

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**ANDREJA SAKSIDA**

**PRODUKCIJA DEMOKRATIČNEGA DEFICITA V  
EVROPSKI UNIJI**

**DIPLOMSKO DELO**

LJUBLJANA, 2006

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ANDREJA SAKSIDA

Mentor: red. prof. dr. IGOR LUKŠIČ

Somentor: izr. prof. dr. DRAGO ZAJC

PRODUKCIJA DEMOKRATIČNEGA DEFICITA V  
EVROPSKI UNIJI

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2006

# KAZALO

STRAN

POVZETEK

UVOD 1

---

1. DEMOKRACIJA IN DRŽAVLJANSTVO 2

---

1.1. Demokracija

1.2. Državljanstvo

2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE 13

---

2.1. Ključne institucije Evropske unije

2.2. Načini odločanja v Evropski uniji

2.3. Skupne politike in skladi Evropske unije

3. DEMOKRATIČNI DEFICIT V EVROPSKI UNIJI 18

---

4. USTAVA EVROPSKE UNIJE 33

---

5. FEDERALIZEM IN EVROPSKA UNIJA 39

---

6. ZAKLJUČEK 42

---

7. LITERATURA IN VIRI 45

---

## POVZETEK

*Demokratski deficit je postal ena osrednjih tematik povezanih z Evropsko unijo. Nekateri teoretiki ga naslavljajo kot pereč problem Evropske unije, medtem ko ga drugi vidijo le kot manjšo težavo do tistih, ki Evropske unije sploh ne povezujejo z demokracijo.*

*Na začetku izpostavljamo tri predpostavke na temeljno hipotezo o obstoju demokratskega deficita v Evropski uniji in sicer: definicija demokracije kot idealnega političnega sistema, dožemanje Evropske unije kot organizacije, ki bi morala delovati po demokratskih načelih in definicija demokratskega deficita kot problema Evropske unije.*

*V nadaljevanju analiziramo spremembe v smeri večje demokratske delovanja evropskih institucij, ki bi jih prineslo morebitno sprejetje Ustavne pogodbe. Poleg tega prikazujemo možnosti za federalistično urejeno Evropsko unijo in posledični vpliv na njeno delovanje.*

## UVOD

Tema diplomske naloge postavlja vprašanje demokratičnega deficita v Evropski uniji. Če želimo odgovoriti na to vprašanje, moramo najprej definirati demokratični deficit, pred tem pa še ugotoviti kaj pravzaprav demokracija pomeni. Demokracijo moramo najprej predpostaviti kot ideal (politične) ureditve in šele nato lahko začnemo govoriti o deficitu. Definicijo demokracije je potrebno nato aplicirati na raven Evropske unije, začenši z institucijami. Pri delovanju institucij je ključnega pomena na kakšen način so predstavniki v evropskih institucijah postavljeni, imenovani oziroma izvoljeni, kakor tudi način odločanja in vrste odločitev, ki jih posamezno telo sprejema. Način delovanja evropskih institucij določa več pogodb, med njimi je trenutno najpomembnejša pogodba iz Nice. Pred časom je bila oblikovana tako imenovana ustavna pogodba Evropske unije, ki naj bi v prvi vrsti pomenila temelj delovanja in tako nadomestila vrsto pogodb in deklaracij, na podlagi katerih EU trenutno deluje.

Temeljna hipoteza (ki predpostavlja demokracijo kot ideal) je, da se EU srečuje z demokratičnim deficitom in da to postavlja pod vprašaj njeno nadaljnjo (enotno) delovanje. Kot možna rešitev problema demokratičnega deficita EU bo postavljena teorija federalizma oziroma federalistična ureditev.

Hipoteza temelji na dveh pomembnih predpostavkah, in sicer v povezavi s demokracijo na splošno ter v povezavi z njeno relevantnostjo za primer Evropske unije. Demokracija se v današnjem času sprejema kot idealna (politična, družbena) ureditev, saj naj bi omogočala stabilno delovanje države in civilne družbe ter hkrati zagotavljala sožitje vseh njenih segmentov. Šele takrat, ko demokracijo predpostavimo za idealno, lahko začnemo govoriti o demokratičnem deficitu. Evropsko unijo je nato potrebno predpostaviti kot take vrste organizacijo, na katero se lahko aplicira teorija demokracije, ali drugače: predpostaviti, da Evropska unija demokracijo potrebuje, da mora delovati po njenih načelih, v nasprotnem primeru se sooča z demokratičnim deficitom.

# 1. DEMOKRACIJA IN DRŽAVLJANSTVO

## 1. 1. Demokracija

Demokracija<sup>1</sup> pomeni, da lahko vladani svobodno izberejo vladarje, to hkrati pomeni tudi svobodne volitve, svobodo združevanja v stranke, sindikate, organizacijo javnih kampanj za svobodo združevanja, zborovanja in izražanja. Brez svobodnih volitev demokracija ni mogoča, saj ni univerzalni model družbe, ampak politični režim. Politična svoboda je pogoj demokracije, toda sama po sebi ne zadošča. Prava izbira namreč ni zagotovljena tam, kjer je politična participacija nizka, kjer volilnim kampanjam gospodujejo bogati, kjer so kampanje posel, kjer je državljanska zavest majhna (visoka stopnja neenakosti). Ne gre samo za konkurenčni politični trg, ampak za vključevanje sposobnosti vsakega posameznika, da se obnaša kot državljan, t. j. da svoje ideje in interese povezuje z zakoni in političnimi odločitvami, ki predstavljajo osnovni okvir javnega življenja. Zahteve in prepričanja državljanov morajo biti ustrezno izražena in branjena v sferi javnosti. Demokracija združuje bodisi postavitev oblasti, ki zagotavlja družbeno integracijo in tako ustvarja zavest državljanstva, bodisi spoštovanje mnogovrstnih interesov in nazorov. Svobodna izbira pomeni pripisovati pomembnost participaciji državljanov v legitimnem institucionalnem redu in reprezentativnosti političnih uradnikov.

Družbeni pogoji svobodne izbire združujejo obstoj politične družbe in neodvisnost le-te od države. Politična avtonomija družbe pomeni avtonomijo državljanov in reprezentativnost političnih ustanov (komunikacija med vlado in državljani). Politična družba mora biti neodvisna od države ali celo nad njo. Demokracija je politični sistem, ki sloni na svetu zasebnosti in svetu države. Sredinski prostor državljanstva se mora raztezati na zasebne interese in nazore ter na pripadnost državi. Gre za stalni trud v smeri ustvarjanja državljanstva in urejanja srečanj ter druženj zasebnih prepričanj in skupinskih pripadnosti v ozračju vzajemnega spoštovanja. Demokracija je šibka, kadar je njeno posredništvo neustrezno kakor tudi, kadar so sile, med katerimi igra vlogo posrednika, šibke ali nasprotno zaprte same vase. Demokracija mora biti predstavniška, kar pomeni, da morajo njeni politični uradniki ustrezati ljudem v družbi ali biti vsaj v zadovoljivi meri takšni, da se ljudje lahko z njimi

---

<sup>1</sup> Povzeto po Touraine: 1992, str. 298-91

identificirajo. Predstavniške demokracije vključujejo ustanove, ki jamčijo svobodo politične izbire. Terjajo tudi predhodni obstoj družbenih interesov, ki jih vključujejo v svoje cilje. Demokracija je močna, kadar je družba razumljena kot pluralistična; njene javne figure je potrebno zamenjati s centralnimi razmerji, obstoj neenakosti pa prepoznati in kritizirati. Demokracije si ni mogoče zamisliti, če ni obrambe manjšin proti prevladujoči večini, obrambe malih ljudi proti mogočnim upravljavcem in obrambe delavskega razreda pred kapitalističnim. Danes ne moremo več sprejemati načela, da je demokracija izraz obče volje, ampak kombinacija skupnih kulturnih vrednot in striktno družbenih konfliktov. Družbene skupine so ji naklonjene zaradi prepričanja, da je to edina politična ureditev, ki omogoča trdno kombinacijo posameznih interesov in skrbi za obči interes. Demokracijo na eni strani ogroža vladarsko poudarjanje enotnosti družbe in zavračanje različnih interesov, na drugi pa mnogovrstnost skupin pritiska, katerih dejavnost spominja na gospodarske skupine na trgu.

Ideja državljanstva se mora (kot osnova demokracije) opreti na religiozno idejo naravnega prava, po katerem so vsa človeška bitja enaka. Naravno pravo povezuje načelo enakosti vseh ljudi s priznanjem časovne oblasti, ki je vedno združena s posameznimi interesi. V zelo sekulariziranih družbah se opremo na individualistično načelo, ki zagotavlja demokracijo z omejitvijo moči družbe in potrditvijo pravice vsakega posameznika, da oblikuje in brani njegovo oziroma njeno individualnost ter osebno življenjsko zgodbo. Manjšina mora sodelovati z družbo, ki ji pripada, priznavajoč racionalno dejavnost in institucionalizirana pravila demokracije, medtem ko hkrati brani svojo lastno identiteto ter spoštuje svobodo izbire lastnih pripadnikov.

Svobodo so dolgo izenačevali z odstranjevanjem družbenih pregrad in z integracijo družbe in nacije, demokracijo so pojmovali v povezavi z racionalizacijo, danes pa velik del sveta teži k definiciji demokracije, ki temelji bolj na osebnih kot na občestvenih ozirih. Naše stoletje je stoletje mogočnih sistemov, multinacionalnih družb, reklamnih kampanj, propagande in totalitarnih držav. Demokracija je tesno povezana s svobodo, s sposobnostjo upora zatiranju in birokraciji, množični potrošnji in komunikacijam. Demokracija je kompleksen in stvaren način svobodne izbire vlade, ki predstavlja interese večine ter spoštuje temeljno pravico vseh človeških bitij, da živijo v skladu s svojimi nazori in osnovnimi interesi.

Novi val demokratizacije<sup>2</sup> se je začel v 70. letih v južni Evropi, nadaljeval v Latinski Ameriki, svoj vrhunec pa dosegel v letu 1989 in v začetku 1990 v srednji in vzhodni Evropi. Takrat se v politični znanosti postavi v ospredje razprava o demokraciji. Začetki razprav so postavljali v ospredje politično demokracijo. Sodobna demokracija je pluralistična in kot taka spoštuje drugačnost in različnost. Po drugi strani pa sodobna družba in politika ne moreta temeljiti samo na razlikah; za demokracijo kot operativno prakso so potrebne tudi skupne vrednote, ki ustvarijo predpostavke za možnost sožitja ljudi in asociacij z različnimi interesi. Demokratična politika je tista, ki spoštuje volilne izide, če so volitve splošne, neposredne in poštene in je hkrati (načeloma) odgovorna volivcem, parlamentu, javnosti. Ostajajo pa odprta vprašanja, kot so volilni sistem, način razporejanja sedežev glede na procent glasov, predstavništvo manjšin ipd. Predpostavka sodobne demokracije je pravna in socialna država.

Demokracija dobiva mednarodne in nadvnacionalne dimenzije zaradi vedno večje medsebojne odvisnosti posameznih političnih sistemov ter zaradi vedno večje institucionalizacije in integracije v regionalnem in svetovnem obsegu. Vse to znova aktualizira in problematizira pomen državljanstva, ki dobiva novo socialno in širšo participativno vsebino. Civilnodružbena gibanja so imela veliko vlogo pri prehodu iz avtoritarnih režimov v demokracijo. Demokracija ni nikoli dokončna. Civilna družba se ne postavlja več samo nasproti državi, ampak se umešča v trodelno razlikovanje: država – politična družba – civilna družba. Jedro civilne družbe so asociacije, zlasti prostovoljne. Civilna družba pomeni šolo demokracije, saj navaja posameznika na sožitje z drugimi, mu razkriva vsebino ter smisel širših interesov in skupnih vrednot, usposablja ga za javno delovanje in za kolektivno akcijo; v njej se uči usklajevati svoje kratkoročne interese z oddaljenimi cilji. Ob vsem tem in s tem se krepi njegova odgovornost pred drugimi in pred seboj.

Civilna družba<sup>3</sup> je pomemben vir družbenih in političnih inovacij, je prostor za generiranje demokracije, ker oblikuje nove subjekte in jim odpira prostor v javno življenje. S svojimi avtonomnimi resursi znanja in ekspertize je pomemben vir za racionalizacijo demokratičnega odločanja, njen pomen se s tehnološkimi spremembami večja. Novejša aktualizacija narodnega vprašanja, ki se protislovno

---

<sup>2</sup> Bibič: 1997, str. 7-9

<sup>3</sup> Bibič: 1997, str. 10-19



pojavi v času vedno večjega povezovanja narodov, po eni strani teži k emancipaciji narodov, po drugi pa jo krepijo osvajaški apetiti in nasilno reševanje sporov. Novejši etnični konflikti so sprožili razprave o razmerju med različnostjo in enotnostjo in sploh o pluralizmu zlasti z multikulturalizmom. Razmerje med civilno družbo in državo je odločilnega pomena pri prehodu iz avtoritarnih režimov v demokracijo in hkrati bistvenega pomena za konsolidacijo in stabilnost demokracije. Politične stranke imajo v konsolidiranem demokratičnem sistemu predvsem osrednjo vlogo pri volitvah, v parlamentu in v vladi oziroma pri neposredni kontroli vlade in vladajočih strank (opozicija). Politične stranke se morejo v procesu konsolidacije demokracije tudi same konsolidirati. Ena ključnih komponent konsolidacije demokracije je avtonomna, na asociacionizem oprta, civilna družba, ki je generator demokratične politične kulture, vzpostavlja socialni pluralizem in je vir postmodernega državljanstva, ki obsega klasične in nove socialne pravice.

#### a. Konsociativna demokracija<sup>4</sup>

Konsociativna demokracija se po Ljiphartovemu mnenju pojavlja v tistih političnih sistemih, kjer so, kljub visoki stopnji deljenosti v politični kulturi, stabilni. Bistvenega pomena pri stabilnosti pluralnih družb je obnašanje političnih elit. V angloameriških in srednjeevropskih demokracijah je značilno kompetitivno obnašanje političnih elit, v konsociativnih demokracijah pa se le-te obnašajo kooperativno, kar zagotavlja njihovo homogenizacijo in s tem stabilnost demokracije. Poleg obstoja velike koalicije mora uspešna konsociativna teorija izpolnjevati še štiri pogoje:

- sposobnost elit usklajevanja različnih interesov in zahtev subkultur;
- zmožnost elit preseči lastni segment in priključitev skupnim naporom drugih elit;
- zmožnost elit obdržati sistem in povečati njegovo kohezijo in stabilnost;
- zavedanje elit o nevarnosti politične fragmentacije.

Poleg naštetih pogojev je za obstoj konsociativne demokracije potrebno še:

- obstoj zunanje grožnje deželi;
- ravnotežje sil, ki ga ustvarjajo številne subkulture;
- relativno majhno breme aparata odločanja.

---

<sup>4</sup> Lukšič: 1991, str. 29-43

Za konsociativno demokracijo so pomembne še naslednje značilnosti:

- jasnejše meje med segmenti in čim redkejši stiki med segmenti na ravni množic (stiki povečajo možnost nastajanja konfliktov);
- večja stopnja politične integritete znotraj segmentov, kar daje voditeljem večjo svobodo pri pogajanjih in stabilno politično podporo;
- ustrezna artikulacija interesov vseh segmentov, katerih agregacija se potem dogaja na ravni kartela elit;
- prevladujoče odobravanje načela, po katerem vlada kartel elit.

Ljiphart<sup>5</sup> je leta 1977 dopolnil teorijo konsociativne demokracije, v kateri vlada velika koalicija političnih voditeljev vseh pomembnih segmentov pluralne družbe, kjer veljajo tri načela delovanja:

- vzajemni veto ali večinsko pravilo s soglasjem;
- proporcionalnost kot princip političnega predstavništva in delitve državnih skladov;
- visoka stopnja avtonomije vsakega segmenta pri upravljanju svojih notranjih zadev.

Temeljna značilnost konsociativne demokracije je v tem, da politični voditelji vseh pomembnih segmentov pluralne družbe sodelujejo v veliki koaliciji, ki tvori vlado. Za stabilnost je nujna trajna velika koalicija. Večinski princip vsebuje zahtevo, da mora biti manjšini dana možnost, da postane večina. Veto manjšine je edini princip, ki lahko v popolnosti zaščiti identiteto manjšine in ji s tem zagotavlja politično zaščito. Princip veta manjšine je sinonim za večinsko soglasje. Proporcionalnost je metoda razdeljevanja civilnih služb in finančnih sredstev različnim segmentom in kot taka predstavlja oviro za oblikovanje minimalne zmagovite koalicije (ki bi razdelila javne službe in finančna sredstva po načelu zmagovalec dobi vse). Avtonomija segmentov zagotavlja, da vsaka manjšina (oziroma segment) sama upravlja zadeve na svojem področju, medtem ko o zadevah skupnega interesa odločajo vsi segmenti po proporcionalnem načelu.

V konsociativni demokraciji elite, kljub globokim razcepom, ki razdvajajo segmente, sodelujejo med seboj. Obnašati se morajo kooperativno, podpora

---

<sup>5</sup> Lukšič: 1991, str. 31-43

segmentov pa mora biti stabilna. Za učinkovito dogovarjanje elit morajo biti izpolnjeni določeni pogoji: vzajemno ravnotežje moči, večstrankarski sistem, majhnost dežele, ustrezna struktura cepitvenih linij, sekanje cepitvenih linij, obokaste lojalnosti, redstavniki strankarski sistem, segmentarna izolacija, tradicija v akomodaciji elit. Vzajemno ravnotežje moči zagotavljata ravnotežje med segmenti in prisotnost vsaj treh različnih segmentov, Noben ne sme biti v večini, ampak vsi v manjšini. V večstrankarskem sistemu lahko stranke predstavljajo interese enega (določenega) segmenta ali poskušajo zajemati interese večih segmentov. Za konsociativno demokracijo seveda ustreza predstavljanje interesov samo enega segmenta na stranko ter omejeno število strank, ki morajo tudi biti manjšinske. Tak tip demokracije se je uveljavil le v majhnih deželah s pluralno družbo. Majhnost povečuje duh kooperacije in prilagajanja, elite se med seboj poznajo, omogočeno je lažje odločanje in vladanje. Pluralne družbe vsebujejo več raznovrstnih cepitvenih linij, ki imajo močan ali celo odločilen vpliv na naravo KD in njeno uspešnost. V teh družbah obstaja več cepitvenih linij, zato je potrebno ugotoviti, ali se med seboj prekrivajo ali sekajo. To je pomembno za oblikovanje identitete in števila posameznih segmentov v pluralni družbi ter za intenziteto občutka pripadnosti posameznemu segmentu.

Ljiphart poudarja, da prisotnost sekanja cepitvenih linij ni primarni dejavnik za razlago politične stabilnosti v pluralnih družbah. Vendar pa imajo sekajoče se cepitvene linije posreden vpliv, ki je lahko ugoden ali neugoden za konsociativno demokracijo. Obokaste lojanosti<sup>6</sup> delujejo v smeri kohezije in predstavljajo protipol cepitvenim linijam, ki delujejo razdruževalno. Obokaste lojalnosti lahko delujejo na ravni enega segmenta ali na ravni celotne dežele. Stranke so najpomembnejše institucionalno sredstvo za prenašanje družbene večplastnosti na politično raven, zato je povezava med strukturo strank in cepitvenimi linijami v družbi velikega pomena.

#### b. Izolacija segmentov in federalizem<sup>7</sup>

Izolacija med segmenti pozitivno vpliva na konsociativno demokracijo, ker se z manj stiki med različnimi segmenti zmanjšuje tudi verjetnost konflikta med njimi. To pa prispeva k učinkovitosti in stabilnosti konsociativne demokracije. Tako

---

<sup>6</sup> Obok nad družbenimi stebri, ki jih tvorijo različne cepitvene linije

<sup>7</sup> Lukšič: 1991, str. 39-41

konsociativizem kot federalizem sta v izhodišču »antiteza majorizacije«. Tip segmentalne izolacije, ki hkrati ustreza geografskim mejam, omogoča, da je en segment hkrati tudi ena (ali več) federalna enota. Tak tip federalizma najboljše ustreza konsociativni demokraciji, vendar ga ni v dejanskosti. Na konsociativno demokracijo se veže ena od značilnosti federalizma – decentralizacija oblasti ali visoka stopnja avtonomije federalnih enot. Decentralizacija je pomembna predvsem zaradi tega, ker razbremenjuje zvezno raven in s tem omogoča učinkovito delovanje konsociativnega modela. Problem relacije med konsociativizmom in federalizmom je Ljiphart razčlenil v tri relacije:

- konsolidacija je lahko federacija;
- federacija je lahko konsolidacija;
- federalna teorija vsebuje številne elemente konsociativizma.

Konsolidacija je lahko tudi federacija v primeru, ko ustreza trem pogojem:

- segmenti morajo biti geografsko koncentrirani;
- meje med federalnimi enotami morajo kolikor je mogoče ustrezati mejam segmentov;
- vpeljeni morajo biti tudi drugi federalni elementi: dvožbornost, pisana ustava z opredelitvijo oblasti in manjšinjska prezastopanost v federalnem svetu.

Federacija je lahko konsociativna demokracija v primeru, ko ustreza naslednjim pogojem:

- biti mora demokratična (saj je konsociativizem po definiciji demokracija);
- biti mora osnovana na pluralni družbi;
- prisotna morajo biti vsa načela konsociativizma;
- samo decentralizirana federacija je lahko konsociativna;
- konsociativna je lahko samo, če je asimetrična<sup>8</sup>;
- sestavljati jo mora relativno veliko število relativno majhnih enot.

Federalna teorija vsebuje elemente konsociativizma:

- veliko koalicio, saj zahteva, da je vsaka federalna enota zastopana v federalnem svetu;
- idejo proporcionalnosti ali idejo manjšinske prezastopanosti v federalnem svetu;

---

<sup>8</sup> Asimetrična federacija je sestavljena iz političnih enot, ki ustrezajo razlikam v interesih, značaju in ustroju celotne družbe

- idejo avtonomije segmentov, ki je paralelna zaščiti avtonomnega statusa federalnih enot.

Federalizem je za Ljipharta ena od oblik uporabe načela segmentarne avtonomije, zato je konsociativizem veliko širši pojem od federalizma.

Ljiphart<sup>9</sup> razlikuje štiri tipe demokracije glede na strukturo družbe in obnašanje elit. Centripetalna demokracija (po Almondu anglo-ameriški model) zajema nasprotniško obnašanje elit in homogeno družbeno strukturo. Centrifugalna demokracija (po Almondu centralno-evropski model) zajema nasprotniško obnašanje elit v heterogeni družbi. V depolitizirani demokraciji se elite obnašajo koalicijsko, družba je homogena; zmanjšane so ideološke, razredne in religiozne napetosti, narašča sodelovanje pri odločanju. Gre za najbolj stabilno demokracijo, ker kombinira dobre lastnosti konsociativne in centripetalne demokracije. Centripetalna demokracija pa se srečuje z nasprotniškim obnašanjem elit in pluralno družbo.

## 1.2. Državljanstvo

Državljanstvo<sup>10</sup> se pojmuje kot polno članstvo v skupnosti, posamezniki so polnopravni člani družbe t. j. državljani, tradicionalni odnos do države pa je samo ena dimenzija državljanstva. Državljanstvo je empirična in normativna kategorija, na katero se navezujejo civilni, politični, socialni in ekonomski dosežki civilizacije. Človek ne pripada samo državi, ampak tudi različnim skupinam in skupnostim.

Po antičnem pojmovanju se je svobodni človek konstituiral šele z aktivno udeležbo pri odločanju o javnem življenju, javno življenje v polis pa je veljalo za najvišjo obliko njegovega bivanja. Antično državljanstvo je bilo aktivno državljanstvo. V antičnih mestnih političnih skupnostih je bil državljan aktiven, javno delujoč subjekt, udeležen pri oblikovanju zakonov in izvrševanju drugih javnih zadev. Z rimskim imperijem postane zasebnik državljan le toliko, kolikor kot lastnik in posameznik uživa varstvo državne oblasti. V 18. stoletju se pojavita dve pojmovanji državljanstva, ki ju opredelita J. J. Rousseau in C. Montesquieu. Rousseau je bil zagovornik množične demokracije in zato aktivnega državljanstva. Pripadnik ljudstva, ki je nosilec suverenosti je državljan – citoyen. Državljanstvo je skrčil samo na volilni akt

---

<sup>9</sup> Lukšič: 1991, str. 41

<sup>10</sup> Bibič: 1997, str. 37-50

(neposredna demokracija). Montesquieu državljanstvo po aktivni strani skrči na glasovanje na volitvah, bistvo politične svobode pa vidi v načelu delitve oblasti in v odnosu državne oblasti do državljana. Pri obeh mislecih se državljanstvo utemeljuje s konsenzom, pri Rousseau-ju z neposrednim, brez predstavnikov, pri Montesquieu-ju z neposrednimi volitvami s predstavniki. Rousseau poudarja državljanstvo kot aktivno udeležbo, Montesquieu pa državljanstvo kot (zasebno) varnost.

Državljanstvo kot koncept, kot ideologija in kot praktična politična inspiracija, je doseglo v moderni dobi vrhunec v veliki francoski revoluciji. V njej sta delovala tako montesquiejevska kot rousseaujevska tradicija. Prva se je realizirala v liberalni fazi revolucije in dobila svojo potrditev v Deklaraciji o pravicah človeka in državljana, druga v jakobinizmu.

Koncept državljanstva se je 19. in 20. stoletju razvijal v več smereh. Pod pritiskom demokratičnih gibanj je raslo število subjektov, ki so bili priznavani kot politični subjekti, počasi je raslo tudi število ljudi z volilno pravico. Po drugi strani so socialistična in druga reformistična gibanja začela opozarjati na nezadostnost zgolj politične emancipacije in torej tudi na meje zgolj političnega državljanstva. Sodobna refleksija o državljanstvu poudarja pomen aktivnega političnega državljanstva kot tudi druge oblike državljanstva.

Politično državljanstvo je pravica državljanov, da volijo svoje predstavnike v parlament (osrednje predstavniško telo) in v druga lokalna ter naddržavna politična telesa. Ta vrsta državljanstva obsega tudi pravico biti izvoljen v ta telesa. Ne smemo pozabiti še na pravice, ki omogočajo neposredno sodelovanje v političnem življenju (npr. referendum) in pri urejanju javnih zadev. Poseben pomen pri aktivnem političnem državljanstvu ima pravica do političnega združevanja in pravica do samoodločbe naroda. S političnim državljanstvom se povezujejo tudi tiste pravice in dolžnosti, ki so jim zavezani samo državljan države (obramba domovine, ipd.).

Civilno državljanstvo označuje sklop pravic in svoboščin, ki konstituirajo avtonomno sfero civilne družbe. Sem štejemo pravico do združevanja v politične organizacije in interesna združenja, svobodo govora, izražanja in informiranja, svobodo vesti in verovanja, itd. Avtonomijo civilne družbe zagotavlja pravica do lastnine in kontraktualna svoboda, ki vzpostavlja konsenzualne odnose med ljudmi in asociacijami. Bistveni del »svobode do« so osebne pravice, kot je pravica do življenja in telesne integritete, pravica do prostosti, do osebne identitete in do nedotakljivosti posebnega in družinskega življenja, pa tudi t. i. nove pravice, kot je pravica človeka,

da svobodno odloča o rojstvu otroka, pravica do zdravega okolja itd. »Revolucija civilnih pravic« uveljavlja tudi vrsto pravic, ki okrepijo svobodo individua (pravica do razveze, kontracepcije, ugovora vesti, ipd.), priznavajo (posebne) pravice »marginalnim« skupinam (hendikepirani, homoseksualci, itd.) ali pa širijo sicer priznane pravice tudi na institucije kontrole (zapori, umobolnice). Civilno državljanstvo zagotavlja varstvo teh pravic in svoboščin, vključno z modernimi kazenskoprocesnimi poroštvi (habeas corpus, itd.).

Socialno državljanstvo pomeni pravico vsakogar, da uživa vsaj minimalni življenjski standard, socialno blaginjo in socialno varnost; zagotoviti skuša večjo stopnjo socialne enakosti med ljudmi na področju zadovoljevanja (osnovnih in drugih) potreb. Pravice iz zdravstvenega in socialnega zavarovanja združujejo potrebe po zdravju, socialni varnosti, pomoči za primer brezposelnosti, za posebne potrebe otroka in družine, itd. Tem pravicam se pridružujejo še pravica do izobrazbe in do zaposlitve ter ustreznega stanovanja. Socialno državljanstvo je odločilno oblikovala socialistična tradicija, ki je poudarjala tudi demokratično politično državljanstvo. V 70. in 80. letih pa je socialistična država zašla v krizo, ki se kaže tudi kot kriza socialnega državljanstva, kar je pomembna pobuda za razpravo o državljanstvu.

Ekonomsko državljanstvo: v današnjem času ekonomski dejavniki močno vplivajo na države in življenje državljanov. V tem kontekstu lahko razmišljamo o ekonomski demokraciji in, v povezavi s tem, o pojmu ekonomskega državljanstva. Zaenkrat se o tem samo preiščuje, saj je pri presoji pravic, ki bi izhajale iz institucionalnih nivojev, potrebna previdnost.

Politično državljanstvo se formira preko zunanjih mehanizmov (avtonomni mediji, interesne skupine, zunajparlamentarne pobude, gibanja, organizirane sile demokratične opozicije, moč individualne in kolektivne akcije) in notranjih mehanizmov države (načelo delitve oblasti, kritična in konstruktivna opozicija). Uveljavljanje političnega državljanstva na volitvah in v drugih oblikah je vir legitimnosti politične oblasti, toda brez državljanstva kot aktivne sile, ki v razmerah močne civilne družbe angažirano in odgovorno opravlja vrsto javnih zadev, ni popolnega demokratičnega državljanstva, niti demokratične države. Renesansa aktivnega političnega državljanstva zahteva tudi moralizacijo političnega življenja, torej tudi novo vlogo politične etike.

V renesansi državljanstva in v prenovi političnega življenja ima posebno vlogo civilno državljanstvo, saj se v njem izraža tisto načelo avtonomije, ki je (poleg načela

kontrole) bistvena značilnost moderne dobe. Ko se socialne pravice krčijo, ima socialno državljanstvo posebno mesto zaradi krize socialne države in javnih služb,. Večja aktivna vključenost uporabnikov v institucije, ki so odgovorne za blaginjo in znaten premik v smeri civilne družbe, postaja vidna tendenca v iskanju novega modela socialne politike v postetatistični fazi. Odprto ostaja vprašanje ekonomskega državljanstva, saj konkretne izpeljave niso dale dovolj ekonomskih učinkov, ostale pa so tudi kot demokratična oblika udeležbe po svojih dosežkih omejene. Ideja ekonomskega državljanstva postaja vedno bolj aktualna, čim bolj je neka družba ekonomsko in kulturno razvita. Ekonomsko državljanstvo je potrebno uskladiti s kriteriji tržne racionalnosti in demokratske politične kontrole družbe. Sodobno demokratično politično državljanstvo predpostavlja civilno, socialno in tudi ekonomsko državljanstvo. Le tako postane posameznik (ki izpolnjuje svoje obveznosti do drugih skupnosti) polni član skupnosti, politična skupnost pa prek različnih stopenj in tipov državljanstva postane realnejša skupnost. To je posebno pomembno za razpravo o državljanstvu v sestavljeni državi, t. j. v (kon)federaciji.

Demokracija se dojema kot idealen model političnega sistema v nacionalni državi in drugih družbenih organizacij. S pojavom nadnacionalnih organizacij se postavlja v ospredje vprašanje o vrsti odločitev, ki jih sprejemajo in o tem, kako te odločitve vplivajo na vsakdanje življenje ljudi. Če demokracijo sprejmemo kot ideal vsake družbene organizacije, potem lahko odpremo razprave o demokratičnem deficitu in prav le-te se na ravni Evropske unije v zadnjem času intenzivno povečujejo. Ob tem se postavlja vprašanje, zakaj se o demokratičnem deficitu govori na ravni Evropske unije, ne pa tudi (ali vsaj ne v tolikšni meri) na ravni drugih naddržavnih organizacij, kot so na primer Organizacija združenih narodov, Svetovna banka, Mednarodni denarni sklad, ipd.



## 2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE<sup>11</sup>

V nadaljevanju bodo podrobneje predstavljene ključne institucije na ravni EU, načini odločanja, skupne politike ter strukturni skladi. Vpogled v ta področja nam bo omogočil bolj jasno predstavo o tem, kako dejansko EU deluje ter na katerih področjih lahko (če sploh) govorimo o demokratičnem deficitu.

### 2.1. Ključne institucije Evropske unije

#### Svet Evropske unije<sup>12</sup>

Svet EU je sestavljen iz predstavnikov vlad držav članic in je najpomembnejša ustanova v procesu sprejemanja odločitev Evropske unije. Vsaka članica Unije predseduje Svetu EU šest mesecev (leta 2003 Grčija in Italija, leta 2004 Irska in Nizozemska, leta 2005 Luksemburg in Velika Britanija, leta 2006 Avstrija in Finska). Če bi<sup>13</sup> pogodba o evropski ustavi stopila v veljavo, bi nastopil (tudi) sistem predsedovanja treh držav za obdobje 18. mesecev. Svet EU sprejema različne pravne akte, med katerimi so najpomembnejše uredbe, ki so zavezujoče za vse članice, sprejema tudi direktive, določbe, mnenja in priporočila. Je ključna institucija v procesu odločanja na ravni skupne zunanje in varnostne politike, kot tudi na področju notranjih in pravosodnih (kazenskih) zadev. Svet praviloma odloča s kvalificirano večino; po 1. januarju 2005 se je spremenilo število glasov posamezne države. Sloveniji pripadajo 4 glasovi od skupaj 345. Svet EU je tista institucija, ki je najverjetneje najbolj »sporna« in deležna največ kritik. Svet ima namreč ključno vlogo pri sprejemanju odločitev, ni pa to telo voljeno. Na ravni EU je edino voljeno telo Evropski parlament, ki si najvišje funkcije deli s Svetom.

---

<sup>11</sup> Povzeto po publikacijah Centra Evrope in internetnih straneh Evropske unije (glej: »Viri in literatura«)

<sup>12</sup> Svet EU je bil imenovan Ministrski svet do leta 1993, s sprejetjem ustavne pogodbe pa naj bi postal Svet ministrov

<sup>13</sup> Evropska ustava še ni ratificirana in se še ne ve, ali bo vstopila v veljavo in prinesla določene spremembe; zato v svojih povedih uporabljam pogojnik

### Evropski parlament

Evropski parlament je ustanova, kjer so zastopani državljani držav članic. Poslanci so izvoljeni vsakih 5 let na splošnih in neposrednih volitvah v posameznih državah. Na mnogih področjih ima parlament zakonodajno vlogo skupaj s Svetom EU, obe instituciji pa imata finančni nadzor nad delovanjem institucij. Parlament ima tudi politični nadzor nad delovanjem Komisije. še posebej pomembna je njegova vloga pri sprejemanju evropskega proračuna in pri nadzoru njegove porabe. Odloča tudi o širitvi EU, saj lahko izglasuje veto na sprejem nove članice. Poslanci naj ne bi bili predstavniki držav (čeprav so izvoljeni na nacionalnih volitvah), ampak naj bi zastopali svoje volivce in njihove interese ter politične interese evropskih političnih strank; le-te so večnacionalne in delujejo v skladu s programom, sprejetim na evropski ravni.

### Evropska komisija

Evropska komisija je za delovanje evropske integracije najpomembnejša ustanova in gonilna sila pri gradnji Evrope. Pripravlja predloge zakonodajnih aktov, o katerih nato odločata Evropski parlament in Svet EU. Ima tudi izvršilno funkcijo – skrbi za izvajanje zakonodaje in v okviru tega sprejema podzakonske akte Unije, oblikuje skupne politike in nadzoruje evropski proračun. Pomembna naloga Evropske komisije je zagotavljanje uresničevanja ustanovitvenih pogodb in kot »varuh pogodb« lahko pred Evropskim sodiščem toži vse druge skupne ustanove, državo članico oziroma njeno pravno osebo (pred sodiščem prve stopnje).

Poleg naštetih institucij velja omeniti še Evropsko sodišče oziroma sodišče evropske skupnosti, ki skrbi za (pravilno) izvajanje evropske zakonodaje, računsko sodišče pa opravlja nadzor nad financiranjem aktivnosti Evropske unije. Odbor za gospodarstvo in socialne zadeve ter odbor regij imata posvetovalno vlogo. Evropska centralna banka je odgovorna za ekonomsko in denarno politiko Unije, Evropska investicijska banka pa financira investicijske projekte EU. Evropski varuh človekovih pravic varuje države EU in organizacije EU pred »slabim« (t. j. nepravilnim, nezadostnim) upravljanjem (poslovanjem) evropskih institucij.

Vsaka od teh institucij igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev, ki so obvezujoče za vse države članice.

## 2.2. Načini odločanja v Evropski uniji

Unija lahko sprejema odločitve le v okviru pogodb, o katerih so se članice sporazumele in jih tudi ratificirale. Odločitve se, glede na vsebino, sprejemajo po različnih postopkih.

### Posvetovalni postopek

V tem postopku se mora Svet posvetovati z Evropskim parlamentom in se seznaniti z njegovim mnenjem. Ni pa mu treba tega mnenja upoštevati pri končni odločitvi.

### Postopek sodelovanja

Na podlagi Pogodbe o Evropski skupnosti Parlament sodeluje v dveh branjih zakonodajnih predlogov. Postopek sodelovanja se je široko uporabljal pri uveljavljanju enotnega trga. Maastrichtska pogodba je njegovo uporabo še razširila, Amsterdamska pogodba, ki je razširila uporabo postopka soodločanja, pa je njegovo uporabo zopet omejila. Uporaba postopka sodelovanja se je razširila tudi na določene ukrepe, ki zadevajo gospodarsko in denarno unijo.

### Postopek soodločanja

Ta postopek omogoča Parlamentu, da sprejema predpise skupaj s Svetom. Amsterdamska pogodba (1997) je razširila uporabo tega postopka, ga istočasno poenostavila in naredila bolj razumljivega tako, da je vlogo Sveta in Parlamenta izenačila. Pogodba iz Nice dovoljuje uporabo tega postopka v večini primerov.

### Postopek soglasja

Svet mora pred sprejemom določenih pomembnih odločitev dobiti soglasje Parlamenta. Postopek se uporablja pri pristopu novih držav članic in pri določenih mednarodnih sporazumih. Amsterdamska pogodba je razširila uporabo tega postopka na primere odločanja o uvedbi sankcij zoper države članice zaradi resnih in vztrajnih kršitev temeljnih pravic.

### Postopki odločanja v Svetu EU

Na tej ravni se sprejme večina odločitev; postopki odločanja so zapleteni. Odločitve se lahko sprejemajo z navadno večino, kvalificirano večino ali s soglasjem, odvisno od področja, na katerem se sprejemajo. V primerih, kjer s Pogodbo ni drugače določeno, Svet EU odločitve sprejema z navadno večino, kar v praksi ni prav pogosto, razen pri proceduralnih in podobnih vprašanjih.

Najbolj pogosto se uporablja postopek odločanja s kvalificirano večino. Vsaki od držav članic pripada določeno število glasov, ki je določeno na podlagi števila njenih

prebivalcev, gospodarske moči, političnega vpliva in nekaterih drugih dejavnikov. Sistem odločanja s kvalificirano večino se uporablja v zadevah, ki se nanašajo na enotni trg, politiko konkurence, kmetijstvo, transport in okolje.

Za odločitve na področjih obdavčevanja, socialne varnosti, širitve, obrambe in varnosti, itd. ter za spreminjanje vsebine zakonskih predlogov Komisije, je potrebno soglasje. Ker lahko pri postopku odločanja katerakoli država uporabi pravico veta, so postopki odločanja precej upočasnjeni. Postopek soglasja se uporablja samo v ozko omejenem številu primerov.

### 2.3. Skupne politike in skladi Evropske unije

#### Skupne politike EU

Gre za področja, ki so jih države članice prenesle na Evropsko unijo. Skupnih politik je trenutno 19 – najnovejša po pogodbi iz Nice so odnosi s tretjimi državami. Pristojnosti, ki jih imajo evropske institucije na posameznem področju, se razlikujejo:

- področja v izključni pristojnosti EU: na teh področjih lahko samo EU predlaga in sprejema pravno zavezujoče akte. Gre za področja določanja konkurenčnih pravil notranjega trga, carinske unije, skupne trgovinske politike, denarne unije, ohranjanja morja in sklepanja mednarodnih pogodb;
- področja, kjer si EU deli pristojnosti z državami članicami: EU in države članice lahko predlagajo in sprejemajo pravno zavezujoče akte na področjih notranjega trga; svobode, varnosti in pravic; pravosodja in notranjih zadev; kmetijstva in ribištva; prometa; energetike; gospodarske, teritorialne in socialne kohezije; okolja; varstva potrošnikov; varstva javnega zdravja;
- področja, kjer EU le dopolnjuje ukrepe držav članic: izobraževanje, zaposlovanje, kultura, industrija, ipd.

#### Skladi EU

##### Kohezijski sklad in Strukturni skladi EU

Sredstva skladov in razdelitev na začetku vsakega programskega obdobja določi Svet EU. Sredstva se razdelijo po državah in treh ciljih pomoči. Območja, ki lahko zaprosijo za pomoč glede na posamezen cilj, določi Evropska komisija v sodelovanju z državo članico (na podlagi določenih kazalcev in drugih dejavnikov).

Glavna pokazatelja stopnje razvitosti regij sta višina bruto družbenega proizvoda (BDP) in stopnja brezposelnosti. Poleg teh kazalcev se pri podeljevanju sredstev upoštevajo tudi posamezne razvojne težave, kot so težavna mestna ali obrobna območja, podeželje ali industrijski predeli v regijah, ki so v povprečju lahko dobro razviti. Sredstev je manj kot je razvojnih težav v evropskih regijah, zato Evropska komisija vztraja pri koncentraciji sredstev na najbolj nujna področja.

Države oziroma regije, ki se financirajo s temi programi, morajo Evropsko komisijo obveščati o poteku pomoči in porabi sredstev, same morajo izvajati nadzor nad pravilnostjo. Evropska komisija izplačuje odobreno pomoč postopoma, na podlagi povračil. Če zazna večje nepravilnosti, lahko pomoč ustavi ali omeji.

Za potrebe izvajanja strukturnih instrumentov je Slovenija obravnavana kot ena sama regija. Spada v evropske regije, katerih bruto domači proizvod na prebivalca (izražen v standardih kupne moči) ne presega 75 % povprečja EU. Slovenija v tem obdobju prejema pomoč iz vseh štirih strukturnih skladov, kohezijskega sklada in dveh pobud skupnosti (Interreg III in Equal).

Pomoč iz skladov bi lahko bila večja, če bi se pri nas izvedla regionalizacija, o kateri se že nekaj let govori, konkretno pa se še nič ni premaknilo. Trenutna pozicija zagovarja razdelitev na dve regiji: SZ Slovenija (Goriška, Gorenjska, Obalno-Kraška, Osrednjeslovenska) in JV Slovenija (Notranjsko-Kraška, Dolenjska, Posavska, Zasavska, Savinjska, Podravska, Koroška, Pomurska). Opozicija zagovarja tri regije: zahodno, osrednjo, vzhodno.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) prispeva k zmanjševanju razlik v gospodarski in socialni razvitosti evropskih regij, tako da podpira vlaganja v proizvodnjo in infrastrukturo, zdravstvo in izobraževanje.

Evropski socialni sklad (ESS) je finančni instrument, ki je namenjen vlaganju v ljudi. Njegovo poslanstvo je zmanjševanje nezaposlenosti, spodbujanje zaposljivosti in razvijanje podjetniškega duha, vlaganje v znanje, skrb za enake možnosti in socialno vključenost vseh v trg delovne sile.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) podpira gospodarsko prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja. Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) podpira prizadevanja za ravnovesje med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, pomaga ohranjati konkurenčnost ribištva in oživlja območja, odvisna od ribištva.

### 3. DEMOKRATIČNI DEFICIT V EVROPSKI UNIJI

V nadaljevanju bodo predstavljeni različni pogledi na demokratični deficit v Evropski uniji. Opazimo lahko, da so pogledi med seboj različni, od takih, ki demokratičnega deficita v Evropski uniji sploh ne priznavajo, do tistih, ki ga jemljejo za resen problem. Argumenti so na obeh straneh dobro predstavljeni, vsi pa dependijo od tega, ali začetna predpostavka opredeljuje Evropsko unijo kot naddržavo ali kot (gospodarsko) skupnost nacionalnih držav. S prvo predpostavko se demokratični deficit dojema kot obvezno komponento Evropske unije, pri drugi pa demokratični način delovanja nima večjega vpliva.

Opredelevitev<sup>14</sup> demokratičnega deficita je ena najtežjih nalog, čeprav se zdi, da je splošno sprejeta predpostavka, da demokratični deficit obstaja in ga je zato potrebno definirati. Demokratični deficit naj bi izražali sami državljani EU in sicer direktno in indirektno (volilni glasovi za ekstremistične stranke, ipd.). Nekateri trdijo, da EU ni država in kot taka ne more biti demokratična; demokratične so lahko le države članice. Kot pokazatelj demokratičnega deficita naj bi veljalo obnašanje volivcev pri zavračanju EU pogodb; podobno se razmišlja o nizki volilni udeležbi na evropskih parlamentarnih volitvah. Pomenljivi so podatki iz leta 2001, po katerih 41 % državljanov EU misli, da je članstvo njihovih držav v EU dobra stvar, 12 % jih je proti temu, 28 % neopredeljenih. Ista raziskava je pokazala, da je 59 % državljanov EU zadovoljnih z demokracijo v svoji državi, 44 % je zadovoljnih z demokracijo na ravni EU, 38 % je nezadovoljnih.

Vsekakor so vsi pogledi na izvor demokratičnega deficita pomembni, vendar je potrebno ugotoviti, kje dejansko problem izvira. Čeprav EU sestavljajo demokratične države, se včasih pojavlja dvom o številu področij, o katerih se odloča na ravni EU, nezadovoljstvo nad odločitvami EU, občutek, da EU preveč posega v suverenost nacionalnih držav. Mogoče je bolje govoriti o legitimacijskem deficitu («deficit of legitimacy»), o občutku, da EU ne zadovoljuje potreb državljanov. To, da je EU pripomogla k miru, stabilnosti in razvoju, se danes že sprejema kot samoumevno. Pomanjkanje legitimosti se kaže v tem, da EU ni učinkovit akter v svetovnem merilu, da nima velike ekonomske vloge, da se sooča z visoko brezposelnostjo in visoko ravni kriminala.

---

<sup>14</sup> Povzeto po Attalides: 2002

Poseben problem predstavlja kompleksnost na področju pravne ureditve, organizacije in delovanja EU. EU sestavljata dva stebra (»pillars«) – Evropska skupnost in Evropska unija, ki delujeta na podlagi temeljnih pogodb. Evropska skupnost združuje področja vodenja, okvirnih sporazumov, programov in koordiniranja. Evropska unija pa deluje na področjih skupnih strategij, skupnih aktivnosti, skupnih pozicij, okvirnih sklepov in konvencij. Prvi steber predstavlja politike skupnosti in sicer notranji trg, zunanjo trgovino in svoboščine, drugi steber obsega zunanjo in varnostno politiko, tretji pa pravo in notranjo politiko.

Kompleksnost se kaže tudi pri načinu sprejemanja odločitev – metoda skupnosti naj bi delovala na enostavnem principu, kjer Evropska komisija<sup>15</sup> predlaga, Parlament in Svet soodločata, Sodišče presoja. Vendar je v praksi možnih dvanajst različnih načinov odločanja. To seveda ne pripomore k preglednosti, razumevanju, odprtosti in politični odgovornosti. Ljudje naj bi poznali zakone, ki jih zadevajo, zato je nujno, da so le ti predstavljeni na enostaven in razumljiv način. Možna rešitev tega problema bi bila poenostavitev terminologije in skupen dokument, ki bi združeval vse temeljne pogodbe. Ustavna pogodba naj bi služila ravno temu – združitvi temeljnih dokumentov, državljanom pa bi omogočila dostopno in razumljivo pot spoznavanja delovanja EU in njenih institucij. Poleg tega je potrebna tudi poenostavitev proceduralnih zadev, na primer en način sprejemanja odločitev in ena vrsta pravnih dokumentov.

Demokratični deficit se kaže tudi pri organizaciji institucij, kjer je nejasna razmejitev odgovornosti, izvršilna veja oblasti je razdeljena med Komisijo in Svetom, zakonodajno vejo si delita Svet in Parlament; vse institucije imajo samo omejeno odgovornost in demokratično legitimnost. Svet bi lahko definirali kot demokratičen, ker ga sestavljajo predstavniki vlad držav, vendar njegova zasedanja niso javna – če bi bila, bi bilo delovanje Sveta bližje državljanom, bolj razumljivo, jasno in pregledno. Parlament je ednino voljeno telo EU, ki večinoma odloča o politikah skupnosti (prvi steber), vendar nima polne kontrole nad proračunsko porabo EU. Parlament bi dosegel večjo legitimnost, če bi imel več moči na področju politik EU in popolno kontrolo nad proračunom EU. Poseben problem EU je tudi pomanjkanje evropske politike in evropskega demosa. Na ravni EU ni delujoče civilne družbe, ne političnega

---

<sup>15</sup> v nadaljevanju: Evropska komisija – Komisja ali EK, Evropski parlament – Palrument ali EP, Evropski svet – Svet ali ES, Evropsko sodišče – Sodišče

razreda, ni skupnega jezika, skupne politične kulture, jasne izvršilne oblasti, koncept evropskega državljanstva pa je šibek.

Evropska federacija je možna rešitev v smeri demokratičnih in legitimnih institucij; vpeljati je treba sistem vladanja na več ravneh. Potrebno je vzpostaviti močnejšo izvršilno oblast, ki bo legitimna in učinkovita. Možna rešitev v tej smeri je močnejša Komisija, kjer bi bil predsednik Komisije izvoljen na evropskih volitvah. Komisija bi morala biti bolj odgovorna Parlamentu. Pravice in standard državljanov se mora ohraniti oziroma širiti. Trenutno je pri uveljevanju demokracije še vedno ključna vloga nacionalnih parlamentov, od katerih je tudi odvisna demokratična legitimnost EU. Nacionalni parlamenti lahko v tej smeri delujejo na tri načine: z nudenjem informacij o Komisiji svojim državljanom; z obveščanjem članov parlamenta o delu Komisije; s pravico veta na politike, ki posegajo v nacionalno suverenost.

Rittberger<sup>16</sup> opozarja, da se literatura o institucijah Evropske unije in o demokratičnem deficitu množi, vendar je med sabo nepovezana. Prvi korak k boljšemu razumevanju delovanja EU je ravno v združitvi študij o institucijah in demokratičnem deficitu v EU. Na področju institucij se predlagajo razne reforme, vendar nobena ni v povezavi z demokratičnim deficitom, ki se vedno obravnava kot odvisna spremenljivka. Pri oblikovanju institucij se pokaže protislovje, še posebej v primeru Evropskega parlamenta. Drugi korak pomeni ugotovitev, kako in če sploh oblikovalci politik dojemajo demokratični deficit in kaj so pripravljeni narediti, da bi ga odpravili. Tretji korak opredeljuje deficit kot neodvisno spremenljivko, ki bi omogočila oblikovanje predlogov in pričakovanj glede institucionalnega razvoja mednarodnega političnega sistema zunaj konteksta EU, in sicer z identifikacijo pogojev pod katerimi se mednarodni politični sistemi srečujejo z demokratičnim deficitom na eni strani in z identifikacijo mehanizmov za odpravo le-tega na drugi. Vprašanje, ki se postavlja je, do kake mere je skrb političnih elit glede DD vplivala na reforme politik EU?

Paradoks 1: Demokratični deficit in institucionalne teorije

Predpostavlja se, da oblikovalci politik delujejo na osnovi politoloških dejstev, razmerja moči in podatkov o učinkovitosti, ko se odločajo o reformah institucij. Oblikovalci politik v procesu sodelovanja institucij delujejo glede na pričakovane

---

<sup>16</sup> Povzeto po Rittberger: 2003



pridobitve (»gains«), njihovo dojetanje moči se meri glede na vpliv, ki ga imajo na rezultate (»outcome«), ki jih želijo doseči na čim bolj učinkovit način. Ti trije faktorji pa nujno ne zasledujejo istega cilja. Demokratični deficit nima nobene vloge pri predlogih oblikovalcev politik glede reform EU institucij.

Paradoks 2: Demokratični deficit in vprašanje standardov

Legitimnost bi lahko opredelili kot pričakovanja ljudi v povezavi z izvoljenimi predstavniki. Legitimnost pretvori moč v avtoriteto, družbena legitimnost pomeni družbeno homogenost in skupno zavest na določenem geografsko zaključenem območju (»ljudska vlada oz. država«). Vhodna (»input«) legitimnost pomeni, da sprejete politike odsevajo voljo ljudstva (»država od ljudi«), izhodna (»output«) legitimnost pa pomeni politične odločitve, ki ohranjajo dobrobit skupnosti (»država za ljudi«).

Demokratični deficit je potrebno obravnavati kot neodvisno spremenljivko in s tem ugotoviti kdaj in pod kakšnimi pogoji akterji zaznavajo DD. EU sprejema vedno več politik in zavzema vedno več takih funkcij, ki tradicionalno pripadajo nacionalni državi. Institucije na evropski ravni so neodvisne od nacionalnih držav (prim. Evropska komisija in Evropsko sodišče), zato se postavlja vprašanje odgovornosti in nadzora. Če se suverenost prenese na nadnacionalno raven, mora biti jasno kdo so nadnacionalni akterji. Ne moremo se zadovoljiti samo z materialnimi dobrinami, ki iz tega izhajajo (ekonomske koristi, varnost, ipd.). Delegiranje suverenosti povzroči asimetrijo med vhodno in izhodno legitimnostjo – pojavi se demokratični oziroma legitimnostni deficit, ki prisili politične elite k iskanju institucionalnih rešitev.

Na vprašanje, kako odpraviti demokratični deficit, se ponujajo trije možni odgovori: federalna država, medvladno sodelovanje ali ekonomska skupnost. Federalna država obsega dvojno suverenost – na državni in federalni ravni, kjer gre za kombinacijo skupinskih in individualnih elementov demokratične legitimnosti. Predstavništvo je izvoljeno na federalni ravni in na ravni posameznih enot. Pri medvladnem sodelovanju obstaja skupinski princip, ki predpostavlja družbeno legitimnost v eni državi. O demokraciji se govori samo znotraj posameznih držav in ne med njimi. Ekonomska skupnost pa išče rešitve, ki so učinkovite na trgu ali delegira njihovo iskanje manjšinskim institucijam, kot so na primer neodvisne upravne agencije (»independent regulatory agency«). Glede vprašanja demokratičnega deficita na ravni EU federalna država ponuja rešitev v večji moči Evropskega parlamenta, kot protiutež šibkejše funkcije nacionalnih držav na področju

nadzora in oblikovanja politik (vhodna legitimnost). Ekonomska skupnost se osredotoča na oblikovanje takih politik, ki pospešujejo odpravo omejevanja trgovanja, ki povečujejo ekonomsko učinkovitost ter učinkovitost pri sprejemanju odločitev (izhodna legitimnost). Medvladno sodelovanje pa zagovarja tak način odločanja, ki izhaja iz legitimnosti na ravni nacionalnih parlamentov in posredno skozi nacionalne vlade.

Ko organizirane države združujejo in delegirajo suverenost, se pojavijo vprašanja o demokratični odgovornosti in predstavnstvu. Posledično se pokaže potreba po blaženju nesimetričnosti vhodne in izhodne legitimacije v povezavi s potrebo po večinskih institucijah na nadnacionalni ravni. Neizpodbitni pogoj, pod katerim bodo nacionalni parlamenti pripravljene podpreti ustanovitev oziroma podeliti večjo moč nadnacionalnim institucijam, predstavlja percepcija, da se pri sprejemanju politik upoštevajo demokratični principi. Gre za zagotavljanje simetrije med reševanjem problemov na nadnacionalni ravni in zagotavljanjem interesnega predstavnstva, interesnega posredništva ter demokratične odgovornosti.

Majone<sup>17</sup> pri opredeljevanju demokratičnega deficita najprej loči pojma ustavnost (»constitutionalism«) in demokracija. Ustavnost pomeni omejevanje politične moči in delitev oblasti, medtem ko demokracija pomeni neomejeno izvrševanje oblasti. O demokratičnem deficitu se večinoma govori na področju delovanja (političnih) institucij in ekonomske sfere, potrebno je omeniti še druga področja, kot so na primer področje nadzora, odgovornosti, preglednosti in pravičnosti. Zahteva po demokratični odgovornosti potegne za sabo še vrsto mehanizmov preglednosti in nadzora, kot so državljanska participacija, javne razprave, opozorila in kritike, izmenjava informacij, natančne revizije, pritožbeni postopki, odgovornost in kontrola zakonitosti.

Schmitter<sup>18</sup> opozarja na nesmiselnost poskusa uveljavljanja demokratizacije EU v celoti in takoj. Demokratizacije se je potrebno lotiti postopoma, začeni z vpeljavo mehanizmov odgovornosti. Iskanje rešitev naj se začne takoj, četudi le na eksperimentalni ravni, in sicer iz dveh razlogov: državljani postavljajo demokratične postopke pod vprašaj, kar lahko pripelje do državljanske neposlušnosti, državljani vedno bolj dojemajo odločitve in direktive EU kot neposreden vpliv na njihovo

---

<sup>17</sup> Povzeto po: <http://www.eustudies.org/DemocracyForum.htm>

<sup>18</sup> Povzeto po: <http://www.eustudies.org/DemocracyForum.htm>

vsakdanje življenje, zato je nepreglednost sprejemanja takih odločitev problematična. Vedno več odločitev se sprejema s kvalificirano večino, kar pri državljanih povzroča občutek, da so prepuščeni na milost in nemilost procesa integracije.

Na ravni EU<sup>19</sup> manjka volilni boj oziroma volilna kampanja v pravem pomenu besede. Volitve v državah članicah obsegajo nacionalne tematike, kjer so evropske politike le redko omenjene. Tudi ko gre za volitve v Evropski parlament, se kampanje sučejo okrog državnih zadev, volivci volijo v skladu s programi strank na nacionalni ravni; državljani nimajo možnosti izbirati med tekmujočimi kandidati za sedeže v institucijah EU. Referendumi o vstopu v EU in o ustavni pogodbi EU pomenijo nek korak naprej, saj volivcem omogočajo neposredno izražanje svojega mnenja. Pri tem se vpliv nacionalnih vlad sicer čuti, vendar v manjši meri kot pri volitvah v Evropski parlament. Referendumi se izvajajo za fundamentalne odločitve, niso primerni za splošnejše vsakdanje odločitve ali za razvoj javne razprave, opozicijskega razmišljanja ipd.

Na ravni Evropskega parlamenta se demokratičnost povečuje v smislu tekmovalnosti in sodelovanja evropskih strank. Stranke, ki so si ideološko blizu, se pogosto odločijo podpreti (ali ne) določene odločitve. Evropske stranke so tudi pridobile na moči pri vplivanju na sprejete odločitve in pri nadzoru nad porabljenimi sredstvi. Primer moči Parlamenta se je pokazal pri nedavni zavrnitvi Evropske komisije. Podoben trend pridobivanja na moči in vplivu lahko zasledimo tudi v Evropskem svetu, kjer je prisoten problem preglednosti pri postopkih odločanja in nadzora. Slaba je tudi povezava med sprejetimi odločitvami in obveščenostjo javnosti. Brez volilnega boja, povezanega z delovanjem institucij, je onemogočeno vplivanje volivcev na izbiro predstavnikov. Odzivnost vladajočih je slaba, zato je nujna sprememba na ravni delovanja institucij.

Za odpravo nepreglednosti Evropskega sveta je potrebno zagotoviti objavo volilnih rezultatov, omogočiti javnosti vpogled v postopke odločanja (kdo kaj predlaga, kdo za kaj glasuje, kakšne koalicije se formirajo, kakšni amandmaji se predlagajo), predvsem je pomembno, da so pravila delovanja jasna (tudi) širši javnosti. Komisija je podobna drugim izvršilnim organom, zato se njena pristojnost nadzora in spremljanja zakonodaje lahko prenese na neodvisne institucije (agencije).

---

<sup>19</sup> Povzeto po Follesdal in Hix: 2005

Komisija bi imela tako v pristojnosti oblikovanje petletnega programa, oblikovanje socialnih, ekonomskih in ekoloških politik ter pripravljane in pogajanje o večletnih in letnih proračunih, ipd. Potrebno je vzpostaviti institucionalni mehanizem, ki bo omogočal razpravo in izražanje nasprotnih mnenj o politikah »v« in »o« EU. Najbolj logičen korak k temu bi bila možnost izvolitve predsednika Komisije na neposrednih volitvah.

Ustava EU bi zagotovo prinesla večjo preglednost delovanja, večjo moč Parlamenta, drugačno moč odločanja nacionalnih držav, kompleksen večplastni način odločanja z nekaterimi federalnimi elementi in nekaj povsem novimi institucionalnimi rešitvami. Transparentnost (preglednost) seveda lahko pomeni manjšo učinkovitost in kvaliteto odločanja, toda širšega pomena bi bile prednosti političnega boja in večjega zaupanja državljanov.

Zgoraj navedeni pogledi izpostavljajo demokratični deficit kot bistven problem Evropske unije in hkrati ponujajo (različne) možne rešitve nastale situacije. Glavni argumenti, ki se navajajo, gredo v smeri nedemokratičnega (nejasnega, nepreglednega, neodgovornega) načina odločanja na ravni Evropske unije. Odločitve, ki se sprejemajo na evropski ravni, so dojete kot pomembne in relevantne za državljane, zato morajo kot take ustrezati demokratičnim načelom. Smatra se, da so države članice prenesle na evropske institucije relativno velik del suverenih pravic, zato je reforma institucij v smeri večje demokratičnosti (transparentosti) nujna. Poglejmo teorije o delovanju Evropske unije še z drugega vidika, ki demokratičnega deficita ne problematizira, ali vsaj ne v tolikšni meri.

Lane<sup>20</sup> trdi, da je razmišljanje o demokratičnem deficitu v Evropski unij brezpredmetno, saj gre le za regionalni koordinacijski mehanizem zahodnoevropskih držav. Volitve v Evropski parlament so le legitimacijsko orodje, ne pa sredstvo političnega vplivanja; poleg tega je participacija na evropskih volitvah nizka. V svojem delu si Lane postavlja vprašanje, kako bi se lahko demokracijo preneslo na evropsko raven. Moderna demokracija je ustavna demokracija, kjer se kombinira volja ljudstva in ustavnost pravne države, medtem ko Unija predstavlja novo obliko političnega sistema – gre za upravljanje na več ravneh, ne za enoten politični sistem. Politična

---

<sup>20</sup> Povzeto po Lane: 2002

moč je urejena hierarhično, od lokalnega, regionalnega do evropskega nivoja. Država temelji na ustavi in pravnem sistemu, ki ji je podrejen, Evropska unija pa na pogodbah in nima pravnega sistema v smislu nacionalne države.

Ustavnost predpostavlja suverenost, večstopenjski pravni sistem (pravica do pritožbe, ipd.) in legitimnost. Demokracija sicer lahko obstaja tudi brez ustave in obratno. Ustavnost vključuje več principov oziroma elementov: princip legalnosti, višje pravne instance (npr. višje sodišče), pravico do pritožbe in odškodnine, temeljne človekove pravice in svoboščine; v primeru, da temeljne pravice niso kodificirane, mora država brezkompromisno zagotavljati versko svobodo, pravico svobodnega mišljenja in izražanja, habeas corpus pravice in pravico do združevanja. EU bi lahko bila ustavna demokracija, če bi vsebovala vse naštetih principe in elemente.

Demokratičnost pomeni vladavino ljudstva, ki se izraža skozi državne institucije. Neposredna demokracija se največkrat izvaja preko referendumov – na ravni Evropske unije še ni bilo izpeljanega nobenega referendumov, ampak so bili vsi izpeljani na ravni nacionalnih držav (npr. o pridružitvi nove članice). Neposredna demokracija se izvaja preko volitev: Evropsko unijo formalno predstavljata Evropski svet in Evropski parlament, ki se razlikujeta glede na način sestave, kjer predstavnike Evropskega parlamenta volijo državljani v svojih državah, Evropski svet pa sestavljajo predstavniki vlad držav članic. Če bi se Unija preoblikovala v federacijo, kjer bi Parlament prevzel vlogo spodnjega doma in Svet vlogo zgornjega doma v dvodomnem parlamentarnem sistemu, bi lahko govorili o demokraciji na evropski ravni. Svet je ključna institucija pri sprejemanju odločitev, zato bi moral v prvi vrsti upoštevati principe veta pri pomembnih odločitvah, odločati bi moral proporcionalno glede na velikost držav in finančnih prispevkov le-teh ter upoštevati možnost blokiranja ključnih zadev – šele potem bi lahko bil demokratičen. Evropsko sodišče deluje na principih proporcionalnosti (uveljavljanje evropske zakonodaje samo do mere, da se dosežejo cilji; uporaba prisile ni dovoljena<sup>21</sup>), pravne varnosti, proceduralnih pravic (pravica sodne obravnave, dolžnost predložitve dokazov, pravica do pravičnega sojenja, zaščita pred samoobsodbo), enakosti in subsidiarnosti. Ti principi se ne uporabljajo na ravni držav članic, saj se nanašajo

---

<sup>21</sup> V originalu: »When EU law is applied, then the means used to reach the goals must be no more than sufficient. If country authorities apply EU law in such a way that the means employed in enforcement are unreasonably strong, then proportionality is violated.«

samo na evropsko pravo. Države članice so obvezane upoštevati principe samo ob izvrševanju evropskih določil, v primerih neskladnosti državne zakonodaje z evropsko in kadar delujejo kot zastopnik (pooblaščenec) Evropske unije.

Evropsko pravo ne upošteva ustavnih norm, ki regulirajo delovanje vej oblasti in javnega sektorja. Evropsko pravo vsebuje večino elementov modernega prava, obsega več vrst zakonodaje, vendar gre tukaj predvsem za regulacije na področju trga (ekonomije). Evropska zakonodaja je sestavljena iz različnih dokumentov, ki imajo tudi različno stopnjo vpliva – pravilniki, direktive, določbe, pogodbe. Države članice ne nosijo nobene odgovornosti v primeru neizvrševanja evropske zakonodaje. Evropsko pravo naj bi bilo nadrejeno pravu držav članic, vendar to lahko velja le za področja, ki jih evropska določila pokrivajo. Pravo EU je bližje pravu skupnosti, kot pa civilnemu pravu.

Vsebina evropskega prava obsega evropsko državljanstvo, skupni notranji in zunanji trg ter šibko socialno in ekonomsko politiko. Pri *prostem pretoku blaga in storitev* gre za to, da notranji trg zagotavlja trgovanje med državami članicami brez carinskih dajatev in drugih uvozno izvoznih davkov. Tudi notranji trg se sooča z omejitvami in sicer s prepovedjo različnega obdavčevanja podobnih proizvodov, z določbami, ki so v javnem interesu (nadzorovanje obdavčevanja, zaščita javnega zdravja, pošteno trgovinsko poslovanje in zaščita potrošnikov), z državnimi monopoli, z državnimi pomočmi lokalnim proizvajalcem, in s konkurenco. Zakonodaja na področju notranjega trga sodi v javno civilno pravo, s poudarkom na kodifikaciji osnovnih načel in definicij. Uveljavlja močno avtoriteto, ki jo nadzoruje samo Evropsko sodišče. Vsekakor pa tukaj ne moremo govoriti o ustavnem pravnem redu, ampak o ekonomski zakonodaji.

*Prost pretok ljudi* pomeni v prvi vrsti prost pretok delovne sile, poleg tega zagotavlja prehajanje ljudi iz države v državo brez potnih listin (na območju Schengenskega sporazuma<sup>22</sup>). Tudi določilo o prostem pretoku ljudi ima ekonomsko naravo – prost pretok in socialne pravice so namreč pogojene z delovnim dovoljenjem. Socialne pravice ostajajo v domeni nacionalnih držav, upoštevati morajo le principe Evropske unije: prepoved diskriminacije na podlagi nacionalne

---

<sup>22</sup> Opomba A. S.

pripadnosti, plačilo ne glede na stalno prebivališče, prepoved prekrivanja prejemkov, princip posamezne države<sup>23</sup>, prepoved prikrajšanosti.

Evropske politike kažejo na to, da EU ni ustavna demokracija, saj obsega le ekonomsko in delno socialno zakonodajo. Gre za skupnost držav, ki izvaja regionalno koordinacijo v ekonomskem smislu. Unija je rezultat sodelovanja držav članic, sama ni država in kot taka ni potrebno, da je demokratična.

Pogosto se očita, da se je na institucije Evropske unije<sup>24</sup> prenesla prevelika mera suverenosti, kar povzroča zaskrbljenost nad demokratičnim deficitom. Ob ustanovitvi Unije sta bila poglobljena ekonomski in geopolitični pomen, danes se to jemlje že kot samoumevno. Evropsko unijo se kritizira predvsem z vidika nezadostnega ukrepanja na področju nezaposlenosti, preseljevanja in nestabilnosti balkanske regije. Kritike so bolj osredotočene na t. i. vhodno legitimnost (»input legitimacy«), kot pa na izhodno legitimnost (»output legitimacy«) in opozarjajo na pomanjkanje pravice državljanov do odločanja o politikah oziroma pravice do izvoljenih predstavnikov.

Evropski federalisti se zavzemajo za večjo demokratično odgovornost, medtem ko Evropski socialni demokrati poudarjajo širšo socialno politiko, Evropski evroskeptiki pa nasprotujejo nastanku t. i. »naddržave« (»superstate«). Vsi se strinjajo v točki, da so oblikovalci politik na ravni EU oddaljeni, tehnokratski in politično neodgovorni. Argumenti se zdijo neprepričljivi iz treh razlogov:

1. Evropska unija je šibka struktura, ki je odvisna od nacionalnih držav, sama namreč nima državnih značilnosti. Nima prave politične moči, nima svoje vojske, davkov ni veliko, proračun je omejen, proračunska poraba je pod strogim nadzorom držav članic, funkcionarji imajo omejeno moč odločanja, odločitve se težko sprejemajo (zapleteni postopki odločanja), upravni aparat je premajhen (glede na velikost Unije). Evropska komisija ima majhen vpliv na izvrševanje odločitev; funkcionarji so pod strogim nadzorom.
2. Vse evropske institucije so podvržene posrednemu ali neposrednemu nadzoru. Evropski parlament je voljen, vedno bolj pridobiva na moči, ima pravico zakonodajne iniciative. Člani Evropskega sveta, kakor tudi komisarji in sodniki so odgovorni svojim nacionalnim vladam.

---

<sup>23</sup> »The single state principle«

<sup>24</sup> Povzeto po: <http://www.eustudies.org/DemocracyForum.htm> (A. Moravcsik)

3. Omejitve demokratične odgovornosti so večinoma normativno sprejemljive, saj na ravni nacionalnih držav ustave določajo omejitve oblasti in dovoljujejo samostojno delovanje nekaterih institucij (npr. sodišč), kar je primerno tudi na ravni EU. Omejena odgovornost je sprejemljiva dokler zagotavlja večjo učinkovitost in boljše zasledovanje dolgoročnih interesov. Ne-večinski način odločanja v EU je posledica narave samih odločitev, bolj malo je politik, ki so splošno veljavne. EU ni »superdržava«, ampak omejena medvladna ustavna politična enota (»limited, multi-level constitutional polity«).

Preden začnemo govoriti o demokraciji, moramo upoštevati omejenost evropske zakonodaje, kompleksnost večvladne sinergije med državnimi in evropskimi institucijami ter prave značilnosti moderne ustavne države.

Pomanjkanje demokratične legitimnosti<sup>25</sup> ali tako imenovani demokratični deficit je potrebno dokazovati tako s filozofsko jasnega vidika kot z vidika stvarne veljavnosti. Jasnost filozofskega vidika pomeni, da mora biti fundamentalna opredelitev demokracije taka, da je veljavna in splošno uporabna. Filozofsko veljavna definicija demokracije zagovarja kombinacijo fundamentalnih vrednot: svoboda, enakost in solidarnost. Pogledi na demokracijo v mednarodnih organizacijah se delijo na liberalne, pluralne, socialno demokratske in posvetovalne (»deliberative«). Liberalni koncept demokracije zahteva zaščito pravic posameznika in omejitev oblasti. V bistvu tudi vsi ostali teoretiki sprejemajo liberalno zahtevo po zagotavljanju temeljnih človekovih pravic v odnosu do oblasti, kakor tudi pravice manjšin v večinski skupnosti. Ekstremni liberalci zahtevajo več lastninskih pravic in varnosti, tudi na račun ukinitve redistribucije in osnovne socialne blaginje. Značilno je nezaupanje v politične predstavnike. V primeru mednarodnih institucij kritizirajo preveliko število funkcionarjev, njihovo tehnokratnost in usmerjenost k sebi (funkcionarji so sami sebi namen).

Pluralisti pojmujejo demokracijo kot odzivnost in odgovornost političnih predstavnikov na pobude in kritike volilnega telesa. Aktivnim posameznikom mora biti dana možnost polnega in enakopravnega vplivanja na proces odločanja. Dahl vidi mednarodne institucije kot inherentno nesposobne zagotavljanja demokratične politike, zaradi globoke oddaljenosti od volilnega telesa.

---

<sup>25</sup> Povzeto po Moravcsik: 2004



Socialni demokrati zahtevajo od političnih institucij zagotavljanje prerazporeditve sredstev; enakost postavljajo pred svobodo.

Deliberativci zavračajo kakršnokoli politično odločanje za zaprtimi vrati, zato mednarodne organizacije ne štejejo med demokratično legitimne, saj spodbujajo pasivno državljanstvo, producirajo tehnokratske odločitve, ipd.

Najpomembnejši element demokratične politike je vzdrževanje ravnotežja med liberalizacijo trga in socialno varnostjo. V tem pogledu mednarodne organizacije niso demokratično legitimne, saj težijo le k širitvi trga in kopičenju bogastva. Bogate države imajo v teh organizacijah večji vpliv, tematike na dnevnem redu so omejene. Mednarodne organizacije delujejo v smeri večje trgovinske liberalizacije (WTO, NAFTA, EU), zagotavljanja pravic kreditodajalcev (Mednarodni denarni sklad), spodbujanju podjetništva (EU), ipd. Socialna politika ostaja v domeni nacionalnih držav, mednarodne organizacije pa jo izpodbijajo. Posvetovalni (deliberativni) teoretiki vlogo političnih institucij vidijo v zagotavljanju tako enakih možnosti, participacije in predstavnštva, odpravljanja neenakosti, kakor tudi v izboljšanju političnega sodelovanja državljanov. Institucije morajo nuditi možnost participacije in hkrati spodbujati učinkovito participacijo. Spodbujati morajo razvoj aktivnega, informiranega, strpnega in sodelujočega državljana. Država oziroma organizacija mora poleg, predstavniških institucij, zagotavljati tudi politične stranke, interesne skupine, dostop do informacij in javne razprave.

»Test« stvarne veljavnosti pokaže v kolikšni meri so gornja štiri pojmovanja (liberalna, pluralistična, socialno demokratska in delibrativna) stvarna in dejansko uporabna. Realno gledano ima posameznik različne možnosti in želje glede aktivnega vključevanja v politični proces. V praksi se interesi uveljavljajo preko izvoljenih predstavnikov, katerim se delegira odločanje. Odločitve v mednarodnih organizacijah lahko združimo v tri sklope: družbena kompleksnost in vloga stroke (pri strokovnih odločitvah se ne pričakuje neposrednega odločanja), politična nestabilnost in vloga pravic (pravice posameznika in skupnosti: sprejemanje politik, ki ščitijo individualno svobodo, blaginjo, kulturno izražanje nasproti arbitrarnosti oblasti ali volji večine), poudarjanje razlik v družbeni moči in vloga povezanosti (delegiranje in ločevanje politične moči kot protiutež večinski populaciji, vpliv interesnih skupin na določenih področjih).

V Evropski uniji imajo državna izvršilna telesa moč nasprotovanja posamičnim interesom svojih državnih vlad. Socialna kompleksnost, politična negotovost in

temeljne razlike družbene moči omogočajo širše, vsebinske in normativno upravičene izjeme neposredni participaciji pri političnem odločanju. S tega vidika je izolirana in delegirana oblast globalne vlade dojeta kot bolj »predstavniška«.

Vsako ocenjevanje demokratičnosti mora vsebovati tako filozofsko analizo idealnega stanja, kakor tudi empirično oceno dejanske realizacije. Presoja, do katere mere je ideal uresničljiv v praksi, je specifično sociološko znanstvene narave. Izolacija ali delegiranje odločanja v mednarodni organizaciji je legitimno do take mere, do katere je tak način institucionalnega delovanja široko sprejet v demokratičnih sistemih. Demokratičnost mednarodnih organizacij se lahko primerja z državno demokracijo. Če je torej na nacionalni ravni zagotovljena samostojnost ustavnega sodišča in centralne banke, je to sprejemljivo tudi na ravni mednarodne organizacije.

Je Evropska unija demokratično legitimna? Evropski parlament je edino neposredno izvoljeno telo, ki si zakonodajno oblast deli še z dvema institucijama. Volilna udeležba na evropskih volitvah je nizka, izbira se med kandidati domačih političnih strank, razprav o politikah EU je malo. Evropska komisija ima velik vpliv pri sprejemanju odločitev, deluje pa tehnokratsko. Evropsko sodišče sestavlja 15 imenovanih sodnikov, ki imajo veliko moč odločanja. Evropski svet (Ministrski svet) je najmočnejša in najvplivnejša institucija, ki združuje ministre, diplomatske predstavnike in upravne funkcionarje držav članic, njegove odločitve se sprejemajo za zaprtimi vrati, odgovornost volivcem je samo posredna. Pri teh opredelitvah manjkajo empirični dokazi o pomanjkanju demokratične legitimnosti. Ravnotežje moči, neposredni demokratični nadzor državnih vlad, naraščanje vpliva Parlamenta so dejavniki, ki zagotavljajo jasen, pregleden, učinkovit in državljanom odgovoren način odločanja v večini primerov.

Trditev liberalcev, da je EU superdržava ne drži, kar dokazujejo naslednje tri omejitve.

Stvarna omejitev: EU deluje le na področju trgovanja, prostega pretoka blaga in ljudi, kmetijske politike, monetarne politike, okoljske politike ter konkurenčne politike. Nima pristojnosti na področjih obdavčevanja, socialne blaginje, obrambe, izobraževanja, kulture, neekonomskega pravnega sistema, ustanavljanja civilne družbe, ipd. EU je, glede na svoje pristojnosti, v svojem bistvu strogo liberalna.

Davčna omejitev: poraba je enaka 2-3 % proračunske porabe nacionalnih držav, nima mehanizmov za uveljavljanje svoje davčne politike, njena proračunska poraba je strogo omejena.

Upravna omejitev: EU implementira le malo sprejetih odločitev, zaradi maloštevilnega upravnega aparata. Implementacija je prepuščena nacionalnim državam, nad katerimi nima vpliva, ne sredstev prisile. Proceduralna omejitev se kaže v delitvi oblasti: odločitve se sprejemajo na več ravneh, postopki odločanja so zapleteni, vse institucije se morajo strinjati s sprejeto odločitvijo, arbitrarno odločanje je onemogočeno.

Pluralistična trditev, da je Unija demokratično neodgovorna in tehnokratska tudi ne drži; demokratična odgovornost je prenesena na raven nacionalnih držav. Parlament prevzema vedno več pristojnosti Komisije pri postavljanju dnevnega reda, skupaj s Svetom. Parlament ima pravico sprejetja, zavrnitve in dopolnjevanja odločitev, je tudi neposredno izvoljen, deluje večinoma neodvisno od politike domače stranke. Razlika med nacionalnim in Evropskim parlamentom je v tem, da je v slednjem potrebna večja večina za sprejemanje odločitev, poleg tega se mora z njo strinjati tudi Svet, zato je lahko upravičeno domnevamo, da take odločitve zasledujejo evropske interese.

Neposredna demokratična odgovornost se kaže v neposrednih volitvah v Evropski parlament, tudi predstavniki v drugih evropskih institucijah so demokratično izvoljeni na ravni držav članic. Svet Evrope sestavljajo predsedniki držav in predsedniki vlad držav članic, v Evropskem svetu pa ministri delujejo po navodilih nacionalnih vlad. Zakonodajni proces poteka na več ravneh, za zaprtimi vrati se sprejemajo le odločitve v začetnih fazah odločanja, kar je prisotno in legitimno tudi na ravni nacionalnih držav.

Tudi legitimnost (pol)avtonomnih sodnikov in tehnokratov – komisarjev, ustavnih sodnikov in funkcionarjev centralne banke – je upravičena. Ti predstavniki so relativno avtonomni, odločajo o stroških, koristih in tveganjih. Odgovorni so kompleksnemu sistemu posrednega predstavništva, procesu izbire (način, po katerem so imenovani), strokovni javnosti, revizijam in drugim institucijam po načelu delitve oblasti in pristojnosti. Avtonomno odločajo le na področjih politik centralne banke, ustavnih določb, kriminalnega in civilnega prava, tehnične uprave in ekonomske diplomacije – to so področja, ki so avtonomna tudi na ravni nacionalnih držav.

Socialni demokrati trdijo, da Unija vsiljuje neoliberalizem in s tem pogloblja socialno neenakost. Trg, preseljevanja in tuje investicije silijo države h konkurenčnosti in posledično k zmanjšanju socialnih pravic. Tudi EU je pod pritiskom liberalizacije trga na račun socialne varnosti.

Deliberativni (posvetovalni) pogledi kritizirajo EU v smislu spodbujanja pasivne javnosti. Ker ni mednarodnih političnih strank, interesnih skupin in javnih razprav, se evropska participacija ne spodbuja. Večja participacija naj bi prinesla večji občutek politične skupnosti ali vsaj večjo podporo javnosti EU. Dvom o tem se pojavlja iz treh razlogov: neodvisne institucije (npr. sodišča) so ponavadi bolj priljubljene kot legislativne; evropski zakoni niso blizu širši javnosti (preveč splošni, teoretični), priljubljene politike so še vedno v domeni nacionalnih držav (zdravstvo, izobraževanje, socialna varnost, davčna politika, ipd.).

Argumenti za in proti problematiziranju demokratičnega deficita zavisijo od interpretacije statusa Evropske unije. Kjer se Unija dojema kot nadržava oziroma superdržava, je razprava o demokratičnosti relevantna in aktualna, kjer se jo dojema kot gospodarsko skupnost (z minimalnimi značilnostmi nacionalne države), razprava o demokraciji ne igra posebne vloge.

#### 4. USTAVA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija ima dva temeljna pravna akta in sicer Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbo o Evropski uniji. Navedena pravna akta naj bi nadomestila Pogodba o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju: Ustava EU ali Ustava). Ustava EU naj bi odgovorila na največje probleme evropskega združevanja in zagotovila učinkovito institucionalno prenovo razširjene Unije, jasno razmejila pristojnosti med Unijo in državami članicami, delovanje Unije utemeljila na varstvu temeljnih pravic, povečala stopnjo demokratične legitimacije institucij Unije, poenostavila postopke odločanja in zagotovila odprto in razvidno delovanje Unije. Nas pa zanima, kaj bi ustava doprinesla v smislu odprave (ali zmanjšanja) demokratičnega deficita.

V osnutku pogodbe o ustavi za Evropo<sup>26</sup> države niso posvetile posebne pozornosti demokratičnosti, kar se kaže v več točkah. Sodelovanje civilne družbe je sicer omogočeno, vendar ne pri odločanju predstavnikov ljudstva, saj bodo v EU še naprej odločujoče države. Ustava naj bi pomenila izraz volje državljanov, vendar se volje državljanov ne upošteva na primer ob vstopu nove države članice<sup>27</sup> ali ob spremembah temeljnih aktov EU<sup>28</sup>. EU naj bi temeljila na skupnih vrednotah, ki v ustavi niso pravno definirane. Cilji Unije so opredeljeni deklarativno in ne normativno (mir, vrednote, trajnostni razvoj, gospodarska rast, socialne pravice, tržna ekonomija, zaščita okolja, ipd.). EU bo v razmerju do držav članic spoštovala njihove nacionalne identitete in poglobitve funkcijske zadeve. EU z ustavo postane pravna oseba, torej nosilka pravic in dolžnosti, predvsem pa odgovornosti; lahko je stranka v postopku, kar je pomembno za razvoj demokracije. Temeljne človekove pravice postanejo splošna načela evropskega prava, njihovo zagotavljanje je pomemben dejavnik za razvoj demokratičnosti EU. Državljanstvo EU je opredeljeno kot »dodatno«, kar pomeni, da ne nadomešča nacionalnega državljanstva, s tem pa je povezana migracija delovne sile in posledično neenake možnosti za pridobitev državljanstva v posameznih državah članicah. Državljanstvo v posamezni državi članici pomeni avtomatično tudi evropsko državljanstvo (z vsemi pravicami, ki jih zagotavlja), kar

---

<sup>26</sup> Bučar: 2004, str. 127-136

<sup>27</sup> Referendum se izvede na ravni države, ki pristopa, ne pa tudi v drugih državah članicah

<sup>28</sup> Ponekod državljani izrazijo svoje mnenje, drugje ne

prinaša nejasnosti (in morebitne zaplete) predvsem v primerih, ko je drugo (primarno) državljanstvo države nečlanice EU.

Grevi<sup>29</sup> izpostavlja deset novosti, ki jih prinaša Ustava:

- nov sistem dvojne večine za kvalificirano večino: Svet Ministrov (Svet EU) bo odločal s 55 % glasov držav članic in 65 % glasov glede na število prebivalcev EU;
- vključitev temeljnih človekovih pravic pomeni pravno obvezo za vse evropske odločitve, institucije, itd.;
- pridobitev enotne pravne osebe, podvržene domačemu in mednarodnemu pravu;
- ukinitve krožnega sistema predsedovanja Evropskemu svetu; voditelji nacionalnih držav bodo s kvalificirano večino izvolili predsednika Sveta za dobo dveh let in pol, z možnostjo ponovne izvolitve. Ministrskemu svetu bo predsedovala po ena država za dobo šestih mesecev, hkrati bo delovala tričlanska komisija za dobo 18 mesecev;
- vzpostavitev ministra za zunanje zadeve, ki bo hkrati podpredsednik Komisije in bo predsedoval Svetu za zunanje zadeve; imel bo tudi zakonodajno iniciativo na področju skupne zunanje in varnostne politike;
- do leta 2014 bo Komisijo sestavljala po en predstavnik iz vsake države članice, nato bodo komisarji iz dveh tretjin števila držav članic, na podlagi enakopravne rotacije;
- odpravljen je »sistem stebrov«, kar pomeni, da veljajo ista pravila in postopki na celotni (enotni) institucionalni strukturi;
- na področju obrambe se uvaja trajno strukturno delovanje; skupina držav lahko (upoštevajoč obrambni protokol) tesneje sodeluje;
- odločanje s kvalificirano večino se zahteva na področju azila, imigracij in pravosodnega sodelovanja na področju kriminalnih dejanj;
- vpeljava *passerelle*<sup>30</sup> odločitve, ki omogoča Evropskemu svetu, da se soglasno odloči uporabiti kvalificirano večino na področjih, kjer se drugače zahteva soglasno odločanje.

---

<sup>29</sup> Povzeto po Grevi: 2004

<sup>30</sup> Passerelle pomeni spremembo načina odločitve, ki odstopa od običajne

Ustava prinaša določne napredke, ampak tudi zaostanke. Napredki<sup>31</sup> se kažejo na sledečih področjih:

- velikost Evropskega parlamenta je določena na 750 sedežev, ki bodo proporcionalno razdeljeni med države članice – tako število še omogoča učinkovito odločanje, manjše države bodo bolje zastopane;
- predsedstvo Evropskega sveta bo sestavljeno iz treh držav članic za čas 18 mesecev, še vedno pa bo Svetu predsedovala po ena država članica za dobo 6 mesecev po sistemu rotacije – tričlanska komisija zagotavlja stabilnejše vodenje Sveta in podporo državi, ki predseduje v določenem obdobju;
- Komisijo bo sestavljal po en predstavnik iz vsake države članice do leta 2014, po tem bo Komisija obsegala dve tretjini držav članic po sistemu rotacije – s tem je zagotovljeno učinkovitejše delovanje Komisije;
- minister za zunanje zadeve bo hkrati podpredsednik Komisije in bo predsedoval Svetu za zunanje zadeve; imel bo tudi zakonodajno iniciativo na področju skupne zunanje in varnostne politike in bo vezan na odločitve Komisije samo na področjih svojega delovanja, kar omogoča svobodnejše in hkrati tudi odgovorno delovanje;
- na področju monetarne unije so ukrepi, ki jih sprejema Svet, obvezujoči le za tiste države članice, katerih valuta je evro in le-te države imajo pravico glasovanja;
- Svet odloča o prevzemu evra v državi kandidatki po pridobitvi priporočila kvalificirane večine držav članic, katerih valuta je evro;
- Eurojust podpira in krepi koordinacijo in sodelovanje med pristojnimi nacionalnimi organi na področjih, ki zadevajo dve ali več držav članic, ali terjajo skupni pregon ter na področju informacij, ki jih posredujejo organi držav članic in Europol – to zagotavlja boljše sodelovanje držav članic;
- Evropski svet mora odločati s kvalificirano večino pri sprejemanju sklepov, ki opredeljujejo ukrepe ali stališča Unije, na predlog, ki ga je minister za zunanje zadeve Unije predložil na posebno zahtevo Evropskega sveta, ki jo je ta sprejel na lastno pobudo ali pobudo ministra;

---

<sup>31</sup> Povzeto po Grevi: 2004 in [http://europa.eu.int/constitution/sl/lstoc1\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/sl/lstoc1_sl.htm)

- države članice, ki želijo biti del stalnega strukturnega sodelovanja morajo izpolnjevati merila iz Protokola o stalnem strukturnem sodelovanju, Svet nato odloča s kvalificirano večino po posvetovanju z ministrom za zunanje zadeve Unije;
- kadar določba Ustave, ki se lahko uporablja v okviru okrepljenega sodelovanja določa, da Svet odloča soglasno, lahko Svet soglasno sprejme sklep o odločanju s kvalificirano večino. Kadar določba Ustave določa, da Svet odloča po posebnem zakonodajnem postopku, lahko Svet soglasno sprejme sklep o odločanju po rednem zakonodajnem postopku. Svet odloči po posvetovanju z Evropskim parlamentom – možnost sodelovanja je tako izboljšana;
- ob predlogu spremembe ustave predsednik Evropskega sveta skliče Konvencijo predstavnikov nacionalnih parlamentov, predsednikov držav ali vlad držav članic, Evropskega parlamenta in Komisije, kar pomeni korak k večji transparentnosti odločanja. Po drugi strani se še vedno zahteva soglasno odločitev in soglasno ratifikacijo, kar skorajda onemogoča sprejetje pomembnejših amandmajev na ustavo;
- poenostavljeni postopek za spremembo ustave je predviden le za odločitve tretjega dela ustave (Notranje politike Unije), kjer lahko Svet soglasno predloži amandmaje, ki jih potem soglasno potrdijo nacionalne države.

O zaostankih (regresiji) lahko govorimo za sledeča področja:

- ekonomska koordinacija med državami članicami se koordinira med njimi samimi, Unija ima le podrejeno vlogo, kar slabi globlje ekonomsko sodelovanje na področju monetarne unije;
- umaknjena je prej predvidena ustanovitev Pravnega sveta (Legislative Council), ki bi kot vidni partner Evropskega parlamenta pri izvajanju zakonodajne funkcije, bistveno pripomogel k preglednosti in poenostavitvi institucionalnega delovanja;
- odločanje s kvalificirano večino ne poenostavlja sedanjega sistema – potrebno je doseči 55 % glasov držav članic (prej 50 %) in 65 % prebivalstva Evropske unije (prej 60 %), pravico manjšinskega blokiranja odločitve pa imajo štiri države;



- mehanizem izbire komisarjev, po katerem bi države članice predlagale po tri kandidate, med katerimi bo izbral predsednik Komisije, ni bil sprejet;
- odločitve o mejah obsega lastnih sredstev EU, bi morale biti soglasno ratificirane tudi s strani držav članic, kar se ni realiziralo;
- možnost sprejetja večletnega finančnega okvirja s kvalificirano večino se ni realizirala;
- temeljne pravice so sicer vključene, toda brez dodane interpretacije, kar pomeni možnost različne interpretacije tako nacionalnih sodišč kot Evropskega sodišča;
- odločitve o socialnih pravicah priseljene delovne sile se sprejemajo s kvalificirano večino, vendar ima vsaka država pravico blokiranja odločitve, če le-ta bistveno vpliva na njen socialni sistem ali bistveno omaja njeno finančno stanje;
- izpuščeno je določilo, ki predvideva kvalificirano odločanje Sveta v primerih upravnega sodelovanja, davčne utaje in davčne goljufije, kar je velik korak nazaj;
- izpuščeno je tudi določilo o kvalificiranem odločanju Sveta na področju podjetniškega obdavčevanja v primeru vplivanja na notranji trg oziroma ob pojavu nelojalne konkurence;
- Komisija lahko le predlaga ukrepe državam članicam, ki se soočajo s proračunskim deficitom, nima pa moči ukrepanja ob morebitnem pojavu previsokega deficita;
- na področju pravnega sodelovanja v kazenskih zadevah ni dosežene večje učinkovitosti in preglednosti, podobno velja tudi glede opredelitve kaznivih dejanj;
- ustava sicer dovoljuje ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, vendar le s soglasno odločitvijo Sveta;
- Evropski svet se lahko (v določenih primerih) soglasno odloči uporabiti kvalificirano večino na področjih kjer se drugače zahteva soglasno odločanje, vendar lahko tako odločitev blokira vsak nacionalni parlament, kar pomeni slabšo učinkovitost.

Kot lahko razberemo iz zgornjih alinej, bi Ustava sicer prinesla kar nekaj pozitivnih sprememb trenutnega stanja v EU, a vendar hkrati tudi negativne posledice. Besedilo

ustave je obsežno, na njo je bilo sprejetih (in zavrnjenih) kar nekaj amadmajev, pogajanja so doprinesla nekaj kompromisnih rešitev, ki pa so vplivala na (ne)konsistentnost besedila. Preden se bo o ustavi ponovno odločalo, se bo besedilo še spreminjalo, kar lahko traja kar nekaj časa. Idealna rešitev bi (mogoče) bila nova konvencija, v okviru katere bi se odločalo o morebitnih spremembah. Vsekakor ne bi bilo odveč, če bi bili povabljeni (predvsem pa upoštevani) strokovnjaki s tega področja.

## 5. FEDERALIZEM IN EVROPSKA UNIJA

V prejšnjem poglavju je bilo na kratko nakazano, da predstavlja federalizem možno rešitev problema demokratičnega deficita v EU. Poglejmo kaj federalizem dejansko pomeni in kako bi ga lahko aplicirali na primer Evropske unije.

Federalizem<sup>32</sup> je oblika vladanja, ustavni model, z zgodovinsko določeno pravno strukturo. V federalnem sistemu se oblast deli na državno in lokalno, državna oblast in zakonodaja veljata za celoten teritorij, medtem ko imajo lokalne oblasti nadzor nad svojim delom ozemlja (npr. nad eno regijo). Gre za odnos sodelovanja (ne hierarhije) pri političnem odločanju. Poznejše teorije o federalizmu so kritizirale prejšnje zaradi osredotočenja na politično oblastni vidik federalizma. Albertini na primer poudarja, da je primerno poznavanje federalne oblasti odvisno predvsem od poznavanja obnašanja družbe. Federalna družba razmišlja in deluje federalistično, brez tega federalna država ne more delovati. Osrednji problem današnjega časa ni iskanje višje stopnje demokracije, svobode ali socialne pravičnosti, ampak iskanje takšne vrste organizacije, ki bo zagotavljala mirno in ustavno sodelovanje med državami. Federalizem je edina možna oblika mednarodnega združevanja med narodi, ki zagotavlja vladavino prava. Federalizem ni samo mehanizem delovanja družbe, ampak tudi politični način razmišljanja in delovanja, ki upošteva družbene in zgodovinske temelje. Za federalno družbo sta značilni dve prepletajoči se identiteti – lokalna in državna. Takšna družba je znotraj večje države razdeljena na več enot, ki so znotraj sebe zaključene, sposobne same vladati, med sabo različne, a vendar s skupno nadsacionalno ali nadteritorialno identiteto. Federalizem ima svoje vrednote (prva in najpomembnejša je mir), svojo strukturo (federalna oblast) ter družbeno zgodovinsko plat (preseči nasprotovanja med družbenimi skupinami oziroma državami). Trije temeljni elementi so torej mir, federalna oblast in federalna družba.

Federalizem se je razvijal skozi tri zgodovinske faze: prva od francoske revolucije do prve svetovne vojne (federalizem kot, sicer utopična, vrednota evropskih nacionalistično nepriznanih civilizacij), druga med prvo in drugo svetovno vojno (federalizem kot kriterij za razumevanje evropske krize), tretja je še v fazi nastajanja (kot odgovor na trenutno evropsko krizo). Ideja federalizma se je najprej uveljavila v Združenih državah Amerike in deluje še danes. Po koncu druge svetovne vojne so

---

<sup>32</sup> Povzeto po Bosco: 1996

meje med državami v zahodno evropskem prostoru izginile. Države so se med seboj združile, vpeljale enoten trg in oblikovale skupno zunanjo in varnostno politiko. Federalisti so se sicer že od začetka zavzemali za federalno evropsko skupnost, vendar so se zavedali, da razmere še niso bile temu naklonjene.

Začetek evropskega združevanja so zaznamovali trije dejavniki: prenos določenih suverenih pravic na evropski nivo, oblikovanje evropske politike, zapolnitev vakuuma moči (dilema med oblikovanjem evropske oblasti na federalistični osnovi ali počasno pomikanje v tej smeri). Spinelli je zagovarjal opcijo takojšnje federalistične ureditve, saj bi se tako omogočilo demokratično odločanje o načinu in strukturi evropskega združevanja. Problem bi predstavljalo oblikovanje ustanovne komisije, saj so bile politične stranke na začetku še močno vezane na nacionalno raven. Monnet se je zavzemal za federalizem kot končni cilj postopnega združevanja, kar ne bi zahtevalo takojšnjih ustavnih sprememb na ravni nacionalnih držav. Problem bi predstavljale skupne evropske politike, ki jih ne nadzorujejo niti nacionalne države, niti evropski parlament, kar se danes poimenuje demokratični deficit.

Evropska unija mora postati federalistična unija, za kar se morajo odločiti vse države članice skupaj ter skupaj sprejeti evropsko ustavo. Potrebno je ustanoviti nove institucije na ravni EU, ki bodo nadomestile sedanje nacionalno naravnane institucije in bodo odločale enotno o skupnih problemih in politikah na federalistični osnovi. Koraki, ki vodijo k federalno urejeni EU so trije: organizirana skupna akcija družbenih gibanj, ki se zavzemajo za razvoj evropskega političnega prostora, sodelovanje organizacij, ki delujejo na nacionalni ravni, vendar ne sprejemajo degradacije na politični ravni, poudarek na skupni kulturni povezavi med evropskimi civilizacijami, ki se kaže v nekakšni želji po pripadanju »nenacionalni« skupnosti. Nadnacionalna pripadnost, ki nadgrajuje nacionalno (je ne odpravlja), predstavlja osnovo za nastanek evropskega državljanstva (družbeni temelj federalizma).

Načela federalizma<sup>33</sup> združujejo:

- mir: države naj prenesejo svojo pravico odločanja o vojni na federalno raven;
- vladavina prava: odnosi med državami in federacijo naj temeljijo na pravu in ne na politiki moči;

---

<sup>33</sup> Povzeto po: <http://www.jef.si/index.php?id=2722>

- demokracija: potrebno je vzpostaviti federalno vlado (predlaganje in izvrševanje zakonov) in federalni parlament (sprejemanje zakonov);
- delitev oblasti: oblast naj se deli na zakonodajno, izvršilno in sodno, kjer je zagotovljen tudi nadzor;
- subsidiarnost: odločitve naj se sprejemajo na najnižji možni ravni, federalna oblast pa naj bo pristojna na področju zagotavljanja ekonomske in politične kohezije vključno z zunanjo in varnostno politiko;
- samostojnost: posamezni deli federacije se lahko organizirajo v skladu s svojimi potrebami, če s tem ne ogrožajo skupnih interesov in vrednot federacije;
- participacija: države članice imajo pravico odločanja na federalni ravni in sicer preko dvodomnega parlamenta (proporcionalno predstavništvo državljanov v enem domu in predstavništvo držav članic v drugem);
- federalna ustava: zagotavlja ravnovesje moči, vzpostavlja institucionalno strukturo, zaščiti temeljne pravice, ipd.

Temeljni princip federalizma je možnost odločanja o družbenih problemih na najnižji potrebni ravni (lokalne odločitve za lokalne probleme). Vsak posameznik ima pravico vključevanja v odločevalski proces v zadevah, ki se ga tičejo, dokler ne omejuje pravic drugega. Federalizem predpostavlja obstoj institucij na vseh nivojih delovanja. Te institucije morajo imeti dovolj moči, da lahko sprejemajo in izvršujejo politike, ki so potrebne za določeno območje. Na lokalni ravni je potrebno doseči čim večjo stopnjo decentralizacije. V primeru Evropske unije je potrebno vzpostaviti koordinirane in samostojne politične oblasti, na primer lokalno, mestno, regijsko, državno, meddržavno in evropsko.

Nacionalne države same po sebi ne morejo več zagotavljati ekonomske rasti, varstva okolja, socialnih pravic in trajnostnega razvoja – federalistično urejena Evropska unija je lahko kos tem izzivom.

## 6. ZAKLJUČEK

Razprave o demokratičnem deficitu v Evropski uniji se v zadnjem času hitro množijo v več smereh, od takih, ki problem obravnavajo kot pereč, do tistih, ki sploh ne priznavajo njegovega obstoja. Na začetku diplomske naloge je bilo izpostavljenih nekaj predpostavk na temeljno hipotezo o obstoju demokratičnega deficita v Evropski uniji in o možni rešitvi v okviru federalizma. Prva predpostavka sprejema demokracijo kot idealen politični sistem, po katerem naj bi delovale nacionalne države, nadnacionalne skupnosti ter drugi družbeni segmenti. Druga predpostavka dojema Evropsko unijo, kot organizacijo, ki temelji oziroma bi morala temeljiti na demokratičnih vrednotah in posledično delovati po demokratičnih načelih. Tretja predpostavka sprejema demokratični deficit kot problem Evropske unije in išče rešitve v smeri federalistične ureditve.

Demokracija v nacionalni državi pomeni izbiro političnih predstavnikov na podlagi svobodnih, splošnih in poštenih volitev (predstavniška demokracija), kakor tudi možnost enakopravnega individualnega sodelovanja v političnih zadevah (neposredna demokracija). Demokracija zagotavlja aktivno participacijo državljanov v javnih zadevah, omogoča varovanje temeljnih pravic, vzpostavlja institucionalni okvir delovanja in omogoča svobodno civilno družbo. Konsolidacija demokracije je v prvi vrsti odvisna od aktivnega državljanstva (pripadnost državi, participacija) ter avtonomne in odprte civilne družbe. Definicija demokracije zavisi od interpretacije posameznega avtorja in področja, na katerem se jo proučuje. V primeru političnega sistema je v današnjem času demokracija sprejeta kot idealna ureditev, saj naj bi omogočala stabilno delovanje države in civilne družbe ter zagotavljala sožitje vseh njenih segmentov.

Demokratični deficit je postal ena osrednjih tematik povezanih z Evropsko unijo. Nekateri teoretiki demokratični deficit naslavljajo kot pereč problem, medtem ko ga drugi vidijo le kot manjšo težavo, do tistih, ki Evropske unije sploh ne povezujejo z demokracijo. Če predpostavimo, da je EU takšen tip družbene organizacije, ki mora temeljiti na demokratičnih načelih, potem lahko govorimo o demokratičnem deficitu. Ta naj bi se kazal tako posredno (nizka volilna udeležba na evropskih volitvah, zavračanje evropskih pogodb), kot tudi neposredno (volilni glasovi za domače ektrimistične stranke. Problematična naj bi bila področja o katerih Evropska unija odloča (pretirano poseganje v suverenost nacionalnih držav), nerelevantnost Unije

kot svetovnega ekonomskega igralca, pomanjkanje socialne varnosti državljanov, ipd. Poseben problem predstavlja pravna ureditev organizacije in delovanja, ki se deli na Evropsko skupnost in Evropsko unijo. Unija deluje na podlagi več pogodb in sporazumov, proceduralne zadeve so zapletene, načinov odločanja je več (nepreglednost, kompleksnost), odgovornost in odzivnost sta nizki. Evropski svet sestavljajo predstavniki držav članic, kar bi načeloma zagotavljalo njegovo demokratično legitimnost, vendar zasedanja niso javna. Evropski parlament je sicer voljeno telo, vendar ima premalo moči, hkrati so poslanci izvoljeni na nacionalni ravni in ne na vseevropskih volitvah. Ni evropskega političnega prostora, ni evropskih volitev (v pravem pomenu besede), ni evropske civilne družbe, skupne politične kulture, jezika, državljanstva. Države članice so na Evropsko unijo prenesle velik del svojih suverenih pravic, zato morajo biti odločitve, ki se na tej ravni sprejemajo, demokratične.

Če Evropske unije ne predpostavljamo kot organizacije z elementi državne organiziranosti, je razmišljanje o demokraciji in demokratičnem deficitu brezpredmetno. Moderna demokracija je ustavna, temelji na volji ljudstva in pravni državi, medtem ko Evropska unija ni politična organizacija, ampak skupnost držav, nima ustave, ampak temelji na pogodbah, nima pravnega sistema v smislu nacionalnih držav. Evropska unija izvaja le ekonomsko in delno socialno zakonodajo ter regionalno koordinacijo v ekonomskem smislu.

Ustava bi sicer prinesla pozitivne spremembe trenutnega stanja v EU, a hkrati tudi negativne posledice. Nanjo je bilo sprejetih (in zavrnjenih) kar nekaj amadmajev in kompromisnih rešitev, ki so vplivala na (ne)konsistentnost besedila. Preden se bo o ustavi ponovno odločalo, se bo besedilo verjetno še spreminjalo, kar lahko traja precej časa.

Temeljni princip federalizma je možnost odločanja o družbenih problemih na najnižji potrebni ravni (lokalne odločitve za lokalne probleme). Institucije obstajajo na vseh nivojih delovanja in imajo dovolj moči, da lahko sprejemajo in izvršujejo politike, ki so potrebne za določeno območje. Nacionalne države same po sebi ne morejo več zagotavljati ekonomske rasti, varstva okolja, socialnih pravic in trajnostnega razvoja. Federalistično urejena Evropska unija je lahko kos tem izzivom.

Če torej demokracijo definiramo kot ideal, potem vedno obstaja deficit. Razprave o deficitu na ravni Evropske unije so tako pogoste zaradi politične bitke za vpliv v EU: velike države nočejo prenesti pristojnosti na organe EU z argumentom, da niso

demokratični. Demokratični pa niso, ker so proti temu, da bi po kriterijih nacionalne demokracije določali tudi politike, organe itd. na ravni EU. Odkrivati bi bilo potrebno še politično posredovanje, realni mehanizem politike in ne le akademske razloge.



## 7. LITERATURA IN VIRI

1. Archibugi Koenig, Mathias (2002). The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy. Dostopno na: <http://www.iai.it/pdf/articles/archibugi.pdf>, 06. 02. 2006
2. Attalides, Michalis (2002). Addressing the Democratic Deficit. Dostopno na: [http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa.nsf/15BF8562A35BD2DAC2256BDF003F2924/\\$FILE/sp.Attalides%20Intercollege-14.06.02.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa.nsf/15BF8562A35BD2DAC2256BDF003F2924/$FILE/sp.Attalides%20Intercollege-14.06.02.pdf), 06. 02. 2006
3. Bibič, Adolf – ur. (1997). Kaj je politika? Kompendij sodobnih teorij politike. Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
4. Bibič, Adolf (1997). Politološki preseki: civilna družba in politični pluralizem. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Bohinc, Rado – ur., Černetič, Metod – ur. (1999). Civilna družba v Sloveniji in Evropi: stanje in perspektive: zbornik razprav, SAZU, 23. marec 1999. Ljubljana: Društvo Občanski forum.
6. Bosco, Andrea (1996). What is federalism? Towards a general theory of federalism: the theory, the history and its application to European Unification. South Bank European papers 1/96. Dostopno na: [http://www.streitcouncil.org/content/pdf\\_and\\_doc/Bosco What is federalism.pdf](http://www.streitcouncil.org/content/pdf_and_doc/Bosco%20What%20is%20federalism.pdf), 06. 02. 2006
7. Brezovšek, Marjan – ur. (1997). Politološki dnevi 1997. Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji: zbornik referatov. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
8. Brglez, Milan – ur., Zajc, Drago – ur. (2004). Globalizacija in vloga malih držav. Slovenija v procesih globalizacije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Bučar, Bojko (2004). Demokratičnost v Uniji. V: Brglez, M. in Zajc, D. (2004). Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Bučar, France (1998). Demokracija in kriza naših ustavnih institucij. Ljubljana: Nova revija.
11. Černe, Fedor – av., Ferfila, Bogomil – av., ur. (2002). Slovenia and European Union. Slovenija in Evropska unija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Fink-Hafner, Danica – ur., av. (2004). Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
13. Fink-Hafner, Danica (2005). Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

14. Follesdal, Andreas. Hix, Simon (2005). Why there is a Democratic Deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. Dostopno na: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>, 06. 02. 2006
15. Finley, Moses I. (1999). Antična in moderna demokracija. Ljubljana: Krtina.
16. Gaber, Slavko – ur., Šabič, Zlatko – ur., Žagar, Mitja – ur. (2003). Prihodnost Evropske unije: zbornik. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.
17. Grevi, Giovanni (2004). Light and shade of a quasi-Constitution. An assesment. Dostopno na: [www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/08\\_04.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/08_04.pdf), 06. 02. 2006
18. Haček, Miro – ur., Zajc, Drago – ur. (2005). Slovenija v EU: zmožnosti in priložnosti. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Held, David (1989). Modeli demokracije. Ljubljana: Krt.
20. Jeza, Franc (1980). Demokracija: zbornik za družbena vprašanja. Trst: F. Jeza.
21. Kosi, Žiga (2003). Demokracija – diplomsko delo. Ljubljana: Pravna fakulteta.
22. Lane, Jan-Erik (2002). Democracy in the European Union: What is the democratic deficit? Dostopno na: [www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp20.pdf](http://www.spp.nus.edu.sg/docs/wp/wp20.pdf), 06. 02. 2006
23. Laming, Richard (2004). The democratic credentials of the new European Union: does the Constitution increase the EU's democratic legitimacy? Dostopno na: <http://www.federalunion.org.uk/europe/democraticcredentials.shtml#top>, 06. 02. 2006
24. Lukšič, Igor (1991). Demokracija v pluralni družbi?: preverjanje veljavnosti konsociativne teorije. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
25. Lukšič, Igor (1991). Onkraj liberalne demokracije. Časopis za kritiko znanosti, let. 21, št. 152/153 (1993), str. 113-126. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
26. Lukšič, Igor (2001). Politični sistem Republike Slovenije: očrt. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
27. Moravcsik, Andrew (2002). In Defence of the »Democratic Deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union. Dostopno na: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>, 06. 02. 2006
28. Moravcsik, Andrew (2004). Is there a »Democratic Deficit« in World Politics? A Framework for Analysis. Dostopno na: <http://www.law.harvard.edu/programs/elrc/events/2003-2004/Moravcsik%20DEMOCRACY%20Proof%2031.pdf>, 06. 02. 2006
29. Pikalo, Jernej (2003). Neoliberalna globalizacija in država. Ljubljana: založba Sofija.

30. Rittberger, Berthold (2003). The behavioral implications of the EU's 'democratic deficit' (and what students of the 'democratic deficit' forgot to be bothered about). Dostopno na: <http://aei.pitt.edu/2914/>, 06. 02. 2006
31. Steiner, Jürg (1998). European Democracies: fourth edition. New York: Longman.
32. Toš, Niko (2002). Demokracija v Sloveniji: prvo desetletje. Ljubljana: FDV.
33. Touraine, Alain (1992). Kaj danes pomeni demokracija. V: Rizman, Rudi (ur.): Sodobni liberalizem: zbornik.
34. Velikonja, Mitja (2005). Evroza: kritika novega evrocentrizma. Ljubljana: Mirovni inštitut.
35. Venišnik, Vojko (2002). Stranka evropskih socialdemokratov in razvoj Evropske unije. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
36. Zajc, Drago (1993). Slovenski parlament v procesu politične modernizacije. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
37. Zajc, Drago – ur. (1998). Evropeizacija slovenske politike: zbornik referatov. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
38. Zajc, Drago (2000). Parlamentarno odločanje. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Zajc, Drago (2004). Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Ward, David (2001). The democratic deficit and European union communication policy: an evaluation of the commission`s approach to broadcasting. V: Javnost. Vol. 8, no. 1 (2001).

#### 41. PUBLIKACIJE CENTRA EVROPE

- Center Evropa. Informacijski center delegacije Evropske komisije v Sloveniji.
- Evropska unija na kratko
- Evropska unija odgovarja na vaša vprašanja
- Evropski dokumentacijski center
- Kdo je kdo? Slovenija in Evropska unija.
- Kdo je kdo v Evropski uniji. Institucije in organi Evropske unije. Kaj bo spremenila pogodba iz Nice?
- Programi PHARE, ISPA, SAPARD v Sloveniji

- Schengenski sporazum. »Območje brez meja«.
- V Evropi brez meja

#### 42. PUBLIKACIJE EVROPSKE KOMISIJE

- How the European Union works. A citizen's guide to the EU institutions
- Living in an area of freedom, security and justice. Justice and home affairs in the European Union
- Making globalization work for everyone. The European Union and world trade
- Directorate General for Press and Communication Publications

#### 43. URAD ZA URADNE PUBLIKACIJE EVROPSKIH SKUPNOSTI

- Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, kot ga je pripravila Evropska konvencija. Predstavitev za državljane. Nemčija, 2004.

#### 44. INTERNETNE STRANI

- [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm), dostop: 06. 02. 2006
- [http://europa.eu.int/constitution/sl/lstoc1\\_sl.htm](http://europa.eu.int/constitution/sl/lstoc1_sl.htm), dostop: 17. 06. 2006
- [http://europa.eu.int/constitution/en/lstoc1\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/en/lstoc1_en.htm), dostop: 17. 06. 2006
- [http://www.dadalos-europe.org/int/materialien/begriffe\\_a-d.htm](http://www.dadalos-europe.org/int/materialien/begriffe_a-d.htm), dostop: 09. 02. 2006
- <http://ue.eu.int>, dostop: 06. 02. 2006
- <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1606863,00.html>, dostop: 09. 02. 2006
- <http://www.eustudies.org/DemocracyForum.htm>, dostop: 09. 02. 2006
- <http://www.euractiv.com/Article?tcmuri=tcm:29-128495-16&type=Analysis>, dostop: 09. 02. 2006
- [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), dostop: 06.02.2006
- <http://www.eumap.org/journal/features/2002/nov02/demodeficit>, dostop: 09. 02. 2006
- <http://www.eumap.org/journal/features/2005/demodef>, dostop: 09. 02. 2006
- <http://www.feasta.org/documents/democracy/deburca.htm>, dostop: 21. 05. 2006
- <http://www.federalunion.org.uk/archives/democraticdeficit.shtml>, dostop: 09. 02. 2006

- <http://www.g2.net/do186.htm>, dostop: 11. 02. 2006
- <http://www.heritage.org/Research/Europe/hl887.cfm>, dostop: 09. 02. 2006
- [http://www.lse.ac.uk/collections/pressAndInformationOffice/newsAndEvents/archives/2003/Moravcsik\\_Lecture.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/pressAndInformationOffice/newsAndEvents/archives/2003/Moravcsik_Lecture.htm), dostop: 09. 02. 2006
- <http://www.jef.si/index.php?id=2722>, dostop: 06. 06. 2006
- <http://www.jef-europe.net/index.php?id=690>, dostop: 05. 02. 2006
- <http://www.jef-europe.net/index.php?id=1620>, dostop: 05. 02. 2006
- [http://www.us-rs.si/index.php?sv\\_path=6](http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=6), dostop: 18. 06. 2006