma njegova uporaba pomenila kršitev ustavnih pravic v tej državi.

V zvezi s tem je Sodišče v zadevi International Handelsgesellschaft odločilo, da pravo, ki izhaja iz ustanovitvene pogodbe pomeni neodvisen vir prava in ga torej ni mogoče spreminjati s pravili pravnih redov držav članic, ne da bi postala vprašljiva celotna pravna podlaga Skupnosti.

To velja tudi za sekundarne pravne vire, saj le ti svojo avtonomijo črpajo iz 189. člena Rimske pogodbe.

Da pravna pravila, vsebovana v ustanovitvenih pogodbah in sekundarnih pravnih virih Evropske skupnosti predstavljajo nov, samostojen pravni vir, je Sodišče izreklo tudi v primeru 26/62 Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen. Sodišče je tudi odločilo, da države članice ne morejo kasnejšim ali enostranskim ukrepom priznavati prednosti pred pravnim sistemom, ki so ga sprejele na recipročni osnovi. Sodišče je tako s svojimi odločitvami oblikovalo ustavni okvir za federalno strukturo v Evropi.

Dejstvo, da Evropske pogodbe ustvarjajo nov pravni red, neposredno uporaben in prenesen v države članice, ki ga morajo kot takega prepoznavati in zagotavljati tudi nacionalna sodišča, ni bil kot tak zgolj »potrjen s strani Sodišča, temveč od vsega začetka prepoznan tudi s strani večine nacionalnih sodnih oblasti« (Mathijsen, 1995: 152).

Pravo skupnosti predstavlja sliko, ki ni tipična v tradicionalnem mednarodnem pravu. Mednarodno pravo ima svoje vire v meddržavnih pogodbah ter praksi države splošno sprejete kot zakon. Krešoča značilnost prava skupnosti je pomembnost zakonov institucij ter splošnih pravnih principov kot formalnega vira prava. (Kapteyn, 1998: 79)

Po ocenah nekaterih teoretikov in zagovornikov federalističnih idej, se v Evropski uniji že udejanja federalno načelo. Vendar, »federalnega načela ne smemo enačiti z njegovo značilno manifestacijo v obliki federalne države« (Elazar, v Gaber in drugi, 2003:183)

Shaw o pravu EU meni, da je »struktura podobna federalnemu pravnemu sistemu, s federalnimi in državnimi avtoritetami ki delujejo znotraj svojih sfer pristojnosti ter sodiščem, ki deluje preko mej med tema dvema sferama« (Shaw, 2000: 428).

Mahijsen pa ugotavlja, da »pravo Skupnosti ni mednarodno pravo« (Mathijsen, 1995: 8).

Nov »pravni red« je v mednarodnem pravu spoznan kot pogodba med suverenimi državami toda učinkuje tudi v notranjem pravnem sistemu držav članic. (Kent, 2006:5)

Ugotovimo lahko, da ima EU pomanjkanje popolnega federalnega reda, ki ga sestavljajo pravne in proceduralne strukture, da bi učinkoval v pravu EU.

4.2.2 Načelo avtonomnosti

Načelo avtonomnosti pravnega reda Evropske skupnosti pomeni, da je pravni red neodvisen od pravnih redov držav članic. Pravna pravila se naslanjajo na zakonodajne pristojnosti skupnih organov. Predpis pomeni najvišji zakon države članice in zahteva prilagoditev neskladnih pravil notranjih pravnih redov.

Če nek sistem pravnih pravil uživa avtonomno avtoriteto, prevladuje nad vsemi predpisi države članice. Za to ne potrebuje nobenega vmesnega akta, temveč samo po sebi ustvarja pravice in obveznosti neposredno za pripadnike držav članic, ki jih le ti lahko uveljavijo pred sodišči in organi svoje države.

Sodišče Evropskih skupnosti je načelo avtonomnosti prvič predstavilo v primeru Van Gend en Loos, ko je v sodbi izreklo, da pravna pravila, vsebovana v ustanovitvenih pogodbah in sekundarnih pravnih virih Evropske skupnosti predstavljajo nov, samostojen pravni red, subjekt prava Evropske skupnosti pa niso le države članice, temveč tudi njihovi državljani.

Načelo avtonomnosti pravnega reda Evropske skupnosti je prepoznano tudi skozi dejstvo, da je učinkovanje tega pravnega reda neodvisno celo od ustavnih načel in pravil držav članic (Ilešič, 1996:A/37).

Predpisi, ki jih sprejmejo organi Evropske unije veljajo na ozemlju držav članic brez posebnega prenosa v notranji pravni red, pri koliziji aktov unije in aktov notranjih organov pa gre primat predpisom Evropske unije.

Učinkovanje pravnega reda Evropske unije je avtonomno, torej neodvisno tudi od ustavnopravnih načel držav članic. Sodišče je od vsega začetka izražalo dvom o učinkovitosti pravnega sistema, v katerem bi države članice opredeljevale učinke norm pravnega sistema Evropske skupnosti.

V zadevi International Handelsgesellschaft je Sodišče zapisalo:

»Zatekanje k pravnim pravilom ali načelom nacionalnih pravnih redov in odločanje o veljavnosti predpisov Skupnosti na tej podlagi bi negativno vplivalo na enotnost in učinkovitost prava Skupnosti, o katerega veljavnosti je mogoče odločati le na podlagi njegovih lastnih načel. Pravo, ki izhaja iz ustanovitvene pogodbe, pomeni neodvisen vir prava in ga torej ni mogoče spreminjati s pravili pravnih redov držav članic, ne da bi ostala vprašljiva celotna pravna podlaga Skupnosti.«

(Grilc, 2001:102)

4.2.3 Načelo primarnosti

Načelo primarnosti pravnega reda Evropske skupnosti pomeni, da pravna pravila vsebovana v tem pravnem redu prevladujejo nad vsemi predpisi držav članic. To pomeni, da države članice s kasnejšim pravnim predpisom ne morejo spremeniti ali razveljaviti pravila, ki je bilo prvotno sprejeto na ravni Skupnosti.

Zanimivo je, da niti v ustanovitvenih pogodbah niti kje drugje v pravu Evropske skupnosti ni najti pravnega pravila o hierarhični nadrejenosti pravnega reda Evropske skupnosti. To določilo se je formalno pojavilo šele s Pogodbo o Ustavi za Evropo.

Sodišče se je o načelu primarnosti prvič izreklo v zadevi 6/64Costa v. Enel, ko je v sodbi zapisalo, da »ima integracija pravil, ki izvirajo iz Skupnosti ter besedila in duha ustanovitvene pogodbe v pravne sisteme držav članic za posledico, da države članice ne morejo kasnejšim ali enostranskim ukrepom priznavati prednosti pred pravnim redom, ki so ga sprejele na recipročni osnovi.« (Ilešič, 1996:A/38) Sodišče je v tem primeru odločilo, da morajo nacionalna sodišča vsakič, ko pride do kolizije med pravili mednarodnega prava ter notranjim pravnim redom odločiti v prid mednarodnih pravil. Primarnosti prava Evropske skupnosti je Sodišče utemeljevalo s specifično

naravo ter nevarnostjo, da v nasprotnem primeru pravo Skupnosti ne bi bilo harmonizirano. To bi lahko ogrozilo cilje Skupnosti.

Sodišče je tudi v svojih kasnejših odločitvah zagovarjalo mnenje, da morajo države, ki so sprejele pravne zadolžitve na mednarodni ravni biti pripravljene te dolžnosti prenesti tudi v praktično uporabo, tako s sodnimi kot z drugimi argumenti.

Načelo primarnosti od nacionalnih avtoritet zahteva določeno ukrepanje. Za zakonodajno vejo oblasti pomeni, da ne sme sprejemati zakonov, ki so v nasprotju s pravili mednarodnega prava. Nekateri nacionalni parlamenti so temu načelu sicer nasprotovali, saj je načelo neposreden tekmeč načelu suverenosti zakonodajalca. Nacionalna sodišča načelo primarnosti obvezuje s tem, da morajo v vsakem primeru, kjer se pojavi pravo Evropske skupnosti, upoštevati norme prava Skupnosti in zanemariti norme notranjega prava. Sodišče se je o tem izreklo v zadevi Simenthal, ko je odločilo, da mora nacionalno sodišče vedno dati polno moč določilom mednarodnega prava. V zadevi Costanzo pa je Sodišče izreklo, da naloga, sprejeti načelo primarnosti prava Evropske skupnosti ni le na sodiščih, temveč tudi na administraciji in s tem na izvršni veji oblasti.

Ugotovimo lahko, da so nacionalna sodišča v državah članicah načelo primarnosti dobro sprejela. Teoretično ji še vedno lahko nasprotujejo nemška in italijanska sodišča. V teh dveh državah do nasprotovanj lahko pride pri vprašanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Dejstvo je, da so državne institucije v državah članicah načelo primarnosti sprejele le zato, ker so to storila sodišča.

Primarnosti prava Evropske skupnosti je absolutna. To pomeni, da ima vsak najmanjši delček prava Evropske skupnosti prevlado nad vsemi, tudi najvišjimi nacionalnimi zakoni. Da niti ustavna, niti druga določila institucionalne narave ne smejo ogroziti popolne učinkovitosti prava Skupnosti je Sodišče izreklo v zadevi International Handelsgesellschaft.

Posledica načela primarnosti prava Evropske skupnosti je tudi to, da morajo nacionalna sodišča interpretirati svoje notranje pravo v luči prava Skupnosti. Sodišče

je s svojimi sodbami nacionalnim sodiščem naložilo dolžnost, da zagotavljajo popolno učinkovitost prava Skupnosti, tudi na račun pravne tradicije svoje države.

Razvojna narava načela primarnosti je nujno dvodimenzionalna. Prva dimenzija je sprejetje parametrov s strani Sodišča. Njeno popolno sprejemanje, torej druga dimenzija, je odvisna od inkorporacije v ustavni red držav članic ter njena potrditev s strani Vrhovnega sodišča. Prav evolucija te druge dimenzije načela primarnosti pa je tista, ki je bolj zapletena. V prvotnih šestih državah članicah namreč ni bilo nobenega posebnega ustavnega pripravljavanja za ta od sodišča navdihljen razvoj. V nekaterih državah sam sprejem načela ni predstavljal velikih težav (Benelux), v drugih pa so sodišča načelo sprejela z rezervo, ki se je nanašala ali na proceduralne zaplete (Italija) ali možnost nezdržljivosti prava Skupnosti s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, ki so jih zagotavljale ustave (Nemčija, Italija). V Franciji je prišlo do notranje cepitve, ko je ena veja oblasti načelo sprejela, druga pa ne.

Nova fraza v ustavni in pravni teoriji je *Ausbrechende Rechtsakte* (lomljivi pravni akt). Le ta ni usmerjen (kot je bila navada v preteklosti) proti državam članicam, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti po 5. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, temveč proti Skupnosti. V to frazo se vključuje tudi zagovarjanje Sodišča, da je le ono pristojno in poklicano za to, da tolmači zakonodajo Skupnosti. Sodišče vztraja tudi na tem, da lahko nacionalna sodišča interpretirajo akte Skupnosti le v primeru, če vnaprej obljubijo, da bodo spoštovala odločitev Sodišča. Sodišče je prepovedalo tudi predhodna vprašanja o zadevah, o katerih je svoje mnenje enkrat že izrazilo.

Zaključim lahko, da je načelo primarnosti prava Evropske skupnosti nad notranjim pravnim redom držav članic v primeru kolizije med njima logična posledica federalnega koncepta prava Skupnosti.

4.2.4 Načelo neposredne uporabnosti

Načelo neposredne uporabnosti prava Evropske skupnosti pomeni, da pravni red Evropske skupnosti ustvarja pravice in obveznosti neposredno za pripadnike držav članic, le ti pa jih lahko uveljavljajo pred sodišči in organi svoje države. Načelo neposredne uporabnosti je tudi sredstvo za praktično realizacijo načela primarnosti.

Vprašanje neposredne uporabnosti prava Evropske skupnosti je najvažnejša skrb pravnikov Evropske skupnosti. Če je neka določba prava ES neposredno uporabna, ne le, da jo mora sodišče sprejeti, temveč mora tudi slediti načelu primarnosti prava Skupnosti ter tako ravnati v vsakem primeru, ko pride do kolizije z notranjim pravnim redom. Ker je spekter Pogodbe o Evropski skupnosti precej širok, je potencial za konflikt z notranjim pravnim redom večji.

Korenine za načelo neposredne uporabnosti moramo iskati v odločitvah Sodišča. V zadevi Van Gend en Loos v. Nederlandse administratie der belastingen je Sodišče izreklo, da Skupnost tvori nov pravni red mednarodnega prava za cilje, v imenu katerih so države članice omejile svoje suverene pravice, čeprav znotraj meja, in katerih subjekti so ne le države članice, temveč tudi državljani teh držav. V tej zadevi je bila revolucionarna predvsem ugotovitev Sodišča, da je Sodišče ES tisto, ki odloča o tem, katere določbe imajo neposreden učinek in katere ne. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti v svojem 177. členu predvideva celo mehanizem, ki omogoča nacionalnim sodiščem, da se pri interpretaciji obrnejo na Sodišče.

Neposredna uporabnost je bila pogosto definirana kot skupek pravic za posameznike, ki jih morajo nacionalna sodišča ščititi. Vendar to ni dovolj dobra definicija. Neposredna uporabnost je dejansko test sodnosti. Definiramo jo lahko kot nujnost sodišča ali druge avtoritete, da sprejme relevantne mere prava Evropske skupnosti, kot normo, ki vlada primeru ali kot standard za zakonodajni pregled.

Neposredni učinek je ustavni aparat za oblikovanje sistema, znotraj katerega pravo skupnosti in nacionalno pravo nista ločena, temveč sta del enake mešanice. (Weatherill, 1996:91)

Funkcija neposredne uporabnosti je torej v tem, da morajo nacionalna sodišča pravo Evropske skupnosti razumeti kot vir prava, ki mora biti vključen v določene primere.

Obstoj samega načela neposredne uporabnosti je opravičevan s tem, da je sodno upravljanje prava Evropske skupnosti še vedno drugačno od tistega v notranjem pravnem redu. Kot prvo – obstoj samega načela neposredne uporabnosti je bolj odvisen od interpretacije Sodišča kot od nacionalnih sodišč in kot drugo – obstajajo posebne kategorije prava Skupnosti, ki vsebujejo norme, ki so po svoji

naravi dovolj operabilne, toda niso vključene v notranje pravo zaradi drugih razlogov.

4.2.4.1 Neposredna uporabnost primarnih pravnih virov

Določbe ustanovitvenih pogodb so neposredno uporabne, če so po svoji vsebini in naravi sposobne povzročati neposredne učinke na pravna razmerja med državami članicami in njihovimi pripadniki oziroma ustvarjati individualne pravice za njihovo varstvo.

Določba, ki izhaja iz primarnega prava je torej neposredno uporabna če:

- vsebuje jasno obveznost države članice,
- vsebina norme lahko povzroči neposredne učinke,
- ne obstaja potreba po nadaljnji normativni akciji organa Skupnosti ali države članice,
- je norma nepogojna ali pa morajo biti pogoji že izpolnjeni,
- državi članici ni pripuščena nikakršna diskrecija glede izvrševanja obveznosti iz te norme.

Določbe ustanovitvene pogodbe so tako vertikalno kot horizontalno neposredno uporabne. To pomeni, da določbe ustanovitvene pogodbe ustvarjajo neposredne učinke med posamezniki (horizontalna neposredna uporabnost) ter med posameznikom na eni ter državo članico na drugi strani (vertikalna neposredna uporabnost).

Pri neposredni uporabnosti mednarodnih pogodb, ki sodijo med primarne pravne vire Evropske skupnosti velja, da je Sodišče presojalo tudi kvaliteto zapisanih določb. Poleg lastnosti določbe, ki so pomembne za njen neposredni učinek je za Sodišče odločilnega pomena tudi cilj, za katerega se je mednarodna pogodba zavzemala.

4.2.4.2 Neposredna uporabnost sekundarnih pravnih virov

Pri uredbah so norme po svoji vsebini sposobne ustvariti konkretne pravice in obveznosti. Prav tako je v 189. členu Pogodbe o Evropski uniji zapisano, da so uredbe neposredno uporabne v vseh državah članicah. Sodišče je ta člen interpretiralo celo tako, da države članice uredb niti ne smejo prenesti v notranji pravni red.

Pri odločbah je neposredna uporabnost samoumevna. Skladno z 189. členom Pogodbe o Evropski uniji odločbe v celoti zavezujejo tistega, na kogar so naslovljene.

Vertikalna neposredna uporabnost odločb ni vprašljiva, vprašanja pa se pojavijo pri horizontalni neposredni uporabnosti.

Direktive praviloma niso neposredno uporabne, zato jih ni mogoče neposredno uporabljati na tistih področjih, kjer je cilj unifikacija pravne ureditve, temveč služijo predvsem kot sredstvo za harmonizacijo pravnih ureditev med državami članicami.

Neposredno uporabnost je Sodišče direktivam priznalo le izjemoma, saj se na ta način ohranja razlika med direktivo in uredbo.

Direktive so neposredno uporabne če:

- je norma dovolj jasna,
- vsebuje natančno določeno pozitivno ali negativno obveznost države članice,
- je nepogojna.

Če država članica neke direktive ne realizira, lahko organ Skupnosti in druge države članice zoper njo sprožijo postopek zaradi kršitve obveznosti po Rimski pogodbi, torej zaradi neizvršitve sprejete direktive.

Posameznik se lahko sklicuje na posamezna določila direktiv, ki kljub poteku roka za njihovo izvršitev še niso bila prenesena v zakonodajo države članice, seveda pod pogojem, da določilo izpolnjuje tudi ostale kriterije za neposredno uporabnost. Na direktivo se posameznik lahko sklicuje tudi pred potekom roka za njeno realizacijo.

Neposredno uporabnost je Sodišče direktivi priznalo v primeru Ratti. Sodišče je izreklo, da je pri direktivi neposredna uporabnost nujno potrebna, saj bi bili v nasprotnem primeru učinki skupnih aktivnosti resno ogroženi.

Na določila direktiv, ki kljub poteku roka za njihovo uresničitev še niso bila prenesena v zakonodajo države članice se lahko posameznik uspešno sklicuje v sporih proti državi ali državnim organom.

V primeru Marshall je Sodišče izreklo, da je direktivo mogoče upoštevati proti državni ustanovi, ki deluje kot delodajalec tako, da se izključi uporaba vsakega nacionalnega predpisa, ki ni v skladu z direktivo.

Posameznik se proti državi in njenim organom lahko sklicuje na nerealizirano direktivo, država pa se v obratnem primeru na tako normo ne more sklicevati.

V sporih z drugim posameznikom se stranka, ki je v svojem pravnem položaju prizadeta, ker država članica ni realizirala direktive, ne more sklicevati.

Ker pa lahko posameznik zaradi nerealizacije direktive s strani države članice utрпи škodo, je sodna praksa razvila sredstvo za sankcioniranje nespoštovanja obveznosti – odškodninsko odgovornost.

V primeru Frankovich je Sodišče zavrnilo neposredno uporabnost direktive, a je tožnikom priznalo pravico, od države zahtevati povrnitev škode, ker direktiva ni bila pravočasno uresničena.

Pravo Evropske skupnosti torej posega v nacionalno pravo tudi na področju odškodninske odgovornosti. Za odškodninsko odgovornost mora posameznik zaradi tega, ker direktiva ni bila realizirana, utrpeti škodo.

Da posameznik lahko zahteva odškodnino mora direktiva predpisovati določene pravice v korist posamezniku, vsebino oziroma obseg teh pravic se mora ugotoviti že na podlagi direktive, obstajati mora vzročna zveza med obveznostjo, ki je država ni izpolnila ter škodo, ki jo je posameznik utrpel. Pravo Evropske skupnosti določa, da mora biti odškodnina ustrezna glede na nastalo škodo.

Priporočila in mnenja nimajo obvezne veljave, za njih načelo neposredne uporabnosti ne velja.

4.2.5 Implementacija načel v državah članicah

»Trenutno ne obstaja enotno in skupno postopkovno pravo Evropske Unije. Izvajanje evropskega prava zagotavljajo države članice, in če želi posameznik uveljaviti pravice, ki izhajajo iz tega prava, se mora obrniti na nacionalna sodišča.« (Bapuly in drugi, 2005:14) Da je pravo Evropske skupnosti nov, samostojen pravni red, ki je bil

sprejet s soglasjem držav članic Skupnosti, ne gre dvomiti. Za samo načelo avtonomnosti torej lahko rečemo, da je znotraj držav članic sprejeto. Do bistvenih razlik med državami članicami pa prihaja pri implementaciji načel neposredne uporabnosti in primarnosti.

Načeli neposredne uporabnosti in primarnosti sta temeljni karakteristiki današnjega razumevanja prava Skupnosti. Svojo vlogo sta ti dve načeli dobili v letih 1963 ter 1964 v primerih Van Gend en Loos ter Costa.

Evropsko Sodišče je v svojih sodbah izreklo, da sta načeli primarnosti in neposredne uporabnosti grajeni na sami naravi pravnega reda Skupnosti. Nacionalna sodišča morajo zato nujno najti pot, da prepoznajo ta načela ter dosežejo cilje, ki jim jih je določilo Sodišče. Nacionalna sodišča, z izjemo Nizozemskega, vidijo evropsko pravo kot pravo, ukoreninjeno v njihovo ustavo in iščejo temelje za primarnost in neposredno uporabnost evropskega prava v ustavi.

Pomembnosti teh dveh načel se zaveda tudi Evropski parlament, ki je mnenja, da sta načeli neposredne uporabnosti in primarnosti bistvena elementa za učinkovitost prava Skupnosti.

Zanimivo je, da imata načeli še vedno status nepisanih principov zakonov. Prav tako je težko najti sled za temi dvema načeloma v samih ustavah držav članic.

Teza, da ima pravo Evropske skupnosti absolutno primarnost tudi nad nacionalno ustavo pogosto na Vrhovnih sodiščih držav članic ni bila sprejeta. V večini držav sicer ustavne določbe dovoljujejo prenos dela moči na mednarodne organizacije. Ta prenos moči pa je viden bolj kot brezpogojno dovoljevanje uporabe institucionalnih določb ustave, ne pa kot dovoljevanje spreminjanja njihovih načel.

Sprejem doktrine primarnosti je bil veliko težji kot sprejem načela neposredne uporabnosti. Pri tem pa velja opozoriti na razliko med prvotnimi državami članicami ter državami, ki so se Skupnosti priključile kasneje.

Opozoriti velja tudi na razliko med dvema konceptoma mednarodnega javnega prava, ki se nanašata na to, ali država neposredno sprejme mednarodno pravo ali ga mora implementirati v notranji pravni red – torej razliko med monističnim in dualističnim konceptom.

Upoštevanje razlike med državami je jasno, da so morala nacionalna sodišča sprejeti lastna ustavna pravila glede vprašanj prioritete med notranjim pravnim redom ter pravom EU, sicer ne bi bilo nikakršne uniformnosti pri uporabi in primarnost prava EU ne bi bila zagotovljena na ravni Skupnosti. (Steiner in drugi, 2003: 65)

4.2.5.1 Prvotne države članice

Pri prvotnih šestih državah članicah za sam sprejem načel avtonomnosti, neposredne uporabnosti ter primarnosti ni bil potreben poseben napor Sodišča. Te države so načelo primarnosti provizij mednarodnih pogodb sprejele že leta 1957.

Najbolj naklonjeno in lojalno do prava Skupnosti je bilo belgijsko sodišče. V Franciji 55. člen ustave spoznava primarnost mednarodnih pogodb tudi nad kasneje sprejetimi francoskimi zakoni. V Italiji in Nemčiji so s primerom Costa več kot presegli ustavne doktrine. V tem primeru je Sodišče ločilo pravo Evropske skupnosti od ostalega mednarodnega prava in določilo, da lahko nemška in italijanska sodišča z nekaj kreativnosti najdejo ustavne vire, ki so potrebni za spoznanje načela primarnosti. To sporočilo je bilo s primerom Costa posredovano predvsem italijanskemu sodišču.

4.2.5.2 Države, ki so se Skupnosti priključile kasneje

Za države, ki so se Skupnosti priključile kasneje, je bila situacija drugačna. Načeli primarnosti in neposredne uporabnosti pri njih nista zahtevali post festum ukrepov, temveč so države načela sprejele kot del *acquis communautaire*. O novih pristopnicah Weiler pravi, da »z namenom pridobitve članstva v klubu, morajo novinke sprejeti, privzeti in slediti pravilom tega kluba. Pravila so jasno postavljena in niso predmet debate« (Weiler, 2003: 163).

S tem ko postane članica Unije država pristane na vse pogodbe na katerih temelji Unija. Pred Pogodbo o EU je morala vsaka pristopnica postati članica vseh treh skupnosti zaradi njihove institucionalne in politične unije. (Lenaerts, Van Nuffel, 1999:274)

Nacionalni pravni red države članice je ob njenem pristopu dopolnjen z neposredno veljavnim in prevladujočim pravom Evropske unije.

Kljub temu, da so pristopni pogoji za nove kandidatke jasno določeni, se države kandidatke ocenjuje ne le glede njihove sposobnosti slediti postavljenim normam, kamor npr. sodi implementacija *acquis communautaire*, temveč tudi njihovo sposobnost razumevanja evropskih pravil.

Nobena od ustanovitvenih pogodb načela primarnosti neposredno ne omenja, samo načelo je torej del *acquis communautaire*, ki so ga države ob vstopu morale sprejeti.

V skladu s temi načeli sta tako Grčija kot Irska spremenili svoje ustave. V 28. členu grške ustave je sedaj priznana primarnost mednarodnih konvencij nad vso nacionalno zakonodajo. Na Irskem, državi z dualistično tradicijo, pa je bil ustavi dodan poseben člen, posebna klavzula Evropske skupnosti, ki omenja neposredno uporabnost in primarnost evropskega prava.

Naj v tem delu omenimo še Dansko – Danska ustava ne vsebuje nobenih določil glede relacije med nacionalnim in evropskim pravom, prav tako pa načelo primarnosti na sodiščih ni bilo nikoli eksplicitno omenjeno.

4.2.6 Monistična in dualistična koncepcija

Monizem in dualizem sta dva koncepta mednarodnega javnega prava, ki se nanašata na to, ali država neposredno sprejme mednarodno pravo (torej sprejme mednarodne pogodbe), ali pa mora država mednarodni pravni red implementirati skozi notranji pravni red. V tem pogledu ima vsaka država članica Evropske skupnosti svoj specifičen sistem.

Na razlikovanje med monistično in dualistično koncepcijo je razvoj Evropske skupnosti le malo vplival. To razlikovanje ima nekaj vpliva le na pravo Skupnosti. Vpliva na rešitve problemov med pravom Evropske skupnosti in mednarodnim pravom pred nacionalnimi sodišči. Oteži tudi vprašanje notranjega statusa številnih mešanih sporazumov, ki so jih skupaj podpisale države članice in Evropska skupnost. Lahko vpliva tudi na notranji status zadev, sprejetih v drugem in tretjem stebru Pogodbe o Evropski uniji ter tako ogrozi homogenost Evropske skupnosti.

Monistične države so tiste, v katerih pravila mednarodnega prava tvorijo en sam pravni sistem skupaj z domačo zakonodajo, pri čemer ni potreben akt transformacije.

Dualistična koncepcija pravilom mednarodnega prava zanika kakršnokoli veljavnost v okviru notranjega pravnega reda posamezne države. Zakonodajni organ držav članic mora mednarodne pogodbe spremeniti v pravila notranjega pravnega reda. Pri teh državah se načelo primarnosti težko uveljavi, saj ima vsak predpis prednost po načelu *lex posterior derogat legi priori*.

Med oba koncepta bi lahko uvrstili tudi koncept omiljenega dualizma. V državah z omiljenim dualizmom mora imeti vlada dovoljenje za sklepanje mednarodnih pogodb. Soglasje parlamenta vladi pomeni tudi inkorporacijo pravil mednarodne pogodbe v notranji pravni sistem.

4.2.6.1 Pravo Evropske skupnosti

Pravo Evropske skupnosti je grajeno na monistični koncepciji. V večini primerov je namreč neposredno uporabno v državah članicah, ne da bi bili potrebni ukrepi transformacije. Prav tako daje pravice in obveznosti fizičnim ter pravnim osebam, ima torej neposreden učinek.

Da bi se neposredni učinek prava realiziral, mora biti pravilo nepogojno. To pomeni, da je lahko sprejeto brez dodatnih pogojev, ki bi jih bilo potrebno sprejeti, da bi pravilo stopilo v veljavo.

Sodišče ves čas vztraja tudi na primarnosti prava Skupnosti nad notranjim pravnim redom držav članic. Primarnost prava Skupnosti velja tudi v primeru, da je bilo pravilo notranjega pravnega reda sprejeto kasneje kot pravilo prava Skupnosti.

4.2.6.2 Monistični koncept

Monistične države so tiste, v katerih so mednarodne norme po ratifikaciji in objavi sprejete znotraj notranjega pravnega reda, medtem ko ohranijo naravo mednarodnega prava.

Radikalni monistični pogled celo zagovarja tezo, da je notranji pravni red kreacija mednarodnega pravnega reda.

V monističnih pravnih sistemih je mednarodna pravna norma avtomatsko sprejeta v nacionalni pravni red od trenutka ratifikacije in za to ne potrebuje dodatnih ukrepov inkorporacije.

Monistične države so načelo primarnosti in neposredne uporabnosti raztegnile na vse mednarodne pogodbe. To so storile, ker njihove ustavne provizije zadevajo mednarodne pogodbe in ne le pogodb, povezanih z Evropsko skupnostjo.

4.2.6.3 Dualistični koncept

V dualističnih državah mednarodne pogodbe ne postanejo del notranjega pravnega sistema v trenutku ratifikacije, temveč takrat, ko so z aktom transformacije implementirane v nacionalno pravo. Dualisti zagovarjajo stališče, da gre pri mednarodnem pravu ter notranjem pravnem redu za dva ločena sistema, notranji pravni red pa se je sposoben upreti penetraciji mednarodnega.

V dualističnih pravnih sistemih mednarodno pravo ne bo postalo zavezujoče notranje, kot del notranjega prava, dokler se ga z internim zakonom ne inkorporira v pravni red.

Dualistične države so načelo primarnosti in neposredne uporabnosti prava Evropske skupnosti sprejele, do javnega mednarodnega prava pa so ohranile tradicionalno rezerviran odnos.

4.3 Primarnost prava v ZDA in EU

Primarnost prava je v ZDA določena z Ustavo. Šesti člen Ustave namreč določa, da so ustava ter zakoni Združenih držav, ki se sprejmejo v skladu z njo ter vsi sporazumi, sklenjeni pod oblastjo Združenih držav vrhovno pravo države. Sodniki so zavezani federalnemu pravu tudi v primeru, ko zakoni ali ustave federalne enote niso v skladu z njim.

Ustava ZDA je najvišji zakon v državi in je hierarhično nadrejena vsem zakonom zvezne države ter ustavam in zakonom federalnih enot.

Na celotnem ozemlju ZDA so zvezna ustava, zvezni zakoni in meddržavne pogodbe nad zakonodajo federalne enote.

V ZDA je pravo po tradiciji tisto pravo, ki ga določa sodna praksa. Sodnim odločbam ameriški pravni sistem priznava moč ustvarjanja prava s precedensi. Funkcija zakonodaje je zgolj v tem, da ureja posamezne pravne probleme. Ko sodišča zakon razložijo in ga uporabljajo le ta postane včlenjen v ameriški pravni sistem. Razumevanje prava ZDA gre torej iskati v sodnih odločitvah ter načelih, ki iz teh odločitev izhajajo.

Zanimivo je, da v ZDA na nekaterih področjih ni zveznega prava. Na teh področjih veljajo zakoni posameznih držav. Kljub neobstoju zveznega zakona pa tudi na teh področjih državam ni dovoljeno, da bi prekršile določila zvezne ustave.

Prav tako se lahko zakon neke države razglasi za neustavnega, če sicer ne krši zveznega prava, posega pa v izključno zakonodajno pristojnost zveze.

Pravni red EU predstavlja nov pravni red, za katerega velja, da ima močan vpliv na pravne rede držav članic.

Načelo primarnosti prava EU pomeni, da vsa pravna pravila prevladujejo nad pravnim redom držav članic in ga le te tudi ne morejo spreminjati s kasneje sprejetimi pravili.

Primarnost mednarodnih pogodb ni novost. Nekateri ustave določajo prednost mednarodnih pogodb pred državnimi zakoni (npr. Francija, Nizozemska).

Da za pravni red EU velja načelo primarnosti je prvič zapisano v Pogodbi o Ustavi za Evropsko unijo. Pred tem je načelo primarnosti izhajalo iz odločitev Sodišča, ki je med drugim izreklo, da je primarnost prava ES absolutna, da ima torej vsaka pravna norma prava EU prevlado nad vsemi nacionalnimi zakoni. Sodišče je argumentacijo za takšno odločitev črpalo predvsem iz ciljev Skupnosti, pri tem pa opozarjalo, da prav zaradi njenih ciljev in nadsocijalnih elementov PES ne moremo primerjati z drugimi pogodbami mednarodnega prava. Glede na to, da Pogodba o Ustavi za Evropo ni stopila v veljavo, za EU velja, da primarnost njenega pravnega reda še vedno izhaja iz odločitve Sodišča.

Primarnost pravnega reda EU velja kljub prizadevanjem nekaterih držav članic za prevlado notranjih pravnih predpisov. Nacionalna sodišča držav članic so tako zavezana, da notranje pravo države interpretirajo v luči prava Skupnosti.

5 ORGANIZIRANJE OBLASTI

Federalizem predstavlja »določeno napotilo za delovanje, ker se želi utelesiti na ustrezen empirični način v primerni institucionalni obliki strukturiranja mnogovrstnih identitet, kar pa ni nujno samo federacija, čeprav je bila zaenkrat najpogostejša« (Burgers, v Brezovšek 1994: 25). Metka Arah pravi, da se federalizem »zavzema za integracijo v pravnem in institucionalnem smislu ter, da je integracija končni produkt politične unifikacije med različnimi nacionalnimi enotami« (Arah, 1995:25).

Mnoge države imajo, kljub temu, da formalno pravno niso federalne, v svoj politični sistem vpeljana federalna načela. Federalna država je torej zgolj manifestacija federalnega načela.

D. Elazar poudarja, da »uporaba federalnega načela ne pomeni nujno oblikovanje federalnega sistema v običajnem pomenu moderne federalne države. Bistvo federalizma ni v posebni vrsti institucij, ampak v institucionalizaciji posebnih odnosov med udeleženci v političnem življenju.« (Elazar v Brezovšek, 1994a:257)

Razlike med federalnimi sistemi so razlike v uporabi federalnega načela in so posledica razlik med protislovnimi težnjami za uvedbo federalizma. Wheare (v Brezovšek, 1994) federalno načelo razume kot metodo razdelitve oblasti med dvema ravnema vladanja, Elazar (v Brezovšek, 1994) pa kot hkratno trajanje in obnavljanje unije in decentralizacije.

Vile ga opiše kot »vrsto tehnik, ustavnih, pravnih, političnih, administrativnih in finančnih, ki so namenjene vzpostavljanju ali rušenju ravnotežja med vzajemno neodvisnimi in soodvisnimi ravnmi oblasti.« (Vile v Brezovšek, 1993:903-904)

Federalno sestavljanko sestavljajo soodvisni odnosi med federalno družbo, institucijami in politiko. (Brezovšek, 1993:904)

Temeljne značilnosti, ki se pripisujejo federalnim političnim sistemom:

- obstoj dveh ravni (stopenj) oblasti, nacionalne (federalne) in regionalne, vsaka s svojimi posebnimi ustavnimi pravicami in neposrednim odnosom do državljanov,
- formalna razdelitev zakonodajne in izvršne oblasti in virov dohodkov med obema ravnema oblasti,

- pisana, vrhovna ustava, ki opredeljuje jurisdikcijo obeh ravni oblasti in ki je ni mogoče enostransko spreminjati v temeljnih opredelitvah samo s strani ene oblasti,
- razsodnik v obliki Vrhovnega sodišča, ki presoja spore glede ustavnosti ustreznih ravni oblasti in interpretira ustavo,
- procesi in institucije, ki omogočajo mednarodno sodelovanje,
- nacionalne (zvezne) institucije, vključno z dvodomnim zakonodajnim organom, ki naj bi zagotovil izražanje posebnih interesov manjšin in regionalnih skupin pri oblikovanju regionalnih politik.

(povzeto po Brezovšek, 1992:961)

Družbena vsebina federacije je pravno utrjena z zvezno ustavo, ki razmejuje pristojnosti med federacijo in federalnimi enotami. (Kušej in drugi, 1989: 66)

Po ustavni zamisli je federacija državnopravna skupnost, ki temelji na dveh temeljnih prvinah, namreč na državljanih in na federalnih enotah. (Grad in drugi, 2004: 137)

V federacijah so institucije federalne države pozicionirane v ustavnem okviru. Federalna država je najpogostejša oblika federalizma in predstavlja posebno politično obliko države.

Pitamic kot značilnost zvezne države navaja, da ima le ta »svojo zakonodajo, pravosodstvo in upravo. ... Poleg zvezne države pa imajo tudi njeni deli svojo zakonodajo, pravosodstvo in upravo. Kadar pridejo zakoni zvezne države v nasprotje njenih delov, obveljajo v nekaterih zveznih državah zakoni zveze. Vrhovni zakon, ki stoji nad zveznimi zakoni ter nad ustavo in zakoni članov zveze, pa je vedno in povsod zvezna ustava.« (Pitamic, 1996:146)

Navadno je delitev pristojnosti med federalno oblastjo ter oblastjo federalnih enot določena s federalno ustavo.

V večini federativnih političnih tvorb je razmejitev pristojnosti med celotno tvorbo in njenimi sestavnimi deli najbolj eksplozivno »federalno« bojišče. Običajno to razmerje v neunitarnih sistemih označuje načelo opredeljenih pristojnosti. Načelo nima stalne vsebine in je od sistema do sistema deležno različnih interpretacij; v nekaterih ga opredeljujejo strožje, v drugih prožneje. (Weiler, 2002:71)

Bistveni prvini federalne ustave sta, da so pristojnosti razdeljene med centralno in provincijsko oblastjo ter da nobena od njiju nima pravne zmožnosti poseganja na področje druge, razen z ustreznimi postopki ustavnih sprememb. (Wade v Weiler, 2002:72)

V novejšem času kot podlaga za razmišljanje o federalizmu služi uporaba federalnih načel v Združenih državah Amerike. To ne preseneča, saj so ZDA prva sodobna federacija, njena tripartitna delitev oblasti pa predstavlja vzor vsem kasnejšim federacijam.

5.1 ZDA

Proces federalizacije Združenih držav Amerike se je odvijal v kontekstu vojne za neodvisnost ter pod pritiski emancipatornega boja. Američani so se na pritiske britanske vlade odzvali s sklicem prvega in drugega kongresa v Philadelphii (kontinentalni kongres) v letih 1774 in 1775. Na drugem kontinentalnem kongresu so 4.7.1775 sprejeli Deklaracijo o neodvisnosti. Po razglasitvi neodvisnosti se je 13 nekdanjih kolonij, kot samostojnih držav na podlagi lastnih ustav, združilo v konfederacijo. Zvezna konvencija, ki se je v Philadelphii sestala maja 1787 je bila pooblaščen za dodajanje amandmajev h Konfederacijskim členom, ki jih je leta 1776 izdelal J. Dickinson. Delegati, ki so se konvencije udeležili, pa so na njej dejansko oblikovali novo obliko vladavine. Kot rezultat Philadelphijske konvencije so se Združene države Amerike iz neustrezne konfederalne ureditve s federalno pogodbo, Ustavo, leta 1787 opredelile za federativno ureditev.

Ameriški federalizem je bil skozi zgodovino zelo dinamičen in spreminjajoč, njegova prihodnost pa se je včasih zdela mlačna. V času državljanske vojne je bilo vprašanje, ali bo nacionalna federalna unija želela in hotela vzdržati. V tem obdobju je vloga nacionalne vlade zrasla na račun moči držav.

Ameriški teoretiki ločijo tri obdobja ameriškega federalizma:

1. dvojni federalizem (1789-1901) – zanj je značilno, da sta tako zvezna oblast kot oblast države delovali skoraj povsem ločeno, vsaka deluje v okviru svojih ustavnih pristojnosti. V prvi polovici tega obdobja potekajo razprave o naravi federacije, kar vodi v odcepitev in državljansko vojno. Po državljanski vojni se začne krepiti zvezna oblast,

2. kooperativni federalizem (1901-1960) – razvija se vse močnejše sodelovanje med obema nivojema oblasti, nadaljuje se krepitev zvezne države,
3. kreativni federalizem (1960-1968) – zanj je značilna nadaljnja krepitev zvezne oblasti, poleg na ekonomskem področju, se njen položaj začne krepiti tudi na socialnem. (glej: Grad in drugi, 2004:139)

Glede na odnos do trgovine oziroma ekonomije Fisher (2001) definira tri stopnje federalizma v ZDA:

1. nacionalizem (1789-1835). Zanj je značilna velika moč federalne države, široka interpretacija trgovinskih določil, zvezne države na nekaterih področjih lahko soupravljajo trgovino,
2. dvojni federalizem (1835-1937). Nacionalna in državne vlade si delijo ekskluzivne pravice. Znotraj podeljenih področij delujejo samostojno in neodvisno. Zvezne države koordinirajo proizvodnjo ter ekonomske aktivnosti, ki imajo le neposreden vpliv na trgovino,
3. kooperativni federalizem (1937 -). Kongres regulira celotno notranjo trgovino, pod trgovino je razumljeno vse, kar vpliva na posameznike.

»Skozi zgodovino ameriška federacija ni doživela in preizkusila kakšnega večjega procesa sistematičnega usklajevanja in skupnega načrtovanja.« (Brezovšek, 1992:962-963) To vodi v funkcionalno zmešnjavo ter veliko administracije.

V nadaljevanju na kratko povzemamo nekaj sprememb, ki jih je ameriški federalizem doživel v 20. stoletju.

ZDA so nastale najprej proti velikim trustom in šele med veliko krizo tridesetih let so se razvile kot federalna in socialna država s socialnim sistemom. (Boutang v Bezec, Kurnik, 2004:12)

Priljubljen pogled na federalni sistem pred New Dealom, ter še vedno podprt s strani konzervativnih Američanov je »dvojni federalizem«, to je prepričanje, da je ustava ustvarila dva tira vladanja, ki morata biti neodvisna, vsak z jasno določenimi področji odgovornosti. (Grant, 2004:261-262)

»Pod predsednikom Franklinom D. Rooseveltom po letu 1933 so se vodstvene in socialne funkcije nacionalne vlade bistveno razširile.« (Ladd, 1993:120) Od New

Deala dalje so pristaši razširjene vloge federalne vlade zagovarjali kooperativni federalizem, ki se zavzema za partnerstvo med različnimi nivoji vladanja, s čimer naj bi se zagotovilo učinkovit javni servis za narod. »Naslednji faktor ki je vplival na ameriški federalizem je bil povečan občutek za državljanske pravice in dolžnosti.« (Ladd, 1993:121)

Po letu 1968 je prišlo do preobrata v dotedanem razvoju ameriškega federalizma. Na nekaterih področjih se je ponovno okrepila moč države nasproti zvezi.

Odpor centralizaciji, homogenizaciji in arbitrarni redistributivni praksi je vodil v populizem. Populistični federalizem zavrača tehnokratsko državo »New Deal« in se zavzema za decentralizacijo, regionalizacijo in lokalno avtonomijo. (Brezovšek, 1992:967)

Zgodovinski trend v ZDA je usmerjen k povečanju integracije, centralizacije. »Glavna dinamika ameriškega federalizma tako ni bila evolucija od dvojnega (dual) h kooperativnemu federalizmu, pač pa zgodovinska zmaga centralizacije nad decentralizacijo.« (Brezovšek, 1992:963)

To je pripeljalo k opredelitvi federalnega sistema kot prisilnega federalizma, kjer ima federalna oblast končno avtoriteto.

»Skozi 1980a so Reaganovi administracijski napor za dosego manj dejavne federalne vlade ter Novi Federalizem premaknili precejšnjo odgovornost za vladanje na države.« (Hedge, 1998:1) »Reaganov Novi federalizem je imel za posledico revizijo trenda k nacionalizaciji federalnega sistema.« (Grant, 2004:268) »Ob koncu 1980-ih so države obdržale pridobljene pristojnosti v ameriškem sistemu deljene oblasti.« (Ladd, 1993:128)

Obstajata dva temeljna vidika kompleksne slike, ki označujeta današnji federalizem: »fiskalni federalizem« in nadaljevanje debate o tem ali naj nacionalni standardi prevladajo v javni politiki nad standardi, ki jih postavljajo državne vlade. (McKay, 2005:65)

ZDA imajo ustavno opredeljen kongresni federalizem ter enostransko vlogo Vrhovnega sodišča pri interpretaciji ustavnega ravnotežja. Posledično je v ameriškem federalnem sistemu prišlo do nestrukturiranega usklajevanja, v katerem

sta centralna vlada in Vrhovno sodišče odigrala ključno vlogo pri opredeljevanju periodičnih teženj po (de)centralizaciji.

Gibbins pravi, da se je »povojna ustavna evolucija v Združenih državah razvila predvsem skozi sodno reinterpretacijo Vrhovnega sodišča« (Gibbins v McKenna, 1993:136).

Gospodarstvo ZDA je v 20. stoletju, zlasti pa po drugi svetovni vojni, močno integrirano. Značilna je močna centralizacija političnega sistema, gospodarska integracija legitimira veliko vlogo federalne oblasti in njenega urejanja na številnih področjih.

Za trenutni ameriški federalizem je značilno ogromno število administrativnih enot, saj obsega 50 držav ter okrog 80.000 občinskih, krajevnih, mestnih, šolskih in drugih okrožij.

5.1.1 Ustava kot temelj federacije

Ustava ZDA določa tri ločene veje oblasti in sicer zakonodajno, izvršilno in sodno. Vsaka veja ima nekaj ustavne avtoritete, ki lahko prepreči neustavno delovanje drugih dveh. Cilj takšne ustavne ureditve je bila možnost onemogočanja diktature.

Virginijski plan, ki ga je Madison predstavil v prvih dneh Philadelphijske konvencije je vseboval oblikovanje centralne nacionalne oblasti, ki ima pristojnost pobiranja davkov, sprejemanja zakonov ter zmožnost uveljavljanja teh zakonov z zveznimi sodišči. Državljeni bi bili hkrati neposredno podrejeni dvema nivojema oblasti, oblasti posamezne zvezne države ter zvezni oblasti. Predlog oblikovanja dveh nivojev oblast z močno zvezno oblastjo je konec 18. stoletja predstavljal pomembno novost.

Amar ugotavlja, da se o ustavi ZDA ter Listini svoboščin pogosto razmišlja kot dokumentu, »ki objavlja in definira pravice Američanov kot Američanov« (Amar, 1989: 170).

Ker je bila ustava ZDA nov začetek, je bila naloga njenih oblikovalcev določitev pravic ter oblikovanje posameznih teles nacionalne oblasti.

Jasno je razdelila zvezno oblast na zakonodajno, izvršno ter sodno ter določila nosilce posameznih vej oblasti, vključno z načinom njihovega imenovanja ter pristojnostmi. Jasno je tudi razmejila pristojnosti zvezne oblasti ter oblasti zvezne države.

5.1.2 Delitev oblasti

Načelo delitve oblasti v ZDA je tako v funkcionalnem, kot tudi organizacijskem pogledu izvršeno dosledno. Državna oblast je razdeljena na zakonodajno, izvršno in sodno, vsaka veja oblasti svojo oblast izvaja samostojno in neodvisno od drugih vej oblasti. Iz ustavne ureditve medsebojnih razmerij med tremi vejami oblasti pa izhaja tudi sistem zavor in ravnovesij (checks and balances), to je mehanizem za medsebojno vplivanje in nadzorovanje različnih vej oblasti.

Fisher ugotavlja, da delitev zakonodajne, izvršne in sodne funkcije odseva »željo snovalcev ustave po bolj učinkoviti vladi« (Fisher, 2001: 171). Teorija je imela na delitev le malo vpliva.

Kljub temu, da nikjer v Ustavi ni jasno zapisano, da se oblast deli na tri veje, je to razvidno iz prvega člena, ki zakonodajno oblast podeljuje Kongresu, drugega člena, ki izvršno oblast podeljuje predsedniku ter tretjega člena, ki sodno oblast podeljuje Vrhovnemu sodišču.

S tem, ko je Ustava šele oblikovala telesa, ki bodo izvajala podeljene jim naloge, je morala najprej določiti, kdo in na kakšen način lahko zasede posamezno pozicijo, kakšen je mandat. Ustava določa, kaj lahko posamezniki na določeni poziciji delajo ter, po kakšnih postopkih in na kakšen način lahko delo opravljajo.

5.1.2.1 Zakonodajna oblast

Zakonodajna oblast je v rokah dvodomnega Kongresa. Dvodomna struktura zakonodajnega telesa je posledica kompromisa ob sprejemanju Ustave, ki naj bi zagotovil enakopravno zastopanje tako zveznih enot kot tudi državljanov.

Kongres ima tri vrste funkcij:

- zakonodajno – najpomembnejša naloga Kongresa je sprejemanje zakonov. Da predlog postane zakon, mora biti potrjen v obeh domovih Kongresa, podpisati pa

ga mora tudi predsednik. V primeru suspenzivnega veta predsednika Kongres lahko sam sprejme zakon pod pogojem, da zanj glasuje 2/3 senatorjev ter 2/3 predstavnikov,

- upravno – Senat obravnava pogodbe, ki mu jih predloži predsednik ZDA,
- sodno – Senat ima položaj »sodišča pravice« za tiste funkcionarje, ki jih obtoži Predstavniški dom.

Kongres je po ustavi izključni zakonodajni organ, njegova zakonodajna oblast pa je omejena na sprejemanje zakonov na področjih, ki so v pristojnosti federacije.

Ključne pristojnosti Kongresa so predpisovanje davkov in drugih davščin, plačevanje dolgov, skrb za obrambo, skrb za splošno blagostanje ZDA, urejanje zunanje trgovine ter urejanje trgovine med državami članicami zveze, zadolževanje v imenu ZDA, določanje enotnih pravil glede pridobivanja državljanstva in glede bankrota, izdajanje denarja in določanje njegove vrednosti, vzpostavljanje poštnega sistema, urejanje patentov, ustanavljanje zveznih sodišč, nižjih od Vrhovnega sodišča, napovedovanje vojne, zagotavljanje oboroženih sil, Kongres pa lahko tudi obtoži in obsodi zvezne funkcionarje.

Ustava tudi določa, da lahko Kongres sprejme vse zakone, ki so potrebni in smotrni za izvajanje njegovih pristojnosti. Posebna zakonodajna pooblastila je Kongres pridobil tudi z nekaterimi amandmaji.

Tribe meni, da je »Kongresu zaupano, da doseže federalno-državno ravnovesje« (Tribe, 1988: 21). Friedman ugotavlja, da je ameriški zakonodajni sistem »pod vplivom federalizma, oziroma bolj opazno, ameriške navade decentralizacije« (Friedman, 1984: 90).

Zgornji dom – Senat je naslednik konfederalnega Kongresa. Senat predstavlja zvezne države, vsaka od zveznih držav vanj imenuje dva senatorja. S tem se uveljavlja paritetno načelo, ki je izraz enakopravnosti vseh zveznih enot, ne glede na njihovo velikost. Sestavlja ga 100 senatorjev, voljenih za obdobje 6 let, vsaki dve leti se zamenja tretjina senatorjev. Člane Senata so sprva volila predstavniška telesa držav, od sprejetja XVII. amandmaja (1913) dalje pa so volitve neposredne v vsaki državi posebej. Senat vodi podpredsednik ZDA, ki ima v tej vlogi naziv predsednik Senata, čeprav dejansko ni njegov član. Kadar so glasovi enakomerno razdeljeni ima

pravico glasovati in s tem odločilni glas. Politične stranke so v Senatu posebej organizirane, vodi jih vodja poslanske skupine, ki ima pomočnika. Znotraj senata obstajajo tudi številni odbori (stalni, posebni, občasni).

Spodnji, predstavniški dom, ima 435 članov, ki so voljeni in izbrani glede na število prebivalstva posamezne zvezne države. Kalifornija ima, kot najštevilčnejša zvezna država, 52 predstavnikov, nekatere, kot Delaware in Vermont pa imajo le enega. Predstavniki se volijo na približno enako število prebivalcev v volilnih enotah po posameznih državah. Ustava zagotavlja, da ima vsaka država najmanj enega predstavnika tudi v Predstavniškem domu. Člani spodnjega doma so voljeni na neposrednih volitvah za obdobje dveh let. Razlog za tako kratek mandat leži v prepričanju snovalcev ustave, da mora imeti ljudstvo čim večkrat možnost, da preveri delovanje svojih predstavnikov. Poleg izvoljenih predstavnikov so v predstavniškem domu tudi delegati ter en stalni komisar, ki predstavljajo ozemlja s posebnim položajem (Guamski otoki, Deviški otoki, okrožje Kolumbija, Ameriška Samoa, Portoriko). So izvoljeni in lahko polnopravno sodelujejo pri delu odborov, vendar nimajo pravice glasovanja na plenarnem zasedanju.

Predstavniški dom vodi predsednik (speaker), ki ga izmed članov večinske stranke izvolijo člani Predstavniškega doma. Tudi znotraj Predstavniškega doma delujejo številni stalni, občasni in posebni odbori.

5.1.2.2 Izvršna oblast

Izvršna oblast ZDA je v rokah predsednika ter predsedniškega kabineta. Ustava določa, da sta tako predsednik kot podpredsednik izvoljena na elektorskih volitvah z večino glasov zveznih držav. Novembra se na splošnih volitvah izvolijo elektorji, ki v decembru volijo predsednika in podpredsednika. Vsaka država ima toliko elektrojev, kot je skupno število članov obeh domov Kongresa, skupaj je torej 538 elektrojev. Volitve predsednika se odvijajo na volilnih kolegijih (Electoral College) v posamezni zvezni državi. Za predsednika je izvoljen kandidat, ki dobi absolutno večino glasov elektrojev.

Mandat predsednika in podpredsednika traja 4 leta in se lahko enkrat ponovi. Mandat novega predsednika se vedno prične 20. januarja ob 12 uri, ko se opravi inavguracija predsednika.

Prav glede položaja izvršilnega organa je bilo pri sprejemanju ustave precej razhajanj, saj je bilo veliko članov ustavodajne skupščine nezaupljivih do individualnega šefa države,..., mnogi med njimi (zlasti Benjamin Franklin) pa so bili celo zagreti za švicarski model kolegijskega izvršilnega organa, ki so ga poznali v nekaterih državah. (Grad in drugi, 2004: 149)

Končna odločitev je šla v prid individualnemu šefu države s precej močnimi pooblastili, ki jih lahko primerjamo s pooblastili takratnega britanskega monarha.

Funkcije predsednika se nanašajo na zakonodajo, zunanje zadeve in notranjo upravo. Temeljni funkciji sta funkcija šefa države in funkcija šefa celotne državne uprave, hkrati pa predsednik tudi vodi državno, zlasti zunanjo, politiko, predstavlja in zastopa državo, poveljuje oboroženim silam, vodi celotno zvezno upravo, skrbi za izvrševanje zakonov, sklepa mednarodne sporazume, sprejema veleposlanike, imenuje visoke državne funkcionarje.

Ustava ZDA natančno določa pristojnosti predsednika, velik del njegove moči pa je nastal v praksi, zunaj ustavnega okvirja. Zaradi vseh funkcij in pooblastil, ki jih ima predsednik države, je ustava tudi zelo natančno uredila vse možne situacije, da bi preprečili možnost, da položaj predsednika ne bi bil zaseden.

Predsednik ZDA je politično neodgovoren, ker pa je poleg šefa države hkrati tudi dejanski šef celotne izvršilne oblasti, njegova politična neodgovornost pomeni tudi neodgovornost izvršilne oblasti zakonodajni oblasti. Ta neodgovornost pa ni absolutna, saj ga, enako kot druge državne funkcionarje, predstavniški dom skozi poseben postopek – *impeachment* – lahko obtoži za izdajo, podkupljivost in druga huda kazniva dejanja.

Pri izvajanju funkcij predsedniku pomaga kabinet, ki ga tvorijo svetovalci, ki predsedniku pomagajo pri oblikovanju državne politike in sprejemanju odločitev. Kabinet ni ustavni organ, temveč se je izoblikoval zaradi vse večjih nalog izvršilne oblasti.

Izvršilna veja oblasti ima 14 oddelkov: zvezni, finančni, obrambni, sodni, notranji, kmetijski, trgovinski, delavski, zdravstveni, izobraževalni, urbani, prometni, energetski ter oddelek za zahteve veteranov.

5.1.2.3 Sodna oblast

Z Ustavo je določena neodvisnost sodne veje oblasti od zakonodajne in izvršne. V času sprejemanja ustavnega dokumenta so imele vse države članice svoje sodne sisteme. Ustanovitev zvezne države pa je terjala tudi ustanovitev zveznega sodstva, ki bo razsojalo na podlagi zveznega pravnega reda.

Zvezno sodišče je sestavljeno iz Vrhovnega sodišča, 13 prizivnih sodišč, 94 okrožnih sodišč ter drugih posebnih sodišč.

Vsa ameriška sodišča imajo poleg klasičnih sodnih funkcij, kot sta interpretacija in uporaba prava, tudi pravico ustavno sodne presoje zakonov in drugih splošnih aktov, ki jih sprejemajo organi zakonodajne in izvršne oblasti. Skladnost akta z ustavo sodišča ne presojuje posebej, temveč se ta presoja opravlja v konkretnem sodnem sporu.

Zvezno sodišče preverja ustavnost v kongresu sprejetih zakonov. Zvezno sodišče razpravlja in sodi:

- v vseh primerih oziroma zadevah, ki so urejene z zvezno ustavo in zakoni, kot tudi pogodbami, ki temeljijo na tem,
- v vseh primerih, ki se tičejo tujih ambasadorjev – veleposlanikov, njihovih ministrov in konzulov,
- v primeru admiralstva in mornariškega pravosodja,
- v vseh sporih, v katerih so ZDA ena izmed procesnih strank,
- v sporu med dvema ali več federalnimi državami, med eno federalno državo in državljani druge, med državljani različnih federalnih držav in med federalno državo ali njenimi državljani in kakšno tujo državo ali njenimi državljani.

Vrhovno sodišče je postavljeno iznad zveznih zakonodajnih teles in zakonodajnih teles federalnih enot. Ima tudi vlogo ustavotvornega dejavnika, saj tolmači ustavo. Ta vloga mu je bila dodeljena že v Federalističnih papirjih, ki veljajo za najpomembnejši dokument, ki tolmači in hkrati opravičuje zvezno ustavo, v katerih je zapisano, da morajo sodniki zavračati neustavne zakone.

Vrhovno sodišče ima med svojimi vlogami tudi vlogo razsodnika federalnega sistema – konfliktov med državami ter nacionalno vlado in državami, in večina zgodovine

Vrhovnega sodišča je videna kot zgodovina ravnanja s federalizmom povezanimi stvarmi. (Wasby, 1988: 281)

Korak naprej je bil narejen v zadevi *Marbury v. Madison*, v kateri je Vrhovno sodišče izreklo, da je njegova naloga razlagati, kaj je zakon, to pa vključuje tudi razlago Ustave. Vrhovno sodišče je torej tisto, ki nadzira in zagotavlja, da so zakoni, sprejeti s strani Kongresa in potrjeni s strani predsednika države, skladni z Ustavo. Adamany pa ugotavlja, da »sodniki navadno odločajo na podlagi svojih političnih stališč« (Gates, Johnson, 1991: 11).

Vrhovno sodišče razpravlja in sodi na prvi in zadnji stopnji v vseh primerih, ki se nanašajo na ambasadorje – veleposlanike tujih držav in v zadevah, v katerih je država ena od pravnih strank. V ostalih primerih nastopa kot apelacijsko sodišče in odloča dokončno. V funkciji čuvaja zvezne ustave ugotavlja in presoja ustavnost zveznih zakonov in ustavnost zakonov federalnih držav.

Howard prizivna sodišča, ki so del zveznega sistema sodišč, označi kot »vitalni center federalnega sodnega sistema« (Gates, Johnson, 1991: 35) So pomemben oblikovalec politik v ameriškem federalnem sistemu.

Pomembno vlogo pri oblikovanju politik imajo tudi federalna Vrhovna sodišča. Ta vloga je okrepljena, saj le ta predstavljajo sodišče najvišje instance, število odločitev na federalnih Vrhovnih sodiščih je zelo veliko, pogosto odločajo o pomembnih socialnih zadevah, kljub temu, da so izreki manj opazni od odločitev Vrhovnega sodišča ZDA, njihova vloga ni nepomembna. Glick opozarja, da kljub temu, da ko govorimo o sodnem preverjanju najpogosteje mislimo na Vrhovno sodišče ZDA, se tudi »državna Vrhovna sodišča vključujejo v sodno preverjanje in pri tem kot podlago za svoje odločitve lahko vzamejo tako federalne kot tudi zvezno ustavo« (Gates, Johnson, 1991: 99).

Ameriški pravni sistem izhaja iz tradicije *common law* ter temelji na neodvisnosti sodstva ter na precendenčnem sistemu.

Sodstvo je organizirano vzporedno na državni in zvezni ravni, na obeh ravneh obstaja hierarhija sodišč. Zvezno sodstvo praviloma sodi na podlagi zveznih predpisov, državno sodstvo pa na podlagi predpisov posamezne države.

5.1.3 Delitev pristojnosti

Weidenbaum federalni sistem definira kot »skladen obstoj močne osrednje vlade in podobno močnih in neodvisnih državnih vlad.« (Hawkins, 1983, 90)

Od same ustanovitve Združenih držav Amerike dalje, še pred snovanjem ustave, je bilo ključno vprašanje, s katerim so se soočali Američani, kakšna naj bo vloga zveznih držav v novi državi. »Aleksander Hamilton bi države postavil na raven provinc nacionalne vlade, medtem ko bi številni drugi ostro omejili pristojnost nacionalne vlade z majhnim številom točno določenih nalog.« (Fried, 2004: 13)

Od samega začetka je ameriški federalni sistem organiziran matrično in ne hierarhično – gre za necentraliziran politični sistem, v katerem moč in pristojnosti niso razdeljene po nivoju, temveč med različnimi področji – federalnim, državnim in lokalnim.

Po Fisherju ima federalna vlada »podeljene pristojnosti plus tiste, ki so vštete v podelitev ali se jih smatra za potrebne za učinkovito delovanje vlade« (Fisher, 2001: 174).

Elazar (glej Hawkins, 1983:45) ugotavlja, da nacija in vsaka od petdesetih držav predstavljajo polity zase. Medtem, ko lahko ali federalna ali državne vlade pomagajo druga drugi na podlagi obojestranskega dogovora, ni nobena ustanovljena z namenom, da bi bila administrativno telo druge.

Med pristojnosti zvezne oblasti sodi:

- določanje, razdeljevanje in zbiranje davkov, ki morajo biti enotno pobrani na celotnem teritoriju ZDA,
- urejanje zunanje in meddržavne trgovine,
- sprejemanje zakonov (enotnih) o pridobitvi državljanstva,
- sprejemanje zakonov o stečajnem postopku,
- kovanje denarja in urejanje vprašanj mer in uteži,
- ureditev poštne službe in poštne prometa,
- zakonska ureditev patentnega in avtorskega prava,
- ustanovitev zveznega sodišča in Vrhovnega sodišča,
- napoved vojne in urejanje vprašanj zajetja in ujetništva na morju in na kopnem,

- ustanovitev, organizacija in vzdrževanje vojske,
- ustanovitev policije zaradi izvrševanja zveznih zakonov,
- opravljanje izključne pravice pravosodja na območju, ki je izbrano za sedež zvezne vlade in v krajih, ki se uporabljajo za vojaške namene,
- sprejem zakonov, ki so potrebni za opravljanje njene pristojnosti, kot tudi zakonov s področja kaznivih dejanj, ki se nanašajo na kršitev zvezne zakonodaje,
- sprejem zakonov za zaščito državljanov ZDA proti nepravičnim in izrednim zakonom v zveznih državah.

Zvezni oblasti je prepovedano:

- preklicati ustavne garancije glede osebnosti, razen v primeru vojne ali nevarnosti,
- sprejemati zakone o izgonu državljanov,
- sprejemati zakone s povratnim učinkom,
- podeljevati plemiške nazive,
- ustanavljati ali prepovedovati katerokoli religijo ali predpisovati versko zaobljubo kot pogoj za državno službo,
- omejevati svobodo govora ali pisanja, javnega zborovanja ali nošenja orožja.

Med naloge, ki niso izrecno dodeljene zvezni oblasti, so pa posamično izvzete iz delovnega področja federalnih držav sodi:

- sklenitev pogodbe ali zveze,
- sprejem zakona o izgonu,
- sprejem zakona s povratnim učinkom,
- sprejem zakona, s katerimi bi se zmanjševale obveznosti pogodbe,
- federalna enota ne more imeti druge kot republiške vladavine,
- ne more podeljevati plemiških nazivov,
- ne more imeti suženjstva,
- ne more zoževati pravic državljanov ZDA,
- ne more državljanom ZDA odrekati pravice glasovanja zaradi barve kože ali prejšnjega suženjskega položaja,
- ne more nikomur odvzeti lastnine, svobode ali življenja brez z zakonom predpisanega sodnega postopka,
- ne more komerkoli odreči enako zakonsko varstvo.

(glej Rupnik in drugi, 1996)

Če so Členi konfederacije predvidevali, da zvezne države obdržijo vse pristojnosti, ki niso izrecno podeljene nacionalni vladi, je sprejeta ustava razširila pristojnosti federalne vlade. S tako imenovano *Sweeping klavzulo* Kongresu podeljuje pravico »sprejeti vse zakone, ki so potrebni in primerni za izvajanje podeljenih pristojnosti in vseh pristojnosti, ki jih podeljuje ustava vladi Združenih držav Amerike, ali kateremukoli oddelku ali uradniku« (Fried, 2004: 19). Klavzula je svojo prvo interpretacijo dobila že leta 1819 v primeru *McCulloch v. Maryland*, ko je Vrhovno sodišče v svojem izreku zapisalo, da beseda »potrebno« vsebovana v klavzuli pomeni »primerno« oziroma »preprosto prilagojeno«, s čimer je Kongresu priznalo pristojnost, da ustanovi banko Združenih držav.

Šele 35 let po ratifikaciji Ustave (primer *Gibbons v. Ogden*, 1824) je Sodišče odločalo o zadevi, povezani s klavzulo, ki pooblašča Kongres za urejanje meddržavne in zunanje trgovine. V tem primeru je Marshall definiral trgovino široko, kot več kot zgolj izmenjavo dobrin. V nadaljnjih letih je to mnenje postalo vir za širitev avtoritete in pooblastil Kongresa pri regulaciji državne ekonomije.

McKay (2005) meni, da je bila v realnosti razdelitev vlog med federacijo in državami prepuščena sodni interpretaciji.

Po ustavni revoluciji, ki se je začela 1937, je Sodišče dopustilo skoraj neomejeno federalno moč tako za urejanje gospodarstva ali, kot že v Marshallovih časih, za spodbujanje njegove rasti.

V ZDA je federalna delitev skozi razvoj sistema zadržala svoj pomen. V praksi pa se je vendarle pokazalo, da je bilo načelo delitve podrejeno višjim vrednotam in je največkrat prišlo v poštev kot sredstvo za doseg drugih ciljev ameriške zveze. (Weiler, 2002:73)

ZDA imajo necentraliziran sistem, v katerem so moč in pristojnosti tako razpršene, da njihova centralizacija ali koncentracija ni možna, ne da bi pri tem porušili strukturo in duha ustave.

5.2 EU

Zgodovinsko gledano so težnje po združitvi pa tudi federalizaciji Evrope obstajale še pred ustanovitvijo Evropskih skupnosti kot predhodnic Evropske unije. Zlasti pogoste so bile zamisli o združeni Evropi od druge polovice 19. stoletja dalje, nov zagon pa sta tem zamislim dali najprej prva in nato še druga svetovna vojna.

Clement Atlee je že leta 1941 dejal: »Evropa mora postati federacija ali pa bo izginila.« (Atlee v Weiler, 2002:340) Podobno je Hoffman že leta 1966 menil, da »za Evropo obstajata le dve možnosti – federalnost ali propad« (Hoffman v Weiler, 2003). Na Moutreuxški konferenci leta 1946 pa so prvič v zgodovini prišla skupaj vsa evropska federalistična gibanja.

Pri zasledovanju ciljev naloge je smiselno opozoriti na nekatere težnje, ki se pojavljajo v neposrednem kontekstu Evropske unije.

Na začetku združevanja evropskih držav v Skupnost sta se pojavljala dva koncepta združevanja. Prvi je bil t.i. federalistični koncept, po katerem bi takoj uvedli Evropsko federacijo, neke vrste Združene države Evrope z lastno ustavo. Drugi, za tiste čase bolj sprejemljiv načrt pa je bil t.i. realistični načrt Jeana Monneta, ki je predvideval postopno pomikanje k evropski federaciji.

Leta 1946 se je Churchill v Zürichu zavzel za Združene države Evrope, hkrati pa je v istem govoru nakazal, da Velika Britanija ne bo vodilna sila tega združenja.

9. maja 1950 je tedanji francoski zunanji minister Robert Schumman predstavi predlog o ustanovitvi francosko-nemške skupnosti za premog in jeklo, ki bi bila »prvi korak k evropski federaciji« (Schumann v Burgess, 2000: 55). V svojem eseju Za Evropo nadalje ugotavlja, da potrebujemo unijo. Schumannova vizija Evrope vsebuje več federalnih elementov, med njimi nadnacionalnost in ohranitev držav, ki se naj na nekaterih področjih podrejajo demokratičnemu zakonu večine.

Evropska federacija je bila tudi cilj Jeanna Monneta, po njegovem bi le to dosegli z ustvarjanjem najširšega skupnega interesa med Evropejci, temu interesu pa bi služile skupne demokratične institucije, na katere bi države članice prenesle del svoje suverenosti.

Spinelli je načrtoval povojno Evropo, ki bo reorganizirana po federalnih načelih in bo zagotavljala mir, red in stabilnost. Med pristaše federalno urejene Evrope lahko štejemo tudi Walterja Hallsteina, Willyja Brandta, Ahida De Gasperja, Jacquesa Delorsa in druge.

Craig in deBurca ugotavljata: »Evropska skupnost se je razvila v organizacijo držav z relativno avtonomnim pravnim sistemom, sistemom norm, ki zavezujejo vsako državo in so bile internacionalizirane – v veliko primerih brez nacionalno uveljavljenih ukrepov – v notranji sistem različnih držav kot precej uniformiran pravni sistem.« (Craig, deBurca, 1998:163)

Države, ki sestavljajo EU (države članice), ostanejo neodvisne suverene države, vendar svojo suverenost združujejo, da okrepijo svoj vpliv v mednarodnih razmerjih. Združevanje suverenosti v praksi pomeni, da države članice del svojih pooblastil pri odločanju prenesejo na skupne evropske institucije, ki so jih ustanovile, tako da se o posebnih zadevah skupnega interesa lahko demokratično odloča na evropski ravni. (Bohinc, 2007:17)

Lipges in Loth menita, da je Evropski federalizem zasnovan na:

- *federalna ideja konstituira dinamični princip, ki spreminja vse človeške aktivnosti. S seboj ne prinaša le novega političnega okvira, toda tudi nove socialne, ekonomske in kulturne strukture.*
- *vsaka od držav, vsak od elementov, ki tvorijo Evropo ima svojo lastno funkcijo, svojo lastno nezamenljivo identiteto... tudi, če bodo evropski federalisti na začetku lahko združili samo nekaj držav Evrope, Evropska unija federalistov ne bo nikoli sprejela razdelitve Evrope na dva sovražna bloka.*

(Lipges in Loth v Chalmers, 1998: 6)

Boutang o razvoju federalizma v Evropi pravi:

... Evropa se je ustvarjala brez jasnega nakazila o njenem programu. .. Pretvarjali so se, da obstaja nacionalna država in da obstaja še neka druga stvar, ki je popolnoma funkcionalna za gospodarski napredek, o kateri pa ni treba razpravljati, saj deluje sama po sebi. Sporočilo je bilo, naj se ljudje ne ukvarjajo z Evropo, ker ni pomembna. Seveda to ni bilo res. Vsaj od leta 1965, od slavne odločitve luksemburškega vrhovnega sodišča, ki je presodilo, da je vsaka odločitev Evropske skupnosti nad vsako konstitucionalno dispozicijo držav članic. Če to ni federalizem, se sprašujem, kaj je federalizem?

(Bezec, Kurnik, 2004:12-13)

ter dodaja, »natančnejši pogled na prejšnje evropske pogodbe pa razkrije, da gre za federalni proces, iz katerega ne moreš izstopiti«. (Bezec, Kurnik, 2004:23)

Od leta 2000 se pojavljajo številni predlogi o političnem ustroju Evropske unije, katerih avtorji so prominentni politiki. Številni vidijo prihodnost Evropske unije v bolj povezani zvezi, federaciji.

5.2.1 Ali je EU sploh lahko država?

Ob debati o ustavi Evropske unije se pojavlja tudi vprašanje ali je Evropska unija država.

Bohinc državo definira kot »posebna (specifična) organizacija družbene oblasti, ki se razteza nad določenim prebivalstvom na določenem ozemlju. Država v širšem pomenu je tako sklop treh prvin: prebivalstva, ozemlja (teritorija) in državne organizacije. Če državno organizacijo oziroma oblast obravnavamo ločene, govorimo o državi v ožjem smislu.« (Bohinc in drugi, 2006:52)

Za državo je značilna suverenost. Le te pa Evropska unija nima. Znotraj Evropske unije se vlada na način delitve moči, ki izhaja iz ustanovitvenih pogodb. Evropska unija in njene institucije delujejo v okviru pooblastil, ki so jim podeljene s pogodbami. Ima le tista pooblastila, ki so bila nanjo eksplicitno prenesena.

Evropska unija tudi nima nadzora nad ljudmi in stvarmi znotraj svojih meja. Kljub temu, da ima nadzor nad regulacijo številnih, predvsem ekonomskih, sektorjev, nima popolnega nadzora. Pri tem se mora zanašati na države članice. Prav tako Evropska unija nima sredstev prisile.

Evropska unija je pravna oseba. Ustanovitvene pogodbe so nanjo prenesle pooblastilo za sprejemanje mednarodnih pogodb, vendar le na področjih, ki so pod njeno pristojnostjo. Ustavna avtoriteta za sklepanje in sprejemanje mednarodnih pogodb ostaja v pristojnosti držav članic.

Evropska unija vsekakor ni nacionalna država. Njeni državljani niso predstavniki enega naroda. Sestavljena je iz več narodov, na kar opozarja tudi preambula Pogodbe o Evropski uniji, v kateri je zapisano »...vedno tesnejša unija med ljudstvi Evrope...« (Pogodba o Evropski uniji, preambula). Prav tako ustanovitvene pogodbe določajo, da mora Skupnost spoštovati nacionalno identiteto svojih držav članic ter, da mora državljanstvo Unije dopolniti in ne nadomestiti nacionalno državljanstvo.

Prenos klasičnega besednjaka nacionalne države, naroda in ljudstva na evropsko raven je problematičen, ker je v nasprotju s temeljnim evropskim postulatom, ki je že desetletja vsebovan v preambuli Rimske pogodbe. (Weiler, 2002:433)

Geografsko bi za Evropsko unijo sicer lahko rekli, da je zaključena. »Samo ljudje, ki imajo skupno zgodovino, jezik, kulturo in etnično ozadje, lahko tvorijo demos.« (Craig, deBurca, 1999: 28)

Ljudstva, vključena v Evropsko unijo si zgodovino delijo. Do pomembne razlike pa prihaja v kulturnem pogledu. Evropa se kulturno močno razlikuje od drugih kontinentov, prav tako pa se razlikujejo kulture držav članic. »Za nekatere je evropsko državljanstvo simbol upanja, da bosta nacionalna država in nacionalna družba dokončno preseženi.« (Weiler, 2002:454)

Opozorimo lahko še na nekatere znake, ki kažejo na to, da Evropska unija ni država:

- sama implementacija ter nadzor prava Evropske unije v večini leži v rokah nacionalne administracije in sodišč,
- celotno število zaposlenih v Evropski uniji predstavlja le polovico vseh zaposlenih v mestni občini (npr. v Parizu),

- kljub temu, da ima Evropska unija lastne vire financiranja nima pooblastil, da bi nalagala davke državljanom,
- proračun Evropske unije predstavlja le majhen delež GDPja držav članic,
- nima sredstev prisile (policije, vojske).

Nugent zagovarja, da, kljub vsemu, Evropska unija le kaže nekaj lastnosti federalnega sistema:

- oblast je razdeljena med osrednje odločevalske institucije (Komisijo, Svet in Evropski parlament) ter regionalne odločevalske institucije (vladajoče avtoritete v državah članicah),
- narava delitve je določena v ustavnih dokumentih (pogodbah) ter obstaja vrhovna sodna avtoriteta (Sodišče Evropskih skupnosti),
- oba nivoja imata pomembne pristojnosti ter odgovornosti za javno politiko.

(glej Nugent, 1999: 496)

Gustafsson pa meni, da se »projekt Evropske unije kot klasične federacije, ki bi morda celo »regionalizirala« države, se vsaj v tem trenutku zdi utopičen« (Gustafsson, v Gaber in drugi, 2003:73).

Kljub temu, da je v njej mogoče zaznati tako prvine federacije, kot konfederacije, je Evropska unija vendarle samosvoj način povezovanja evropskih držav, za katerega ni mogoče brez pridržkov uporabljati niti ustaljenih pojmov o oblikah državne ureditve, niti o tradicionalnih mednarodnih povezavah (Perenič, 2005: 44).

Uporablja joč klasično politično terminologijo, bi lahko rekli, da je EU/ES institucionalno bliže konfederalnemu kot pa federalnemu sistemu upravljanja. (Gaber in drugi, 2003:186)

Zaključimo lahko, da Evropska unija, kljub temu, da so države nanjo prenesle nekaj svoje suverenosti in pooblastil, ni država.

5.2.2 Delitev oblasti

Med temeljne institucije sedanje Evropske unije sodijo Svet Evropske unije, Evropska komisija, Evropski parlament in Sodišče Evropskih skupnosti.

Politično najpomembnejša institucija Evropske unije je še vedno Evropski svet, ki ga sestavljajo predsedniki držav in vlad držav članic ter predsednik Evropske komisije. Sestaja se dvakrat letno pod predsedstvom države članice, ki predseduje Svetu Evropske unije, neformalno pa zaseda še dvakrat letno, in sicer marca in oktobra. Oblikuje splošne politične smernice razvoja Evropske unije, glede na njegovo sestavo pa je jasno, da zastopa interese posameznih držav. Odločitve v Evropskem svetu so praviloma sprejete s konsenzom.

Zaradi širitve pristojnosti (deepening) Evropske unije skozi njeno zgodovino na eni strani ter teritorialne širitve (widening) na drugi strani se je Evropska unija znašla pred novim izzivom – institucionalno reformo. Helen Wallace meni, da se je za institucionalno reformo mnogo let »zdelo, da se je izogibajo, kljub redno ponavljajočim se poskusom da bi odprli spise, kot so Tindemanovo poročilo o Evropski uniji z leta 1975 ali Poročilo treh modrih mož z leta 1979.« (Wallace, 1990: 219). Prav tako lahko ugotovimo, da vprašanje delovanja, sestave ter pristojnosti evropskih institucij ni (bilo) zadovoljivo rešeno niti v dopolnitvah ustanovitvenih pogodb.

Institucionalne težnje Evropske unije lahko najboljše razložimo s šibko korespondenco med razdelitvijo moči reguliranja ter institucionalnimi strukturami sprejemanja odločitev. Upošteva delitev pristojnost na področju ekonomske regulacije, se EU zelo približa federalni državi: znotraj širokih pristojnosti Maastrichtske pogodbe institucije EU odločajo o delitvi pristojnosti,..., evropsko sodišče ima pravico avtoritativnega odločanja, na področju večinskega glasovanja so države članice zgubile nadzor nad bodočo regulacijo.

(Weatherill, 1998: 22)

5.2.2.1 Zakonodajna oblast

Svet Evropske unije

Svet Evropske unije je edini organ, v katerem so vse države članice dejansko zastopane enakopravno. Preko njega se lahko izrazi dokončna politična volja držav članic, ne glede na to, ali se ta volja nanaša na sprejemanje predpisov in odločitev ali na njihovo izvajanje. Zastopa interese držav članic. Ima zakonodajno funkcijo, preko katere opredeljuje smernice Evropske unije.

Svet sestavljajo predstavniki vseh držav članic, vsaka država v Svet imenuje enega izmed članov svoje vlade. Prav zaradi tega težko govorimo o enem Svetu. Bolj primerno se zdi govoriti o več Svetih, med katerimi je vsak odgovoren za določeno politiko. Obstaja namreč devet različnih sestav Sveta:

- splošne zadeve in zunanji odnosi,
- ECOFIN (gospodarske in finančne zadeve),
- PNZ (pravosodje in notranje zadeve),
- zaposlovanje, socialna politika, zdravje in potrošniške zadeve,
- konkurenčnost,
- promet, telekomunikacije in energija,
- kmetijstvo in ribištvo,
- okolje,
- izobraževanje, mladi in kultura.

Kot posebnost velja omeniti, da se nekateri izmed teh Svetov sestanejo večkrat letno (npr. kmetijstvo in ribištvo), drugi pa zgolj enkrat letno.

Svetu Evropske unije predsedujejo izmenoma predstavniki držav članic, od katerih ima vsaka šestmesečni mandat. Predsedstvo Sveta je torej rotirajoče. Za zagotavljanje kontinuitete dela so bile ustanovljene t.i. trojke, kar pomeni, da predsedujoči državi pri njenem delu pomagata država predhodnica in naslednica. Predsedstvu pomaga Generalni sekretar, zanj je bil leta 2004 ponovno imenovan Javier Solana.

Ustanovitvene pogodbe so Svetu določile funkcijo, da zagotavlja, da bodo doseženi cilji pogodbe. Za realizacijo te funkcije pa ima Svet na voljo dve pristojnosti:

zagotavljanje usklajevanja splošne ekonomske politike vseh držav članic ter pravico sprejemanja odločitev.

Svet ministrov je glavna odločevalska institucija znotraj Evropske unije, katere glavna naloga je, da sprejema politike in zakonodajne odločitve.

Neodvisnost Sveta od Evropskega parlamenta in Komisije pri sprejemanju politik in zakonodaje variira med področji politik, predvsem pa med različnimi stebri Evropske unije. Najbolj neodvisna je znotraj drugega in tretjega stebra, medtem ko v prvem stebri lahko sprejema odločitve le na podlagi predlogov Komisije in v soglasju z Evropskim parlamentom. Znotraj tega stebra je namreč Evropski parlament z vsako nadaljnjo pogodbo pridobil vse večje pristojnosti

Svet ministrov je glavno telo Evropske unije z močjo odločanja. Njegovi člani so predstavniki vlad držav članic. Njihova naloga je, da se pogajajo in glasujejo o zakonodaji Evropske unije.

Med glavne pristojnosti Sveta Evropske unije sodijo:

- je zakonodajno telo Unije – v procesu soodločanja z Evropskim parlamentom Svet sprejema večino zakonodaje Evropske unije. Praviloma Svet ukrepa le na predlog Komisije, ki je nato odgovorna za pravilno izvajanje sprejete zakonodaje,
- koordinira temeljne ekonomske politike držav članic. Usklajevanje nacionalnih gospodarskih politik izvajajo ministri za gospodarstvo in finance, ki sestavljajo ECOFIN (Svet za gospodarske in finančne zadeve),
- v imenu Evropskih Skupnosti (I. steber) sprejema mednarodne sporazume. Ti sporazumi so spogajani s strani Komisije, v večini primerov pa morajo biti spogajani tudi v Parlamentu preko procesa posvetovanja,
- sprejema proračun Evropske unije. O proračunu EU skupaj odločata Svet in Evropski parlament.

Pogodba o Evropski uniji je Svetu dodelila še nekatere druge pristojnosti:

- sprejema odločitve, potrebne za definiranje in implementacijo skupne zunanje in varnostne politike, vendar le na podlagi odločitev, ki jih je sprejel Evropski Svet. Kljub temu, da si države članice EU prizadevajo za vzpostavitev skupne zunanje in varnostne politike le to še vedno ostaja področje, na katerem nacionalne vlade ohranjajo neodvisen nadzor,

- koordinira aktivnosti držav članic ter sprejema potrebne ukrepe na področju policijskega in sodnega sodelovanja.

De Witte meni, da je »zgodovinsko gledano pomembnost Sveta v zagotavljanju institucionalnega okvira, znotraj katerega so izdelane in sprejete mednarodne pogodbe, katerih cilj je pospešiti prost kulturni tok.« (Wallace, 1990: 196)

Predsedniki držav in/ali vlad držav članic se s predsednikom Evropske komisije do štirikrat letno zberejo na zasedanju kot Evropski svet. Ta zasedanja določajo splošno politiko Evropske unije ter rešujejo vprašanja, ki jih ni bilo moč rešiti na ravni Sveta Evropske unije.

Svet je telo, ki ima tako nadnacionalne kot tudi medvladne karakteristike. To je razvidno tako iz sestave predsedstva sveta kot tudi iz njegove vloge.

Odločitve v Svetu Evropske unije se sprejemajo z glasovanjem, glasovi so razdeljeni glede na velikost države. Države imajo od 29 (Nemčija, Francija, Italija, Velika Britanija) do 3 (Malta) glasove. O večini zadev Svet odloča s kvalificirano večino, ki predstavlja večino držav članic in hkrati tudi 232 (72,3%) glasov. Na področjih, ki zadevajo skupno zunanjo in varnostno politiko, obdavčevanje, azilno politiko ter politiko priseljevanja, morajo biti odločitve Sveta sprejete soglasno.

Evropski parlament

Evropski parlament predstavlja demokratični glas prebivalcev Evrope. Do 1.1.2007 je imel 732 članov, po vstopu Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo pa ima 785 članov, ki se volijo na splošnih neposrednih volitvah na vsakih pet let. Po volitvah leta 2009 bo število poslancev Parlamenta, skladno s Pogodbo iz Nice, omejeno na 736 poslancev.

Tri najpomembnejše pristojnosti parlamenta se nanašajo na:

- sodelovanje pri sprejemanju zakonodaje Evropske unije - Parlament pri tem sodeluje s Svetom na številnih področjih. Najbolj običajen je postopek soodločanja, pri katerem sta Svet in Parlament povsem enakopravna, na nekaterih področjih je Svet zavezan le k posvetovanju s Parlamentom, odobritev Parlamenta pa je potrebna tudi na nekaterih pomembnih področjih kot npr. sprejem novih članic,

- moč nad proračunom Evropske unije - o proračunu EU skupaj odločata Parlament in Svet. Proračun je sprejet šele, ko ga podpiše predsednik Parlamenta. Parlamentarni odbor za proračunski nadzor tudi spremlja porabo proračuna,
- nadzor izvršnih teles - med funkcije Parlamenta sodi potrjevanje predsednika Evropske komisije ter članov Komisije, poslanci pa lahko Komisiji postavljajo tudi vprašanja. Komisija je ves čas politično odgovorna Parlamentu, ki ji lahko podeli tudi nezaupnico. Preko postavljanja vprašanj ter udeležbe predsednika Sveta na plenarnih zasedanjih Parlamenta, Parlament spremlja tudi delo Sveta. Predsednik Parlamenta ob vsakem zasedanju Evropskega Sveta predstavi mnenje Parlamenta glede aktualnih vprašanj.

Evropski parlament je neposredno voljen v državah članicah od leta 1979 dalje. Kljub reformam, ki so jih prinesli Enotni evropski akt, pogodba iz Maastrichta, Amsterdama in iz Nice, pa še ne opravlja zakonodajne funkcije, kot to velja za nacionalne parlamente, temveč predvsem posvetovalno, delno tudi nadzorno funkcijo.

Evropski parlament ima zakonodajno moč, vendar je le ta omejena, saj nima možnosti iniciative. Le ta je v rokah Evropske komisije. Moč Evropskega parlamenta se je rahlo povečala po Maastrichtu leta 1993, dodatna pooblastila pa je EP dobil s pogodbo iz Nice.

Volitve za poslance Evropskega parlamenta potekajo vsakih pet let, naslednje bodo leta 2009. Leta 2004 je bil za predsednika Evropskega parlamenta izvoljen Josep Borrell Fontelles.

Poslanci Evropskega parlamenta so organizirani v evropske stranke, nekaj poslancev pa deluje neodvisno. V trenutnem Parlamentu so najmočnejša stranka Evropska ljudska stranka (krščanski demokrati) in Evropski demokrati, ki imajo 277 glasov. Sledi jim Skupina socialdemokratov z 218 glasom ter Zavezništvo liberalcev in demokratov za Evropo z 106 glasovi. V Parlamentu so še Združenje za Evropo narodov, Zeleni/Evropska svobodna zveza, Evropska združena levica/Zelena nordijska levica, skupina Neodvisnost/Demokracija, Identiteta, tradicija in suverenost ter 14 samostojnih poslancev. Evropski parlament zaradi takšne razpršenosti glasov deluje uspešno le, če se najde konsenz med obema največjima strankama.

Število poslancev posamezne države članice je odvisno od njene velikosti. Največ, 99, jih ima Nemčija, sledita Francija in Italija z 78 poslanci, najmanj jih ima Malta – 5.

Poslanci Evropskega parlamenta delujejo tako na nacionalnem kot tudi na evropskem nivoju. So namreč neposredno izvoljeni od svojih državljanov, zato je njihova naloga, da jim podajajo ali vračajo informacije.

5.2.2.2 Izvršna oblast

Izvršna oblast EU je v rokah Evropske komisije, ki je rezultat združitve izvršnih teles treh Evropskih skupnosti julija 1967. Svoje naloge Komisija izvaja povsem neodvisno od nacionalnih vlad in v interesu Unije.

Razdeljena je na Generalne direktorate (DG), vsak izmed njih pa je odgovoren za določeno politiko.

Komisija ima štiri glavne funkcije:

- predlagateljica zakonodaje Parlamentu in Svetu - za Evropsko komisijo lahko rečemo, da je gonilna sila pri izgradnji EU, predvsem zaradi vloge pobudnice. Je edina institucija EU, ki ima moč zakonodajne iniciative na področju I. stebra, v II. in III. stebru pa si predlagateljsko in iniciativno moč deli z državami članicami. Poleg izvršilne ima torej tudi zakonodajno funkcijo. Njena zakonodajna funkcija sicer bolj zadeva monitoring in urejanje razvoja, kljub temu pa ni zanemarljiva,
- upravljanje in izvajanje politik ter proračuna EU - vpletena je v vodstvo, nadzor in implementacijo evropskih politik. Komisija je tista, ki vodi finance oz. proračunsko politiko Evropske unije. Pri implementaciji politik je Komisija v nadzorni vlogi,
- uveljavljanje evropske zakonodaje - to funkcijo si deli s Sodiščem Evropskih skupnosti. Skrbeti mora za to, da se pogodbe in zakonodaja EU spoštujejo, ta njena vloga pa se povezuje z nadzornimi in implementacijskimi odgovornostmi. Zaradi te njene vloge se jo pogosto označuje kot varuha Pogodb,
- zunanji predstavnik in pogajalec Evropske unije - vključena je v odločitve in upravljanje zunajtrgovinskih odnosov, tako formalnih (WTO), kot tudi neformalnih (z ZDA o svetovni kmetijski trgovini). Ima pomembne pogajalske in upravljaljske odgovornosti v odnosu do različnih specialnih zunanjih pogodb, ki jih ima Evropska unija z drugimi državami ali skupinami držav. Prav tako predstavlja

Evropsko unijo in sodeluje pri delu številnih mednarodnih organizacij (ZN, Svet Evrope).

Med njene funkcije sodi tudi doseganje kompromisov med Svetom in Evropskim parlamentom.

Pri izvajanju vsake od svojih funkcij mora Komisija delovati izven sektorskih in nacionalnih interesov. Zastopala naj bi splošne interese in pokazala pot naprej ter usmerila pozornost držav k novim in bolj drznim možnostim.

Za Evropsko komisijo lahko rečemo, da je bila vedno najpomembnejša politična moč za integracijo in federalizem. V ospredje postavlja dosego Skupnostnih začetnih objektivitet ter teži k bolj povezani formi Unije. Pomembna je predvsem zaradi vloge pobudnice, predvsem na tistih področjih, ki jih ustanovitvene pogodbe ne vključujejo.

Komisijo sestavlja 27 komisarjev, imenovanih za obdobje 5 let. Mandat sedanje Komisije traja do 31.10.2009, njen predsednik pa je Jose Manuel Barroso. Amsterdamska pogodba je potrdila, da ima EP de-facto veto na imenovanje predsednika Komisije, predsednik Komisije pa ima možnost dati veto državi članici na predlaganega komisarja.

Predsednik Komisije je *primus inter pares*, saj je najbolj znan med komisarji, je glavni predstavnik Komisije v odnosu do drugih EU institucij in z drugimi zunanjimi telesi, odgovoren je za nadzor nad najbolj pomembnimi administrativnimi službami v Komisiji, prevzame določeno področje, s katerim pokaže na prioritete dela.

Vsak izmed komisarjev je zadolžen za vsaj eno področje dela znotraj Komisije.

Glavnina dela Evropske komisije se opravi v Generalnih Direktoratih, na čelu katerih je Generalni direktor. DG se delijo na direktorate, katerih šefi so Direktorji, ti pa se dalje delijo na enote, ki imajo šefe enot. Šefi enot o delu poročajo Direktorju, ta poroča Generalnemu Direktorju, ki je za delo odgovoren komisarju.

Po 201. členu PEU je Komisija subjekt kolektivne odgovornosti.

5.2.2.3 Sodna oblast

Sodišče Evropskih Skupnosti je nastalo leta 1952 skladno z določili Pogodbe ESPJ.

Glavni nalogi Sodišča sta:

- skrb za enako obravnavanje evropske zakonodaje v vseh državah članicah - Sodišče zagotavlja, da se evropska zakonodaja v vseh državah članicah uporablja in razlaga na enak način,
- zagotavljanje delovanja, skladnega z evropsko zakonodajo - Sodišče zagotavlja, da tako države članice kot tudi evropske institucije ravnajo skladno z evropsko zakonodajo. Pristojno je tudi za poravnavo pravnih sporov med državami članicami, institucijami EU, pravnimi in fizičnimi osebami.

Sodišče odloča o zadevah, ki mu jih predložijo stranke v postopku. Najpogosteje odloča o:

- predlogih za sprejem predhodne odločbe - nacionalna sodišča lahko zaprosijo Sodišče za nasvet glede razlage ali veljavnosti evropske zakonodaje,
- tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti - v primeru, da država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti, lahko Komisija ali druga država članica proti njej sproži navedeno tožbo. Sodišče lahko državo, ki obveznosti ne izpolnjuje tudi denarno kaznuje,
- ničnostne tožbe - tožbo lahko vložijo Svet, Komisija, Parlament, posamezniki, ki menijo, da je določen zakon, sprejet na ravni EU, nezakonit,
- tožbe zaradi nedelovanja - gre za tožbe držav članic, fizičnih in pravnih oseb ter v nekaterih primerih institucij EU proti temeljnim evropskim institucijam (Svet, Komisija, Parlament) zaradi nedelovanja oziroma nesprejemanja določenih odločitev.

Z odločitvijo o vzpostavitvi Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje, ki na vsako v okviru svoje pristojnosti zagotovita ustrezno razlago in uporabo Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (220. člen PES), so države članice Evropske unije storile zelo daljnosežen korak. S to odločitvijo so določbe in načela prava Skupnosti podvrgle sodnemu nadzoru in hkrati priznale evropsko pravo kot podlago za ekonomsko in politično integracijo Evrope.

(Bapuly in drugi, 2005:13)

V Sodišču Evropskih skupnosti je preko vsaj enega posameznika zastopana vsaka država članic. Sodniki so imenovani na podlagi skupnega dogovora med vladami držav članic za obdobje šestih let z možnostjo podaljšanja mandata. Sodniki med seboj za obdobje treh let, z možnostjo ponovitve mandata, izberejo predsednika.

Sodišče le redko zaseda v celotni sestavi. Pogostejši so veliki senati trinajstih sodnikov, navadno pa odloča v senati treh ali petih sodnikov. Sodbe se sprejemajo z večino glasov in se jih kot mnenje celotne skupine razglasi na javni obravnavi.

Sodišču je vsako leto predloženih več zadev. S ciljem razbremenitve Sodišča ter po drugi strani zagotavljanja boljše pravne zaščite državljanov EU, je bilo leta 1989 ustanovljeno Sodišče prve stopnje. Le-to je odgovorno za odločanje o nekaterih zadevah, zlasti tožbah fizičnih in pravnih oseb ter o zadevah, povezanih s konkurenčnim pravom.

»Sprememba v statusu sodišča je bila ogromna, tako, da je danes vse bolj podoben ekvivalentnim institucijam pravih federacij (npr. Vrhovnemu sodišču Združenih držav, nemškemu Bundesverfassungsgerichtu) kot katerakoli druga institucija Skupnosti.« (Hartley, 1999:12) Kljub temu pa vse do Maastrichtskega sporazuma ni bilo nobenih določil glede sankcij za države članice, ki niso spoštovale odločitve Sodišča EU.

Vloga Sodišča je takšna, da je težko razumeti, kako naj drugače raziskujemo Skupnost (Unijo) kot z uporabo federalnih konceptov. (Brezovšek, 1994a:266)

Sodišče igra bistveno vlogo pri zapolnjevanju manjkajočih podrobnosti v pogodbi, z zagotavljanjem spoštovanja proceduralnih predpisov, varovanjem institucionalnega ravnotežja med Svetom, Komisijo in Parlamentom v zakonodajnem procesu ES ter pri interpretiranju sekundarne zakonodaje. (glej Pollack, 2003:157-160)

Ugotovimo lahko, da se je pravni red Evropske unije razvijal predvsem skozi odločitve sodnikov Evropskega sodišča. Evropsko sodišče je igralo pomembno vlogo pri utrjevanju svojega položaja nasproti pravu držav članic ter mednarodnemu pravu, s tem, da je poudarjalo njegovo originalnost ter vsiljevalo precedense.

5.2.3 Delitev pristojnosti

Omeniti velja, da so se prvotne države članice Skupnosti priključile zaradi domneve, da mora moč »... ostati v državah članicah z izjemo področij, kjer obstaja dober razlog, zakaj morajo biti pristojnosti prenesene na Skupnost. Z drugimi besedami akcija držav članic mora biti norma, akcija skupnosti izjema – za katero je jasno opravičilo zahtevano v vsaki instanci.« (Hartley, 1999:84)

»Prenos pristojnosti z države članice na skupnost je nepovratne narave.« (Kapteyn, 1998: 81) Sodišče je v svojem mnenju 1/91 izreklo, da pristojnosti Evropske skupnosti delimo glede na njihov izvor in glede na njihovo naravo. Glede izvora so pristojnosti lahko izrecne ali domnevane, glede na naravo pa izključne ali deljene.

Izrecne pristojnosti so tiste, ki jih ustanovitvene pogodbe eksplicitno navajajo v svojih določbah. Te pristojnosti so zapisane v treh sklopih:

- pristojnosti pri sklepanju mednarodnih sporazumov,
- pristojnosti pri pospeševanju sodelovanja na mednarodni ravni,
- pristojnosti pri sodelovanju z mednarodnimi organizacijami.

Sodišče je razvilo teorijo domnevanih pristojnosti, s katero je želelo pristojnosti razširiti na vsa tista področja, na katerih ima Skupnost notranje pravno pristojnost.

O izključni pristojnosti Evropske skupnosti govorimo takrat, kadar države članice na določenih področjih nimajo več pravice delovati. Evropska skupnost ima izključno pristojnost le v dveh primerih:

- ko gre za izrecne določbe v ustanovitveni pogodbi, kjer Skupnost od samega nastanka uživa izključno pristojnost,
- Skupnost pridobi izključno pristojnost, kadar s predpisi izključno uredi neko področje.

Pristojnosti Evropske unije natančneje opredeljuje Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo ter Pogodba o Ustavi za Evropo, ki določata, da ima EU izključno pristojnost na sledečih področjih:

- carinska unija,
- določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga,
- denarna politika držav članic, katerih valuta je evro,

- ohranjanje morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike,
- skupna trgovinska politika

(Pogodba o Ustavi za Evropo, I-13. člen)

Unija ima tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je njegova sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor sklenitev sporazuma lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe. (Pogodba o Ustavi za Evropo, I-13.člen)

Unija je pristojna tudi za izvajanje podpornih, usklajevalnih ali dopolnilnih ukrepov, ki se nanašajo na:

- varovanje in izboljšanje človekovega zdravja,
- industrijo,
- kulturo,
- turizem,
- izobraževanje, mladino, šport in poklicno usposabljanje,
- civilno zaščito,
- upravno sodelovanje

(Pogodba o Ustavi za Evropo, I-17. člen)

O deljenih pristojnostih govorimo, ko so posamezna področja po mednarodni pogodbi urejena tako, da spadajo tako pod pristojnost Evropske skupnosti kot tudi držav članic. Deljena pristojnost med Unijo in državami članicami se nanaša na naslednja glavna področja:

- notranji trg,
- socialna politika glede vidikov, opredeljenih v III. delu Ustave,
- gospodarska, socialna in teritorialna povezanost,
- kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov,
- okolje,
- varstvo potrošnikov,
- promet,
- vseevropska omrežja,
- energetika,
- območje svobode, varnosti in pravice,

- skupna skrb za varnost na področju javnega zdravja glede vidikov, opredeljenih v III. delu Ustave

(Pogodba o Ustavi za Evropo, I-14. člen)

Sedemdeseta in zgodnja osemdeseta so načelo opredeljenih pristojnosti kot omejitev vsebinske oblasti Skupnosti (brez spremembe Pogodbe) močno spodkopala in v praksi je domala izginilo. (Weiler, 2002:74)

Pogodba o Ustavi za Evropo določa tri temeljna načela: načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti ter načelo sorazmernosti. Vsa tri poskušajo omejevati ukrepanje institucij EU na račun držav članic. Načelo prenosa pristojnosti ureja razmejitve pristojnosti med EU ter državami članicami tako, da EU lahko deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih z namenom uresničevanja določenih ciljev, nanjo s Pogodbo o Ustavi za Evropo prenesle države članice. Načelo subsidiarnosti ureja izvrševanje pristojnosti, torej, kako se pristojnosti delijo med različnimi ravnmi oblasti ter posameznimi institucijami znotraj teh oblasti. Izvrševanje pristojnosti ureja tudi načelo sorazmernosti, ki določa, da »ukrepi EU vsebinsko in formalno ne smejo preseči tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev PUE.« (PUE, 11. člen)

5.2.4 Pravna subjektiviteta

»V primerjavi z ustanovitvenimi pogodbami Evropskih skupnosti, ki pravno osebnost vsaki od Skupnosti izrecno podeljujejo, PEU o tem molči.« (Grilc, 2001:125) Status Evropske unije ni bil razjasnjen niti z Amsterdamsko pogodbo niti s Pogodbo iz Nice.

Podpisniki Pogodbe o Evropski uniji so bili verjetno mnenja, da Evropska unija ne potrebuje formalnega statusa pravne osebe, ki bi bil zapisan v pogodbi, temveč mora biti kot taka spoznana s strani tretjih držav. Podelili so ji pristojnosti pri sklepanju sporazumov v okviru izvrševanja skupne zunanje in varnostne politike, kar kaže na status pravne osebe.

Pravna subjektiviteta Evropske unije temelji na določenih ustanovitvenih pogodb, ki so status pravne osebe Skupnostim eksplicitno podelile ter spoznanju Unije kot subjekta mednarodnega prava s strani tretjih držav in mednarodnih organizacij.

Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo pa v 6. členu določa, da je Unija pravna oseba. Pravno subjektiviteto Evropski uniji podeljuje tudi na medvladni konferenci sprejeta Pogodba o Ustavi za Evropo.

EU postaja s PUE pravna oseba in subjekt mednarodnega prava, torej nosilec pravic in obveznosti po določbah mednarodnega prava, ki deluje neposredno po njegovih predpisih in ki mu je neposredno podrejen. (Vatovec in Nusdorfer, 2005:32).

Če bi PUE stopila v veljavo, bi Evropska unija postala pravna oseba ter s tem pridobila sposobnost sklepanja mednarodnih pogodb, pristopa k mednarodnim konvencijam, članstva v mednarodnih organizacijah, privilegijev po mednarodnem pravu ipd.

5.2.5 Pogodba o Ustavi za Evropo

Evropska unija je unija vseh nacionalnih ustavnih redov in Evropskega ustavnega reda.

Besedilo evropske ustave, ki ima uradni naziv Pogodba o Ustavi za Evropo, je pripravljala konvencija, ki so jo sestavljali predstavniki vlad in parlamentov držav članic, predstavniki Evropskega parlamenta in Evropske komisije, predstavniki tedaj še bodočih držav članic, pa tudi predstavniki nekaterih drugih organizacij in združenj.

Pogodba o Ustavi za Evropo zajema celotno ureditev delovanja EU-ja na več področjih, njen glavni namen pa je močnejša politična integracija ter ustvarjanje pogojev za nadaljnjo širitev.

Z njo države članice prenašajo del suverenosti in moči na povezavo. To naj bi omogočilo močnejšo povezanost držav ter večjo medsebojno odvisnost. Prav ta povezovalni učinek je tisti, zaradi katerega so mnogi mnenja, da Pogodba o Ustavi za Evropo ustanavlja naddržavo, superdržavo.

Pogodba o Ustavi za Evropo vsebuje vsa temeljna načela EU v enem dokumentu in nadomešča obstoječe pogodbe ter povzema napredek v procesu integracije Evrope. Njeno besedilo določa vrednote in cilje Evropske unije.

Pogodba o Ustavi za Evropo uvaja sledeče spremembe:

- državljanom EU podeljuje možnost sooblikovanja evropskih politik - evropskim državljanom daje pravico do pobude. Vsaj milijon državljanov EU iz različnih držav članic lahko vloži skupno pobudo, s katero pozovejo Evropsko komisijo k predložitvi ustreznega predloga v zadevah, za katere smatrajo, da bi bilo potrebno sprejeti pravni akt EU,
- državljanom EU omogoča lažji dostop do informacij o delu evropskih institucij,
- z vključitvijo Listine o temeljnih pravicah le to naredi pravno zavezujočo. Pogodba o Ustavi za Evropo vključuje Listino temeljnih pravic in svoboščin, s čimer vključuje tudi pravice državljanov EU,
- uvaja večjo preglednost temeljnih dokumentov,
- uvaja možnost okrepljenega sodelovanja skupine držav članic na posameznih področjih,
- okrepi vlogo nacionalnih parlamentov,
- vključuje solidarnostno klavzulo,
- uvaja jasnejšo delitev pristojnosti - Pogodba o Ustavi razdeli pristojnosti na tri kategorije, in sicer, izključne pristojnosti EU, skupne pristojnosti ter dopolnilne in podporne dejavnosti,
- uvaja funkcijo predsednika Evropskega sveta - predsednik evropskega sveta je izvoljen za obdobje dveh let ter skupaj s predsednikom Evropske komisije vodi Evropsko unijo. Predsednik Evropskega sveta ima pristojnost zunanega zastopanja EU na področju skupne zunanje in varnostne politike,
- določa, da je Evropski svet institucija EU,
- spreminja način predsedovanja Svetu ministrov,
- uvaja ministra za zunanje zadeve - minister za zunanje zadeve zastopa EU kot celoto, s čimer se krepi njena vloga v mednarodnih odnosih. Pri izvajanju zunanjepolitičnih nalog, ki so v pristojnosti Evropske komisije, minister za zunanje zadeve deluje kot član Komisije in je dolžan spoštovati postopke, ki urejajo delovanje Komisije. Na področju skupne zunanje in varnostne politike deluje po mandatu Sveta ministrov. Minister za zunanje zadeve predstavlja EU v zunanjih odnosih, zastopa EU v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah, odgovoren je za izvajanje sprejetih odločitev, predseduje Svetu za zunanje zadeve,
- zagotavlja javna zasedanja Sveta ministrov,

- uvaja nova področja, na katerih se v Svetu ministrov odloča s kvalificirano večino,
- uvaja možnost izstopa iz EU - Pogodba o Ustavi za Evropo daje državam članicam možnost, da se prostovoljno odločijo za izstop iz EU. Država članica, ki želi izstopiti, mora o tem obvestiti Evropski svet, ki se odloči, na kakšni osnovi se bosta država članica in Evropska unija pogajali o izstopu. Rezultat pogajanj bi bil sporazum o izpeljavi izstopa, ki bi opredeli nadaljnji odnos med državo članico ter Evropsko unijo,
- poenoti uporabo pojma Evropska unija,
- poenoti poimenovanje pravnih aktov.

Pogodba o Ustavi za Evropo državljanom EU podeljuje sledeče pravice:

- pravica do prostega gibanja in prebivanja na območju držav članic,
- aktivno in pasivno volilno pravico na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebiva, pod enakimi pogoji kot veljajo za državljane te države članice,
- pravico uživati zaščito diplomatskih in konzularnih organov katerekoli države članice EU, pod enakimi pogoji kot državljani te države članice, ko se nahaja na območju tretje države, v katerem njegova država nima predstavništva,
- pravico nasloviti peticijo na Evropski parlament,
- pravico obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic kot tudi na institucije in posvetovalne organe EU, in to v kateremkoli uradnem jeziku EU in prejeti odgovor v istem jeziku.

V naštevanju pravic državljanov EU predlagana Pogodba o Ustavi ne odstopa od obstoječe ureditve. Omeniti velja, da Pogodba o Ustavi za Evropo ne govori o dolžnostih državljanov. Le te se lahko razbere iz samega besedila ustavne pogodbe.

Čeprav vidijo nekateri v ustavni ureditvi Evropske unije izrazito krepitev federativnih elementov, ustava previdno ohranja dosedanje ime »Evropska unija« in s tem omogoča še nadaljnje označevanje evropskega povezovanja kot svojevrstno naddržavno in postmoderno obliko. (Perenič, 2005: 49)

Evropska unija je z ustavno pogodbo (p)ostaja dvoživka, ki jo, glede na njeno naravo, lahko opišemo kot »mednarodno konfederalno organizacijo države« oziroma kot

skupek različnih sistemsko-organizacijskih praks, iz katerih poskuša izvleči komparativne prednosti v globalizacijskih procesih. (Ferfila, 2005:367).

EU tako po PUE vsebinsko ostaja mednarodna organizacija sui generis, ki svojo posebno naravo izraža skozi dualizem evropske ureditve kot kombinacija Unije narodov in Unije držav. (Vatovec in Nusdorfer, 2005:27)

»Dušnik in Pinterič PUE označita kot spreten »kompromis« med elementi mednarodne organizacije in federativne državne ureditve.« (Ferfila, 2005:354), podobno pa Boutang pravi, da je ustava »očiten kompromis med federalizmom in konfederalizmom« (Bezec, Kurnik, 2004:18).

Zaradi zavrnitve ratifikacije pogodbe ter preložitve odločanja v nekaterih državah članicah je Evropski svet junija 2005 predlagal začetek enoletnega obdobja razmisleka. Na tej podlagi je tako v državah članicah kot na evropski ravni potekala razprava o prihodnosti Evropske unije, zlasti o njenem gospodarskem in socialnem razvoju ter njenih nalogah in vlogi v svetu. Po preteku enoletnega obdobja je Evropski svet, na podlagi Agende državljanov, ki jo je predložila Evropska komisija, ter rezultatov razprav, sprejel načrt o dvotirnem pristopu oziroma Evropi dveh hitrosti.

Na eni strani si bo Evropska unija prizadevala za čim večji napredek in nadgradnjo obstoječih politik, po drugi strani pa si bo postopno in na podlagi jasne časovnice, prizadevala najti za vse sprejemljivo rešitev institucionalnega vprašanja.

Dokler Pogodbe o Ustavi za Evropo ne ratificirajo vse države članice Evropske unije ter jo predložijo Italiji kot depozitarju, le ta ne more stopiti v veljavo. Do tedaj velja obstoječa primarna zakonodaja Evropske unije. Možno bi seveda bilo, da bi se tudi v tem primeru uporabilo načelo Evrope več hitrosti ter, da bi ustavo ratificirala določena skupina držav članic, ki bi s tem ustanovila novo Unijo, ki bi bila korak bližje federalnemu modelu.

Ob koncu obdobja razmisleka so na Evropskem svetu junija 2006 sprejeli postopkovne sklepe. Nemško predsedstvo naj bi predstavilo poročilo, ki bo temeljilo na posvetovanju z državami članicami. Poročilo, ki ga bo pregledal Evropski svet bo podlaga za odločitev o tem, kako nadaljevati reformo Evropske unije.

5.2.6. Reformna pogodba

Zaradi vse večje negotovosti glede ratifikacije Pogodbe o Ustavi za Evropo so se predsedniki držav in vlad držav članic EU na zasedanju Evropskega sveta 21. in 22. junija 2007 odločili sklicati medvladno konferenco ter se dogovorili o vsebini ter časovnem mandatu le te. S sklicem medvladne konference so se začela pogajanja o novi reformni pogodbi, ki naj bi Evropski uniji zagotovila učinkovitejše delovanje. Mandat medvladne konference je jasno dogovorjen z natančnim pooblastilom za oblikovanje reformne pogodbe.

Medvladna konferenca naj bi svoje delo končala do konca leta 2007 ter s tem omogočila, da institucionalne spremembe stopijo v veljavo pred volitvami v Evropski parlament 2009.

Nova pogodba, imenovana *Pogodba o delovanju Unije*, ne bo ustava temveč zgolj dopolnilo obstoječih pogodb, zlasti Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Nova pogodba naj bi sicer uveljavila večino sprememb, ki jih je prinesla Pogodba o Ustavi za Evropo, kljub temu pa je že sedaj jasno, da bo reformna pogodba kompromisna rešitev. Pogodba naj bi, enako kot PUE, združila Evropsko unijo in Evropsko skupnost v eno pravno osebo, Evropsko unijo, ki bo v celoti nadomestila in nasledila Skupnost. Prav tako kot PUE bo okrepila vlogo nacionalnih parlamentov.

V primerjavi s PUE nova Pogodba ne bo vsebovala besede Ustava ter ne bo določala simbolov EU, prav tako naj tudi ne bi predvidevala ministra za zunanje zadeve. Njegovo funkcijo naj bi prevzel visoki predstavnik EU za zunanjo in varnostno politiko. Predvidena je funkcija stalnega predsednika Evropskega sveta, katerega mandat naj bi trajal dve leti in pol.

V nasprotju s PUE, ki predvideva, da naj bi bila evropska zakonodaja sestavljena iz zakonov in okvirnih zakonov, bo Pogodba o delovanju Unije ohranila uredbe in direktive. Sistem odločanja z dvojno večino naj bi v veljavo stopil šele 1.11.2014, skupna zunanja in varnostna politika pa bosta ohranili medvladni značaj.

Drugi del Pogodbe o Ustavi za Evropo, Listina o temeljnih pravicah ne bo vključena v pogodbo, vendar bo kljub temu obdržala pravno-obvezujočo naravo.

5.3. Primerjava federalnih načel delitve oblasti ter delitve pristojnosti v ZDA in EU

Za federalne politične sisteme je značilen obstoj dveh ravni oblasti – nacionalne in regionalne, formalna ter z ustavo določena razdelitev zakonodajne in izvršne veje oblasti, rabsodnik v obliki Vrhovnega sodišča ter procesi in institucije, ki omogočajo mednarodno sodelovanje.

Ustava je tista, ki jasno razmejuje oblast ter določa pristojnosti posamezne veje oblasti in njenih nosilcev, hkrati pa tudi jasno razmejuje pristojnosti med obema ravnema oblasti.

Ob snovanju ustave ZDA je razdelitev oblasti med tri ločene veje ter delitev pristojnosti med dvema ravnema oblasti predstavljala novost. Zato so morali njeni snovalci na novo opredeliti posamezna telesa nacionalne oblasti, opredeliti njihove nosilce, način njihovega imenovanja ter njihove pristojnosti.

Kljub temu, da formalno ni nikjer zapisano, da je oblast v ZDA razdeljena na tri veje, ustava jasno določa tri ločene, med seboj neodvisne veje oblasti. Vsaka veja oblasti je določena ter podrobno opisana v enem členu ustave.

Zakonodajna oblast ZDA je v rokah dvodomnega Kongresa. Zgornjih dom, Senat, predstavlja zvezne države in je naslednik konfederalnega kongresa. V spodnjem, predstavniškem, domu, so proporcionalno zastopani državljani posamezne zvezne države.

Izvršna oblast je v rokah predsednika in njegovega kabineta. Kljub temu, da ustava jasno določa pristojnosti izvršne oblasti je velik del politične moči predsednika nastal zunaj ustavnih okvirov.

Sodna oblast je v rokah sodišč, njen vrh je Vrhovno sodišče ZDA. Sodna oblast je urejena hierarhično, podobno kot na nacionalnem nivoju pa obstaja hierarhija sodišč tudi na nivoju zveznih držav.

Današnja struktura Evropske unije je daleč od klasične delitve pristojnosti ter moči v državah. Obstajata namreč kar dve instituciji, ki bi lahko postali vlada Evropske unije – Evropska komisija in Svet.

Za delovanje EU je še vedno najpomembnejša institucija Evropski Svet, ki ga sestavljajo predsedniki držav in vlad držav članic ter predsednik Evropske komisije in torej deluje na meddržavnem nivoju. Iz tega jasno izhaja, da so nosilci celotne politične oblasti v EU še vedno države članice.

Zakonodajna oblast EU je v rokah Sveta EU in Parlamenta. Preko svoje zakonodajne funkcije Svet EU opredeljuje smernice nadaljnjega razvoja integracije. Parlament v okviru svoje zakonodajne funkcije sodeluje s Svetom. Njegova zakonodajna moč je omejena, saj nima možnosti zakonske iniciative. Je pa edino neposredno voljeno telo EU.

Izvršna oblast je v rokah Evropske komisije, ki je hkrati tudi edina institucija EU z močjo zakonodajne iniciative. Prav zaradi tega jo pogosto označujemo kot vodilno silo njenega razvoja.

Sodna oblast pripada Sodišču Evropskih Skupnosti, ki je zadolženo za zagotavljanje delovanja, skladnega z zakonodajo EU. Hkrati Sodišče zagotavlja tudi enako obravnavo evropske zakonodaje v vseh državah članicah.

Ameriški federalni sistem je organiziran matrično, v njem so moč in pristojnosti razdeljene med različnimi področji – federalnim, državnim, lokalnim.

Ustava ZDA jasno določa pristojnosti zvezne oblasti, pa tudi, kaj je zvezni oblasti prepovedano. Deseti amandma jasno določa, da zvezi pripadajo samo pristojnosti, ki so posebej prenesene nanjo, sicer so pristojne federalne enote ali ljudstvo.

Kljub temu pa so se pristojnosti spreminjale skozi sodno interpretacijo, pa tudi preko t.i. Sweeping klavzule, ki Kongres pooblašča za sprejemanje zakonov, potrebnih za izvajanje zvezni oblasti podeljenih pristojnosti.

Na splošno lahko ugotovimo, da so v ZDA pristojnosti zelo necentralizirane, razpršene, med različne nivoje oblasti, ne le zveznega in državnega, temveč tudi med druge administrativne enote.

Pristojnosti EU glede izvora delimo na izrecne ali domnevne, glede narave pa na izključne ali deljene. Izrecne pristojnosti so zapisane v ustanovitvenih pogodbah, s

teorijo domnevnih pristojnosti pa je Sodišče ES želelo razširiti pristojnost Unije na vsa področja, kjer ima Skupnost notranje pravno pristojnost.

V EU, od Maastrichta dalje, velja načelo subsidiarnosti, ki izhaja iz federalistične teorije. Na področjih, ki so v pristojnosti Skupnosti, lahko ti organi v skladu z načelom subsidiarnosti prenesejo svoje pristojnosti na nižje organe, če bi bile na teh ravneh določene akcije lahko učinkoviteje izvedene. Korak naprej pri določitvi pristojnosti EU je bil storjen s Pogodbo o Ustavi za Evropo, ki podrobneje določa izrecne pristojnosti Unije.

Kljub temu pa lahko ugotovimo, da znotraj EU razmejitev pristojnosti ni dovolj jasna. Težko je namreč določiti natančno mejo med pristojnostmi Evropske unije ter pristojnostmi držav članic. Ne moremo namreč trditi, da Evropska unija ne bo posegla na področje, ki je trenutno v pristojnosti držav in to kljub temu, da nekateri člani Pogodbe o Evropski uniji eksplicitno prepovedujejo harmonizacijo zakonov na posameznih področjih (npr. šolstvo, kultura, ..) Pravo Evropske unije je namreč zelo dinamično, meje pooblastil pa se spreminjajo ne le z dopolnitvami ustanovitvenih pogodb, temveč tudi z uredbami, direktivami, mednarodnimi sporazumi...

6 SKLEP

Razširjena in poglobljena Evropska unija se sooča z novimi izzivi – postati mora bolj demokratična, učinkovita in transparentna. Pri zasledovanju teh ciljev se sooča z vprašanji, kako evropski ustroj in evropske institucije približati svojim državljanom, kako organizirati politiko in politični prostor ter kako razviti Unijo v stabilen dejavnik v obstoječem svetu. V taki zvezi je potrebno razjasniti, poenostaviti in prilagoditi delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, reorganizirati njene institucije ter določiti njihove pristojnosti, povečati demokratično legitimnost in transparentnost institucij ter ugotoviti, kako naj povečana Unija čim bolj učinkovito določa svoje cilje in prednostne naloge.

Kot podlaga za razmišljanje o federalizmu znotraj EU nam služi uporaba federalnih načel v Združenih državah Amerike. ZDA so prva sodobna federacija, njena tripartitna delitev oblasti pa predstavlja vzor vsem kasnejšim federacijam. Primerjava z ZDA je smiselna tudi z vidika, da bi bil ameriški model federalizma, ki tradicionalno temelji na nezaupanju do močnega političnega centra lahko bliže tudi tistim, ki niso naklonjeni ideji federalizma v EU.

Združene države Amerike so izšle iz vojne za neodvisnost, boja angleških kolonij po samostojnosti, suverenosti in neodvisnosti od angleške krone ter zakonodajalca. 13 kolonij, ki se je povezalo v ZDA je bilo popolnoma samostojnih in niso imele skupnega ne izvora prebivalstva, verskih prepričanj, niti strukture in gospodarskih interesov. Boj za ameriško neodvisnost je bil boj za vladavino, temelječo na ljudski volji. V Evropi takšnega boja ni bilo, cilj držav je bilo gospodarsko povezovanje. V Skupnostih so se združile nekoč sovražne si države zahodnega bloka, ki so uvidele potrebo po združevanju na gospodarskem področju. Globalizacija ter spremembe političnih sistemov tako v državah zahodnega kot tudi vzhodnega bloka pa so privedle do širitve Skupnosti ter njihovega preoblikovanja v Evropsko unijo.

Neustreznost konfederalne oblike povezovanja je v ZDA privedla do Philadelphijske konvencije, na kateri naj bi delegati pregledali Člene konfederacije ter jim dodali amandmaje. Iz želje po okrepitvi nacionalne enotnosti ter ureditve regionalnih razlik je kot produkt konvencije izšel ameriški federalizem. Nasprotno je ob odločanju o

prihodnosti Evropske unije Evropa zavrnila federalni model. Kombinacija konfederalne ureditve političnih institucij ter federalne ureditve pravnega sistema vodi v razvoj nove poti Evropske unije, ki so jo mnogi že poimenovali *Sonderweg*. Ne glede na to, kako močno bo Unija povezana, bo še vedno ostala zgolj povezava različnih ljudi, različnih kultur, različnih političnih kultur in identitet.

Evropska unija temelji na pogodbi. Mnogi teoretiki vidijo rešitev problemov, s katerimi se danes sooča, v ustavi. Debata o ustavi Evropske unije je pogosto videna v primerjalni luči z ustavnim procesom, ki se je pred nekaj več kot 200 leti odvijal v ZDA ter je temeljil na ustanovitvi ene države, enega naroda in enega ljudstva.

Nova pogodba ali ustava bi morala povečati moč EU na področju obrambe ter varnosti, okrepiti moč njenih institucij, vsebovati temeljna načela, med njimi cilje, delitev oblasti, institucionalna določila ter državljanstvo, hkrati pa bi morala vključevati tudi človekove pravice in temeljne svoboščine.

Nekaj korakov v smeri izboljšanja ustanovitvenih pogodb je že bilo storjenih z Amsterdamsko, Maastrichtsko ter Pogodbo iz Nice. Maastrichtska pogodba je naredila prvi korak k politični uniji s skupno zunanjo in varnostno politiko ter skupno valuto. Amsterdamska pogodba ter Pogodba iz Nice pa sta že naredili nekaj korakov v smeri evropske federacije. Glede na to, da Pogodba iz Nice ter ostale pogodbe dajejo pooblastila Evropski uniji na nadsocijalnem nivoju, jih v pravnem smislu lahko označimo kot ustavo. Realno pa moramo podlago za ustavo iskati znotraj okvira pravnega sistema Evropske unije ter tega, kako je ta okvir lahko uporabljen pri prenosu pooblastil iz nacionalnega nivoja na nivo Evropske unije.

Pravni sistem Združenih držav Amerike je organiziran po federalnih principih. Vsaka federalna država ima svoj pravni sistem, na vrhu katerega je ustava. Nad temi pravnimi sistemi je hierarhično nadrejen pravni sistem federacije. Primarnost zveznega prava je ustavno določena. Znotraj Evropske unije se je oblikoval nov pravni red, ki je neodvisen od pravnih redov držav članic in prevladuje nad vsemi, tudi ustavnimi predpisi držav članic. Pravni red EU ustvarja pravice ne le za države članice, temveč tudi za državljane. Njegova primarnost izhaja iz odločitev Sodišča.

Ustava ZDA je postavila popolnoma novo strukturo vladanja, saj je razdelila moč funkcionalno med tri ločene veje oblasti ter prostorsko med nacionalno vlado ter države.

Federalisti zagovarjajo preoblikovanje Evropske unije v federalno državo, v kateri bi bila delitev moči med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo oblasti jasno opredeljena. Ustava bi poleg tega razdelila moč med periferijo in centrom, več pooblastil bi se preneslo na lokalno, regionalno in nacionalno raven. Danes ta delitev ni dovolj jasna. Ugotovimo lahko, da bi bilo v nasprotju s trenutno politično realnostjo, če bi znotraj Unije zrušili trenutno ravnovesje moči ter vzpostavili novo, ki bi bilo bolj podobno tistemu v nacionalnih državah. V Evropski uniji namreč obstaja močna interakcija med nacionalnimi vladami in institucijami EU. Unija namreč temelji na skupnem upravljanju na osnovi pogajanj in skupnega odločanja preko močnih federalističnih nadnacionalnih institucij.

Evropska unija na nekaterih področjih že deluje kot federacija. Na področjih, ki jih s skupno politiko ureja Skupnost, je Sodišče državam članicam odreklo pristojnost delovanja. Uniji pripadajo suverene pravice na številnih področjih, med njimi na področju ekonomske in monetarne unije, transportu, zdravstvenem in socialnem varstvu, ..., ter delno tudi na področju notranje varnosti. Domnevo, da delitev pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami temelji na federalnih načelih lahko potrdimo. Kljub temu, da razmejitev ni dovolj jasna, ter, da ekskluziviteta ne velja na vseh področjih, namreč delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami obstaja.

Drugo hipotezo, da v Evropski uniji obstaja formalna razdelitev zakonodajne, izvršne in sodne veje oblasti lahko le delno potrdimo. Zakonodajna oblast je namreč v rokah kar dveh institucij – Sveta EU in Evropskega parlamenta, moč zakonodajne iniciative pa ima tretja institucija – Evropska komisija. Izvršna oblast je sicer v rokah Evropske komisije, vendar bi nosilec izvršne oblasti zlahka postal tudi Svet. Nosilec sodne oblasti je Sodišče ES. Poleg naštetih pomislekov še vedno velja, da je najpomembnejša odločevalska institucija znotraj EU Evropski svet, ki pa (zaenkrat) ni institucija EU. Ugotovimo torej lahko, da obstaja kvazi formalna delitev oblasti na tri veje, ni pa popolnoma jasno, kdo so njeni nosilci. Prav tako posamezna veja ne more delovati samostojno in neodvisno od drugih vej oblasti, pa tudi nadzor med njimi še ni

dokončno urejen. Zanimariti ne gre niti dejstva, da so vse pomembnejše končne odločitve še vedno v rokah (vlad) držav članic, institucije torej lahko delujejo le v okvirih, ki jim jih določijo države članice. Evropska unija se bo brez transformacije institucij nesposobna soočiti s težavami, ki jih bo prinesla morebitna nadaljnja širitev.

Hipotezo, da pravo Evropske unije prevladuje nad pravom držav članic lahko v celoti potrdimo, saj smo pokazali, da pravo EU predstavlja nov pravni red, ki temelji na načelih avtonomnosti, primarnosti in neposredne uporabnosti. Vsa pravna pravila EU so nad celotnim, tudi ustavnim pravnim redom držav članic.

Pogodba o Ustavi za Evropo je naredila pomemben premik k bolj federalni državi, saj je vpeljala številne novosti, med njimi možnost sooblikovanja evropskih politik za državljane, uvedba funkcij predsednika Evropskega sveta in ministra za zunanje zadeve, jasneje razmejila pristojnosti,... S Pogodbo o Ustavi za Evropo bi države članice prenesle del svoje suverenosti in moči na integracijo. Kljub temu pa je dokument za integracijo ohranil naziv Evropska unija, države članice so še vedno »varuhinje« ustanovitvenih pogodb, še vedno so države članice tiste, ki sprejemajo temeljne politične odločitve, vezane na sistem in delovanje Evropske unije. Hipotezo, da Pogodba o Ustavi za Evropo ustanavlja federalno državo lahko deloma potrdimo in deloma zavržemo, saj je pogodba očiten kompromis med (kon)federalizmom in mednarodno organizacijo.

Debata o ustavi Evropske unije je povsem politične narave. Gre za vprašanje biti ali ne biti v smislu ustanavljanja federalne oziroma konfederalne države. Danes termini ustava, ustavna listina ter ustavne pogodbe ostajajo del politične debate.

Politična realnost je, da države članice EU niso pripravljene prenesti dela svoje suverenosti na nadnacionalni nivo. Znotraj EU želijo zadržati pozicijo, ki jim je bila dodeljena z ustanovitvenimi pogodbami ter njihovimi dopolnitvami. Zavrnitev na medvladni konferenci sprejetega dokumenta ter dogovori o novi, reformni pogodbi, pričajo o tem, da so ustava in ustavnost za države članice še vedno nesprejemljivi termini. Dogovorjena reformna pogodba bo le dopolnilo obstoječim pogodbam, iz nje pa bodo izključeni elementi, ki bi lahko predstavljali korak k državnosti.

7 VIRI

7.1 Literatura

1. Amar A.R. (ur.) (1998): *The Bill of Rights Creation and Reconstruction*. New Haven, London: Yale University Press
2. Arah, M. (1995): *Evropska unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting
3. Bapuly B., Knez R., Kmecl A. (2005): *Pravo EU pred slovenskimi sodišči, GV založba, Ljubljana*
4. Beach D. (2005): *The Dynamics of European Integration*. New York: Palgrave MacMillan.
5. Bergeron J.H.: *An Ever Whiter Myth*. V Fitzpatrick P., Bergeron J.H. (1998): *Europe's other: European Law Between Modernity and Postmodernity*. Hants: Ashgate Publishing Limited.
6. Beznec B., Kurnik A. (2004): *Konstitucionalizacija Evrope iz radikalne federalistične evropske perspektive – Intervju z Yannom Mouliejem Boutangom, Časopis za kritiko znanosti, letnik XXXII, št. 217/218, str. 11-24*
7. Bohinc R., Cerar M., Rajgel B. (2006): *Temelji prava in pravne ureditve za nepravnike, GV založba, Ljubljana*
8. Bohinc R. (2007): *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
9. Bowles N. (1998): *Government and Politics of the United States, 2nd edition*. London: Macmillan Press Ltd.
10. Brezovšek M. (1990): *Pogajalsko-pogodbeni federalizem in konfederalna pogodba. Teorija in praksa, letnik 27 (1990), št. 12, str. 1492-1495*
11. Brezovšek M. (1992): *Primerjava med ameriškim in kanadskim federalizmom. Teorija in praksa, letnik XXIX (1992), št. 9/10, str. 961-976*
12. Brezovšek M. (1993): *Primerjalni in mednarodni federalizem. Teorija in praksa, letnik XXX (1993), št. 9/10, str. 899-908*
13. Brezovšek M. (1994a): *Uravnoteženje evropskega federalizma. Teorija in praksa, letnik XXXI (1994), št. ¾, str. 256-266*
14. Brezovšek M. (1994b): *Federalizem in subsidiarnost. Teorija in praksa, letnik XXXI (1994), št. ½, str. 24-32*

15. Brezovšek M. (1994): Federalizem in decentralizem: politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot. Ljubljana: Karantanija
16. Cairns W. ((2002): Introduction to European Union Law, 2nd Edition; London, Cavendish Publishing Limited
17. Chalmers D. (1998): European Union Law, Law and EU government, vol.1. Dortmund: Aldershot
18. Cincotta H. (ur.): Oris ameriške zgodovine (2002), United States Information Service Embassy of the united States of America, USIA Regional program office, Vienna
19. Clark D.S., Ansay T. (ur.) (2002): Introduction to the law of the United States, 2nd Edition. The Hague: Kluwer Law International
20. Coronna M. (2005): Pogodba o Ustavi za Evropo, Codex iuris, Maribor
21. Craig P., De Burca G. (1998): EU Law: text, cases, materials. Oxford: Oxford University Press
22. Craig P., De Burca G. (1999): The evolution of EU Law. Oxford: Oxford University Press
23. David R., Grasmann G. (1999): Uvod v velike sodobne pravne sisteme, 2. knjiga. Ljubljana, Cankarjeva založba
24. Davis S. (1996): American political thought. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
25. Ferfila B. (2002): ZDA. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
26. Ferfila B. (2005): Travelling with Europe: Slovenia in European Union. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede
27. Fisher L. (2001) American Constitutional Law, 4th Edition. Durham: Carolina Academic Press
28. Fried C. (2004): Saying what the Law is. London: Harvard University Press
29. Friedman L.M. (1984): American Law. New York: W.W. Norton & Company
30. Gaber S., Šabič Z., Žagar M. (ur.) (2003): Prihodnost Evropske unije. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije
31. Gates J.B., Johnson C.A. (1991): The American Courts: A Critical Assessment. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
32. Grad F., Kristan I., Perenič A.(2004): Primerjalno ustavno pravo, Pravna fakulteta, Ljubljana
33. Grant A. (2004): The American Political Process, 7th Edition, New York, Routledge

34. Grilc P., Ilešič T. (2001): Pravo Evropske Unije, 1. knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba
35. Hall K.L., Finkelman P., Ely J.W. (2005): American legal history. Oxford: Oxford University Press
36. Hamilton A., Madison J, Jay J. (1982): The Federalist Papers. New York: Bontem Books
37. Hartley T. (1999): The foundations of European Community Law, 4th Edition. Oxford: Oxford University Press
38. Hawkins R.B. Jr. (ur) (1983): American federalism: A new partnership for the republic. San Francisco: Institute for Contemporary Studies
39. Hedge D.M. (1998): Governance and the Changing American States, Boulder, Colorado, Westview Press
40. Ilešič M. (1996): Pravo Evropske skupnosti: praktikum. Maribor: Pravna fakulteta
41. Kapteyn P.J.G., VerLoren van Themaat P. (1998): Introduction to the Law of the European Communities. London: Kluwer Law International
42. Kent P. (2006): European Union Law, 4th Edition. London: Sweet & Maxwell
43. Ketcham R. (2003): The Anti-Federalist Papers and The Constitutional Convention Debates. New York: New American Library
44. Kušej G., Pavčnik M., Perenič A. (1989): Uvod v pravoznanstvo, 2 spremenjena in dopolnjena izdaja, ČZ Uradni list SRS, Ljubljana
45. Ladd E.C. (1993): The American Polity, the People and their Government, 5th Edition, New York, W.W. Norton & Company, Inc.
46. Lenaerts K, Van Nuffel P.. (1999): Constitutional law of the European Union. London: Sweet & Maxwell
47. Levy (2001): Origins of the Bill of Rights. New Haven, London: Yale Nota Bene: Yale University Press
48. MacCormick (2005): Who's afraid of a European Constitution. Exeter: Imprint Academic, cop
49. Mathijsen P.S.R.F. (1995): A Guide to European Union Law, 6th Edition. London: Sweet & Maxwell
50. McKay D. (2005): American Politics & Society, 6th Edition. Malden: Blackwell Publishing
51. McKenna (1993): The Canadian and American Constitutions in comparative perspective. Calgary: University of Calgary Press

52. Novak M. (2003): *Delitev oblasti: Medigra prava in politike*, Cankarjeva založba, Ljubljana
53. Nowak J.E., Rotunda R.D. (1986): *Constitutional Law*, 4th Edition. St. Paul, MN: West Publishing Co.
54. Nugent N. (1999): *The government and politics of the European Union*. 4th Edition, London: Macmillan
55. Perenič, A. (2005): *Uvod v razumevanje države in prava*, Univerza v Mariboru, Fakulteta za policijsko-varnostne vede, Ljubljana
56. Pitamic L. (1996): *Država*, Cankarjeva založba, Ljubljana
57. Pollack M.A. (2003): *The engines of European Integration*. Oxford, Oxford University Press
58. Rupnik J., Cijan R., Grafenauer B. (1996): *Ustavno pravo Republike Slovenije*, Splošni del. Maribor: Pravna fakulteta v Mariboru
59. Salmon T., Nicoll W. (1997): *Building European Union*. Manchester: Manchester University Press
60. Seidman (2001): *Our unsettled constitution*. New Haven, London: Yale University Press
61. Shaw J. (2000): *Law of the European Union*. New York: Palgrave
62. Steiner J., Woods L. in Twigg-Flesner C. (2000): *Textbook on EC Law*. 8th edition. London: Blackstone
63. Šinkovec J. (1996): *Evropsko pravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije
64. Tratnik M., Ferčič, Ferlinc (2004): *Osnove prava Evropske unije*. Maribor: Obzorja, založništvo in izobraževanje
65. Tribe L.H. (1988): *American Constitutional Law*, 2nd Edition. Mineola: The Foundation Press, Inc.
66. Usher J.A. (1998): *General Principles of EC Law*. New York, Addison Wesley Longman Inc.
67. Wasby S.L. (1988): *The Supreme Court in the Federal Judicial System*, 3rd Edition. Chicago: Nelson-Hall Publishers
68. Wallace W. (ur.) (1990): *The Dynamics of the European Integration*. London: The Royal Institute of International Affairs
69. Weatherill (1996): *Law and Integration in the European Union*. Oxford: Clarendon Press

70. Weatherill S. (1998) : Cases and materials on EC Law. London: Blackstone Press
71. Weatherill S., Beaumont P. (1999): EU Law. 3rd Edition, Harmondsworth: Penguin Books
72. Weiler J.H.H. (1999): The Constitution of Europe. Cambridge: Cambridge University Press
73. Weiler J.H.H. (2002): Ustava Evrope. Ljubljana: Pravna fakulteta
74. Weiler J.H.H., Wind M. (ur.) (2003): European Constitutionalism Beyond the State. Cambridge: Cambridge University Press
75. White G.E. (2000): The Constitution and the New Deal. Cambridge: Harvard University Press

7.2 Pravni viri

1. Jaklič K., Toplak J. (2005): Ustava Združenih držav Amerike. Ljubljana: Nova obzorja
2. Vatovec K., Nusdorfer R. (2005): Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem, GV založba, Ljubljana
3. Evropa v srcu Pogodba o Ustavi za Evropo (2005): Zavod PIP – Študentski pravni in informacijski center ŠOUM, Maribor
4. Pogodba o Ustavi za Evropo (2005). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije
5. Pogodba o Evropski uniji, podpisana v Maastrichtu leta 1992, historično besedilo, OJ C 191
6. Enotni Evropski Akt, OJ L 169, 29.6.1987
7. Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti, podpisana v Rimu 25.3.1957
8. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, podpisana v Rimu 25.3.1957
9. Sklep Sveta z dne 25. junija in 23. septembra 2002 o spremembah Akta o volitvah predstavnikov Evropskega parlamenta s splošnimi neposrednimi volitvami(2002/772/ES, Euratom)
10. Sklep Sveta o spremembah Akta o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami
11. Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti (OJ 152)
12. Pogodba iz Nice (2001/C 80/01)
13. Amsterdamska pogodba (OJ C 340)

14. Gerberg (1987): The U.S. Constitution for everyone. New York: Perogee Book
15. Rudden B, Wyatt D. (1999) Basic Community Laws, 7th Edition. Oxford University Press, Oxford
16. Federal Register, vol. 65, No. 153, August 0th, 1999: Presidential Documents
17. Osutek Pogodbe o Ustavi za Evropo (2003), CONV 850/03, Luksemburg, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti

7.3 Ostali viri

1. Borchardt K. (1994): The ABC of community Law. Luxembourg: Office for official publications of the European Communitie
2. Byrd (2001): Introduction to Anglo-American law & language. München: C.H. Beck
3. David R., Grasmann G. (1998): Uvod v velike sodobne pravne sisteme, 1. knjiga. Ljubljana, Cankarjeva založba
4. De Burca, Grainne (2005): The EU Constitution. Groningen: Europa Law Publishing
5. Hartley T. (1999): Constitutional problems of the EU. Oxford, Portland, Oregon: Hart.
6. Hall (1999): The Oxford guide to United States Supreme Court decisions. Oxford: Oxford University Press
7. Kelsen H. (1934/1996): Čista teorija prava. Ljubljana, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba
8. Stanley B. (1998): The European Union: a guide through the EC/EU maze,. London: Institute of directors
9. Stone (2005): Constitutional Law. New York: Aspen Publishers
10. Tridimas T. (1999): The general principles of EC Law. Oxford: Oxford University Press
11. Ziller (2004): The European Constitution. The Hague: Kluwer Law International

7.4 Internet

INTERNET 1: Introduction

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 2: Does the European Union have a Constitution? Does it need one?

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 3: Do the international treaties on which the European Union is founded constitute a »Constitutional Charter«?

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 4: Is the Constitutional Charter of the European Union comparable to the Constitution of a State?

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 5: How could the Constitutional Charter of the European Union be transformed into a Constitution like that of a State and does this look feasible?

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 6: How would it be possible to improve the Constitutional Charter of the European Union

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 7: Conclusion

<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>, 09.11.2005

INTERNET 8: The Legal Principles of the EU

<http://www.cityuniv.se/kurs/europeanHouse/fls/>, 23.11.2005

INTERNET 9: Aims and Basic Principles of the European Community

<http://www.cityuniv.se/kurs/europeanHouse/fls/>, 23.11.2005

INTERNET 10: The Court and other EC Institutions

<http://www.cityuniv.se/kurs/europeanHouse/fls/>, 23.11.2005

INTERNET 11: The Relation of EC Law to the Internal Law of the Member States

<http://www.cityuniv.se/kurs/europeanHouse/fls/>, 23.11.2005

INTERNET 12: Harmonisation of Laws

<http://www.cityuniv.se/kurs/europeanHouse/fls/>, 23.11.2005

INTERNET 13: Seminar 5: Direct Effect and the Supremacy of Community Law

<http://www.june.au.dk/>, 23.11.2005

INTERNET 14: Seminar 6: The National Reaction

<http://www.june.au.dk/>, 23.11.2005

INTERNET 15: Community Law: Integrative or disintegrative force
<http://www.escanet.org/conferences/3jshaw.htm>, 23.11.2005

INTERNET 16: Community law: Integrative or disintegrative force
<http://www.escanet.org/conferences/3jshaw.htm>, 23.11.2005

INTERNET 17: Judge-made 'Europe à la carte': Some Remarks on Recent Conflicts between European and German Constitutional Law Provoked by the Banana Litigation
<http://www.ejil.org/journal/vol7/no1/art6-05.html>, 23.11.2005

INTERNET 18: The EU institutions and legal order
<http://www.roiterzucker.co.uk/ftpfiles/EU.doc>, 23.11.2005

INTERNET 19: Unjust Enrichment and European Community Law
http://www.3.oup.co.uk/oxjlsj/hdb/volume_21/issue_03/, 23.11.2005

INTERNET 20: Countries adhering to »Monism« or »Dualism«
<http://www.privireal.org/monism.htm>, 23.11.2005

INTERNET 21: Monism, dualism, pluralism
<http://www.arts.unimelb.edu.au>, 23.11.2005

INTERNET 22 The future of the constitutional regions in the European Union
<http://www.lib.gla.ac.uk/sjmc/news/esteban.doc>, 23.11.2005

INTERNET 23: A federal Constitution for Europe
http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/documents/contrib/other/0070_r_en.pdf, 23.11.2005

INTERNET 24: Oppose a divided and powerless Europe
<http://www.euraction.org/leaflets/YES.htm>, 23.11.2005

INTERNET 25: The EU State Constitution
<http://www.teameurope.info/working%20papers/wp-constitution.pdf>, 23.11.2005

INTERNET 26: E_C_Law
<http://www.law.umich.edu/JournalsandOrgs/rq/outlines/aa/eclaw.doc>, 26.11.2005

INTERNET 27: A-EC Statute
<http://www.curia.eu.int/en/txts/acting/statut.htm>, 27.11.2005

INTERNET 28: EU Laws & Policies
<http://www.eurunion.org/legislat/home.htm>, 11.12.2005

INTERNET 29: European Law
<http://www.uea.ac.uk/~n180/euro2.html>, 11.12.2005

INTERNET 30: Court for Europe

<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index.htm>, 11.12.2005

INTERNET 31: The Court of Justice of the European Communities

<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index.htm>, 11.12.2005

INTERNET 32: What is the European Community?

<http://curia.eu.int/en/instit/presentationfr/index.htm>, 11.12.2005

INTERNET 33: Anti-Federalist Papers

<http://www.constitution.org/afp/afp.htm>, 12.04.2006

INTERNET 34: Federalists vs. Anti-Federalists

<http://www.freeessays.cc/db/2/aky103.shtml> , 12.04.2006

INTERNET 35: Selected Arguments of Antifederalists (1780s)

<http://www.pinzler.com/ushistory/argantfedsupp.html> , 12.04.2006

INTERNET 36: Lesson 1: Federalists Versus Antifederalists

<http://socialstudies.com/c/@jzWYBZowR.1no/Pages/article.html?article@SC100A1> ,
05.12.2006

INTERNET 37: Federalists and Anti-Federalists

<http://library.thinkquest.org/11572/creation/framing/feds.html>, 05.12.2006

INTERNET 38: Constitutional Topic: The Federalists and Anti-Federalists

http://www.usconstitution.net/consttop_faf.html , 05.12.2006

INTERNET 39: Twelfth grade. Federalists vs. Antifederalists: The Nature of Government & The Constitution by Hannah R.

<http://www.motherofdivinegrace.org/AboutUs/StudentWork/12th%20Grade%20-%20Government.pdf>, 05.12.2006

INTERNET 40: The Intergovernmental Conference 2003/2004

http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations1_en.htm, 17.12.2006

INTERNET 41: The Intergovernmental Conference 2003/2004

http://europa.eu/scadplus/cig2004/negotiations2_en.htm, 17.12.2006

INTERNET 42: The Intergovernmental Conference 2003/2004

http://europa.eu/scadplus/cig2004/debates1_en.htm , 17.12.2006

INTERNET 43: The Intergovernmental Conference 2003/2004

http://europa.eu/scadplus/cig2004/debates2_en.htm, 17.12.2006

INTERNET 44: A Constitution for Europe

http://europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm, 17.12.2006

INTERNET 45: A Constitution for Europe

http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_en.htm, 17.12.2006

INTERNET 46 Pravni red EU

<http://evropa.gov.si/pravni-red/> , 15.03.2007

INTERNET 47: Širitev EU

<http://evropa.gov.si/siritev/> , 15.03.2007

INTERNET 48: Outcome of the European Convention

http://europa.eu/scadplus/european_convention/index_en.htm, 15.03.2007

INTERNET 49: Work of the IGC 2003/2004

http://europa.eu/scadplus/ciq2004/index_en.htm , 15.03.2007

INTERNET 50: The European Commission at work

http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm, 15.03.2007

INTERNET 51: Sodišče Evropskih skupnosti

http://www.curia.europa.eu/sl/instit/presentationfr/index_cje.htm, 15.03.2007

INTERNET 52: Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, CONV 820/1/03, REV1 CONV 847/03 CONV 848/03

<http://www.ljudmila.org/debata/ustava.pdf>, 15.03.2007

INTERNET 53: Konvencija za prihodnost Evrope

<http://evropa.gov.si/ustava/o-konvenciji/> , 20.05.2007

INTERNET 54: Kratka predstavitev

<http://evropa.gov.si/predstavitev/> , 20.05.2007

INTERNET 55: Evropske institucije

<http://evropa.gov.si/institucije/> , 20.05.2007

INTERNET 56: Pristojnosti

<http://evropa.gov.si/pristojnosti/> , 20.05.2007

INTERNET 57: Državljanstvo in uprava

<http://evropa.gov.si/drzavljanstvo/> , 20.05.2007

INTERNET 58: Dobrodošli v Evropskem parlamentu

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public.do?language=sl> , 20.05.2007

INTERNET 59: Svet Evropske Unije

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=242&lang=sl&mode=g,

20.05.2007

INTERNET 60: Govor Alojza Peterleta, parlamentarnega predstavnika Slovenije na 14. zasedanju konvencije o prihodnosti Evrope

<http://evropa.gov.si/ustava/o-konvenciji/govori-clanki/govor-peterle-02/> , 15.07.2007

INTERNET 61: The main stages in the institutional reform of the European Union

http://europa.eu/roadtoconstitution/index_en.htm, 22.07.2007

INTERNET 62: Reformna pogodba namesto ustave za Evropo

<http://evropa.gov.si/ustava/> , 01.08.2007

INTERNET 63: Lizbonska strategija

<http://evropa.gov.si/lizbonska-strategija/>, 01.08.2007