

# EVROPSKO USTAVNO PRAVO

Izpiski za izpit

*junij 2011*

Alja Podlesnik

# I. SPLOŠNO O EVROPSKI UNIJI

## 1. Nastanek in razvoj Evropske unije

### 1.1. Evropske skupnosti

Evropska unija je združenje 27 evropskih držav. Nastala je iz treh skupnosti, ki so bile ustanovljene po drugi svetovni vojni zaradi gospodarskega sodelovanja.

Različne ideje o združenju Evrope so se pojavljale v vsej evropski zgodovini, zlasti v 19. stoletju, vendar nobena od zamisli ni bila uresničena; potreba po povezovanju se je zaostila v 20. stoletju. Za nastanek evropskih skupnosti je bilo odločilno dogajanje med drugo svetovno vojno. Leta 1946 je Churchill poudarjal, da je treba vzpostaviti združene države Evrope, kateri jedro bi bilo partnerstvo Nemčije in Francije. To idejo je 1950 podprl tudi Schuman. Sodelovanje je naprej steklo na ekonomskem področju – ustanovitev Organizacije za evropsko gospodarsko sodelovanje leta 1948, ki je bila le oblika medvladnega sodelovanja. Istega leta je bila ustanovljena tudi zveza NATO (organizacija vzhodnih držav za vojaško sodelovanje). Najpomembnejša je bila vzpostavitev odnosov med Francijo in Nemčijo (zagotovitev trajnega miru in spodbuda sodelovanje in povezovanja drugih evropskih držav). V ta namen je bil ustanovljen Svet Evrope, uveljavljen zlasti na področju človekovih pravic. Ustanovljen je bil s statutom, sprejetim 1948 v Londonu (Londonski sporazum). Statut je uvedel dva organa Sveta Evrope: Odbor ministrov in Parlamentarno skupščino – obstajata še danes. Največji dosežek Sveta je Konvencija o ČP (sprejeta 1950, uveljavljena 1953).

Leta 1951 je bila ustanovljena **Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ)** – Pariška pogodba. Jeklo in premog sta bili najpomembnejši surovini, kar je bilo poudarjeno v Schumanovi deklaraciji. Pogodba je predvidela tudi oblikovanje avtonomnih organov: Visoka oblast, Skupščina, Svet in Sodišče. Uspešno delovanje ESPJ je sprožilo nadaljnje procese sodelovanja, zato sta bili leta 1957 v Rimu ustanovljeni še dve skupnosti: **Evropska gospodarska skupnost (EGS)** in **Evropska skupnost za jedrsko energijo (EURATOM)**. Pogodbi o njuni ustanovitvi se imenujeta Rimski pogodbi, podpisani sta bili 25. marca 1957. Med temi skupnostmi je najpomembnejša EGS, saj se je z njo vzpostavil skupni ekonomski trg. Vse tri skupnosti so tesno sodelovale in imele celo nekatere skupne organe. Članstvo skupnosti se je širilo, izboljšali so se politični odnosi med državami članicami. Leta 1960 so VB, Norveška, Švedska, Danska, Avstrija, Portugalska in Švica ustanovile **Evropsko združenje za prosto trgovino (EFTA)**. Leta 1965 je **Pogodba o združitvi institucij** združila temeljne institucije treh skupnosti, ne pa tudi samih skupnosti, kar je okrepilo učinkovitost delovanja skupnosti. Prišlo je do oblikovanja ene Komisije in enega Sveta za vse tri skupnosti, Parlament in Sodišče pa sta bila že enotna.

Predlog za odločanje v Svetu z večino in ne več s soglasjem Franciji ni ustrezala, saj je želela nasprotno; njena zahteva je v glavnem uspela – rezultat je bil, da je glasovanje s soglasjem postalo pravilo, večinsko odločanje pa izjema (Luksemburški kompromis). Pomembna novost je bila ustanovitev Evropskega sveta, ki je uvedel redna srečanja šefov vlad oz. držav. L. 1987 so bile z **Enotnim evropskim aktom** okrepljene pristojnosti EGS.

Članstvo v Evropskih skupnostih:

- prvotno 6 članic: Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska,
- l. 1973: Danska, Irska, VB,
- l. 1981: Grčija,
- l. 1986: Portugalska in Španija,
- l. 1995: Avstrija, Finska, Švedska,
- l. 2004: Češka, Poljska, Slovaška, Madžarska, Litva, Latvija, Estonija, Slovenija, Malta, Ciper,
- l. 2007: Bolgarija, Romunija.

## 1.2. Evropska unija

Najpomembnejšo spremembo razvoja EU je prinesla **Pogodba o Evropski uniji** (PEU) = **Maastrichtska pogodba**, podpisana l. 1992. Z njo je bila ustanovljena EU, v katero se bile integrirane vse tri skupnosti, ki so delovale še naprej, kar je veljalo do leta 2002, ko je prenehala veljati Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo. EU je zamišljena kot širša skupnost, ki zajema tudi politično sodelovanje med članicami, kar je bistven korak naprej od prejšnje le ekonomske integracije. Povečala se je tudi vloga EP v zakonodajnih postopkih s t.im. **postopkom soodločanja** (parlament dobi pravico enakopravnega soodločanja s Svetom v določenih zadevah) in razširile so se pristojnosti EP. Uvedeno je bilo evropsko državljanstvo, na novo sta bila uvedena dva organa: evropski varuh ČP in Odbor regij. Poleg **prvega** stebra (ekonomsko sodelovanje) sta bila uvedena še **drugi** (skupna zunanja in notranja politika; zavzemanje za mir in mednarodno sodelovanje) ter **tretji** steber (splošna ureditev področja svobode, varnosti in pravnih struktur Evropskih skupnosti). Maastrichtska pogodba je pomemben mejnik razvoja EU, saj je bistveno povečala pristojnosti EU in okrepila večinsko odločanje. Države članice so z vstopom v EU del suverenih pravic prenesle na Unijo, kar je sprožilo val ustavnih sprememb.

V tem času je prišlo tudi do oblikovanja ekonomske in monetarne politike s končnim ciljem uvedbe skupne valute ter skupne migracijske politike in politike na mejah držav članic (**Schengenski sporazum**). Proces izgradnje EU je nadaljevala tudi **Amsterdamska pogodba** (1997), s katero se je nadaljeval proces političnega združevanja. Namenjena je bila odpravljanju pomanjkljivosti pri izvajanju Maastrichtske pogodbe. **Pogodba iz Nice** (sprejeta 2001, uveljavljena 2003) je nadaljevala proces Maastrichtske pogodbe. Soočala se je z veliko širitvijo članstva EU, zato je bilo treba v ta namen predvideti ustrezno ponderiranje glasov pri odločanju v Svetu, prerazdeliti število sedež v EP in določiti omejeno sestavo EK. Pogodba je nadaljevala proces krepitve EP in Sodišča prve stopnje. **Listina o temeljnih pravicah EU** (2000) je bila sprejeta kot politična deklaracija. Razmerje med naddržavno oblastjo EU in njeno nezmožnostjo vzpostaviti mehanizme demokratične kontrole je leta 2001 pripeljalo do sprejema **Laekenske deklaracije** z naslovom **Prihodnost EU**. Postavila je zahtevo po sprejemu evropske ustave in vprašanja o nadaljnjem razvoju EU. Na podlagi te deklaracije je bila oblikovana **Konvencija o prihodnosti Evrope** z nalogo pripraviti evropsko ustavo. Konvencija je v razpravi pripravila osnutek **Pogodbe o ustavi za Evropo** (2003); sestavljena je iz štirih delov: (1.) institucionalni okvir EU, (2.) Listina o temeljnih pravicah EU, (3.) politika in delovanje EU, (4.) splošne in končne določbe).

S sprejemom Evropske ustave se je obetalo, da EU dobi tudi pravni akti, ki ustreza ustavi v formalnem pomenu. Pogodba o Ustavi za Evropo = ustavna pogodba = Evropska ustava je bila 9. oktobra 2004 sprejeta v Rimu in bi morala biti še ratificirana v članicah. Slovenija jo je ratificirala 1. 2. 2005, vendar ni začela veljati, ker je bila zavrnjena na referendumih (Nizozemska in Francija). Čeprav ustava ni bila sprejeta, je pomenila velik korak naprej v razvoju EU, te težnje pa so se v prihodnosti še okrepile. Prišlo je do več zamisli, najbolj realistična je bila, da se odreče ustavnim zamislim in se vsebinsko spremeni in dopolni dotedanje pogodbe.

Leta 2007 je bila sprejeta **Pogodba o reformi (Lizbonska pogodba)**, ki je odstopila od ideje o ustavi, spremenila pa je že obstoječe pogodbe: Pogodbo o EU in Pogodbo o ustanovitvi Evropskih skupnosti. Vsebinsko sledi ustavni pogodbi, od katere se razlikuje v tem, da se ne imenuje »ustava«, ampak le pogodba. Veljati naj bi začela, ko bi jo potrdile vse članice. Njene novosti so: bolj demokratična, pregledna in učinkovita EU, ki dobi lastnost pravne osebe (prej imele le skupnosti). Skupnosti prenehajo obstajati, v celoti jih nadomesti EU; odpravljena je tristebna zgradba, na novo je določen način izstopa članice iz EU. Okrepljen je večinski način odločanja in vloga EP, zakonodajni postopek je poenostavljen. ES postane institucija EU, uvedeni sta funkciji predsednika EU in visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. Sodišče Evropskih skupnosti se preimenuje v Sodišče EU, Sodišče prve stopnje pa v Splošno sodišče. Skupno ime obeh sodišč je Sodišče EU. Listina o temeljnih pravicah dobi pravno veljavo. Slovenija je ratificirala

Lizbonsko pogodbo januarja 2008, zapletlo se je na Irskem (referendum). Veljati je začela 1. decembra 2009 in odtlej ureditev in delovanje EU temeljita na tej pogodbi, ki jo tvorita dve pogodbi: **Pogodba o EU** in **Pogodba o delovanju EU**.

## **2. Pravna narava Evropske unije**

### **2.1. Mednarodna organizacija ali država**

Po nastanku je EU tvorba mednarodnega prava, po zgradbi in načinu delovanja pa nekakšna naddržavna tvorba, ki ima enake lastnosti kot državna oblast. O tem obstajajo različne teorije, najbližje resnični naravi EU je opredelitev, po kateri gre za skupnost *sui generis*, ki se nahaja med mednarodno organizacijo in federacijo. Z vidika ustavnega prava se dvojna narava EU kaže prek elementov konfederalizma in federalizma v njeni zgradbi in delovanju. EU ni mogoče uvrstiti v nobeno od obeh kategorij, saj so članice povsem samostojne države, vendar so del suverenosti prenesle tudi na organe EU. EU je vse manj mednarodna organizacija in vse bolj podobna zvezni državi. Prednost tega je ohranitev suverenosti držav članic in neposreden vpliv na odločanje, pomanjkljivosti pa predvsem: demokratični deficit, neučinkovito odločanje, nejasna razporeditev pristojnosti.

### **2.2. Notranja struktura Evropske unije**

Od Maastrichtske pogodbe do Lizbonske pogodbe je imela EU sestavo treh stebrov. **Prvi steber** je osrednji del EU. Zajema področje notranjega trga (štiri svoboščine: prost pretok blaga, kapitala, oseb in zagotavljanja storitev), pravila glede konkurence, ekonomske in monetarne zadeve, kmetijstvo, azil, davke, industrijo ... **Drugi steber** ureja skupno zunanjo in varnostno politiko (varovanje skupnih vrednot, interesov in neodvisnosti EU, varovanje miru, mednarodno sodelovanje ...). **Tretji steber** splošno ureja področje svobode, varnosti in pravičnosti ter opredeljuje metode za doseg ciljev.

Med prvim stebrom eni strani in drugim ter tretjim na drugi so bistvene razlike. Odločitve drugega in tretjega se sprejemajo na medvladni ravni s soglasjem, v okviru prvega pa z večino, saj deluje na naddržavni ravni. Drugi in tretji steber sta bolj kreaciji mednarodnega javnega prava in glede integracije držav članic zaostajata za prvim stebrom. Te razlike do posledica posebne narave treh skupnosti (EGS, ESPJ, EURATOM), ki se kaže v načelu naddržavnosti in neposrednega učinka. Temeljni organi EU delujejo praviloma na področjih vseh stebrov, a so njihove vloge in medsebojna razmerja različna v prvem in drugih dveh stebrih. V prvem ima iniciativo le Komisija, drugem države članice in Komisija, v tretjem pa le države članice. EP v okviru drugega in tretjega stebra nima vloge soodločanja, saj ima poglobljeno vlogo Svet.

Pravni red EU se je od Maastrichtske pogodbe dalje delil na dva dela: pravo Evropske skupnosti (skupnostno pravo) in pravo drugega in tretjega stebra (unijsko pravo). Predvidena ureditev Evropske ustave (Lizbonska pogodba) je v pravno strukturo vnesla poenostavitve – opustitev delitve na tri stebre.

## **3. Položaj države članice v Evropski uniji**

### **3.1. Suverenost držav članic**

Na EU članice prenesejo del svoje suverenosti (notranja suverenost). Bistven element notranje suverenosti je, da si država sama postavi pravni red in določa pristojnosti. Izključna pravica izdajati pravo v državi je omejena zaradi organizacije mednarodnih organizacij, saj velja v sodobni državi poleg notranjega tudi mednarodno pravo. Omejena suverenost držav članic se kaže zlasti v tem, da predpisi, ki jih sprejemajo

organi skupnosti, veljajo neposredno na ozemljih članic, ne da bi bila za to potrebna privolitvev. Države članice v večji meri ohranjajo svojo zunanjo suverenost, da je državna organizacija neodvisna od drugih državnih organizacij.

Pravo EU deluje skoraj enako kot zvezno prav v federacijah. Države imajo v rokah vsa sredstva za urejanje temeljnih odnosov v EU, vključno z njenimi pristojnostmi. EU ni država, ki sama določa svoje pristojnosti; ta vprašanja se urejajo z mednarodnimi pogodbami, pri sklepanju katerih so vse države članice enakopravne. Ne glede na to pa imajo mednarodne pogodbe podobno funkcijo in pomen, kot ga ima zvezna ustava v federaciji. EU si s svojimi akti ne more določati novih ali razširjati obstoječih pristojnosti. Do tega lahko pride le z revizijo Ustave, za katero je potrebno soglasje vseh članic. Ustava poudarja, da EU spoštuje enakost držav članic in njihovo nacionalno identiteto. EU se ne vmešava v notranje ureditve držav članic, hkrati pa zahteva, da članice njene odločitve v celoti spoštujejo in izvajajo. EU in članice na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Ustave. Članice so dolžne sprejeti vse ustrezne ukrepe, da zagotovijo izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz pogodb ali aktov institucij EU. Dolžnost izpolnjevanja obveznosti ima dva vidika: (1) pozitivna obveznost – države morajo izpolnjevati svoje obveznosti do EU; (2) negativna obveznost – države se morajo vzdržati ukrepov, ki bi bili v nasprotju s cilji EU.

### **3.2. Pristop in izstop držav**

S tem, ko država postane članica EU, se šteje, da je pristopila k vsem pogodbam, na katerih temelji EU. Zanj tako začnejo veljati pravice in dolžnosti, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb, iz aktov, sprejetih v institucijah EU, državo pa zavezuje tudi judikatura Evropskega sodišča.

Temeljno izhodišče EU je, da je odprta za vse evropske države, ki spoštujejo njene vrednote in so predane njihovemu skupnemu uveljavljanju. Država zaprosi za članstvo v EU. O tej prošnji se obvestijo EP in nacionalni parlamenti. Država prosilka naslovi prošnjo na Svet, ki o tem odloča soglasno po posvetu s Komisijo in po soglasju EP, ki odloča z večino članov. Pri tem se upoštevajo merila za pristop, ki jih določi ES. Dva pogoja sta bistvena: (1) država mora biti evropska in (2) spoštovati mora načela svobode, demokracije, spoštovanja ČPIS ter pravne države. Ta načela so tako pomembna, da jih tudi polnopravne članice ne smejo kršiti. V primeru kršenja, je predviden postopek, da se državi zamrznejo nekatere pravice (pravica glasovanja v Svetu). V tem postopku lahko Svet po odobritvi EP s 4/5 večino ugotovi, da obstaja nevarnost članice, da krši temelje vrednote. Svet lahko kadarkoli s kvalificirano večino spremeni ali prekliče sprejete ukrepe.

Vprašanje izstopa iz EU se je ves čas presojalo po pravilih Dunajske konvencije (1969). Po njej je odstop od mednarodne pogodbe dopusten le, če je v pogodbi to posebej določeno. Ustanovitvene pogodbe izstopa ne predvidevajo, kljub temu pa je jasno, da je izstop dopusten že na podlagi načela državne suverenosti in načela samoodločbe naroda. Način izstopa je prvič predviden v Evropski ustavi, ki določa, da se lahko vsaka članica odloči, da bo izstopila iz EU, urejen pa je tudi postopek za izstop. To določa tudi Lizbonska pogodba. Članica mora najprej obvestiti ES, EU z državo sklene sporazum, kjer je opredeljen način izstopa. Sporazum v imenu EU sklene ES s kvalificirano večino po pridobitvi soglasja EP. Pogodbi za članico prenehata veljati z dnem začetka veljavnosti sporazuma o izstopu, sicer pa dve leti po uradnem obvestilu članice, da izstopa.

## **4. Pravni red Evropske unije**

### **4.1. Vrste pravnih virov**

Pravni red EU je skupek vseh pravnih pravil, ki urejajo organizacijo in delovanje EU, razmerja med članicami in EU ter različna razmerja znotraj EU. Pravo EU je avtonomno in primarno. Pravni red je od Maastrichtske pogodbe dalje razdeljen na dva dela: skupnostno in unijsko pravo.

V okviru obeh pravnih redov je obstajala **hierarhija pravnih aktov**, ki jo delimo na:

- primarno pravo: ureja temeljna razmerja med državami in EU;
- sekundarno pravo: sprejeto na podlagi primarnega prava;

Sekundarno pravo mora biti po vsebini in obliki v skladu s primarnim pravom. Vloga sekundarnega prava je veliko bolj pomembna v prvem stebru (razlika med stebri). Ta razlika je postala z Lizbonsko pogodbo manj pomembna, ker je pogodba odpravila delitev na tri stebre, zato odtlej govorimo le o pravu EU. Pravni red EU je zapleten in manj urejen kot viri ustavnega prava sodobnih držav. **Viri prava EU** so:

- primarno in sekundarno pravo,
- mednarodni sporazumi,
- običaji in splošna načela ter
- sodna praksa.

Sodbe sodišč so pomemben vir prava, vendar jih ne moremo uvrstiti niti samo v primarno niti samo v sekundarno pravo, saj Sodišče odloča na obeh področjih pravnega reda. Sodišče presoja skladnost sekundarnih aktov s primarnimi in avtoritativno razlaga pogodbe kot vire primarnega prava.

#### **4.2. Pravni akti primarnega prava**

Primarno pravo tvorijo **ustanovitvene pogodbe** (PES, ESJE in do l. 2002 tudi ESPJ) in njihove spremembe ter dopolnitve (Pogodba o združitvi institucij, Enotni evropski akt, Maastrichtska, Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice in Lizbonska pogodba) in **pristopne pogodbe**. Sem sodijo tudi **protokoli** in druge priloge k pogodbam in njihovim spremembam ter **mednarodni sporazumi**, ki jih sklene EU s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, **pravni običaji**, splošna **pravna načela** in **sodna praksa** Sodišča Evropskih skupnosti.

Zdaj je neposredni vir primarnega prava Lizbonska pogodba (je zgolj mednarodna pogodba), ki je sestavljena iz dveh pogodb (glej zgoraj) in 37 protokolov. Obe sestavni pogodbi imata enako pravno veljavo, kar velja tudi za Listino EU o temeljnih pravicah. Pogodbi se praviloma spreminjata po rednem postopku, lahko pa tudi po poenostavljenem. **Redni postopek revizije Pogodb je sestavljen iz šestih faz:**

- **Najprej** predlagatelj – vlada vsake članice, EP in EK – predlagajo spremembo Svetu.
- **Prva faza:** predloge Svet predloži Evropskemu svetu in o njih obvesti nacionalne parlamente.
- **Druga faza:** ES po posvetovanju z EP in EK z navadno večino odloči, ali se sploh gre v spremembe; če se odloči za, sprejme sklep o preučitvi predlaganih sprememb.
- **Tretja faza:** če je sklep sprejet, predsednik ES skliče konvencijo, ki jo sestavljajo predstavniki nacionalnih parlamentov, voditelji držav ali vlad članic, EP in Komisija.
- **Četrta faza:** Konvencija preuči osnutke sprememb in s soglasjem sprejme priporočilo za sklic konference predstavnikov vlad članic.
- **Peta faza:** predsednik Sveta skliče konferenco predstavnikov vlad članic, ki sporazumno odločijo o spremembah Pogodb.
- **Šesta faza:** pogodbe o spremembah se ratificirajo v članicah; spremembe začnejo veljati, ko jih ratificirajo vse države članice.

Poleg rednega postopka obstajata še dve vrsti poenostavljenih postopkov za spremembo Pogodb, ki sta namenjena manj pomembnim spremembam in dopolnitvam. V teh primerih odločitev sprejme kar ES.

### 4.3. Pravni akti sekundarnega prava

Te pravne akte sprejema EP, Svet EU in EK. Do uveljavitve Lizbonske pogodbe tvorijo sekundarno pravo **uredbe, direktive in odločbe** (sedaj **sklepi**). Če sekundarni akt krši pogodbo, Sodišče ugotovi njeno ničnost in ga izloči iz pravnega reda.

Avtonomnost pravnega sistema EU se kaže predvsem s sekundarnimi viri. Sekundarno pravo so vsi pravni akti evropskih institucij, sprejeti na podlagi in v okviru primarnega prava. V pravnem sistemu EU je pet oblik pravnih aktov, med katerimi ima vsak drugačen vpliv na pravni sistem držav članic. Nekateri lahko neposredno nadomestijo zakonodajo posameznih članic, drugi omogočajo prilagajanje določbam evropske zakonodaje. Sekundarna zakonodaja zajema splošne in individualne pravne akte (uredbe, direktive, odločbe, priporočila, mnenja in resolucije). Naravo pravnih aktov imajo samo uredbe, direktive in odločbe.

Evropska ustava je naredila velik korak naprej pri sekundarnem pravu v smeri sistemizacije in preglednosti evropskega pravnega reda kot celote, saj so bile določene vrste pravnih aktov in njihova pravna narava ter veljavnost, prav tako pa tudi pristojni organi za njihov sprejem. Gre za evropske zakone in evropske okvirne zakone (to so zakoni), evropske uredbe in evropske sklepe (izvršilni akti), priporočila in mnenja (politični akti). **Evropski zakon** je zakonodajni akt, ki se splošno uporablja in je v celoti zavezujoč. Neposredno se uporablja v vseh državah članicah, kar pomeni, da državi za uporabljivost ni treba izdajati še svojih pravnih aktov. **Evropski okvirni zakon** je za vsako državo, članico, na katero je naslovljen, zavezujoč glede cilja, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod za doseg tega cilja. **Evropska uredba** je akt, ki nima zakonodajnega značaja in se splošno uporablja za izvajanje zakonodajnih aktov in nekaterih določb Ustave. **Evropski sklep** je v celoti zavezujoč, a nima zakonodajnega značaja. Če določa naslovnike, je zavezujoč samo zanje. **Priporočila in mnenja** niso pravno zavezujoča.

Lizbonska pogodba je povzela večino vsebine Evropske ustave, njene ureditve pravnih aktov pa ne. Posledica tega je, da je pravni red EU ostal neurejen, neuskladen in pogosto protisloven, kar pomeni, da je skregan z načelom pravne države. **Po Lizbonski pogodbi sekundarno pravo tvorijo uredbe, direktive in sklepi. Uredba** je povsem zavezujoča, se neposredno uporablja v vseh državah članicah in pomeni poenotenje oz. unifikacijo prava. Države članice uredb ne prenašajo v svoje pravne rede. **Direktiva** je za vsako članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, glede metod za doseg cilja pa jim je prepuščena prosta izbira. Ni neposredno veljavna, pomeni pa harmonizacijo (prilagajanje) prava. S svojo uveljavitvijo ne postane avtomatično del pravnega reda članice, ampak šele s podpisom. Direktiva spominja na okvirni zakon. **Sklep** je v celoti zavezujoč individualni ali splošni akt, ki nima zakonodajnega značaja. Če določa naslovnike (individualen), je zavezujoč le zanje, sicer zavezuje širši krog subjektov (splošni). Uredba, direktiva in sklep se praviloma sprejemajo po zakonodajnem postopku.

Priporočila in mnenja sprejemata Svet in Komisija, v posebnih primerih tudi Evropska centralna banka. Resolucije sprejemata Svet in Parlament in z njimi izražata politično voljo ukrepanja na določenem področju.

Poleg teh aktov se lahko sprejema tudi **delegirana zakonodaja**. Zakonodajni akt lahko določa, da se na Komisijo prenese pooblastilo za sprejemanje nezakonodajnih aktov, ki dopolnjujejo ali spreminjajo nebistvene določbe uredb in direktiv. Delegirani akti imajo splošno veljavo, dopolnjujejo ali spreminjajo pa lahko le nebistvene elemente (bistvene lahko ureja le zakonodajni akt).

## 5. Razmerje med evropskim pravnim redom in pravnimi redi držav članic

Sprva je temeljilo na mednarodnopravnem redu, kar je pomenilo, da je bil pravni red EU v celoti kreacija njenih članic, saj so ga določale same z mednarodnimi sporazumi, ki so zanje veljali le, če so jih ratificirale.

Zdaj je razmerje podobno razmerju med pravnim redom zvezne države in pravnim redom zvezne enote, temelji pa na treh temeljnih načelih: načelo avtonomnosti, primarnosti (supremacije) in neposredne učinkovitosti. Ta načela so v celoti veljala za pravni red vseh treh skupnosti, od uvedbe tristebne zgradbe dalje pa je bilo treba ločiti skupnostno in unijsko pravo, kjer so ta načela veljala le skupnostno, ne pa tudi za unijsko pravo, ki je še naprej temeljilo na mednarodnem pravu. Lizbonska pogodba je načela razširila na celotno pravo EU.

### **5.1. Načelo avtonomnosti**

Pomeni, da je pravni red Evropske skupnosti samostojen, nastaja in se razvija neodvisno od pravnih sistemov držav članic. Evropsko pravo vpliva na pravne sisteme držav članic, avtonomnost pa pomeni tudi, da veljavnost prava ni odvisna od pravnih sistemov članic.

Avtonomnost evropskega pravnega reda je posledica trajnega prenosa dela suverenih pravic z držav članic na Evropsko skupnost. Države članice imajo še vedno odločilo besedo pri oblikovanju primarnega prava (prenos suverenosti na Skupnost), ko pa pride do prenosa, pa je nadaljnji razvoj prava neodvisen od članic. Pravo, ki izhaja iz ustanovitvenih pogodb, pomeni neodvisen vir prava in o njegovi veljavnosti je mogoče odločati le na podlagi njegovih lastnih načel. Evropsko pravo je neodvisen vir prava in ga ni mogoče spreminjati s pravili pravnih redov držav članic.

Na drugi strani pa je evropsko pravo v celoti odvisno od zakonodajnih pristojnosti EU. Pravni red EU je avtonomen v razmerju do držav članic, ne pa v razmerju do primarnega prava, ki vsebuje njegove pravne temelje in okvire. Evropsko pravo se sprejema z večinskim sistemom, kar pomeni, da skupnostno pravo velja tudi v državah, ki se z odločitvijo niso strinjale. Pomemben vidik načela avtonomnosti je tudi samostojnost pri vsebinskem razvoju skupnostnega prava pred sodne razlage, saj pravo Skupnosti avtoritativno in dokončno razlaga Sodišče EU.

Čeprav evropsko pravo v marsičem temelji na enakih pravnih pristopih kot pravni sistemi članic, pa imajo ti pristopi v pravu EU avtonomen pomen, ki se vsebinsko lahko prekriva z njihovim pomenom v članicah, vendar jih Sodišče razvija avtonomno in se ne ozira vselej na pravne rede članic. Uporaba enakih pravih izrazov in kategorij kot veljajo v pravih držav članic, še ne pomeni tudi, da imajo povsem enako vsebino. Večinoma jo sicer imajo, vendar je Sodišče zaradi posebne pravne narave EU nekaterim med njimi opredelilo nekoliko drugačno vsebino.

To načelo je vzpostavilo Sodišče EU že **leta 1963 v zadevi Van Gend & Loos**, kjer je zapisalo, da Skupnost predstavlja nov pravni red mednarodnega prava, v dobro katerega so države članice omejile svoje suverene pravice na določenih področjih in katerega subjekti so države in njihovi državljani. Neodvisno od zakonodaj članic, skupnostno pravo nalaga posameznikom obveznosti in jim priznava pravice, ki postanejo del njihove pravne dediščine.

### **5.2. Načelo primarnosti**

Razrešuje vprašanje, katero pravo naj se uporabi v konkretnem primeru, če si evropsko pravo in pravo države nasprotujeta. Gre za pravni položaj, v katerem je neko pravno razmerje urejeno z evropskim pravom, hkrati pa tudi s predpisom države članice (na različen način). Evropsko sodišče je zavzelo stališče, da ima evropsko pravo prednost pred pravom članic, celo pred ustavnim pravom članice, vključno s temeljnimi ČPIS. Država se ne more sklicevati niti na svojo ustavo, da bi s tem upravičila kršitev evropskega prava, kar pomeni, da vsak akt EU prevlada pred najvišjimi ustavnimi pravili članic. To je paradoks evropskega pravnega reda, v katerem



lahko države preprečijo sprejem pogodb, morajo pa se pokoriti predpisom, ki jih sprejmejo organi EU na podlagi teh pogodb. Države obvladujejo primarno pravo, morajo pa se podrediti sekundarnemu.

Načelo primarnosti pomeni, da ima evropsko pravo v vsakem primeru prednost pred pravom članic (v konfliktu je močnejše evropsko pravo). Supremacija evropskega prava v razmerju do državnega prava izhaja iz primarnega evropskega prava. Države imajo dolžnost, da ne sprejemajo predpisov, ki bi nasprotovali prej sprejetemu evropskemu predpisu, sicer bi kršile evropsko pravo in bile kaznovane s strani Sodišča EU.

Sodišče je zavzelo stališče, da mora vsako sodišče članice pri sojenju v celoti uporabljati pravo Skupnosti in varovati pravice, ki jih to daje posameznikom, in ne sme uporabiti domačega prava, ki je z njim v nasprotju. Ta dolžnost se nanaša na vsak oblastni organ, ki odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov, in izhaja predvsem iz načela lojalnega delovanja (ravnanja v dobri veri).

Načelo primarnosti velja ne glede na to, kateri akt (evropski ali državni) je bil prej sprejet, zato med evropskim in državnim pravom ne velja načelo »kasnejši zakon razveljavlja prejšnjega«. Tudi načelo »specialni zakon razveljavlja splošnejšega« ne velja. Načelo ne pomeni, da je nacionalni predpis razveljavljen, ampak le, da se ne sme uporabljati v razmerjih, ki spadajo pod režim evropskega prava.

To načelo je sodišče razvilo že leta 1964 (zadeva **Costa/ENEL**), kjer je zavzelo stališče, po katerem evropskega prava kot neodvisnega pravnega vira zaradi njegove posebne in izvirne narave ni mogoče razveljaviti z domačimi akti. Sodišče je menilo, da bi bila z razveljavitvijo evropskega pravnega akta s strani pravnega akta članice prizadeta temeljna narava evropskega prava in bi bil pod vprašaj postavljen sam pravni temelj, na katerem Skupnost obstaja.

Pravne posledice načela primarnosti je Sodišče natančneje razložilo v zadevi **Simmenthal iz leta 1987**. Tu je Sodišče sprejelo stališče, da načelo primarnosti prava Skupnosti pomeni, da je razmerje med primarnim pravom in pravnimi akti organov EU na eni strani ter notranjim državnim pravom na drugi tako, da so določbe notranjega prava avtomatično neuporabljive, če nasprotujejo pravu Skupnosti. Obenem pa države ne smejo sprejemati novih notranjih aktov, ki si nasprotovali skupnostnemu pravu. Če tak akt vendarle obstaja, pa se ne sme uporabljati.

### **5.3. Načelo neposredne učinkovitosti**

Za posameznika pomeni konkretno in praktično izpeljavo načela primarnosti. Neposredna učinkovitost pomeni, da evropsko pravo deluje neposredno na subjekte v državah članicah, ne da bi bilo za njegovo uveljavitev potrebno kako dejanje organov članice (ni potrebna ratifikacija ali kako drugo dejanje za potrditev mednarodne pogodbe). Pri teh aktih sploh ne gre za mednarodne pogodbe, ampak za specifične pravne akte. Evropsko pravo ustvarja pravice za posameznike, ki jih lahko na tej podlagi neposredno uveljavljajo nasproti državnim organom. Neposredna učinkovitost se nanaša na vprašanje, ali je vsebina predpisa tako konkretno določena, da za posameznike in državo ustvarja jasno določene pravice in dolžnosti, na katere se lahko sklicujejo v postopkih pred domačimi organi.

Pogoji za neposredno učinkovitost (to so: jasnost, nepogojnost določbe in odsotnost diskrecijskih možnosti države) so načelno enaki za določbe ustanovitvenih pogodb in akte sekundarnega prava (uredbe; za direktivne dodatni pogoji). Ko Sodišče ugotovi, da ima določba neposredni učinek, pomeni, da se lahko posameznik nanjo sklicuje v razmerju do institucij Skupnosti, do državnih organov (**vertikalni neposredni učinek**) in v razmerju do drugih posameznikov (**horizontalni neposredni učinek**).

Kadar je **uredba** neposredno učinkovita, jo lahko posameznik uveljavi proti organom in posameznikom, kadar pa ni neposredno učinkovita, pa je ni mogoče uporabiti kot neposredno podlago za konkretno odločitev. **Direktive** so namenjene izvajanju načela subsidiarnosti, ampak praviloma niso neposredno uporabljive v članicah. Direktive načeloma državam puščajo določeno prosto presojo glede oblik in metod implementacije. Običajno direktiva predvideva rok, v katerem jo mora država prenesti v notranje pravo, zato posameznik do poteka ne more uveljaviti pravic, ki mu jih priznava direktiva. V nekaterih primerih tudi direktive učinkujejo neposredno – kadar je pravna ureditev, ki jo vsebuje direktiva, dovolj jasna in določna. Pogoj za neposredno veljavnost je, da je že potekel rok za njen prenos v notranje pravo. Za **sklepe** velja načelo primarnosti – državni organi ne smejo uporabiti domačega prava, ki bi kakorkoli preprečevali izvršitev sklepa. Sklepi imajo lahko tudi neposredni učinek in sicer za tiste subjekte, na katere niso izrecno naslovljeni. Sklep je neposredno učinkovit, če je jasen, nepogojen in če je potekel morebitni rok za njegovo izvršitev. Za **mednarodne pogodbe** v celoti velja načelo primarnosti pred nacionalnim pravom. Države morajo upoštevati te pogodbe ne glede na določbe notranjega prava.

Po ureditvi pred Lizbonsko pogodbo v drugem in tretjem stebru EU nista veljali načeli primarnosti in neposredne učinkovitosti. V tretjem stebru je pogodba celo izrecno določala, da okvirni sklepi in sklepi nimajo neposrednega učinka.

Stališče, da lahko posamezniki pridobivajo pravice neposredno na podlagi prava Skupnosti, je Sodišče zavzelo leta 1963 v zadevi **Van Gend & Loos**, kjer je ugotovilo, da že iz skupnostnega prava izhaja, da je namen tega prava posameznikom priznati pravice, ki so del njihove pravne dediščine. Neposredno so lahko učinkovite tiste določbe, v katerih je to izrecno določeno, in tudi tiste, iz katerih izhajajo jasno opredeljene pravice in obveznosti za posameznike in državo.

## II. TEMELJNE ZNAČILNOSTI USTAVNE UREDITVE EVROPSKE UNIJE

### 1. Konstitucionalizacija Evropske unije

Konstitucionalizem je zgodovinsko nastal kot zahteva po omejitvi absolutne vladarjeve oblasti, ker je vladar personificiral državno oblast. Sodobni konstitucionalizem se ne ukvarja več z vprašanjem, kdo vlada, ampak kako vlada. Ideja konstitucionalizma je povezana z idejo o suverenosti ljudstva, po kateri vsa oblast izvira iz ljudstva in se izvaja v njegovem imenu, je demokratično izvoljena, politični funkcionarji so odgovorni ljudstvu in so zamenljivi. Konstitucionalizem je v sodobni državi povezan tudi z demokracijo in z idejo pravne države.

Pravni vidiki konstitucionalizma se kažejo predvsem v obstoju ustave kot najvišjega pravnega akta, s katerim morajo biti v skladu vsi drugi pravni akti. Pravna ureditev delovanje državne oblasti preprečuje njeno zlorabo in omogoča predvidljivost njenega delovanja. Temeljni steber, na katerem temelji konstitucionalizem, je avtoriteta ustave, velja pa tudi nasprotno – obstoj ustave še ne zagotavlja konstitucionalizma.

Uresničenje ideje konstitucionalizma je za EU nujno, saj ima v rokah pomembno oblast. Sprejem ustave je pomemben tudi zaradi ustavne garancije ČPIS ter zaradi avtoritativne in zanesljive določitve njenih pristojnosti v razmerju do članic.

Ali EU že ima ustavo ali ne? Večinoma velja, da ustanovitvene pogodbe že pomenijo ustavno ureditev, ker vzpostavljajo institucionalno zgradbo EU in določajo način njenega delovanja. Internacionalisti trdijo, da gre le za mednarodno organizacijo, ki temelji na mednarodnih pogodbah, konstitucionalisti pa trdijo, da je pravni red EU primerljiv s pravnim redom (zvezne) države.

Med prvimi osnutki za evropsko ustavo je bil Spinellijev (1984), ki je nastal na pobudo EP in je želel okrepiti njegovo vlogo. Pomemben je tudi Hermanov osnutek (1994), ki je pomenil korak k federalizaciji in ustavnemu varstvu ČP. Leta 2000 pa je študijo o tem pripravil Center R. Schumana, ki je predlagal reorganizacijo pogodb in njihovo kodifikacijo v obliki Temeljne pogodbe o EU. Leta 2002 je Zveza evropskih federalistov izdelala prispevke za Konvencijo o prihodnosti Evrope, ki je predlagala sprejem prave federalne ustave. Leta 2001 je bila sprejeta Laekenska deklaracija, ki izpostavlja dva ključna problema širitve EU. Prvi problem se nanaša na demokratični deficit – EU mora postati bolj demokratična, transparentna in učinkovita, zato je treba okrepiti demokratično legitimnost že obstoječih institucij ter jih približati državljanom. Drugi problem se nanaša na vprašanje organizacije in delovanje EU – deklaracija poudarja, da sta potrebni boljše delitev in določitev pristojnosti v EU (potreba po bolj transparentni razdelitvi pristojnosti med EU in članicami). Najpomembnejši del Laekenske deklaracije se nanaša na evropsko ustavo, saj naj bi bila poenostavitev ustanovitvenih pogodb nujna za zagotovitev večje transparentnosti.

**Proces konstitucionalizacije EU:** EU se je spreminjala od mednarodne do naddržavne organizacije, krepili so se elementi ustavne ureditve. Močno se je povečal obseg pravil ustavne narave, ki tvorijo korpus ustavnega prava EU. Konstitucionalizacija EU je izreden in dolgotrajen proces, v katerem so se pogodbe razvile v vertikalno integriran pravni sistem, ki podeljuje iztožljive pravice in dolžnosti vsem pravnim osebam in entitetam v prostoru, kjer velja pravo EU. Dejstvo, da Evropska ustava ni bila ratificirana, ni prekinilo procesa konstitucionalizacije EU. Lizbonska pogodba vsebinsko ohranja pravno urejanje ustavnih vprašanj v mednarodnih pogodbah, hkrati pa je povzela večino rešitev iz Ustave. Pomemben korak k procesu konstitucionalizacije EU je to, da je Listina o temeljnih pravicah dobila pravno veljavo.

## **2. Ustava Evropske unije**

### **2.1. Splošno**

Ustava je pravni in politični dokument, ki ima za vsako državo poseben pomen, saj je temelj in vrh njenega pravnega reda ter usmerjevalec političnega življenja. Je nek družbeni dogovor, ki je odsev svojega časa in hkrati zaveza za prihodnje družbeno sobivanje. Zagotavlja naj bi temeljne okvire razvoja in pravila pravnega urejanja ter državnega delovanja.

EU doslej ni imela ustave v formalnem pomenu. Materija ustave v formalnem pomenu je hkrati materija ustave v materialnem pomenu, nasprotno pa to ne velja. Ustava v formalnem pomenu praviloma obsega le najpomembnejši del ustave v materialnem pomenu.

### **2.2. Ustava v vsebinskem (materialnem) pomenu**

Pravni temelj EU so mednarodne pogodbe. V EU je ustavna materija vsebovana v različnih pravnih aktih, ki urejajo tudi zelo konkretna in praktična vprašanja. Ustavne norme so pretežno vsebovane v primarni zakonodaji (v pogodbah, ki urejajo organizacijo in delovanje EU). V glavnem se je uveljavilo prepričanje, da EU že ima nekakšno ustavo, ki pa je sicer precej drugačna od ustave države. EU ima (po večinskem mnenju) ustavno ureditev, ki nima oblike ustave, vendar vsebinsko in formalno ustreza vlogi, ki jo ima v državi ustava. EU ima ustavo v materialnem pomenu (gre za vsebino norm, ki imajo ustavni pomen, ne glede na njihovo obliko). Pravna zgradba EU je zgrajena podobno kot pravna zgradba države, kar pomeni tudi, da so pravni viri ustavnega prava EU podobni pravnim virom ustavnega prava države.

Veljavno ustavo EU v materialnem pomenu tvorijo predvsem ustanovitvene pogodbe, ki celo delno ustrezajo ustavi v formalnem pomenu, saj so pisani dokumenti, postopek njihovega sprejemanja je zahtevnejši in imajo najvišjo pravno veljavo v pravnem redu EU. Vendar pa ne gre za državo, ampak za posebno skupnost –

ustava EU se razlikuje od ustav držav po načinu njenega sprejemanja in spreminjanja. Ustavna ureditev EU se spreminja po postopku, ki zahteva soglasje vseh članic, kljub temu pa se pogodbe spreminjajo dokaj pogosto in prinašajo s seboj vsebinsko pomembne spremembe ustavne ureditve EU.

Ustava EU se glede vsebine razlikuje od sodobnih ustav, saj do nedavnega ni imela pravne ureditve ČPIS, ampak le Listino, ki je nato z Lizbonsko pogodbo dobila pravno veljavo in se povzdignila na ustavno raven. Ustavna zgradba EU je zgrajena na sodobnih načelih (svoboda, demokracija, pravice človeka, pravna država). EU je zgrajena na ustavnih vrednotah članic in na specifičnih vrednotah Unije; obstaja visoka stopnja skupne tradicije in značilnosti, ki so del skupnega razvoja (delitev oblasti, pravna država, demokracija, varstvo ČPIS).

### **2.3. Ustava v formalnem pomenu**

Ustava pomeni temeljno garancijo položaja posameznika v razmerju do oblasti in demokratično omejitev oblasti. Sprejem ustave v formalnem pomenu je pomemben z vidika pravne varnosti članic in subjektov EU. Ustava je pomembna glede svoje vsebine, oblike in pravnih lastnosti, kar ji omogoča izhodišče in temelj delovanja. Zaradi hibridne narave EU, njena ustava ne more biti enaka kot ustava države. Ustava EU večinoma sledi ciljem sodobne ustave – ustava naj bo kratka, splošna, zgoščena, pregledna. Evropska ustava se razlikuje od nacionalnih ustav tudi po svoji ustavni legitimnosti. V državi izhaja oblast iz suverenosti ljudstva, kar se kaže v načinu sprejemanja ustave (ljudstvo na referendumu ali predstavniško telo). Ustava pa je povezana tudi s pojmom suverenosti države, ki nujno vključuje tudi pravico države, da sama sprejme lastno ustavo. Ustava EU je lahko sprejeta in se lahko spreminja le kot mednarodna pogodba, vendar to ne vpliva na njeno vsebino. Z materialnega vidika gre za ustavo, s formalnega (procesnega) pa za mednarodno pogodbo.

Evropska ustava vsebuje preambulo ter besedilo ustave – v obeh delih so zajete vrednote in cilji družbe; z vidika ustavnega prava gre za izrazito programske norme, kar Ustavo razlikuje od večine sodobnih ustav. Normativno besedilo Ustave je sestavljeno iz **štirih delov**: prvi trije urejajo vsebine ustavne ureditve EU, zadnji pa splošne in končne določbe. **Prvi del** obravnava temeljna izhodišča in načela delovanja EU ter organizacijo njene oblasti. **Drugi del** vsebuje Listino EU o temeljnih pravicah. To poglavje se začne s preambulo; ustavna ureditev ČP obsega več kot 30 členov. **Tretji del** nosi naslov Politike in delovanje EU (obsega člene od 115 do 436) in konkretizira določbe prvega dela ter izraža pragmatično naravo EU.

Pravna narava Evropske ustave je ostala nespremenjena, največja pravna razlika je v ureditvi ČPIS, ki jo vsebuje Ustava. Novosti so tudi bolj jasna ureditev delitve oblasti in krepitev položaja EP ter poenostavitev zakonodajnih postopkov in uvedba dveh novih organov: predsednika ES in ministra za zunanje zadeve.

### **2.4. Viri ustavnega prava Evropske unije**

Najpomembnejši vir je ustava (v formalnem pomenu), poleg ustave so vir tudi zakoni, izjemoma še podzakonski akti, ki urejajo ustavno materijo. Vir ustavnega prava so lahko tudi sodbe sodišč (zlasti US) in ustavni običaji, ki pa jih praviloma ne štejemo med vire ustavnega prava. Čeprav EU ni federacija, bi lahko za konstitutivni del njenega ustavnega prava šteli tudi ustavna prava njenih članic. Od večine držav se ustavno pravo EU razlikuje v tem, da ne vsebuje ustave v formalnem pomenu, ampak so njeno ustavo (v materialnem pomenu) ves čas tvorile predvsem ustanovitvene pogodbe. Ustavno pravo EU kljub temu ni izvedeno le iz ustavnih prav članic, ampak zajema tudi pravne akte, ki nastajajo v okviru EU, ker jih sprejemajo njeni organi, kar izhaja iz načela avtonomnosti prava EU, ki ga sprejemajo njeni organi po njenih procedurah s samostojno veljavnostjo. Pogodbe o EU se razlagajo s tehnikami ustavnega prava, ker to zahteva njihova vsebina.

Od Maastrichtske do Lizbonske pogodbe je bilo treba v okviru EU posebej obravnavati pravo Evropske skupnosti (skupnostno pravo), ker lahko Evropska skupnost sprejema pravne akte, ki imajo neposredne učinke v članicah (načelo primarnosti). Na področjih, ki so v pristojnosti Evropske skupnosti, pravno urejanje pripada institucijam EU (načelo avtonomnosti). Teh razlik zdaj formalno ni več, vendar sta vloga in položaj avtonomnosti prava EU še vedno močnejša v okviru bivšega prvega kot drugega in tretjega stebra.

Viri ustavne ureditve EU so tisti pravni akti EU, ki urejajo zadeve ustavnega pomena. Pravni akti EU se razlikujejo od pravnih aktov, ki jih sprejema država (to velja za primarno in sekundarno pravo). Pogodbe imajo pomen ustavnega akta, a se po obliki (pisane so kot mednarodne pogodbe in ne kot ustava, niso kodificirane) in vsebini (poleg norm ustavnega prava vsebujejo tudi zakonske ali celo nižje norme) razlikujejo od ustave neke države.

Sestava virov ustavnega prava EU je bolj zapletena kot viri ustavnega prava neke države. Viri sicer tvorijo pravni red, ampak le toliko, kolikor urejajo zadeve ustavnega pomena. Ti viri so: primarna in sekundarna zakonodaja, mednarodni sporazumi, sodna praksa, običaji in splošna pravna načela.

Pravne vire EU delimo na primarne in sekundarne. Primarni: ustanovitvene pogodbe, njihove spremembe in dopolnitve ter pristopne pogodbe. Sekundarni: akti, ki jih sprejemajo organi EU, mednarodni sporazumi, ki jih EU sklene s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, pravni običaji, splošna načela, judikatura. Pomemben vir so tudi ustavni običaji. Primarno zakonodajo lahko primerjamo z ustavo države, sekundarno pa z zakoni in podzakonskimi akti.

Sodišče Evropskih skupnosti sprejema sodbe in v veliki meri deluje kot nekakšno ustavno sodišče ter je pogosto najpomembnejši tvorec ustavnega prava EU. Sodišče ni politični, ampak strokovni organ.

Evropska ustava v glavnem ustreza ustavi v formalnem pomenu – je pisan, enovit akt z najvišjo pravno veljavo, sprejet po posebnem postopku. Ustava je približala ureditev EU ustavni ureditvi države (posebej zvezne). Po Lizbonski pogodbi pravna ureditev EU ostaja še naprej dokaj neurejena, notranje neusklajena in pogosto protislovna ter netransparentna. Norme ustavnega značaja in pomena so vsebovane predvsem v Pogodbi o EU, v Pogodbi o delovanju EU pa gre predvsem za izvedene norme, ki pa imajo pogosto tudi ustavni značaj. Pomemben vir ustavnega prava je tudi Listina o temeljnih pravicah.

### **3. Razmerje med ustavnim pravom Evropske unije in ustavnimi pravi držav članic**

Ustavne ureditve članic imajo veliko skupnega, hkrati pa se med seboj pomembno razlikujejo. Kljub razlikam pa je pomembno dejstvo, da ima ustavno pravo v Evropi nekatere značilnosti, ki ga ločijo od drugih držav v svetu. Te značilnosti so plod sorodnega razvoja ustavnega prava evropskih držav. Modele ustav posameznih držav EU lahko razdelimo na britanski model in kontinentalni evropski model.

Zasnova evropske integracije je nujno zahtevala približevanje skupnih standardov, vendar ob upoštevanju razlik, ki so veljale med državami. Na razvoj ustavnih ureditev sta po drugi svetovni vojni vplivala predvsem dva združevalna procesa: nastanek EGS in nastanek Sveta Evrope. Delovanje Sveta Evrope ni neposredno posegalo v ustavne ureditve članic, vendar pa je s sprejemom Konvencije o ČP in vzpostavitvijo Evropskega sodišča za ČP vzpostavilo pravne standarde, ki vplivajo na delovanje ustavnih institucij v članicah. Bolj posredno so na ustavni razvoj članic vplivali tudi dokumenti Sveta Evrope na drugih področjih.

Na drugi strani ima ustavna ureditev EU neposredne učinke tudi na ustavno pravo članic do preobrazbe v EU so članice krepile EGS vključevale v delovanje domače ustavne ureditve, kmalu zatem pa je stekel zanesljiv proces medsebojnega približevanja ustavnih ureditev v članicah Skupnosti. Odtlej je prihajalo v nekaterih

članicah tudi do spreminjanja ustav, kar se je najbolj neposredno pokazalo po sprejemu Maastrichtske pogodbe, ko je mnogo članic v svojih ustavah vzpostavilo ustavni most do EU (predvsem prenos suverenosti). Taki premiki so nujni za delovanje in razvoj EU, saj je treba vzpostaviti med članicami in EU ustavne odnose. V nekaterih ustavah je ta povezana posredna, ponekod celo neposredna, do tega, da nekatere ustave govorijo kar o tem, da je razvoj EU cilj države. Pri tem pojavu gre za konstitucionalizacijo EU na ravni prava članic. Ustavno pravo EU s tega vidika temelji na ustavnih pravih članic. Globlji vpliv na ustavno pravo članic ima dejstvo, da je ustavni red EU spremenil odnos med državo in ljudstvom. Ustavna ureditev EU vse manj deluje le v okvirih zgradbe in delovanja EU, saj ima tudi neposreden vpliv na ustavne ureditve članic, kar je neposredno povezano s krepitvijo naddržavne narave EU. Članice vse bolj prihajajo v položaj, ki je odoben položaju federalne enote v zvezni državi, kljub njihovi formalni suverenosti.

Proces vplivanja deluje na obe strani. Ustavna zgradba EU je oblikovana neposredno po vzoru ustavnih ureditev v Evropi, kjer prevladuje vpliv kontinentalnih ustavnih ureditev, vpliv anglosaških pa se kaže predvsem v delovanju najvišjega sodišča EU.

## 4. Načela ustavne ureditve

### 4.1. Splošno

V sodobnih ustavah so nosilni del ustavne ureditve. Ustavna ureditev EU vsebuje nekatera načela že v ustanovitvenih pogodbah, druga je razvila sodna praksa Sodišča Evropskih skupnosti. Ustavna načela EU izhajajo iz vrednot in ciljev, na katerih temelji, vsebovana pa so v Evropski ustavi, v največji meri v njenem uvodnem delu. Za razmerje med EU in članicami je pomembno **načelo supremacije**. Ustava izrecno zagotavlja **varstvo človekovih pravic**. **Načelo subsidiarnosti** se na ustavni ravni še določneje kaže kot presumpcija pristojnosti v korist članic. Pomembno je tudi **načelo enakosti držav članic** in hkrati **načelo državne integritete članic** ter **načelo lojalnega sodelovanja** med EU in članicami. Pomembna pa je tudi **dolžnost članic, da uresničujejo svoje obveznosti, ki izhajajo iz pravnega reda EU**.

### 4.2. Posamezna načela

Evropsko sodišče je razvilo ustavna načela, med katera štejemo zlasti: načelo spoštovanja temeljnih pravic, subsidiarnosti, sorazmernosti, nediskriminacije, transparentnosti. Ta načela so izraz posebne narave EU ter rezultat vpliva ustavnega prava držav na pravni red EU oz. vdor vanj.

**a) Spoštovanje temeljnih ČP:** Sprva se pravna ureditev ni ukvarjala s ČPIS, saj je bil prvotni namen le sodelovanje in povezovanje. Ne glede na to je Evropsko sodišče uveljavljalo različne oblike varstva ČP – vzpostavitev splošnega načela varstva ČPIS. Nekatere pravice (krepitev gospodarskega sodelovanja: svobodni pretok kapitala, storitev, ljudi) so bile zagotovljene že s pogodbami. Kasneje je prišlo do uvedbe političnih pravic, kjer je bila najpomembnejša Maastrichtska pogodba, ki je uvedla državljanstvo EU in izvrševanje volilne pravice.

**b) Načelo subsidiarnosti** se je uveljavilo znotraj EU, nanaša se na področje deljene pristojnosti med EU in članicami. EU deluje le na tistih področjih, kjer lahko najbolj učinkovito izvaja svoje pristojnosti in dosega najboljše učinke. Je temeljna podlaga in merilo za razdelitev oblasti. Pristojnosti EU se krepijo na račun članic. Obseg pristojnosti je v praksi težko natančno določiti, zato je EU svoje pristojnosti pogosto izvajala preveč ekstenzivno, zato je bilo uvedeno načelo subsidiarnosti kot merilo za izvajanje pristojnosti EU. EU na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le, če in koliko države ne morejo zadovoljivo doseči ciljev in jih EU lažje doseže. Za uporabo nekega ukrepa EU morata biti izpolnjena oba pogoja – gre za izpolnjevanje merila decentralizacije in učinkovitosti. Načelo se uporablja

v dveh oblikah oz. pomenih: (1) omogoča presojo, ali gre v konkretnem primeru za pristojnosti EU ali članic; (2) splošno načelo za določanje razmerja med EU in članicami, ki je podlaga za odločanje glede pristojnosti. Načelo je hkrati izraz ideje, da mora EU upoštevati razlike med članicami in njihovo specifično kulturo.

**c) Načelo sorazmernosti** je splošno pravno načelo glede delovanja državne oblasti v pravni državi, ki zahteva, da oblast ukrepa le toliko in tako, da je v danem položaju ukrep nujno potreben. Načelo prepoveduje čezmerno ukrepanje, čeprav temelji na jasno določeni pristojnosti. Velja za ukrepe članic in za ukrepe EU, njihovo skladnost pa presoja Sodišče. Načelo sorazmernosti je vsebinsko povezano z načelom subsidiarnosti, vendar se načelo sorazmernosti uporablja tudi na področjih izključne pristojnosti EU, na drugi strani pa velja tudi v nasprotni smeri, saj veže tudi članice pri upoštevanju prava EU.

**č) Načelo nediskriminacije** je navzoče v pravnem redu EU že od začetka. Načelo enakopravnosti je tudi v Pogodbah izrecno določeno kot eno temeljnih načel – Svet lahko sprejme ustrezne ukrepe v boju proti razlikovanju. Poudarjeno je tudi v Listini o temeljnih pravicah – enakost pred zakonom.

**d) Načelo transparentnosti (preglednosti)** zahteva jasno, pregledno in javno delovanje EU. Vsebinsko in funkcionalno je povezano z načelom pravne države, saj gre predvsem za zahtevo po odločanju organov EU, na javnih zasedanjih in sejah, pravico do informacij javnega značaja in dostopa do dokumentov. Odprtost, preglednost in dostopnost delovanja organov EU so bistvenega pomena za demokratičnost.

**e) Državljanstvo EU:** izrecno je določeno, da so vsi državljani članic tudi državljani EU. Državljanstvo EU se pridruži nacionalnemu in ga ne nadomesti, kar pomeni, da je državljanstvo države primarno. Državljanji EU imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah, s čimer se Pogodbi neposredno obračata na državljane.

## **5. Elementi konfederalizma in federalizma v ustavni ureditvi Evropske unije**

### **5.1. Ustavnopravna narava Evropske unije**

EU ima dvojno pravno naravo: je tvorba mednarodnega prava in hkrati naddržavna tvorba. Pravne narave EU ni mogoče v celoti obrazložiti niti s kategorijami mednarodnega prava niti z ustavno materijo o federalizmu.

### **5.2. Temeljne značilnosti federacije in konfederacije**

**Federacija ali zvezna država** je država, ki jo tvorijo zveza in njene zvezne enote. Je sestavljena država in ima dvojno organizacijo oblasti. Federalnim enotam omogoča veliko samostojnosti, obenem pa prek zvezne oblasti zagotavlja uresničevanje skupnih interesov prebivalcev celotne zveze. Zvezna ureditev je združitev dveh načel: relativne državnopravne samostojnosti federalnih enot in skupne državne zgradbe. Navzven nastopa kot enoten subjekt, federalne enote nima lastne mednarodnopravne subjektivitete. Podlaga za federativno državno ureditev je zveza ustava, ki razmejuje pristojnosti med zvezo in enotami. Zvezni državi pripada pristojnost o pristojnosti, članice federacije pa nimajo pravice so nulifikacije in secesije, vendar pa imajo neposredno vlogo pri spreminjanju zvezne ustave. Funkcije oblasti opravljajo skupaj zveza in enote, vendar pa gre za razdelitev oblasti med njimi (vertikalna delitev oblasti) – dve ravni državne organizacije. Federacija ima tudi dva pravna reda, pri čemer mora biti pravni red enot v skladu z zveznim, ki mu je tudi podrejen. Po navadi imajo enote svoje lastne federalne ustave.

**Konfederacija** sploh ni država, ampak je zveza samostojnih držav, ki nastane z mednarodno pogodbo. Nima nobene svoje oblasti, država pa ne more biti članica več konfederacij. Ima neke trajne skupne cilje ter skupne organe – po navadi konfederalna skupščina, ki odloča o zadevah skupnega pomena in je praviloma sestavljena iz delegatov članic. V skupščini članice navadno odločajo s soglasjem, saj velja načelo enakopravnosti članic. Odločitve konfederalnih organov ne veljajo neposredno za subjekte članic, ampak šele, ko jih države prelijejo v svoj pravni red. Ni konfederalnega državljanstva, organi konfederacije niso nadrejeni organom članic, saj ima vsaka članica pravico, da se ne strinja z odločitvijo skupnega organa (pravica do nulifikacije), čemur ustreza tudi pravica, da iz izstopi iz konfederacije (pravica do secesije).

### **5.3. Konfederalni in federalni elementi v Evropski uniji**

EU ni mogoče v celoti uvrstiti niti med federacije niti med konfederacije, saj vsebuje elemente ene in druge ureditve. V času Haaškega kongresa (1948) in v prvih letih po njem se je veliko govorilo o evropski federaciji. Leta 1952 je bil pripravljen osnutek ustave, ki je vseboval vrsto federalnih značilnosti (npr. dvodomni parlament). Poznejše razmere federalizmu niso bile naklonjene, zato je ta ideja zamrla.

V svojem delovanju se za tesnejšo integracijo (federalizacijo) zavzemajo predvsem organi EU, predvsem tisti, ki so zasnovani na čim manjši odvisnosti od članic, zlasti EP, EK in Evropsko sodišče. Rezultat tega je vrsta večjih ali manjših korakov v razvoju EU h krepitvi federalnih elementov. Proces federalizacije je bolj ali manj po tiho potekal vseskozi, zlasti po letu 1970, vendar se je uveljavil le vsebinsko. Mnoge federalne elemente je sicer uvedla že Maastrichtska pogodba, pozneje tudi Amsterdamska in Pogodba iz Nice, zatem pa še Laekenska deklaracija, ki je poudarila, da je treba doseči bolj ustrezno delitev in določitev pristojnosti v EU. Ustavna pogodba ni bila uveljavljena, vendar je njene bistvene sestavine prevzela Lizbonska pogodba, ki je prav tako pomenila korak k federalizaciji.

Nekatere konfederacije se bližajo federaciji in nekatere federacije vsebujejo precej konfederalnih elementov. Za analizo ustavnopravne narave EU je treba upoštevati dosedanje kategorije, ki so se razvil v okviru dotedanjšega razvoja ustavnega prava.

**Konfederalni elementi:** EU je bila ustanovljena z mednarodno pogodbo med članicami in se tako tudi spreminja, njene članice so še vedno samostojne države; EU se financira iz finančnih prispevkov članic; nima pristojnosti o pristojnosti, čeprav si je Sodišče to pristojnost že večkrat pridržalo zase, ker avtoritativno razlaga pogodbe; EU se razlikuje od zvezne države po tem, da nima ustavodajnih pristojnosti, kot jih ima zvezna država; sestava in način odločanja Sveta, zlasti kadar odloča s soglasjem.

**Federalni elementi:** ustavna vsebina tistih norm v pogodbah, ki urejajo razmerje med EU in članicami; članice so prenesle del svoje suverenosti na organe EU, ki izdajajo celo predpise, neposredno obvezne na vsem ozemlju EU (imajo višjo veljavo od predpisov članic); EU ima svoje zakonodajne pristojnosti kot zveze v federaciji – gre za pravni položaj, ko je podoben kot v zvezni državi, ki ima dva pravna reda; položaj EP in njegove pristojnosti kot enega izmed glavnih zakonodajnih dejavnikov; določanje pristojnosti EU še vedno ostaja v rokah članic; pogodbe se razlagajo v okviru EU; evropsko državljanstvo.

Ureditev, kjer so navzoči federalni in konfederalni elementi, ima prednosti in slabosti. **Prednosti:** ohranitev dela suverenost in neposrednega vpliva članic na odločanje; **slabosti:** demokratični deficit, neučinkovito odločanje in nejasna razporeditev pristojnosti.

## **6. Ureditev pristojnosti Evropske unije**

### **6.1. Splošno**

Pristojnost je pravni izraz in opredelitev dela državne oblasti, ki daje nosilcu pristojnosti pravico in dolžnost, da izvaja del državne oblasti. Organizacija in delovanje EU sta nadvse podobna zvezni državi.

### **6.2. Razmejitev pristojnosti**

Dosedanja ureditev EU ne vsebuje sistematične razmejitve med pristojnostmi EU in pristojnostmi članic. Pristojnosti so določene le s posameznimi pogodbami na posameznih področjih, na katerih deluje EU, v obliki omejenega posamičnega pooblastila. EU ima le tiste pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle članice, vse druge pa obdržijo članice same (domneva pristojnosti v korist članic). Pravna ureditev pristojnosti EU je



nesistematična, nejasna in nepregledna, kar je posledica dvojne narave EU. Sedanja ureditev daje članicam slabša pravna jamstva za njihov položaj v razmerju do pristojnosti EU.

Ustavna ureditev pristojnosti temelji na načelih, kot so veljala že doslej oz. jih je razvilo Sodišče Evropskih skupnosti. Po Ustavi se pristojnosti delijo na: izključne, deljene in podporne (usklajevalne, dopolnilne). Ustava opredeljuje tudi vsebino in meje posameznih vrst pristojnosti.

Lizbonska pogodba določa temeljna načela za odnose med EU in članicami, med katerimi je temeljno načelo, da članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama dodeljene EU. EU spoštuje enakost držav in njihovo nacionalno identiteto, njihove temeljne državne funkcije. Nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake članice. EU in članice se na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo. Sama ureditev pristojnosti temelji na načelu prenosa pristojnosti, subsidiarnosti in sorazmernosti.

EU po Lizbonski pogodbi nima izvirnih pristojnosti, ampak le izvedene. Pristojnost o pristojnosti ostaja v domeni članic, EU pa lahko deluje le v mejah pristojnosti, ki so določene s Pogodbama – vse druge pristojnosti obdržijo članice. Za razmejitev pristojnosti EU velja načelo prenosa pristojnosti. Zagotovljene so oblike nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v obliki politične (izvajajo organi EU in članice) in sodne kontrole (Sodišče EU). Za izvajanje pristojnosti EU je pomembno tudi načelo sodelovanja držav, po katerem so članice dolžne sprejeti vse ukrepe, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe ali so posledica ukrepov EU (pozitivna obveznost) in se dolžne vzdržati ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev pogodbe (negativna obveznost). Izvajanje pristojnosti EU je omejeno tudi z načelom upoštevanja nacionalne identitete članic oz. njihove državne ureditve. Gre za načelo, ki naj bi preprečevalo EU poseganje v pristojnosti, ki so v domeni članic. Pri tem sta pomembna tudi načelo prevlade oz. vrhovnosti (supremacije) prava EU nad pravom članic in načelo »nacionalnega izvajanja«, po katerem predpisov EU ne uresničujejo njeni organi, ampak organi članic.

### **6.3. Pristojnosti Evropske unije**

Natančneje ureja merila za razmejitev pristojnosti in način njihovega izvajanja Pogodba o delovanju EU. Pristojnosti EU so določene v Pogodbah kot izrecne (eksplicitne) pristojnosti (tiste, ki so zapisane v Pogodbah). Sodišče Evropskih skupnosti pa je razvilo teorijo izvedenih oz. domnevnih (implicitnih) pristojnosti, ki izhajajo iz drugih pogodb in aktov EU.

Pristojnosti delimo na izključne in deljene (skupne), širše pa tudi na dodatne (komplementarne). **Izključne pristojnosti** so določene taksativno in brez rezervne klavzule. To so: carinska unija, določitev pravil o konkurenci za delovanje notranjega trga, monetarna politika članic, katerih valuta je evro, ohranjanje morskih virov v okviru skupne ribiške politike in skupna trgovska politika. EU ima izključno pristojnost tudi za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je to predvideno v zakonodajnem aktu EU. Pri izključnih pristojnostih gre za zadeve, ki jih urejajo le organi EU, ki ta področja urejajo v celoti in popolno. Članice na tu nimajo nobenih pristojnosti in lahko v okviru tega delujejo le po pooblastilu EU (delegirane pristojnosti) ali za izvajanje aktov EU (izvršilni akti). Gre za tisti del suverenih pravic, ki so jih države članice prenesle na EU. **Deljene pristojnosti:** Gre za konkurenčne oz. paralelne pristojnosti, ki članicam dovoljujejo urejanje zadev vse dotlej, dokler jih ne uredi EU. Lahko pa jih ponovno uredijo, če bi se EU odločila, da teh pristojnosti ne bo več izvajala. Te pristojnosti so določene eksemplifikativno. To so: notranji trg, socialna politika, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, kmetijstvo in ribištvo (razen ohranjanja virov), okolje, varstvo potrošnikov, promet, vseevropska omrežja, energijo, območje svobode, varnosti in pravice, skupno skrb za varnost s področja javnega zdravja. Na področjih raziskav, tehnološkega razvoja, veselja, razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči ima EU pristojnosti ukrepanja, vendar izvajanje teh pristojnosti ne sme ovirati članic pri izvajanju njihovih pristojnosti. Pri deljenih pristojnostih gre za zadeve, ki jih urejajo organi EU in organi članic.

**Dodatne pristojnosti** so tiste, po katerih je EU pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev članic. To so: varovanje in izboljšanje človekovega zdravja, industrija, kultura, turizem, izobraževanja, poklicno usposabljanje, mladina, šport, civilna zaščita, upravno sodelovanje. Te pristojnosti se nanašajo na področja, na katerih velja v celoti pristojnost članic.

Na področju izključnih pristojnosti se izdajajo uredbe, ki posamezna vprašanja uredijo v celoti, na področju deljenih pristojnosti pa se izdajajo direktive, ki področje uredijo le delno.

Poleg teh treh pristojnosti so še nekatere, ki so v Pogodbah posebej urejene. V Lizbonski pogodbi je ohranjena **klavzula fleksibilnosti**, kjer je določeno, da Svet na predlog Komisije in v soglasju z EP lahko sprejme ustrezne ukrepe, čeprav pooblastilo za to v Pogodbah ni predvideno, če je to potrebno zaradi uresničevanja cilje EU. Ta klavzula omogoča poseg v razmejitve pristojnosti med EU in članicami.

## **7. Demokratičnost delovanja Evropske unije**

### **7.1. Splošno**

Organizacija in delovanje EU sta zgrajena na demokratičnih temeljih, izrecno pa je to poudarjeno tudi v Lizbonski pogodbi. Temeljna naloga državne organizacije je, da organizira življenje in delovanje skupnosti na določenem ozemlju, zato mora delovati v splošno korist. V skladu z demokratičnostjo pa morajo imeti državljani možnost, da vplivajo na delovanje državne organizacije.

Čeprav EU ne izvaja enake oblasti kot država, je po svojem načinu delovanja in učinkih z njo primerljiva. Institucionalni okvir EU se razume kot sredstvo za uresničevanje interesov EU in tudi interesov njenih državljanov ter članic. Državljan v svojih rokah nimajo pravice, da spreminjajo ustavno ureditev EU. Glede izvora in temelja oblasti se EU razlikuje od držav, saj ne obstaja evropsko ljudstvo, ampak le skupek ljudstev članic EU, torej ni mogoče govoriti o ljudstvu kot suverenu. Načelo demokratičnosti izraža prepričanje o tem, da vsa oblast izvira iz ljudstva in mu pripada. Iz načela ljudske suverenosti izhaja tudi načelo demokratične države. Suverenost ljudstva je nosilno načelo demokratičnih ureditev. Neposredna demokracija se nikjer v svetu ni v popolnosti uveljavila, saj prevladuje posredna oblika, ki se v večini držav kombinira z različnimi oblikami neposredne demokracije.

### **7.2. Demokratični primanjkljaj (deficit)**

Ta problem se v EU pojavlja že dolgo, še posebej pa se je okrepil po sprejemu Enotnega evropskega akta. Ker več oblasti terja več demokratičnega nadzora, je EP sprejel posebno Deklaracijo o demokratičnem deficitu, v kateri so predlagani ukrepi, predvsem krepitev vloge EP in nacionalnih parlamentov.

Pomanjkanje demokratičnega nadzora nad oblastjo EU je povezano s pravno naravo EU. EU ima ta problem vgrajen v svoje bistvo, tako na načelni kot na praktični ravni. Na načelni ravni se kaže v tem, da oblast EU zaradi njene organizacije in delovanja ne more izhajati iz suverenosti ljudstva. Bistven element demokratične oblasti je tudi demokratično nadzorstvo nad delovanjem organov oblasti, ki se kaže predvsem v nadzoru parlamenta nad oblikovanjem in delovanjem izvršilne oblasti. Razmerja med organi EU, ki bi temeljilo na načelu delitve oblasti, ni mogoče vzpostaviti oz. je to mogoče le v omejenem obsegu. Razkorak med demokratičnim delovanjem članic in demokratičnostjo delovanje EU je vse bolj opazen in problematičen, predvsem zaradi krepitev naddržavne narave EU, s čimer se krepi oblast nad državljani EU, kar zahteva ustrezen vpliv na oblikovanje in kontrolo oblasti. O tem se je vse bolj govorilo kot o demokratičnem deficitu. Na praktični ravni se je deficit kazal predvsem v pomanjkanju razumevanja in zanimanja državljanov za delovanje EU.

Krepitvi naddržavne narave, ki je EU približala državi, ni sledila ustrezna krepitev vpliva državljanov na oblikovanje in nadzor njene oblasti. Obenem postajajo postopki odločanja v EU vse bolj zapleteni in nepregledni, kar zmanjšuje možnost vpogleda v odločanje v EU in demokratičnega nadzora nad njim. Znotraj tega je pomemben vpliv **komitologije**, ki pomeni, da imajo pri pripravi odločitev organov EU ključno vlogo različni odbori, katerih delovanje je izredno nepregledno in predstavlja enega najpomembnejših virov demokratičnega deficita EU.

EU se je na deficit odzvala z različnimi dokumenti – sprejem Pogodbe iz Nice. Najbolj odločno se je o tem razpravljalo pri sprejemanju Laekenske deklaracije, ki je poudarila, da je treba evropske institucije približati državljanom in hkrati opozorila, da državljanji menijo, da EU na določenih področjih delujejo preveč birokratsko.

### **7.3. Politično predstavništvo**

Najpomembnejšo vlogo pri krepitvi demokratičnosti izvajanja oblasti EU ima EP, ki se šteje za izraz demokratične legitimnosti organizacije in delovanja EU. Za njegov položaj je najpomembnejše, da se pri svojem oblikovanju in delovanju opira na državljane EU, izvoljen pa je neposredno. Vendar pri oblikovanju EP niso upoštevana sodobna demokratična načela, kar velja zlasti za načelo enake volilne pravice. EP je oblikovan na podlagi kombinacije načela paritete in načela sorazmernosti. Načelo paritete: vse države imajo enako število predstavnikov; načelo proporcionalnosti: število, ki ustreza številu prebivalstva. Dejansko pa imajo države različno število predstavnikov, ki le delno ustreza številu njihovega prebivalstva. To pomeni, da v EP ni dosledno zastopano niti načelo enakopravnosti članic niti enakopravnosti prebivalcev članic. Ker ni tako, je glas volivca velike države nekajkrat manj vreden od glasu volivca male države. EP je strankarsko organiziran na evropski ravni, vendar politične stranke niso v resnici stranke, ki bi kot take delovale na evropski ravni – tudi to je ena od oblik demokratičnega deficita.

Članstvo države v EU spreminja tudi položaj njenega nacionalnega parlamenta. Specifičen način sprejemanja odločitev v EU postavlja v ospredje vlade članic. Ljudstvo na delovanje vlade nima nobenega neposrednega vpliva, kot ga ima na delovanje parlamenta, ki ga občasno voli. Pomanjkanje te vezi je ena najpomembnejših oblik deficita EU. Posredna posledica pomanjkanja demokratičnega nadzora v delovanju EU je tudi pomembna omejitev položaja in funkcij parlamenta, na drugi strani pa bistveno močnejši položaj vlade. Okrepljena vloga pri odločanju v EU se kaže v tem, da so vlade članic dolžne sodelovati s parlamentom, kar postavlja vlado v bistveno večjo odvisnost od parlamenta. To lahko dolgoročno vpliva tudi na ostala razmerja med parlamentom in vlado.

Problem demokratičnega deficita je skušala rešiti Ustava, ki je postavila v ospredje načelo demokratične enakosti, načelo predstavniške in participativne demokracije, kamor sodi tudi načelo varstva ČPIS. Vse to povzema tudi Lizbonska pogodba. Oba dokumenta opredeljujeta tudi vlogo političnih strank. Za zmanjševanje deficita so pomembne tudi druge novosti Lizbonske pogodbe: posebej okrepljen položaj EP in jasneje določena razmerja med temeljnimi organi EU.

### **7.4. Udeležba državljanov**

Eden od načinov zmanjševanja deficita naj bi bila tudi krepitev neposredne demokracije oz. udeležbe državljanov v demokratičnem življenju EU. Dvojna narava EU onemogoča, da bi se neposredna demokracija razvila tako kot v mnogih državah. Temeljni problem je v tem, da ne obstaja evropsko ljudstvo; to dejstvo ne dopušča, da bi se v EU vzpostavil enak vpliv oz. udeležba državljanov pri odločanju v EU.

Ustava določa, da ima vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju EU, odločitve v njej pa se morajo sprejemati čim bolj odprto in demokratično. Obenem so institucije dolžne vzdrževati odprt, pregleden in reden dialog s predstavniki združenji in civilno družbo. Evropska ustava in Lizbonska pogodba izrecno ne predpisujeta oblik neposrednega odločanja državljanov, ampak predvidevata le sodelovanje državljanov pri sprejemanju političnih odločitev. Uresničevanju oblik sodelovanja državljanov pri odločanju v EU so namenjene tudi določbe o preglednosti dela institucij, organov, uradov in agencij. Načelo javnosti dela je predpisano tudi za EP in za Svet. Ustava in Lizbonska pogodba zavezujejo institucije EU, da dajejo državljanom in predstavniki združenjem možnost izražanja in javnega izmenjevanja mnenj o vseh področjih delovanja EU. EK je še posebej zavezana, da opravlja širša posvetovanja z udeleženi strankami.

Najbolj formalizirana oblika udeležbe državljanov je **ljudska iniciativa**. Najmanj milijon državljanov EU iz večjega števila članic lahko s svojo pobudo Komisijo pozove, da v okviru svojih pristojnosti predloži predlog v zadevah, za katere državljanji menijo, da je za uporabo Ustave treba sprejeti pravni akt EU. Predvidena je tudi **pravica do peticije**. Vsi državljanji EU imajo pravico, da samostojno ali skupaj z drugimi osebami naslovijo na EP peticijo glede vprašanj, ki spadajo na področje delovanja EU in ki jih neposredno zadevajo.

## **8. Vloga predstavniki teles držav članic pri odločanju v Evropski uniji**

### **8.1. Spremembe v razmerjih med temeljnimi organi države članice**

Članstvo države v EU povzroča spremembe v njeni notranji strukturi in načinu delovanja državne organizacije, zlasti pa spreminja položaj in vlogo zakonodajnega telesa. Organizacija oblasti v članicah EU temelji bolj ali manj na načelu delitve oblasti in sistemom zavor in ravnovesij. Večina članic ima državno oblast organizirano na parlamentarnem sistemu, kjer se načelo delitve oblasti kaže predvsem v dualizmu zakonodajne in izvršilne oblasti. Za razmerje med njima pa je značilno, da sta enakopravni in da tesno sodelujeta med seboj.

Nacionalni parlament je na slabšem zato, ker EU v okviru svojih pristojnosti ureja veliko zadev, ki so sicer v pristojnosti suverene države. Članica ima torej le del oblasti, kar odločilno vpliva na položaj parlamenta – močno okrnjena zakonodajna pristojnost parlamenta. V državni organizaciji pa članstvo v EU spreminja razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo v korist izvršilne.

Temeljne odločitve EU se sprejemajo v obliki mednarodnih sporazumov, kjer je pravilo, da jih sklepajo izvršilni organi, parlamenti pa jih le dokončno ratificirajo (potrdijo), kar pomeni, da ne morejo vplivati na njihovo vsebino (nanjo vplivajo izvršilni organi članic). Zaradi tega je parlament dejansko odrinjen od sodelovanja pri sprejemanju pomembnih odločitev za državo. Parlament nima več odločilnega pomena za sprejemanje odločitev, kar ima pomembne posledice za temelje sodobne demokratične države.

### **8.2. Sodelovanje predstavniki teles držav članic pri odločanju v Evropski uniji**

Sredstvo za zmanjševanje deficita v delovanju organov EU je tudi okrepitev položaja nacionalnih parlamentov v procesu odločanja v EU. Gre za ukrep, ki poveča neposreden vpliv ljudstev članic na delovanje EU.

**a) Odločanje o ustanovitvenih pogodbah in sprejemu novih članic:** predstavniki telesa članic potrjujejo spremembe ustanovitvenih pogodb, tj. mednarodnih pogodb, ki se lahko spremenijo le s soglasjem vseh članic. Nacionalni parlamenti so v razmerju do Ustave EU v položaju kolektivnega ustavodajalca. Poleg tega dajejo nacionalni parlamenti soglasje k sprejemu novih članic, saj morajo pristopni sporazum ratificirati vse države pogodbenice, kar praviloma opravijo nacionalni parlamenti (ponekod tudi referendum). Pomembno vlogo imajo nacionalni parlamenti tudi pri drugih odločitvah – odločitve na

dosedanjih področjih drugega in tretjega stebra. Nacionalni parlamenti v EU izvajajo del njene zakonodajne funkcije; gre za izvajanje direktiv, ki jih članica dopolni s svojo ureditvijo v okviru smernic direktive. Direktiva in zakon ali drug predpis države skupaj urejata zadeve na področju skupnih pristojnosti, ki si jih delita država in EU .

**b) Druge oblike sodelovanja pri odločanju v evropskih zadevah:** parlamenti lahko vplivajo na delovanje organov EU na različne načine le posredno. V nekaterih državah imajo parlamenti predlagalno funkcijo v različnih evropskih organih (imenovane funkcionarjev Ekonomskega in socialnega odbora, Odbora regij, Računskega sodišča, sodnikov Sodišča Evropskih skupnosti in generalnih pravobranilcev). Načini vplivanja nacionalnih parlamentov na odločanje EU so tudi oblike institucionalnega sodelovanja (skupna zasedanja, sestanki predsednikov nacionalnih parlamentov ipd.). Najmočnejši vpliv imajo parlamenti na delovanje vlade v Svetu z usmerjanjem vlade prek navodil, smernic, stališč... Sodelovanje parlamentov je v članicah različno urejeno. Članice so uvedle posebna delovna telesa, ki se ukvarjajo s spremljanjem evropske problematike in dajejo vladi usmeritve, vlado pa so dolžne obveščati parlamente o dogajanju v Svetu. Tudi organi EU morajo obveščati nacionalne parlamente. Komisija ima splošno dolžnost obveščanja (pomembne dokumente mora poslati nacionalnim parlamentov; tudi letni zakonodajni program). Evropski organi so dolžni upoštevati mnenja nacionalnih parlamentov, presojati in vrednotiti njihova stališča – do njih se morajo opredeliti, ni pa nujno, da jih upoštevajo.

## 9. Človekove pravice

### 9.1. Značilnosti pravne ureditve

Ureditev ČP je eden najpomembnejših elementov sodobnih ustav, ki zagotavlja posamezniku varstvo položaja proti državni oblasti. Na področju ČP je ves čas delovala evropska asociacija – Svet Evrope.

Primarno pravo le izjemoma vsebuje ureditev nekaterih pravic. Najprej je šlo predvsem za pravice, ki so povezane z gospodarskih sodelovanjem (svobodni pretok kapitala, storitev in ljudi). Kasneje je prišlo do uvedbe političnih pravic, kjer je najpomembnejša Maastrichtska pogodba, ki je uvedla državljanstvo EU in izvrševanje volilne pravice pri volitvah v EP in pri občinskih volitvah. Proti koncu 90ih let se je tudi znotraj EU krepilo prepričanje, da je treba za ČP poskrbeti tudi znotraj EU. Za ta razvoj ima zasluge zlasti Sodišče Evropskih skupnosti, ki je razglasilo varstvo ČP za nepogrešljiv del občin načel EU.

Leta 1999 je bila sklicala Konvencija za pripravo osnutka besedila Listina o temeljnih pravicah, leto kasneje je bila Listina sprejeta. Z vsebinskega vidik jo lahko štejejo za nadgradnjo in posodobitev v primerjavi z Evropsko konvencijo o ČP. Listina je bila sprejeta zgolj kot politična deklaracija, vendar je ves čas štela za pomemben dokument. Evropska ustava jo je vključila v svoje besedilo in s tem je dobila pravno veljavnost. Znotraj EU ta ureditev omogoča zvišanje standardov varstva ČPIS, saj ima varstvo v Evropski ustavi pomembno mesto kot eno temeljnih izhodišč ustavne ureditve. Vsebovane so v preambuli Ustave, ki na začetku poudarja nedotakljivost in neodtujljivost pravic posameznika ter dodaja pravice manjšin. Pomen ČPIS je bil poudarjen tudi v uvodnem delu Ustave, ki izrecno določa, da EU priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine. Celovito in podrobno so pravice urejene v drugem delu Ustave pod naslovom Listina Unije o temeljnih pravicah (več kot 50 členov). Vsebinsko enake poudarke kot Ustava vsebuje tudi Lizbonska pogodba, ki Listino izrecno priznava kot pravno zavezujočo z isto stopnjo veljave kot Pogodbi. Določeno je, da EU pristopi k Evropski konvenciji o varstvu ČPIS. Listina se nanaša na organe EU, ki morajo pri svojem delovanju upoštevati ČP. Države so dolžne ravnati po Listini samo, kadar izvajajo pravo EU. Listina ne posega v ureditev varstva ČP članic in je ne nadomešča.

## 9.2. Listina o temeljnih pravicah

Nekatere pravice in svoboščine iz Listine se nanašajo na vse prebivalce EU (zlasti osebne), druge pa samo na njene državljane (zlasti politične pravice). V primerjavi s Konvencijo je Listina širša, saj zajema vrsto pravic, ki jih Konvencija ne ureja, zlasti socialne in delovne pravice. Listina izhaja iz najnovejšega razvoja na tem področju. Vsebuje preambulo in 54 členov pod sedmimi naslovi. Že na začetku preambule je poudarjeno, da so evropski narodi pri oblikovanju zveze odločeni deliti mirno prihodnost. Listina potrjuje pravice, ki izhajajo zlasti iz ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti, skupnih članicam, Evropske konvencije o varstvu ČPIS, socialnih listin ter sodne prakse.

- a) **Prvi naslov: Dostojanstvo** – ta naslov ureja nekatere osebne pravice, ki varujejo človekovo telesno in duševno celovitost, njegovo osebnost, dostojanstvo in zasebnost. Praviloma so individualne in neločljivo povezane s človekovo osebnostjo. Te pravice so: pravica do dostojanstva, do življenja, do osebne celovitosti, prepoved mučenja in človeškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, prepoved suženjstva in prisilnega dela.
- b) **Drugi naslov: Svoboščine** – tu so urejene osebne svoboščine. Te so: pravica do svobode in varnosti, spoštovanje zasebnega in družinskega življenja, stanovanja in komunikacij, varstvo osebnih podatkov, pravica sklepanja zakonske zveze, pravica ustvarjanja družine, svobod misli, vesti in vere, izražanja in obveščanja, zbiranja in združevanja, umetnosti in znanosti, pravica do izobraževanja, svoboda izbire poklica in pravica do dela, svoboda gospodarske pobude, lastninska pravica, pravica do azila, varstvo v primeru odstranitve, izгона ali izročitve.
- c) **Tretji naslov: Enakost** – ta naslov je posvečen načelu enakosti, ki je eno temeljnih načel sodobne demokracije, ki zavezuje vse državne organe pri urejanju ČP in njegovega položaja ter odločanju o tem. Te pravice so: enakost pred zakonom, prepoved diskriminacije, EU spoštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost, enakost žensk in moških, družinske pravice (pravice otrok, starejših, vključenost invalidov).
- d) **Četrty naslov: Solidarnost** – zagotovitev ekonomskih in socialnih pravic, ki posameznikom zagotavljajo ekonomsko in socialno varnost in se uresničujejo na področju družbenoekonomskih odnosov. To so: pravica delavcev do obveščenosti in posvetovanja, do kolektivnih pogajanj in ukrepov, do stavke, do brezplačnega dostopa do služb, varstvo v primeru neupravičene odpustitve, zagotavljanje poštenih in pravih delovnih pogojev, pravica do omejenega delovnega časa, počitka in plačanega letnega dopusta, prepoved dela otrok in varstvo mladih pri delu, socialna varnost in pomoč, pravica dostopa do dajatev socialne varnosti in služb, zagotovitev varovanja zdravja, dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena, varstvo okolja in varstvo potrošnikov.
- e) **Peti naslov: Pravice državljanov** – gre za politične pravice, ki pomenijo nujne demokratične standarde in zagotavljajo državljanom sodelovanje in uveljavljanje v javnem političnem življenju. To so: volilna pravica (v EP in na občinskih volitvah) – aktivna in pasivna, pravica do dobrega upravljanja, dostopa do dokumentov, dostop do evropskega varuha ČP, do peticije, svoboda gibanja in prebivanja, diplomatska in konzularna zaščita.
- f) **Šesti naslov: Sodno varstvo** – pravice so varovane le, če je vzpostavljeno tudi ustrezno sodno varstvo v primeru kršitev. Sem spadajo: pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, domneva nedolžnosti in pravica do obrambe, načelo zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, pravica, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat.
- g) **Sedmi naslov: Splošne določbe o razlagi in uporabi Listine** – tu so določena temeljna pravila za razlago in uporabo Listine. Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije EU ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za članice pa le, ko izvajajo pravo EU. Listina ne razširja področja uporabe prava EU preko pristojnosti EU. Nobena določba Listine se ne sme razlagati kot omejevanje ali zoževanje ČPIS, prepovedana je tudi zloraba pravic. Pomemben je pomen evropskega varuha ČP.

### III. ORGANIZACIJA IN DELOVANJE EVROPSKE UNIJE

#### 1. Splošno

Oblastno delovanje EU se vse bolj krepi, zato se vedno bolj kaže potreba, da se tudi EU organizira po načelih, na katerih temelji sodobna državna organizacija (načelo demokratičnosti, delitve oblasti in pravne države). EU se financira predvsem s prispevki članic, ki se določijo sorazmerno z njihovimi finančnimi zmožnostmi, poleg tega pa še z delom davka na dodano vrednost in s carinskimi dajatvami.

#### 2. Načela organizacije oblasti

##### 2.1. Načelo demokratičnosti

Je eno temeljnih ustavnih načel, na katerih temelji sodobna demokratična država in je v osrčju zamisli nastanka in razvoja EU, izrecno pa je poudarjeno v ustanovitvenih pogodbah in v sodbah Sodišča EU. Izpeljuje ga Maastrichtska pogodba, Evropska ustava in Lizbonska pogodba, ki postavlja demokracijo med temeljne vrednote, na katerih temelji EU. Demokracijo deli na predstavniško in neposredno, pri tem pa je v ospredju predstavniška, na kateri temelji delovanje EU. Hkrati pogodba poudarja, da se odločitve v EU sprejemajo kar najbolj odprto in demokratično.

Članice v ES predstavljajo voditelji držav ali vlad, ki so demokratično odgovorni bodisi svojemu nacionalnemu parlamentu bodisi svojim državljanom. Evropske institucije so dolžne dati državljanom in njihovim združenjem možnost, da izražajo svoja mnenja glede delovanja EU, ter vzdrževati dialog z njimi.

##### 2.2. Načelo pravne države

Se je razvilo in uveljavilo znotraj sodobne demokratične države in pomeni, da morajo biti delovanje organov in njihova pooblastila določeni v ustavi in zakonih, na drugo strani pa, da so vsi državni organi vezani na pravo, da ne smejo delovati samovoljno, ampak le na podlagi in v okviru pravnega pooblastila. To načelo velja tudi z delovanje organov EU. Na njegovi podlagi je Sodišče razvilo vrsto nosilnih načel, ki so podlaga ustavnega reda EU. Načelo pravne države je posebej poudarjeno v Pogodbah. Posamezni elementi pravne države so tudi med nosilnimi načeli ureditve EU, zlasti načelo sorazmernosti, pravne varnosti in transparentnosti.

##### 2.3. Splošno o načelu delitve oblasti

V EU oblastne funkcije izvajajo različni organi. Po vsebini in večinoma tudi po načinu svojega izvajanja so oblastne funkcije EU podobne oblastnim funkcijam države. Delitev oblasti na različne državne organe lahko razumemo na dva načina: (1) kot **vertikalno delitev oblasti** – delitev med različnimi ravnmi organiziranosti državne oblasti; (2) in kot **horizontalno delitev oblasti** – delitev oblasti med organi na isti ravni. Vertikalna delitev se uporablja predvsem v zvezni državi. Horizontalna delitev se na ustavni ravni EU kaže kot razmejitev pristojnosti med EU in članicami ter je kot splošna najbolj pogosta kot delitev na zakonodajno, izvršilo-upravno in sodno funkcijo.

Za **načelo delitve oblasti** je značilno, da so organi, ki opravljajo funkcije državne oblasti, pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni, vendar sodelujejo z drugimi organi. **Načelo enotnosti oblasti** izhaja iz prepričanja, da je državna oblast lahko samo enotna, saj je izraz suverenosti ljudstva in je zato ni mogoče deliti. Pomeni, da je oblast osredotočena v enem osrednjem državnem organu, drugi pa so mu podrejeni.

## **2.4. Delitev oblasti v Evropski uniji**

Od državne oblasti se oblast EU razlikuj predvsem po svojem pravnem temelju, ki je pri državi ustava, v EU pa mednarodne pogodbe. Oblast EU pa je po svojem načinu delovanja in učinkih podobna oblasti države. Organi EU niso povsem enaki državnim organom, kar velja tudi za njihova medsebojna razmerja, hkrati pa so izraz delovanja EU kot mednarodne organizacije. Oblastne funkcije v organizaciji EU se močno prepletajo, celotna organizacija EU pa je vse bolj podobna kvazi federaciji, kar se kaže v načinu oblikovanja organov, njihovih pristojnostih in medsebojnih razmerjih.

Pri odločanju organov se vse bolj umika odločanje s soglasjem in krepi večinsko odločanje. EU izvaja oblast, ki jo lahko primerjamo z zakonodajno, sodno in izvršilo-upravno; te oblasti so delno ločene. V EU gre za nek kvadrat oblasti, ki ga sestavljajo Svet EU, EP, EK in Sodišče EU. V sistemu oblasti pa ima pomembno mesto tu Evropski svet, ki pa je izključno politični organ.

Na področju **zakonodajne funkcije** delujeta predvsem dva organa: Svet EU in EP. Svet EU je medvladni organ, nekakšna konfederalna skupščina, in je po sestavi in načinu delovanja tipičen izraz EU kot mednarodne organizacije. EP je predstavniško telo ljudstev EU, ki je oblikovano podobno kot parlament države, vendar je bil njegov položaj do Lizbonske pogodbe šibkejši, ker je imel močnejši del zakonodajne funkcije v rokah Svet (v celoti gledano je tako tudi zdaj). Ustava je bolj ali manj izenačila oba položaja, enako Lizbonska pogodba. **Izvršilno funkcijo** opravlja predvsem EK, toda tudi Svet že od začetka skrbi za izvajanje pravnih aktov EU. Vendar je z razvojem EU Svet vse bolj prevzemal zakonodajno funkcijo, izvršilo pa vse bolj prenašal na EK, zlasti njen normativni del (delegirana zakonodaja). EK je po svoji funkciji in položaju podobna vladi v državi, zato se pogosto imenuje tudi evropska vlada. Od vlade v državi se razlikuje po tem, da ima monopol nad zakonodajni iniciativo. Čeprav ima EK dokaj obsežen upravni aparat, za izvrševanje zakonodajnih aktov v glavnem neposredno skrbijo države s svojim upravnim in represivnim aparatom. **Sodna funkcija** je v rokah Sodišča EU, ki ima položaj in funkcijo, ki jo imata v državi običajno vrhovno in ustavno sodišče. Sodišče EU opravlja sodno in ustavnosodno funkcijo. Po Lizbonski pogodbi to funkcijo opravljata predvsem Sodišče in Splošno sodišče. EU nima lastne upravne organizacije, ampak njene zakonodajne akte izvajajo državne uprave držav članic.

## **2.5. Razmerja med organi Evropske unije**

Funkcije organov se med seboj prepletajo in mešajo, saj v okviru vsake funkcije nastopajo različni organi, kar je odvisno od tega, za katero področje delovanja gre. Le sodno funkcijo ima le en organ, tj. Sodišče EU. Vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so ji dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določita Pogodbi. Institucije med seboj lojalno sodelujejo. Prepletenost funkcij in organov se kaže tudi na formalni ravni. splošni pravni akti, ki jih sprejemajo organi EU, niso niti vsebinsko niti hierarhično povezani z institucionalno strukturo.

Pristojnosti EP v zvezi z EK spominjajo na razmerja med parlamentom in vlado, a je tu nekaj razlik. Najpomembnejša je ta, da drugače kot vlada v državi Komisija ne izhaja iz volitev in Parlamenta in ni odvisna od razmerja političnih sil v EP.

Način odločanja v EU se vseskozi razvija in spreminja, v njem se krepi federalni element. V postopkih določanja sodelujejo vsi trije organi s področja zakonodajne in izvršilne funkcije (Svet, EP in EK) – trikotnik oblasti. Tako ureditev je prevzela tudi Lizbonska pogodba, torej je zdaj ES organ, ki je postal del formalne strukture EU. To je pomemben poseg v dosedanjo strukturo organizacije, ki je temeljila na štirih organih EU (kvadrilateralna struktura).



Hierarhija aktov je povezana z organi, ki jih sprejemajo, zato tu prihaja v ospredje demokratično načelo po katerem morajo najvišje akte sprejemati organi, ki so najbolj reprezentativni. V Ustavi je bilo okrepljeno tudi načelo delitve oblasti, prav tako v Lizbonski pogodbi.

Politična legitimnost je pri oblikovanju EK kombinirana z legitimnostjo, ki jo daje struktura EP, ki temelji na kombinaciji politične izbire volivcev in določene stopnje zastopanosti v EP.

## **2.6. Značilnosti pravne ureditve organizacije oblasti v Evropski uniji**

Ustava je večinoma potrdila dotedanji institucionalni okvir EU in ga na nekaterih mestih dogradila oziroma spremenila. To velja tudi za ureditev v Lizbonski pogodbi, ki pa ji manjkajo jasnost, preglednost in sistematičnost, celotna ureditev je nekodificirana, saj se nahaja v dveh pogodbah.

Z ustavnopravnega vidika je pomemben tudi vrsti red ureditve najpomembnejših organov EU, ki je v Lizbonski pogodbi naslednji: EP, ES, Svet, EK in Sodišče EU. Poleg teh organov je razvoj prinesel še druge, Računsko sodišče, Odbor regij, Evropska investicijska in centralna banka, varuh ČP.

## **3. Evropski parlament**

### **3.1. Nastanek in razvoj**

Je izraz demokratične legitimnosti organizacije in delovanja EU. Sestavljajo ga predstavniki ljudstev članic. Najprej je bil ustanovljen kot Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo l. 1952, l. 1958 pa so vse tri skupnosti uvedle enotno Skupščino, ki je sama sebe preimenovala v Evropsko parlamentarno skupščino, l. 1962 pa v EP. EP deluje na pravni podlagi, ki mu jo dajejo ustanovitvene pogodbe. Po Lizbonski pogodbi urejata EP obe pogodbi.

Sprva je imel EP samo posvetovalno in nadzorstveno funkcijo – izražal je mnenja o nekaterih zakonodajnih predlogih, preden so bili sprejeti v Svetu, lahko je tudi izglasoval nezaupnico Komisiji (2/3 večina). EP ni bil izvoljen, ampak je bil sestavljen iz delegatov parlamentov članic, ki so poleg svoje poslanske funkcije opravljali tudi funkcijo evropskega poslanca. Ta ureditev je bila premalo demokratična; v procesu krepitve povezovanja v EU sta se vloga in pomen EP močno povečala. EP se je začel krepiti z uvedbo neposrednih volitev l. 1976, ki so bile prvič izvedene l. 1979, pozneje pa z vsako novo pogodbo. L. 1970 in l. 1975 je s proračunskimi pogodbami dobil pristojnosti na proračunskem področju (pravica zavrniti proračun), s čimer je postal na tem področju soodločujoča oblast s Svetom. Po uvedbi neposrednih volitev so se zakonodajne pristojnosti EP okrepile tudi na podlagi sodb Sodišča Evropskih skupnosti, nove pristojnosti pa je dobil z Enotnim evropskim aktom, ki je uvedel postopek soglasja in sodelovanja s Svetom, v katerem je lahko EP tudi zavrnil sprejem kakega akta. S Pogodbo o EU je bilo razmerje med obema organoma postavljeno na drugačne temelje – EP dobi pomembnejšo vlogo. EP je dobil tudi pravico, da daje EK zakonodajne pobude.

Maastrichtska pogodba je uvedla investituro EK v EP z glasovanjem o zaupnici, EP je dobil pristojnosti glede imenovanja vrste najvišjih funkcionarjev v EU in pravico do imenovanja evropskega varuha ČP. Položaj EP je še okrepila Amsterdamska pogodba (postopek soodločanja in postopek imenovanja predsednika EK). Evropska ustava je še dodatno poudarila pomen EP, saj je jasneje in pregledneje uredila njegov položaj, sestavo, pristojnosti in način oblikovanja. Po Ustavi EP skupaj s Svetom opravlja zakonodajno, proračunsko, nadzorstveno in posvetovalno funkcijo. Vsebinsko je temu sledila tudi Lizbonska pogodba.

### **3.2. Položaj**

EP je eden najpomembnejših organov EU in spada med njene temeljne organe. Politični pomen EP je v tem, da je izraz politične volje državljanov EU in da je pomembna institucija pri nadaljnjem razvoju združene Evrope. Glavni pomen EP je v tem, da kot izvoljeno predstavniško telo v EU izraža temeljni demokratični princip, po katerem imajo ljudje pravico sodelovati pri izvajanju oblasti in s tem vplivati na odločanje EP, posredno pa tudi na odločanje drugih političnih organov. EP je izraz demokratične legitimnosti organizacije in delovanja EU. Je zakonodajni organ, ki skupaj s Svetom sprejema najpomembnejše pravice. Neposredno je izvoljen s strani ljudstva v EU, ki so organizirana v svojih državah.

Že od samega začetka je EP nekaj posebnega v primerjavi z drugimi organi, saj je bila njegova naloga že takoj nadzorovati delo EK in kot posvetovalni organ s svojimi mnenji vplivati na odločanje drugih institucij, ki so imele položaj odločujočih organov. S tem je delno zagotavljal demokratično nadzorstvo.

Z vse večjo krepitvijo pristojnosti EU je EP napredoval od predstavniškega telesa s šibkimi pristojnostmi do organa, ki ima večino funkcij predstavniškega organa države, torej zakonodajno, proračunsko, nadzorstveno in volilno funkcijo. EP ne predstavlja suverena ljudstva države, ampak suverena ljudstva članic EU. Ne gre za predstavništvo interesov držav, ampak za predstavništvo splošnega interesa. EP lahko deluje le v obsegu pristojnosti EU, kot so določene v pogodbah – izdaja uredbe in direktive. EP nima pravice do zakonodajne iniciative, ima jo EK. EK odgovarja EP, torej EP izvaja politično nadzorstvo nad njenim delom in uveljavlja njeno politično odgovornost. Predsednika Komisije izvoli EP

### **3.3. Pristojnosti**

EP ima vse tri temeljne funkcije sodobnih parlamentov: zakonodajno funkcijo, pristojnost pri sprejemanju proračuna in izvajanje demokratične kontrole nad delom evropskih institucij. Vse te funkcije si deli z drugimi organi, zlasti s Svetom in Komisijo. Najpomembnejša je zakonodajna funkcija, zato se EP imenuje tudi zakonodajno telo. V širšem pomenu lahko uvrščamo v okvir zakonodajne funkcije tudi sprejemanje državnega proračuna. Člani EP nimajo zakonodajne iniciative, zato ne morejo predlagati aktov v sprejem EP. EP nobenega zakonodajnega akta ne more sprejeti brez zunanjega predloga, kar (praviloma) pomeni brez predloga EK. Vendar pa lahko z večino svojih članov od EK zahteva predložitve ustreznih predlogov glede vprašanj, o katerih meni, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti akt EU. EP nima monopola nad zakonodajno funkcijo v EU.

EP ima po zdajšnji ureditvi različne funkcije, zlasti sodeluje pri odločanju, izraža mnenja, daje soglasje k mednarodnim k mednarodnim sporazumom, skupaj s Svetom sprejema proračun ter nadzira delovanje drugih organov EU. V tej funkciji se kaže predvsem posvetovalna funkcija EP. Po Lizbonski pogodbi postaja EP enakopraven zakonodajalec s Svetom. Pri sprejemanju proračuna ima odločilno vlogo (zadnjo besedo, saj ga lahko v celoti zavrne). Pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se je njegov vpliv na oblikovanje posameznih proračunskih postavk razlikoval glede na to, ali gre za obvezne ali neobvezne odhodke. Odločilno besedo glede obveznih je imel Svet, EP pa le glede neobveznih. Po novem je to dvoje izenačeno.

EP je dobil pomembna pooblastila tudi glede politične, nadzorstvene in volilne funkcije. EP ima pravico izvajati demokratičen nadzor nad delovanjem EU in njenih organov, pravico do izvajanja parlamentarne preiskave glede domnevnih kršitev in nepravilnosti pri izvajanju evropske zakonodaje. Na zahtevo četrtnine svojih članov lahko ustanovi začasni preiskovalni odbor. EP na javni seji razpravlja o letnem splošnem poročilu, ki mu ga predloži EK. Prav tako lahko postavlja tudi poslanska vprašanja Svetu in Komisiji ter sprejema in obravnava peticije državljanov. EK lahko izglasuje nezaupnico, ki jo lahko zahteva desetina poslancev EP. Če je vložen predlog nezaupnice, sme EP o njem javno glasovati šele po izteku 3 dni po njegovi

vložitvi. Če je nezaupnica izglasovana z 2/3 večino in če to predstavlja večino glasov EP, člani EK kolektivno odstopijo. Mandat članov nove Komisije poteče z datumom, s katerim bi potekel mandat članom komisije, ki je odstopila. Mogoč je tudi odpoklic Komisije zaradi izvajanja proračuna.

V okviru svoje volilne funkcije EP imenuje nekatere najvišje funkcionarje v EU – varuha ČP, potrdi kandidata za predsednika Komisije in Komisijo kot celoto. Po Ustavi in Lizbonski pogodbi se je volilna funkcija EP okrepila, saj voli predsednika EK. EP ima pomembno funkcijo tudi v postopku revizije Pogodb in mednarodnih pogodb, ki jih sklepa EU. EP daje soglasje tudi k sprejemu nove članice v EU.

### **3.4. Organizacija in delovanje**

Delo EP poteka na plenarnih sejan, v parlamentarnih odborih in v političnih skupinah. EP ima tudi letna zasedanja, ki so redna, izredno zasedanje pa se skliče na zahtevo večine njegovih članov ali na zahtevo Sveta oz. Komisije. EP deluje na podlagi svojega poslovnika, ki ga sprejme z večino svojih članov.

Na prvi seji letnega zasedanja se sestane vsak drugi torek v marcu, zasedanje pa traja do naslednjega leta oz. do prve sede novoizvoljenega EP. EP zaseda v Strasbourgu enkrat mesečno, njegovi odbori zasedajo v Bruslju, generalni sekretariat pa deluje v Luxembourg. EK ima pravico prisostvovati njegovim sejam.

EP je sklepčen, če je na seji navzoča tretjina poslancev, odločitve pa sprejema z večino poslancev, ki so glasovali, če ni drugače določeno. Seje vodi predsednik EP, ki ga izvolijo evropski poslanci izmed sebe za mandatno dobo 2 let in pol. organizacijo EP vodi kolegijsko telo, ki odloča o političnih in organizacijskih vprašanjih. Imenuje se predsedstvo in ga sestavljajo predsednik in podpredsedniki, kvestorji kot svetovalci, ki smejo razpravljati, ne pa glasovati. Predsedstvo izvoli EP za dobo 2 let in pol. Poslanci imajo svoboden (nevezan) mandat za odločanje. Člani EP so izvoljeni na podlagi strankarske aktivnosti in zastopajo vrsto političnih strank, ki pa nastopajo kot evropske stranke, ki se združujejo v sorodne politične skupine na podlagi enakih ali podobnih političnih programov. Stranke imajo odločilen vpliv na izbiro nosilcev vodstvenih funkcij v EP. Vodijo jih predsedniki.

V delovanju EP imajo pomembno mesto odbori, ki opravijo večino konkretnega parlamentarnega dela in v njih vloga posameznega poslanca pride bolj do izraza kot na plenarni seji. Število, delovna področja in velikost odborov se določijo na julijski seji novoizvoljenega EP in ponovno čez 2 leti in pol. Mandatna doba članov odbora traja 2 leti in pol. Člane odborov določijo poslanske skupine. Obstajajo tudi pododbori, delovna telesa inčasni odbori ter še nekatera druga parlamentarna telesa, zlasti medparlamentarne delegacije, ki jih EP oblikuje predvsem za sodelovanje v mednarodnih organizacijah.

### **3.5. Sestava in oblikovanje**

Glede na merila za število članov iz posameznih držav članic je to povzročalo stalne težave in nesoglasja med članicami. Po Pogodbi iz Nice je imel EP 732 članov, najmanjše število poslancev posamezne članice je bilo 5 in največje 99 poslancev. Ustava in Lizbonska pogodba sta predvideli omejitev števila vseh poslancev EP na 750 – najmanj 6 in največ 96 poslancev posamezne države.

Člani EP se volijo s splošnim, neposrednim, svobodnim in tajnim glasovanjem za dobo 5 let. Svet skupaj z EP uredi splošne neposredne volitve po enotnem postopku v vseh članicah – ta akt je tako pomemben, da o njem odloča Svet soglasno na pobudo in s soglasjem EP.

Državljeni so v EP zastopani proporcionalno degresivno. V skladu s tako ureditvijo sprejme ES na pobudo EP in z njegovo odobritvijo soglasno sklep o sestavi EP. Pri oblikovanju EP niso v celoti upoštevana sodobna demokratična načela, zlasti načelo enake volilne pravice. EP je oblikovan na podlagi nekakšne kombinacije

načela paritete in načela sorazmernosti. V njem ni dosledno zastopano niti načelo enakopravnosti držav članic, niti načelo enakopravnosti prebivalcev članic. Glas volivca iz velike države je nekajkrat manj vreden od glasu volivca iz majhne države.

### **3.6. Poslanci**

Položaj poslancev EP določajo predvsem Akt o neposrednih volitvah predstavnikov v Skupščini iz l. 1976 = Bruseljski akt, Statut poslancev EP iz l. 2005 in Poslovnik EP.

Pravna ureditev položaja poslancev je dvojna. Delno je urejena enotno z evropsko zakonodajo, delno pa prepuščena zakonodaji članic. Z evropskimi predpisi je urejen tisti del poslančevega položaja, ki zadeva vsebino in način izvrševanja njegovega mandata ter njegove pravice in dolžnosti, ki jih ima pri delu. Urejanje njegovega osebnega položaja pa je v glavnem prepuščen članicam.

Poslanci se volijo za dobo 5 let, so lahko ponovno izvoljeni. Trajanje poslanskega mandata ureja Bruseljski akt. Petletna mandatna doba se začne s prvo sejo EP, kjer člani izvolijo vodstvo in oblikujejo odbore in druga delovna telesa. Mandat poslancev mora biti še posebej potrjen (verificiran), potrdi pa se najprej v vsaki članici po njenih pravilih, za tem pa še v EP. Mandat se praviloma konča s potekom dobe, oz. ko se izteče mandat EP, lahko pa pride tudi do predhodne prekinitve zaradi odstopa, smrti ali odvzema mandata. Mandat je reprezentativen, s čimer naj bi bila zagotovljena neodvisnost poslancev zlasti od držav iz katerih izhajajo. Narava mandata je določena z Bruseljskim aktom, po katerem poslanci niso vezani na nobena navodila, vezan ni niti njihov mandat. Člani EP glasujejo posamično in osebno – to načelo je posebej izraženo v Poslovniku EP. Načelo svobodnega mandata je v praksi omejeno zaradi vpliva političnih strank na delo poslancev. Poslanec praviloma upošteva stališče politične skupine, čeprav formalno nanje ni vezan.

Poslanci imajo vrsto pravic in obveznosti, ki izhajajo iz njihovega položaja in vloge. Nimajo zakonodajne iniciative, lahko pa dajejo zakonodajne pobude EP. Vsak poslanec lahko postavlja vprašanja EK ali Svetu, tudi vodstvu EP, lahko predlaga posamezne točke dnevnega reda, razpravlja o predlaganih odločitvah, predlaga različne odločitve, amandmaje, obrazloži svoj glas, itd. Nekatere svoje pravice lahko uveljavljajo poslanci samo skupinsko: 32 poslancev lahko vloži amandma na plenarnem zasedanju, predlaga kandidate za predsednika in druge vodstvene funkcije, predlaga sprejem nekaterih odločitev na plenarnem zasedanju, itd.

Bruseljski akt določa, da poslanci uživajo privilegije in imunitete, ki veljajo na podlagi Protokola o privilegijih in imunitetah Evropskih skupnosti. Poslanci EP ne smejo biti člani vlade države, člani EK, člani Evropskega sodišča, člani Računskega sodišča in drugih pomembnih organov EU ter funkcionarji oz. zaposleni v EU in v specializiranih institucijah, povezanih z EU. Po zadnji spremembi Bruseljskega akta (2002) je postavljeno pravilo, da tudi funkcija poslanca v nacionalnem ni več združljiva z funkcijo v EP.

Poslansko imuniteto opredeljujemo kot pravno neodgovornost in nedotakljivost članov predstavniškega telesa za določena kazniva dejanja, kar omogoča neodvisnost in nemoteno delo. S tem se zagotavljajo pogoji za svobodno delovanje poslancev. Poslanci EP imajo poklicno (materialno) in nepoklicno (procesno) imuniteto, ki jim zagotavlja enak položaj, kot ga imajo poslanci nacionalnih parlamentov. Zoper člana EP se ne sme začeti preiskava, ne sme biti priprt, zoper njega se ne sme začeti sodni postopek zaradi mnenja ali glasu, ki ga je izrekel pri opravljanju svojih dolžnosti (**poklicna imuniteta**). **Nepoklicna imuniteta** določa, da med zasedanjem EP njegovi člani uživajo na ozemlju svoje države imunitete, priznane članom parlamenta države, na ozemlju drugih članic pa ne smejo biti pripti ali v sodnem postopku. Poleg poslanske imunitete imajo poslanci EP še druge pravice, npr. pravico do prostega gibanja na podlagi posebne dovolilnice, ki jo dobijo ob notifikaciji izvolitve za poslanca.

### **3.7. Volitve**

Volitve so legitimna osnova za krepitev položaja EP v organizaciji in delovanju oblasti EU. EP je edina evropska institucija, ki jo neposredno volijo ljudstva članic. Volitve v EP potekajo po članicah, vendar pa v organ, ki ne obstaja v njih, temveč je zunaj njih in nad njimi. EP ni mogoče oblikovati brez sodelovanja držav članic. Volitve potekajo po članicah, znotraj njih pa poteka tudi tekmovanje političnih strank za pomemben delež oblasti. Do l. 1976 so bili člani EP voljeni posredno, torej so jih v EP delegirale države v skladu s svojimi pravili. Bruseljski akt pa je določil, da so volitve neposredne. Prve neposredne volitve v EP so bile l. 1979, na to l. 1981 še v Grčiji. Naslednje so bile l. 1984, naknadno v Španiji l. 1986 in na Portugalskem l. 1987. Za tem v letih 1989, 1994, 1999, 2004, 2009. Volitve l. 2004 so potekale v 25 državah, l. 2009 pa v 27 državah.

Bruseljski akt ni predpisal enotnega volilnega sistema, enotno pa je uredil nekatere skupne elemente volitev: mandat 5 let, številko vseh poslancev in njihovo razporeditev po državah, dneve za izvedbo volitev, pravila o nezdržljivosti funkcij. Ureditev drugih elementov volilnega sistema pa je prepustil notranji zakonodaji držav. Od l. 2002 je predpisan tudi enoten volilni sistem – proporcionalni. Bruseljski akt je dopustil tudi možnost preferenčnega glasovanja.

Do volitev l. 1994 je glede volilne pravice pri volitvah v EP veljalo načelo državljanstva po katerem so volilno pravico v vsaki državi imeli le njeni državljani. Ta pristop se je spremenil z uvedbo državljanstva EU - vsak državljan katerekoli članice je hkrati tudi državljan EU. Prišlo je do opustitve načela državljanstva in uvedbe načela prebivališča. Svet je l. 1993 sprejel posebno direktivo, s katero je bilo natančno določeno izvrševanje aktivne in pasivne volilne pravice državljanov EU, ki niso hkrati državljani članice, v kateri prebivajo. Direktiva je uvedla tudi načelo enkratnega glasovanja in enkratnega kandidiranja, kar pomeni, da nihče na istih volitvah ne more kandidirati v več kot eni državi.

Vsaka članica mora sama urediti način volitev, pri čemer mora izhajati iz skupnih temeljev ureditve v EU in iz lastne ustavne ureditve. Smotno je, da država tudi volitve v EP uredi v skladu s svojim volilnim sistemom. To velja za vsebinski in pravni pristop.

Po enotni evropski zakonodaji se aktivna volilna pravica v vseh članicah doseže že z 18. leti, pasivna pa je v članicah določena različno. Vsi evropski poslanci se volijo po proporcionalnem sistemu, kar je bilo dolgo časa drugače, saj so se v VB volili po večinskem sistemu. Kljub zdajšnjemu poenotenju sistema delitve poslancih mandatov so posamični elementi volilnega sistema med članicami različni. Nekateri uporabljajo bolj grobo obliko proporcionalnega sistema, druge večinoma preferenčno glasovanje.

Za vse dosedanje volitve v EP je bila značilna nizka volilna udeležba. Glavni razlog za to je v splošno priznanem demokratičnem deficitu delovanja evropskih institucij. Volitve v EP so politično pomembne tudi za notranje državne volitve.

### **4. Evropski svet**

Formalno ne spada med organe EU, uveljavljen pa je kot najvišje politično telo EU, ki razpravlja o temeljnih političnih vprašanjih EU. Gre za meddržavni organ, ki sprejema vse svoje odločitve le s soglasjem, kar pomeni, da ima vsaka članica pravico veta na odločitve ES.

Ideja o rednem sestajanju voditeljev članic na najvišji ravni je nastala na srečanju v Parizu l. 1974, formalno pa je ES prvič uvedel Enotni evropski akt l. 1987. Njegova politična vloga je opredeljena v Pogodbi o EU. Vloga ES je bila še posebej pomembna v drugem in tretjem stebru EU. Naloga ES je zagotavljanje potrebnih spodbud za razvoj evropske integracije. Njegovi akti imajo le politično in ne pravne veljave. Gre za organ, ki

ne odloča, ima pa vrhovno politično avtoriteto v EU, saj celotna organizacija EU sledi njegovim smernicam. ES ne izvršuje zakonodajnih funkcij. Lizbonska pogodba povzema funkcijo predsednika ES, ki ga izvoli sam ES za dobo 2 let in pol s kvalificirano večino. Obstaja možnost enkratne ponovne izvolitve. Predsednik vodi ES, na drugi strani pa opravlja funkcijo šefa države – predstavlja EU navzven v zadevah, ki se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko. Predsednik ES ne sme imeti nacionalnega mandata, delovati mora v interesu celotne EU.

ES je mednarodni organ, v katerem se soočajo politični pogledi z najbolj temeljnimi vprašanji razvoja EU. Sestavljajo ga predstavniki držav članic, tj. predsedniki vlad ali držav članic. Sestaja se najmanj dvakrat na pol leta. Seje sklicuje predsednik ES. ES ne predseduje šef tiste države, ki je trenutno predsedujoča v EU, ampak si izvoli svojega predsednika. Predsednik ES lahko skliče tudi izredno zasedanje, če to zahtevajo okoliščine. Ne sme imeti nobene funkcije v svoji državi, ne sme imeti nobenega nacionalnega mandata.

Pri delu ES sodeluje tudi zunanji minister EU, ki je član EK. ES odloča soglasno, razen kadar je določeno drugače. Glasovanje s soglasjem pomeni, da ima vsaka članica pravico do veta. Vzdržani glasovi članov ES ne preprečujejo sprejetja aktov. ES je postal nekakšen kolektivni šef države, ki je oblikovan po paritetnem načelu, kar zagotavlja na najvišji politični ravni predstavnštvo in zastopstvo t.im. nacionalnih interesov.

## **5. Svet Evropske unije**

### **5.1. Položaj**

Opravlja zakonodajno funkcijo skupaj z EP. Sprva je bil zamišljen kot izključni zakonodajalec, vendar se je njegova vloga zmanjšala ob krepitevi vloge EP. Enakopravna sta v rednih postopkih, v posebnih pa je glavni zakonodajalec Svet ali EP. Svet je predstavniško telo članic EU in zastopa predvsem nacionalne interese. Svet vse več odločitev z večino, kar spreminja tudi njegov položaj in vlogo ter njegovo razmerje do drugih organov EU. Svet je organ, ki najbolj izpričuje mednarodno pravno naravo EU. Sprejema najpomembnejše odločitve v EU. Zanj poznamo različna poimenovanja: Svet ministrov, Svet Evropskih skupnosti ali Svet. Sprva so imele vse 3 skupnosti svoje svete, ki so bili združeni s Pogodbo o združitvi institucij treh skupnosti. Takrat je bil ustanovljen Svet Evropskih skupnosti, ki se je z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe l. 1993 preimenoval v Svet EU. Po Ustavi in Lizbonski pogodbi Svet opravlja skupaj z EP zakonodajno in proračunsko funkcijo.

### **5.2. Pristojnosti**

Svet izvaja zakonodajno funkcijo, v določeni meri tudi izvršilno. Zakonodajno izvršuje sam ali skupaj z EP, izvršilno pa skupaj z EK. Naloga Sveta je tudi, da zagotavlja usklajevanje splošnih ekonomskih politik članic in da sprejema potrebne odločitve. Ustava določa, da evropske zakone in evropske okvirne zakone sprejemata skupaj EP in Svet. Enako določa Lizbonska pogodba, za uredbe, direktive ali sklepe. Svet se v postopek oblikovanja aktov tudi aktivno vključuje, saj lahko med zakonodajnim postopkom spremeni predlog EK. Svet lahko tudi pooblasti EK za sprejemanje nadaljnjih predpisov, s katerimi se izvršujejo njegovi predpisi (delegirana zakonodaja). Svet lahko pooblastilo tudi prekliče, poleg tega si lahko Svet v posebnih primerih pridrži pravico, da sam neposredno izvaja to pristojnost. V tem primeru ima tudi izvršilno pristojnost. Svet je imel pomembne pristojnosti tudi v drugem in tretjem stebru EU, kjer je bila bolj poudarjena njegova pristojnost odločanja.

### **5.3. Sestava in način delovanja**

Svet sestavlja po en predstavnik posamezne članice na ministrski ravni, ki je pooblaščen za prevzemanje obveznosti v imenu vlade svoje države. Nima enovite zasedbe, temveč se njegovi člani menjajo glede na

predmet obravnave. Ožja področja iz pristojnosti EU se obravnavajo v Svetu, sestavljenem iz ministrov, ki zadevno področje pokrivajo v vladi domače države (tehnični sveti). Znotraj te fleksibilne sestave je že doslej imel bolj fiksno sestavo Svet za splošne zadeve, v katerem so sodelovali ministri članic, pristojni za zunanje zadeve. Zdaj obstajata dva takšna sveta: Svet za zunanje zadeve (ministri držav članic, pristojni za zunanje zadeve) in Svet za splošne zadeve (skrbi za usklajevanje delovanja Sveta v različnih sestavah in za pripravo zasedanj in delovanje ES).

Sestavam Sveta, razen Sveta za zunanje zadeve, predsedujejo predstavniki članic po načelu enakopravne rotacije, in sicer po vrstnem redu, ki ga je prej soglasno določil Svet, zdaj pa ga ES.

#### **5.4. Odločanje**

Odločitve v Svetu sprejemajo predstavniki izvršilne veje oblasti v članicah, ki niso neposredno izvoljeni in niso neposredno politično odgovorni pred volivci. Svet praviloma odloča na podlagi predlogov EK, pri čemer lahko daje Komisiji splošna navodila za pripravo zakonodaje. Svet in EP lahko predlog EK spremenita le po zahtevnem postopku. Odločitve v Svetu se sprejemajo glede na področje delovanja: (1) na podlagi soglasja vseh članov, (2) na podlagi kvalificirane večine, (3) na podlagi navadne večine. Odločanje s soglasjem zagotavlja polno suverenost članic, ker imajo možnost veta na odločitve. Odločanje s soglasjem se redko uporablja. Po Lizbonski pogodbi je pravilo, da Svet odloča s kvalificirano večino. Pri tem načinu odločanja se upošteva razlika v velikosti članic, saj so njihovi glasovi ponderirani, tako da imajo večje države več glasov kot manjše. Največje države imajo 29 glasov, najmanjša samo 3 (SLO 4), skupaj pa je 321 glasov. Vsak član Sveta lahko zahteva, da se preveri večinsko odločanje. Kadar Svet odloča z navadno večino, odloča z večino svojih članov. Predsednik ES in predsednik EK pri odločanju ES ne glasujeta. Vsako zasedanje Sveta ima dva dela: del, namenjen razpravi o zakonodajnih aktih EU, in del, namenjen dejavnostim, ki niso zakonodajne.

### **6. Evropska komisija**

#### **6.1. Položaj**

Komisija je organ, ki najbolj izraža naddržavno naravo EU, zato ima najbolj vidno vlogo v njenem razvoju. Njena naloga je služiti skupni evropskih interesom, priprava in izvrševanje skupnih politik EU. Pogosto o njej govorimo, kot o evropski vladi.

Komisija je vse bolj vezana na EP, saj ima EP odločilno vlogo pri njenem oblikovanju, pri uveljavljanju njene politične odgovornosti pa ji lahko izreče nezaupnico. Če pride do tega, mora EK odstopiti. EK spodbuja splošni interes EU in v ta namen sprejema ustrezne pobude. Skrbi za uporabo Ustave in ukrepov, nadzira uporabo prava EU, pod nadzorom Sodišča EU, izvršuje proračun in upravlja programe. Upravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo ter opravlja zastopanje EU navzven. Komisij vsako leto objavi splošno poročilo o dejavnostih EU. Minister za zunanje zadeve EU, ki je član EK, v njej uživa poseben položaj, ki je močnejši od položaja drugih članov EK.

#### **6.2. Pristojnosti in način delovanje**

EK je organ, ki izvaja izvršilno funkcijo, delno pa tudi zakonodajno, zlasti glede zakonodajne iniciative. EK je tudi varuh pogodb – v primeru kršitve lahko začne tudi postopek proti članici. EK upravlja finance in predstavlja EU v tretjih državah in mednarodnih organizacijah. Komisiji pri njenem delu pomaga ogromne uradniški aparat. EK lahko izdaja tudi zakonodajne akte, vendar le na podlagi pooblastila Sveta (delegirana zakonodaja). EK sprejema odločitve z večino svojih članov, veljavno lahko zaseda, če je na zasedanju navzočih s poslovnikom določno število članov.

### **6.3. Sestava in oblikovanje**

Sprva je imela EK več članov, kot je bilo članic, saj so imele večje države po 2 člana. Zdaj EK sestavlja 27 komisarjev, po en iz vsake članic. Mandatna doba EK je 5 let in je vezana na mandatno dobo EP. Komisarji so lahko po prenehanju mandata ponovno imenovani. Člani EK se izberejo med državljanji članic po sistemu enakopravne rotacije med članicami, izbrani so na podlagi splošne usposobljenosti. Svojo funkcijo morajo opravljati strokovno in v interesu EU, funkcija je nezdružljiva s katero koli drugo funkcijo.

EK vodi predsednik, ki usklajuje in usmerja njeno delo ter imenuje podpredsednike EK. Funkcija člana EK preneha zaradi odstopa, razrešitve ali smrti člana. Člani se morajo vzdržati vseh dejanj, ki so nezdružljiva z njihovimi nalogami. Članica ne sme vplivati na komisarje pri opravljanju nalog. Člani EK se ob prevzemu svojih nalog slovesno obvežejo, da bodo med svojim mandatom in po izteku spoštovali iz mandata izhajajoče obveznosti (pošteno in diskretno ravnanje).

Oblikovanje EK poteka v 2 fazah: (1) ES predlaga kandidata za predsednika Komisije EP, in sicer odloči o tem s kvalificirano večino; (2) izberejo se komisarji; ko je predsednik EK določen, se na predlog članic oblikuje lista kandidatov za člane EK; o EK kot celoti glasuje EP in če je izglasovana, jo s kvalificirano večino imenuje še ES.

### **6.4. Odgovornost Komisije**

Delovanje EK je odvisno od Sveta in od EP, ker ta dva organa po različnih postopkih sprejemata zakonodajne predloge, ki jih oblikuje EK. Od EP je odvisen tudi obstoj EK, ker ji lahko izglasuje nezaupnico. EK pa nima na voljo nobenega sredstva, s katerim bi lahko izsilila predčasen razpust EP. EK ne odgovarja za svoje delo Svetu. Odgovornost EK EP je kolektivna – odgovornost EK kot celote. Od vložitve predloga do glasovanja o nezaupnici morajo preteči najmanj 3 dni, glasovanje mora biti javno. Nezaupnica je izglasovana, če zanjo glasujeta vsaj 2/3 poslancev, ki glasujejo, pod pogojem, da to predstavlja vsaj polovico vseh poslancev. Gre za **dvojno večino**. Nezaupnice ni mogoče izreči posameznemu komisarju, ampak je ta individualno odgovoren na dva načina: politično predsedniku EK, pravno pa za kršitve obveznosti, ki jih evropsko pravo nalaga njegovi funkciji.

## **7. Sodišče Evropske unije**

### **7.1. Splošno**

Do zdaj sta sodno funkcijo v EU opravljal Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve stopnje. Ustava in Lizbonska pogodba ju je preimenovala. Sodno funkcijo v EU zdaj opravlja Sodišče EU, ki sodi izključno na podlagi evropskega prava. Temeljna funkcija Sodišča EU oz. sodišč, ki ga sestavljajo, je, da vsako sodišče v okviru svojih pristojnosti zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb. Sodišče EU sestavljajo: Sodišče, Splošno sodišče (ni del Sodišča, ampak je k njemu priključeno kot samostojno sodišče) in specializirana sodišča.

Sodni sistem EU je organiziran na dveh ravneh. O nekaterih zadevah odloča Splošno sodišče, na prvi stopnji, pritožbeno sodišče pa je v teh primerih Sodišče. Sodišče EU je izredno pomembno, ker so njegove odločitve dokončne za organe EU, članice in državljanje EU. Položaj Sodišča EU je urejen v obeh Pogodbah in v posebnem Protokolu o Statutu Sodišča EU.

Temeljno načelo za delovanje sodstva je neodvisnosti, ki zagotavlja nepristransko sojenje. Povezano je z načelom zakonitosti, po katerem je sodnik vezan samo na ustavo in zakon in sme odločati arbitrarno. Pomembna so tudi načela: trajnost sodniške funkcije, nepremakljivost sodnikov, sodniška imuniteta in nezdružljivost funkcij.



## 7.2. Položaj in pomen Sodišča

Sodišče je najvišje sodišče v EU. Je organ, ki opravlja najpomembnejši del sodne funkcije v EU, v veliki meri je tudi tvorec prava EU. Njegova naloga je, da zagotavlja upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb. Njegove odločitve so bile temeljnega pomena za nastanek in razvoj naddržavne narave EU. Lahko ga primerjamo z nekakšno kombinacijo ustavnega in vrhovnega sodišča. Njegov pomen narašča. Sodišče je uveljavilo eno temeljnih načel veljavnosti in delovanje prava EU, tj. načelo supremacije evropskega prava nad pravnimi redi članic.

## 7.3. Pristojnosti Sodišča

So določene v Pogodbah, lahko pa tudi v nekaterih mednarodnih pogodbah. Temeljna pristojnost Sodišča, je, da odloča o razlagi in uporabi Pogodb in aktov, ki so jih sprejeli organi EU. Sodišče je pristojno da: odloča o tožbah, ki jih vloži država članica, institucija, fizična ali pravna oseba; predhodno odloča o vprašanjih glede razlage prava EU ali veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije; odloča o drugih zadevah, predvidenih v Pogodbah. Gre za pristojnosti, ki jih opravlja Sodišče kot prvostopenjsko sodišče. Te pristojnosti lahko razdelimo v dve skupini:

**a) Odločanje o tožbah zaradi kršitev evropskega prava:** sodišče obravnava tožbe, ki jih zoper posamezno državo vloži EK ali druga članica, ker tožena država ni izpolnila obveznosti. Redkejši je postopek, ki ga sproži država zoper druge države. Druga pristojnost Sodišča se nanaša na odločanje o tožbah zaradi kršitve evropskega prava zoper organe EU, ki jo lahko vložijo zlasti članice in organi EU. Sodba Evropskega sodišča učinkuje *erga omnes* in praviloma za nazaj (*ex tunc*). Sodišče je pristojno tudi za odločanje o kršitvi evropskega prava zaradi opustitve ukrepanja. Gre za položaj, v katerem organi ne delujejo v okviru pooblastil. Sodišče je pristojno tudi za dajanje mnenj glede skladnosti mednarodnih pogodb, ki jih EU sklepa s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, z določbami Pogodb.

**b) Odločanje o predhodnih vprašanjih:** sodišče je pristojno za predhodno odločanje glede razlage prava EU ali veljavnosti aktov njenih organov ali institucij. Pristojnost Sodišča se vsebinsko razlikuje, odvisno od tega ali gre za primarno ali sekundarno pravo. V prvem primeru je Sodišče pristojno samo za razlago prava, ne pa tudi za odločanje o njegovi veljavnosti. V drugem primeru pa je Sodišče pristojno za odločanje o razlagi in tudi o veljavnosti pravnih aktov.

Z reševanjem predhodnih vprašanj zagotavlja sodišče enotno uporabo prava EU na celotnem ozemlju EU. V tem delu opravlja Sodišče neko funkcijo nekakšnega avtoritativnega razlagalca prava.

## 7.4. Sestava in način delovanja Sodišča

Sodišče sestavlja po en sodnik iz vsake članice, torej 27 sodnikov, ki jih imenujejo vlade članic, vendar s soglasjem vseh članic. Pred imenovanjem mora dati svoje mnenje o kandidatih poseben odbor, ki oceni ustreznost kandidatov. Sodniki se imenujejo za dobo 6 let in imajo nimajo omejitve mandata, vsaka 3 leta pa se opravi delna zamenjava sodnikov. Sodniki izmed sebe volijo predsednika za dobo 3 let, ki je lahko ponovno izvoljen. Sodišče zaseda plenarno in v senatih. Sodnikom pri delu pomagajo generalni pravobranilci, ki so imenovani na enak način kot sodniki, in jih je 8. Njihova dolžnost je, da nepristransko obrazložijo osnutke odločitev o zadevah, predloženih Sodišču. Njihova stališča so zelo pomembna, ampak za Sodišče niso zavezujoča. Sodniki uživajo imuniteto v sklad s Statutom in Protokolom o privilegijih in imunitetah EU. Za sodnike velja načelo nezdržljivosti funkcije (izjemoma, če mu dovoli Svet). Tudi po prenehanju funkcije mora varovati ugled sodniške funkcije. Samo o najpomembnejših zadevah odloča na plenarni seji, ki jo sestavljajo vsi sodniki in generalni pravobranilci, o ostalih zadevah pa odloča v senatih.

Senati so sestavljeni iz treh ali petih sodnikov, veliki senat pa iz 13 sodnikov (predseduje mu predsednik Sodišča). Postopek pred Sodiščem ureja Statut Evropskega sodišča, natančneje pa poslovnik Sodišča. Postopek je razdeljen na dva dela: (1) pisni del – posredovanje tožb, navedb o zadevi, odgovorov, izjav, replik, dokazil, dokumentov; (2) ustni del – branje poročila, zaslišanje zastopnikov, svetovalcev in odvetnikov, poslušanje sklepnih predlogov generalnega pravobranilca, zaslišanje prič in izvedencev. Obravnave Sodišča so javne, sodbe morajo biti obrazložene. Sodišče ima tudi svojega sodnega tajnika.

### **7.5. Splošno sodišče**

Ustanovljeno je bilo l. 1988 z Enotnim evropskim aktom kot Sodišče prve stopnje. Zdaj je splošno pristojno sodišče v zadevah EU. Pristojno je za odločanje na prvi stopnji o vseh tožbah, ki jih vložijo posamezniki in članice, razen o tistih, za katere so pristojna specializirana sodišča ali Sodišče. V teh okvirih Splošno sodišče odloča o: tožbi o zakonitosti pravnih aktov, ki jih sprejemajo evropske institucije (ničnostne tožbe), tožbi zaradi opustitve ukrepanja, odškodninski tožbi, tožbah, ki temeljijo na arbitražni klavzuli, delovnih sporih (med EU in evropskimi uslužbenci).

Zoper odločitev Splošnega sodišča je mogoča pritožba na Sodišče. Če se spor vrne v ponovno odločanje, je Splošno sodišče glede pravnih vprašanj vezano na odločitev Sodišča.

Število sodnikov ni omejeno, ampak ga določi Statut Sodišča EU. Zdaj ima Splošno sodišče 27 članov. Sodnike imenujejo vlade članic v medsebojnem soglasju za mandatno dobo 6 let, pri čemer se vsaka 3 leta zamenja del sodnikov. Splošno sodišče ima svojega predsednika, ki je voljen za 3 leta in je lahko ponovno izvoljen. Splošno sodišče sprejme tudi poslovnik v soglasju s Sodiščem, naknadno pa ga mora potrditi še Svet. Splošno sodišče praviloma deluje v senatih treh oz. petih sodnikov.

### **7.6. Specializirana sodišča**

So dodana Splošnemu sodišču, ustanovita pa jih EP in ES po rednem zakonodajnem postopku. Pristojna so za obravnavanje in odločanje na prvi stopnji o nekaterih vrstah tožb na posebnih področjih. Specializirana sodišča sprejmejo svoj poslovnik s soglasjem Sodišča, ki ga mora odobriti Svet. Člani specializiranih sodišč so izbrani med osebami, katerih neodvisnost je nedvomna in ki izpolnjujejo pogoje za imenovanje na sodniške funkcije. Svet jih imenuje soglasno. Zoper njihove odločitve je predvidena tožba na Splošno sodišče.

## **8. Drugi organi**

### **8.1. Računsko sodišče**

Je bilo ustanovljeno l. 1975, njegova vloga in pomen sta se okrepila zlasti z Maastrichtsko pogodbo. Sestavlja ga 27 članov – po eden iz vsake članice. Imenuje jih Svet EU s kvalificirano večino po posvetu z EP za dobo 6 let in so lahko ponovno imenovani. Predsednika RS izvolijo člani za 3 leta. Člani RS opravljajo svoje naloge v splošnem interesu EU in so popolnoma neodvisni. Funkcija člana lahko predčasno preneha z odstopom ali razrešitvijo Evropskega sodišča. RS je organ, ki izvaja nadzor nad finančnim poslovanjem EU in skrbi za primerno uporabo proračunskih sredstev EU. Izvaja revizijo vseh prihodkov in odhodkov EU in vseh organov, ki jih je ustanovila EU. Pri izvajanju svojih nalog lahko preveri delovanje vsakega organa ali subjekta, ki razpolaga s sredstvi EU ali prejema taka sredstva. Ob koncu proračunskega leta pripravi poročilo o izvrševanju proračuna, ki se posreduje drugim institucijam EU in objavi v UL EU. Izdaja lahko posebna poročila in daje mnenja. Pomaga tudi EP IN ES pri nadzoru nad izvrševanjem proračun. Ima določeno vlogo v zakonodajnem postopku, kjer daje mnenja o aktih finančne narave.

## **8.2. Evropska centralna banka**

Vodi monetarno politiko EU skupaj s centralnimi bankami tistih držav, ki so sprejele evro. Pristojna je tudi za izdajanje denarja. ECB in nacionalne centralne banke sestavljajo Evropski sistem centralnih bank, ki je namenjen vzdrževanju stabilnosti cen. ECB na svojem področju opravlja tudi določeno zakonodajno funkcijo in sprejema enake zakonodajne akte kot Svet in EP. Vsako leto poda poročilo o svojem delu EP, Svetu in Komisiji ter ES. ECB in ESCB sta neodvisna od EU in držav članic. ECB je pravna oseba, njeni vodstveni organi pa so tudi vodstveni organi ESCB.

Njena organa sta: Svet in Izvršilni odbor. **Svet ECB** sestavljajo člani Izvršilnega odbora ECB in guvernerji centralnih bank članic, katerih valuta je evro. **Izvršilni odbor ECB** sestavljajo predsednik, podpredsednik in 4 drugi člani, ki jih imenuje ES s kvalificirano večino na priporočilo Sveta po predhodnem posvetu z EP in Svetom ECB med osebami, ki imajo ugled in poklicne izkušnje na monetarnem ali bančnem področju. Njihov mandat traja 8 let, ne morejo pa biti ponovno imenovani.

## **8.3. Evropska investicijska banka**

Je pravna oseba, njeni člani pa so države članice. Naloga EIB je, da v interesu EU prispeva k uravnoteženemu in nemotenemu razvoju skupnega trga. Banka posluje na neprofitni podlagi in odobrava posojila in izdaja jamstva. Olajšuje financiranje investicijskih programov skupaj s pomočjo iz strukturnih skladov in drugih finančnih instrumentov EU.

## **8.4. Posvetovalni organi Evropske unije**

EP, Svetu in Komisiji pomagata Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor, ki imata posvetovalno funkcijo.

**a) Odbor regij** svetuje Svetu in EK na področju regionalnih in lokalnih zadev, hkrati omogoča predstavnikom regionalnih oblasti, da sodelujejo pri pripravi odločitev glede na potrebe regij in lokalnih skupnosti. Sestavljen je iz predstavnikov regionalnih in lokalnih skupnosti. Ima posvetovalno vlogo, saj morata Svet in EK pridobiti njegovo mnenje, kadar to določa ustanovitvena pogodba.

**b) Ekonomsko-socialni odbor** je posvetovalno telo. Gre za predstavništvo najpomembnejših interesnih skušin, ki omogoča ustanovam EU, da pri pripravi odločitev ovrednotijo in upoštevajo interese različnih gospodarskih in socialnih skupin. Sestavljajo ga predstavniki organizacij delodajalcev, delojemalcev in drugi predstavniki civilne družbe, predvsem s socialno-ekonomskega, civilnega, poklicnega in kulturnega področja. Člani so imenovani za 5 let in so lahko ponovno imenovani.

## **8.5. Evropski varuh človekovih pravic**

Imenuje ga EP za dobo 5 let. Pri opravljanju svoje funkcije je neodvisen. Ima prepoved opravljanja kakršne koli druge poklicne dejavnosti med mandatom. Varuh sprejema pritožbe državljanov EU, fizičnih ali pravnih oseb, ki se nanašajo na nepravilnosti delovanja organov ali institucij EU.

## **8.6. Agencije**

So posebni subjekti evropskega javnega prava, ki se razlikujejo od institucij EU in so pravne osebe. Ustanovljene so s sekundarno zakonodajo za izpolnjevanje tehničnih, znanstvenih ali upravljaljskih nalog. Ločimo dva osnovna tipa: (1) izvajalske agencije in (2) regulatorne agencije – lahko sprejemajo različne pravne akte, a nimajo zakonodajne pristojnosti.

## 9. Sprejemanje zakonodajnih aktov v Evropski uniji

### 9.1. Pravna podlaga

Pravna podlaga za sprejemanje zakonodajnih aktov je vsebovana v pravnih normah, ki dajejo materialno in formalno pooblastilo za odločanje nekega organa. EU lahko sprejema zakonodajne akte le v okviru svojih pristojnosti. Pristojnosti za izdajanje zakonodajnih aktov so določene v obliki zakonodajnih pooblastil. Tudi Ustava je vsebovala klavzulo fleksibilnosti, po kateri se lahko evropska zakonodaja sprejema tudi brez za to potrebnih pooblastil v Ustavi, če se izkaže, da je to potrebno zaradi doseganja enega izmed ciljev EU. Tako pooblastilo vsebuje tudi Lizbonska pogodba.

Pri izvajanju pristojnosti EU je treba upoštevati predvsem načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti. O tem je bil sprejet tudi poseben protokol (Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti), ki določa način uporabe teh načel in dolžnosti organov U pri tem. Uporabo teh dveh načel podpira zahteva, da se morajo v uredbah, direktivah in odločbah navesti razlogi za njihovo sprejetje.

### 9.2. Vrste postopkov

Vsem postopkom je skupno, da je zakonodajna iniciativa v rokah EK. Navadno se govori o 4 postopkih: postopek posvetovanja, postopek odločanja, postopek soodločanja in postopek soglasja. Razvijali so se postopno, hkrati s krepitvijo vloge in položaja EP. Vloga EP je najšibkejša v postopku posvetovanja, v ostalih pa vse močnejša do zadnjega postopka, v katerem enakopravno odloča.

**Postopek posvetovanja** je najstarejši in najpreprostejši. V njem ima EP le posvetovalno vlogo, saj lahko daje le mnenje k predlogom zakonodajnih aktov bodisi EK bodisi Svetu. V **postopku sodelovanja** ima EP že močnejšo vlogo. Tudi tu daje mnenja k zakonodajnemu predlogu EK. EP lahko predlaga k stališču tudi spremembe v obliki amandmajev. Če EP zavrne skupno stališče, lahko Svet sprejme predlagani akt samo s soglasjem. Veto v tem postopku ima le odložilni učinek, vendar ga lahko Svet zavrne le s soglasjem. V **postopku soodločanja** ima EP absolutni veto. Ta postopek se uporablja na področjih v okviru prvega stebra, kot so notranji trg, prosti pretok oseb, itd. Postopek se začne, ko EK predloži zakonodajni akt EP in Svetu. na predlog poda svoje mnenje najprej EP, nato Svet sprejme skupno stališče o predlogu in ga sporoči EP. Zakonodajni akt je v tem postopku sprejet, če ga sprejmeta EP (z absolutno večino) in Svet (s kvalificirano). V **postopku soglasja** je zakonodajni akt lahko sprejet le, če ga odobri EP. EP nima pravice vlagati amandmajev. Ta postopek se redko uporablja, saj je predviden le za odločanje na nekaterih področjih.

Ustava zelo poenostavlja zakonodajne postopke. Zakonodajni akti EU se praviloma sprejemajo po rednem zakonodajnem postopku, kar pomeni, da jih sprejemata EP in Svet skupaj na podlagi predlogov EK. Le izjemoma lahko zakon sprejme le EP s sodelovanjem Sveta ali obratno. Po Ustavi je redni zakonodajni postopek predviden kot večfazni. Pravilo odločanja je postalo enakopravno odločanje EP in Sveta. Poseben postopek se uporablja, kadar je tako izrecno določeno v Pogodbah. V zakonodajnih postopkih ima izredno pomembno vlogo EK, kajti njen predlog lahko Svet praviloma spremeni le soglasno.

### 9.3. Redni postopek

V EU se zakonodajni akti praviloma sprejemajo v treh obravnavah. Zakonodajno iniciativo ima še vedno praviloma EK, v posebnih primerih pa se lahko zakoni sprejemajo tudi na pobudo skupine držav ali EP, na priporočilo ECB ali na zahtevo Sodišča ali EIB, lahko tudi državljani EU – najmanj milijon iz večjega števila držav. Zakonodajni postopek se praviloma začne na predlog EK, ki ga poda EP in Svetu.

**a) Prva obravnava:** EP sprejme mnenje do predloga in ga pošlje Svetu. Če se Svet strinja s stališčem EP, je akt sprejet v besedilu, ki ustreza temu stališču. Svet to odločitev sprejme s kvalificirano večino. Če EP soglaš

s Svetom v prvi obravnavi ali se ne izreče, se šteje, da je bil akt sprejet v besedilu, ki ustreza stališču Sveta. Če pa EP z večino članov zavrne stališče Sveta, akt ni sprejet, postopek se konča.

**b) Druga obravnava:** do nje pride le, če akt ni zavrnen niti sprejet, ampak se EP delno strinja s Svetom (sprejme amandmaje k stališču Sveta). Tu poteka usklajevanje med EP in Svetom.

**c) Usklajevalni (spravni) postopek:** če se Svet ne strinja s spremembami akta, ki jih je predlagal EP, je treba izvesti ta postopek, kjer se oblikuje poseben usklajevalni (spravni) odbor, ki ga sestavljajo člani Sveta ali njihovi predstavniki in enako število članov, ki predstavljajo EP. Odbor ima nalogo, da v 6 tednih doseže soglasje o skupnem predlogu Sveta in EP. Če tega ne doseže, se šteje, da akt ni sprejet, postopek je končan.

**d) Tretja obravnava:** če odbor v roku odobri skupno besedilo, lahko EP in Svet v določenem roku sprejmeta akt v skladu s skupnim besedilom.

#### **9.4. Sprejemanje proračuna Evropske unije**

Proračun EU obsega sredstva, s katerimi razpolaga EU in ki se določijo vsako leto. Tu veljajo načelo integralnosti, univerzalnosti, uravnoveženega proračuna in specifikacije. Temeljno proračunsko načelo pa je, da morajo biti vsi prihodki in odhodki uravnoveženi. Podlaga proračuna je večletni finančni okvir, ki se sprejme za dobo 5 let. Okvir se določi z uredbo, vendar potem, ko jo z večino članov potrdi EP.

Proračunsko leto v EU traja od 1. 1. do 31. 12. Postopek sprejemanja proračuna se začne s predlogom proračuna, ki ga pripravi EK in ga predloži Svetu najpozneje o 1. 9. tekočega leta za prihodnje leto. Predlog sprejme Svet s kvalificirano večino in ga predloži EP najpozneje do 5. 10. Od tu dalje teče postopek v dveh fazah v EP. **V prvi obravnavi** ima EP pravico, da z večino vseh poslancev glede neobveznih dohodkov sprejme amandmaje k predlogu proračuna oz. predlaga dopolnitve Svetu. Za svojo odločitev ima EP na voljo 45 dni. Dopolnitve lahko Svet sprejme ali zavrne. V drugi obravnavi lahko EP le vzame na znanje, kaj je Svet storil v zvezi z njegovimi dopolnitvami, v 15 dneh pa lahko ponovno spremeni ali zavrne spremembe, ki jih je sprejel Svet z večino članov. Predsednik EP po končanem postopku razglasi dokončen sprejem proračuna. Če proračun do začetka proračunskega leta ni sprejet, velja sistem začasnega financiranja. Vsak mesec se lahko porabi 1/12 sredstev prejšnjega proračunskega leta. Proračun EU izvršuje EK, pri čemer mora upoštevati načela dobrega finančnega poslovanja. EP vsako leto po pregledu letnega poročila EK izglasuje razrešnico, s čimer naknadno odobri njeno delo. Izvrševanje proračuna nadzoruje tudi Računsko sodišče.

#### **9.5. Sklepanje mednarodnih pogodb**

EU lahko sklene sporazume eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v Pogodbah. Sporazumi, ki jih sklene EU, so zavezujoči za njene institucije in članice. Sklep o začetku pogajanj sprejme Svet, ki tudi sklene sporazum. Pri najpomembnejših sporazumih lahko Svet sklene sporazum le s soglasjem EP, pri drugih pa da EP le mnenje. Sporazum sklepa Svet s kvalificirano večino in le izjemoma s soglasjem. Država članica, EP, Svet ali EK lahko od Sodišča pridobijo mnenje, ali je predvideni sporazum v skladu s Pogodbama. Pri tem gre le za predhodno mnenje Sodišča, ki pa je obvezno.

### **IV. SLOVENIJA V EVROPSKI UNIJI**

#### **1. Pridruževanje Evropski uniji**

Evropske skupnosti so priznale Slovenijo kot suvereno državo januarja 1992. Temu je sledila vrsta sporazumov med njimi in RS o različnih oblikah ekonomskega sodelovanja. L. 1996 je RS podpisala pridružitveni sporazum z EU in vložila prošnja za polnopravno članstvo v EU. Sporazum je bil ratificiran v DZ naslednje leto, veljati je začel l. 1999, s čimer je Slovenija postala pridružena članica EU. Za nadzorstvo nad izvajanjem tega sporazuma so bili oblikovani skupni organi – najpomembnejši Pridružitveni svet. S strani EU

je ta proces nadzorovala EK, ki je morala o tem redno poročati Svetu EU. L. 2002 so voditelji EU določili 10 držav, ki naj bi vstopile v EU l. 2004. Marca 2003 je bil izveden referendum o vstopu Slovenije v EU in NATO, aprila je EP sprejel soglasje k vstopu. 1. 5. 2004 je Slovenija ratificirala pristopno pogodbo Slovenije v EU.

## **2. Ustavna podlaga za članstvo v Evropski uniji**

Slovenija je morala še preden je postala članica EU, ustrezno spremeniti oz. dopolniti URS. Morala je vzpostaviti podlago za odrek delu svoje državne suverenosti v korist EU. Nekatere članice so v ustavi predvidele le vstop v mednarodne organizacije brez izrecne omembe EU (abstrakten pristop), tudi Slovenija. Druge pa so izrecno napisale, da gre za članstvo v EU (konkreten pristop). Nekatere države so izrecno navedle nadvlado evropskega prava nad nacionalnim in v ustavi uredile sodelovanje svojega parlamenta z vlado pri odločanju v organih EU (tudi Slovenija).

Naša ustavna ureditev je temeljila na suverenosti RS, kar določa tudi TUL, v kateri je bila RS proglašena kot samostojna in neodvisna država. 3. členu URS se je dodal evropski člen 3. a, v katerem je ustavna podlaga za odrek Slovenije delu suverenih pravic. S samim sprejemom ustavne spremembe ni prišlo do nobene posledice za Slovenijo, ampak je bila sprejeta le ustavna podlaga. Ustava ne govori o prenosu suverenih pravic, ampak le o prenosu izvrševanja suverenih pravic in to samo dela. Taka mednarodna pogodba je izredno pomembna, zato se lahko o njej odloča tudi na referendumu. Gre za referendum o mednarodnih zvezah, ki je fakultativen in predhodni, DZ pa je vezan na njegov izid.

Po naši ustavi se neposredno uporabljajo le tiste mednarodne pogodbe, ki so ratificirane in objavljene. Članstvo v EU povzroča pomembne spremembe v notranji ustavni ureditvi delovanja državne organizacije.

## **3. Spremembe v razmerju med državnim zborom in vlado**

Zaradi članstva v EU državni zbor ni več edini organ, ki v imenu ljudstva izdaja za vse prebivalce države obvezne zakone. Specifični način sprejemanja odločitev v EU namreč postavlja v ospredje vlado, ki skupaj z drugimi vladami sprejema odločitve v Svetu. Vlada je že na podlagi ustave podvržena specialnemu nadzoru nad svojim delovanjem v organih EU. Vlada ima dolžnost, da obvešča DZ in upošteva njegova stališča. Državni svet ima v mejah svojih pristojnosti določen vpliv na zakonodajno delovanje DZ. Na delovanje vlade pa lahko vpliva le posredno.

## **4. Sodelovanje državnega zbora pri odločanju v organih Evropske unije**

### **4.1. Ustavna podlaga**

Vloga, ki jo ima vlada pri odločanju v EU, povzroča prekinitev vezi med sprejemanjem temeljnih odločitev v parlamentu in volitvami predstavniškega organa. Razmerje med DZ in vlado pri sodelovanju o organih EU v ustavi ni urejeno popolno – ustava dopušča zakonodajalcu, da ta vprašanja uredi z zakonom. Ustava določa dolžnost vlade, da obvešča DZ o predlogih aktov in odločitvah, ki se sprejemajo v EU in o svoji dejavnosti. Ustava določa tudi, da lahko DZ o tem sprejema stališča, ki jih mora vlada upoštevati. Če jih ne bi, bi imel DZ na voljo interpelacijo in nezaupnico vladi.

### **4.2. Razmerje med državnim zborom in vlado v evropskih zadevah**

Z zakonom je bilo treba urediti razmerje med DZ in vlado glede sodelovanja Slovenije pri sprejemanju aktov in odločitev v EU. DZ je sprejel Zakon o sodelovanju med DZ in vlado v zadevah EU. DZ je sprejel tudi

poslovník in odloka, s katerima je uvedel dve novi delovni telesi: Odbor za zadeve EU in Odbor za zunanjo politiko. DZ in vlada sodelujeta pri sprejemanju zakonodajnih in političnih aktov. Vlada RS predstavlja in zastopa RS ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU. Vlada je glede zadev EU samostojna in odgovorna v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj vlade in Zakona o sodelovanju med DZ in vlado v zadevah EU. DZ sodeluje pri oblikovanju stališč le glede tistih evropskih zadev, ki bi po svoji vsebini spadale v njegovo pristojnost. Merilo za ugotavljanje pristojnosti DZ v evropskih zadevah je vprašanje, ali gre za določanje pravic in dolžnosti državljanov do drugih oseb. Gre za zadeve, ki se v okviru slovenske ustavne ureditve urejajo z zakonom (ne velja za politične akte). DZ lahko na predlog vlade ali na lastno pobudo obravnava tudi druge zadeve EU. Zadeve EU obravnava DZ na plenarnih zasedanjih. Samo DZ razpravlja in zavzame stališče o spremembah pogodb, na katerih temelji EU, in sicer pred odločanjem EU. Vlada ni dolžna upoštevati stališč delovnih teles. DZ mora najmanj enkrat letno razpravljati o stanju v EU in položaju RS v njej. DZ sprejme stališče o političnih odločitvah za delovanje RS v institucijah EU. Predsednik DZ mora vsako zadevo poslati EU in DS – edina možnost DS, da vpliva na oblikovanje stališč do evropskih zadev.

## **5. Volitve poslancev iz Slovenije v Evropski parlament**

### **5.1. Pravna podlaga in značilnosti zakonske ureditve**

Slovenija je v EU ena najmanjših držav, zato ji na podlagi Pogodbe iz Nice pripada 7 mest v EP. Volitve poslancev v EP ureja Zakon o volitvah poslancev iz RS v EP (sprejet l. 2002), ki pomeni pravno podlago za izvedbo volitev poslancev Slovenije v EP. V njem so urejena vprašanja, ki jih evropski predpisi ne urejajo neposredno. Gre predvsem za vprašanja volilne pravice, sistema delitve poslanih mandatov in organizacijska ter tehnična vprašanja volitev. Volitve slovenskih poslancev v EP so urejene na podlagi splošnih načel o volilni pravici in na podlagi ureditve volitev v DZ.

### **5.2. Volilna pravica in volilni sistem**

Zakon o volitvah poslancev v EP ureja predvsem volilno pravico, volilni sistem, kandidiranje, glasovanje in ugotavljanje izida volitev. Ureja vse elemente volilnega sistema in volilni postopek. poslanci RS v EP se volijo neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem za dobo 5 let. Poslanec v EP ne more biti hkrati član DZ ali član izvršilnega organa lokalne skupnosti, ne sme opravljati funkcij in dejavnost, ki jih ne sme opravljati poslanec DZ.

Bruseljski akt določa, da se volitve izvajajo na dan, ki ga določi posamezna članica. Začnejo se v četrtek in končajo v nedeljo. Volitve v EP razpiše predsednik republike. Pod enakimi pogoji so omogočene volitve domačim državljanom in državljanom drugih članic. V našem sistemu je uveljavljeno načelo personalizacije volitev, po katerem morajo imeti volivci možnost, da vplivajo na izbiro kandidatov, ne samo na izbiro političnih strank. Delitev poslanskih mandatov se opravi na podlagi izida na ravni celotne države po d'Hondtovem sistemu. S posamezne liste so izvoljeni kandidati, ki so dobili največje št. preferenčnih glasov.

### **5.3. Volilni postopek**

Kandidiranje je urejeno podobno kot pri državnih volitvah, predpisani pa so zahtevnejši pogoji. Kandidate lahko predlagajo politične stranke (podpisi najmanj 4 poslancev) in volivci (3000 podpisov). Lista se določi s tajnim glasovanjem (pri strankah). Na kandidatni listi mora biti vsak sploh zastopan z najmanj 40 %, drugače je lista neveljavna. Listo je treba vložiti pri državni komisiji najpozneje 30 dni pred dnevom glasovanja. Državna komisija obvesti druge članice o tem, kateri njihovi državljanji kandidirajo na volitvah. Ugotavljanje izida se začne, ko se zaprejo vsa volišča vseh članic. DZ potrdi izvolitev (mogoča pritožba na ustavno sodišče), predsednik DZ obvesti predsednika EP, mandate na prvi seji potrdi še EP.