

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NASTJA BALAŽIČ

PRODUKCIJA DEMOKRATIČNEGA DEFICITA EVROPSKE UNIJE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

NASTJA BALAŽIČ

Mentor: red. prof. dr. IGOR LUKŠIČ

Somentor: doc. dr. DAMJAN LAJH

PRODUKCIJA DEMOKRATIČNEGA DEFICITA EVROPSKE UNIJE

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

Zahvala

Mentorju dr. Igorju Lukšiču in somentorju dr. Damjanu Lajhu se zahvaljujem za nasvete in strokovno pomoč pri nastajanju diplomske naloge.

Posebna zahvala gre mojim staršem, Petji in Gregorju za vsestransko podporo, skrb in zaupanje skozi vsa leta mojega študija.

Hvala Zoranu in Martini za lektoriranje in vsem prijateljem, ki me spremljajo.

PRODUKCIJA DEMOKRATIČNEGA DEFICITA EVROPSKE UNIJE

Demokratični deficit oz. primanjkljaj je večplasten problem, ki se na evropski ravni pojavlja kot pomanjkanje demokratičnega delovanja v smislu tistih značilnosti, ki so se skozi zgodovino izoblikovale v okviru nacionalnih držav in njenih institucij. Razvoj demokracije na transnacionalni ravni nima, historično gledano, nobene preteklosti. Gre za transformacijo v zgodovini demokracije. Med vzroke lahko uvrstimo intenzivne spremembe, ki smo jim priča v sodobnem svetu in so povezane s procesom globalizacije. Evropska Unija (EU) ni navadna mednarodna organizacija, ravno tako ni klasična oblika države. Ravno zaradi tega se sooča s pojavom demokratičnega deficita. Na ravni zastopanja prihaja do razkoraka med državljani EU in evropskimi institucijami, saj se državljani ne identificirajo z EU kot vseevropsko državo, sestavljeno iz legitimnih demokratičnih institucij. Problem je v tem, da razprave glede demokratičnih kvalitet na evropski ravni potekajo večinoma v okviru teoretičnih standardov, ki veljajo za demokratično urejene nacionalne države. Na drugi strani se EU še ni dokončno izoblikovala in prav tako ni povsem jasna smer njenega nadaljnjega razvoja. Problematiko demokratičnega deficita je treba umestiti v širši družbeno-politični kontekst in jo obravnavati na podlagi ustrezne teoretične osnove, ki bo upoštevala nove dejavnike in dejstva na področju političnega delovanja in bo dobra popotnica za nadaljevanje evropske demokratične integracije.

Ključni pojmi: Evropska unija, demokratični deficit, institucije Unije, Evropska ustava

PRODUCTION OF DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION

Democratic deficit is a complex problem which arises at the European level in the form of a lack of democratic character or democratic activities in the sense of special features which have in history gradually evolved in the context of nation-state and its institutions. The development of democracy on a transnational level has historically speaking no past. It may be argued that we are dealing with the transformation in the history of democracy. The reason for this could be intensive changes that we are witnessing in the contemporary world and which are linked to the general process of globalisation. The European Union (EU) is neither an ordinary international organisation nor is it a classical state. For that reason the EU is facing the phenomenon of so called democratic deficit. On the level of representation we are facing a gap between the citizens of the EU and the European institutions since the citizens don't identify themselves with the EU as a trans-European state constituted by legitimate democratic institutions. The problem is that the debates about so called democratic qualities on the European level take place mainly under the theoretical standards which are valid for democratically regulated and developed nation-states. On the other hand, the EU as a complex political entity has not yet been completely established nor is the direction of its future development fully clear. The issues regarding democratic deficit need to be considered in a broader socio-political context and have to be addressed on the grounds of a relevant theoretical basis which will take into account new factors and facts in the field of political activities and will be a valuable asset for the continuation of the European democratic integration.

Key words: European Union, democratic deficit, EU institutions, European Constitution

KAZALO

1. UVOD.....	6
2. DEMOKRACIJA.....	10
2.2 Nastanek in razvoj demokracije.....	10
2.2 Teorije demokracije.....	13
2.3 Kriza demokracije.....	15
3. VLOGA DRŽAVE DANES.....	18
4. NASTANEK IN RAZVOJ EU.....	20
5. INSTITUCIONALNA STRUKTURA EU.....	22
5.1 Evropska komisija.....	22
5.2 Svet EU.....	23
5.3 Evropski parlament.....	24
5.3.1 Pomen povečanja pristojnosti Evropskega parlamenta.....	25
5.4 Delovanje in odločanje.....	27
5.5 Strankarski sistem na ravni EU.....	29
6. LEGITIMNOST IN EU.....	33
6.1 Predlogi za zmanjšanje legitimacijskega deficita EU.....	37
7. RAZLIČNI VIDIKI DEMOKRATIČNIEGA DEFICITA NA RAVNI EU.....	40
7.1 Pojem državljanstva in identitete.....	46
7.1.1 Koncept evropskega državljanstva.....	49
7.2 Ustavna pogodba.....	52
7.3 »Drugorazrednost« evropskih volitev.....	53
8. ZAKLJUČEK.....	55
9. LITERATURA IN VIRI.....	58

1. UVOD

Evropska unija (EU) kot zveza držav in nadsacionalna politična tvorba ni uspela vzpostaviti določene evropske identitete, ki bi predstavljala konkurenčno alternativo obstoječim nacionalnim, manjšinskim ter etničnim identitetam. Tako je zelo težko govoriti o skupni evropski državi, saj smo priča povečani odtujenosti državljanov EU, ki se ne identificirajo z načinom delovanja institucij in izvajanja politik na ravni EU. V ospredje vse bolj prihajajo parcialni oziroma nacionalni interesi in potrebe. EU si prizadeva vzpostaviti večjo enotnost in boljše povezanost, vendar ji do zdaj dejansko ni uspelo rešiti problematike v zvezi s pojavom t.i. demokratičnega deficita oz. primanjkljaja, ki je odraz pomanjkanja demokratičnega delovanja kot ideala, doseženega v nacionalnih državah na eni strani in institucionalno organiziranih procesov političnega odločanja na drugi strani. Ta prihaja do izraza v vse bolj razširjeni EU. Ne gre pa neposredno enačiti razvitega demokratičnega delovanja v nacionalnem okviru z evropsko ravno, ki je neprestano v dinamičnem procesu spreminjanja. V primeru EU namreč ne gre za zaključeno povezavo držav. Odpiranje mej EU je nujno za nadaljevanje njene izgradnje, kar predstavlja strah številnih državljanov pred razširjeno skupnostjo, katera bi lahko morebiti še povečala razkol med nacionalno identiteto državljanov in neko abstraktno identiteto, ki bi v končni fazi prevladala nad prvo. Lahko bi rekli, da je demokracija na evropskem nivoju šele v razvoju in se vzpostavlja v posebni obliki.

Raziskovalni problem diplomske naloge je prikaz obstoja demokratičnega deficita na ravni EU. Gre za analizo različnih teoretičnih vidikov in praktičnih poskusov reševanja tega problema, ki trenutno predstavlja glavno oviro na poti k uspešni vseevropski politični integraciji. V tem oziru bi poudarila, da demokratični deficit ni zgolj teoretična predpostavka ali opazka. V prvi vrsti ne gre za problem teoretične pojasnitve, temveč za praktično potrebo EU po bolj učinkoviti in transparentni integraciji. Demokratični deficit je posledica obstoječega razmerja političnih interesov znotraj institucionalne ureditve EU in je tako odraz dosedanjega vzdrževanja statusa quo med državami članicami. Razširitev Unije, razhajanje med t.i. državami ustanoviteljicami in novimi državami članicami, razmerje med majhnimi in velikimi državami v procesu odločanja in povečana odtujenost državljanov od EU so dejstva, ki zahtevajo spremembe obstoječega stanja v smeri večje demokratizacije.

V prvem delu diplomske naloge bom analizirala klasični in moderni koncept pojmovanja demokracije. Slednji se danes nahaja v krizi, ko je potrebno ponovno definirati pojme, saj se je družbeni kontekst, v katerem se nahajajo nacionalne države, bistveno spremenil in ga je treba na novo analizirati ter vzpostaviti nove mehanizme, ki bodo zagotavljali demokratično delovanje. Priča smo novonastalim mednarodnim povezavam in političnim tvorbam, kot je EU. V tem okviru bom prikazala obstoj

demokratskega deficita na evropskem nivoju, ki je nastal kot posledica odsotnosti identitete in državljske pripadnosti prebivalcev EU, saj se demokracija na transnacionalni ravni šele vzpostavlja. Na podlagi teoretične opredelitve pojma demokracije kot koncepta idealne politične ureditve, realizirane na nacionalni ravni, govorimo o obstoju demokratskega deficita, ki nastane kot posledica mednarodnega delovanja in prenosa politik na nadnacionalne institucije. S tem procesom se je vzpostavila t.i. večnivojska oblika vladanja (*multilevel structure of governance*), ki je zaradi kompleksne strukturiranosti in pogosto nejasne razdelitve pristojnosti problematična z vidika navadnega državljsana. V zgodovini se je demokracija najprej vzpostavila v Atenah na mestni ravni v čisti oz. neposredni obliki, pozneje se je z oblikovanjem večjih nacionalnih držav spremenila v predstavniško (parlamentarno) obliko demokracije. Na ravni EU pa smo soočeni z demokratskostjo, ki poteka na transnacionalnem oz. t.i. supranacionalnem nivoju. Le-ta presega nacionalne meje in se nagiba k novim oblikam političnega povezovanja, ki med drugim vključujejo nove in širše zastavljene pojme demokratskega delovanja. Med te bi lahko uvrstili tudi razvoj koncepta evropskega državljsanstva, ki je multikulturnega značaja. Oblikovanje identitete, temelječe na tako zasnovanem državljsanstvu, predpostavlja razvoj na osnovi civilnih ter ekonomskih pravic. Glavni poudarek je na zagotavljanju zaščite manjšinskih pravic pred morebitno prevlado večine. Ta ideja zagovarja t.i. šibko identiteto (*thin identity*), ki je primerna oblika za razvoj družbe kot je EU, katere združenje temelji na odgovornem pluralizmu mnogih identitet, vključno z nacionalnimi.

V nadaljevanju naloge bom obravnavala institucionalni vidik demokratskega deficita, ki poteka na ravni odnosa med institucijami, ki so osnovane na evropski ravni. Le-te morajo delovati uravnoteženo. Pomemben dejavnik, ki bi lahko pripomogel k zmanjševanju deficita, bi bilo primerno razmerje med evropskimi institucijami, saj bi bilo tako zagotovljeno institucionalno ravnotežje. Prikazala bom trend zmanjševanja demokratskega deficita na račun vse večjih pristojnosti Evropskega parlamenta kot tiste institucije, ki lahko v okviru svoje zakonodajne in izvršilne funkcije največ pripomore k vzpostavitvi večje demokratskosti. Teoretične razprave glede rešitve tega problema potekajo v različnih smereh. Federalisti oz. komunitaristi zagovarjajo ustanovitev pristne parlamentarne demokracije na ravni EU in priznavajo Evropski parlament kot edino zakonodajno telo, ki bi nadomestilo stalne predstavnike v Svetu EU. Pripadniki t.i. medvladne teorije (*intergovernmentalists*) pa si želijo povečati nadzor nacionalnih institucij in volilnih teles nad delovanjem ter izvajanjem pravil EU. Naklonjeni so večjim pristojnostim Sveta EU in Evropskega sveta. V njihovi luči so nacionalne vlade glavni politični akterji EU.

Korak naprej, v smislu večje demokratskosti na ravni EU, bi bil dosežen s sprejetjem Ustave EU. Ta bi državljsanom, ki prebivajo na ozemlju Unije, zagotavljala enovite pravne pogoje glede pozitivnih pravic in

bi s tem preprečevala pojav manjše zaščitenosti v eni ali tudi v več državah članicah. Ustava bi nadomestila številne pogodbe, na katerih temelji ustanovitev in delovanje Unije. S tem bi jasno opredelila in definirala razmerja ter poenostavila delovanje Unije. Treba je sprejeti državljansko ustavo, ki je nujna za nadaljnjo izgraditev EU kot večnacionalne demokratične družbe. V takšni skupnosti je treba zaščititi vsakega posameznika, da lahko svobodno razvija lastno državljansko identiteto in je kot državljan odgovoren tako sebi kot skupnosti. V tem smislu je treba nadaljevati na temeljih, ki so že bili postavljeni v Maastrichtski pogodbi leta 1992, v kateri je državljanstvo EU opredeljeno kot tisti pogoj, ki je nujen za izgraditev demokratične politike, saj državljanom in državljankam držav članic dodeljuje aktivno vlogo znotraj skupnega politično-institucionalnega sistema. Za razpravo o EU kot relevantni politični tvorbi, ki lahko pelje tudi k vzpostavitvi nove oblike države oz. federalne evropske politične skupnosti, moramo preseči okvir dosedanjih političnih teorij in poseči po novi teoretični podlagi. Ena od možnih je t.i. teorija deliberativne (diskurzivne) demokracije, ki sprejema značilnosti liberalne teoretične misli, vendar pri tem upošteva spremembe na področju političnega delovanja in s tem združuje teoretične poglede ter poziva k odprti debati, in hkrati oblikuje lastni teoretični prispevek.

V zadnjem delu naloge bom obravnavala pomen evropskih volitev, ki bi morale biti odraz povezanosti, občutka evropske pripadnosti (razvoj evropske identitete) ter participacije v okviru institucionalnega sistema na ravni EU. Takšen odnos vključuje zaupanje v EU. Zaupanje je pomemben identifikacijski dejavnik, ki odraža stopnjo zadovoljstva, sprejemanja ter strinjanja s političnim sistemom. Neposredne volitve v Evropski parlament pomenijo pomemben korak v smeri večje demokratizacije in bi se morale razvijati v smeri pristnega političnega tekmovanja med različnimi evropskimi strankarskimi strujami, ki bi morale temeljiti na večji strankarski identifikaciji. Evropskim volitvam manjka evropski element ter večja izpostavljenost v smislu zavedanja pomembnosti EU. S tem bi se v prvi vrsti zmanjšal t.i. legitimacijski deficit, ki nastaja vzporedno z demokratičnim. Evropske volitve pa bi se lahko znebile oznake *»drugorazredne«*.

Diplomska naloga je osredotočena le na del problemov in možnih rešitev, ki so povezani z nastankom demokratičnega deficita na evropski ravni, saj zaradi obsežne literature in številnih razprav, ki potekajo v zvezi s to problematiko, vsega skupaj ni mogoče strniti v eno celoto ali en pogled. Gledati na problem demokratičnega deficita kot na enoplasten ali celosten problem ni rešitev. Treba je s parcialnimi prispevki na posameznih področjih zapolniti primanjkljaj s ključnimi demokratičnimi vrednotami, ki bodo zagotavljale transparentno delovanje EU. Zaradi aktualnosti tematike smo priča pojavu številnih novih

projektov¹, ki se ukvarjajo z iskanjem alternativnih rešitev in si prizadevajo za večjo demokratičnost v Evropi.

¹ Eden takšnih projektov je RECON Project (Reconstituting democracy in Europe), ki se je začel 1. januarja 2007. Ukvarja se z razsežnostjo demokracije v pluralni družbi oz. s pojavom t.i. večnivojske oblike vladavine. Predlagani so trije možni oz. alternativni modeli rekonstrukcije demokracije: 1. ali je možna rekonstrukcija demokracije v EU, ki bi temeljila na nacionalnih institucijah v povezavi z evropskimi, le-te pa bi delovale kot kooperativni funkcijski sistem; 2. vzpostavitev EU kot federalne zveze držav s skupno politično identiteto; 3. razvoj EU v smeri post-nacionalne Unije, ki bi temeljila na eksplicitno kozmopolitskih temeljih. Več o tem je dostopno na www.arena.uio.no.

2. DEMOKRACIJA

2.2 Nastanek in razvoj demokracije

Nastanek demokratičnega deficita oz. primanjkljaja na ravni Evropske unije je v prvi vrsti posledica teoretične opredelitve demokracije kot idealne oblike politične ureditve znotraj nacionalne države. V praksi pa pogosto prihaja do razhajanj med idejnimi načeli teoretične opredelitve in njihovo dejansko realizacijo, ki je posledično odraz nezadovoljivega razmerja med različnimi vejami oblasti, izvajanja njihovega medsebojnega nadzora ter realne možnosti vpliva državljanov na politični proces v obliki periodične participacije. Vsa ta razhajanja so še posebno vidna na evropski ravni.

Oprelitev pojma demokracije je kompleksen koncept, ki v različnih okoliščinah in časovnih obdobjih pridobiva na svojih razsežnostih. Gre za družbenopolitični sistem, ki ima dolgo tradicijo in katerega začetki segajo petsto let pr.n.št., v čas, ko je nastala t.i. atenska demokracija. Klasična koncepcija demokracije je sestavljena iz dveh besed: *demos*, kar pomeni ljudstvo ter *kratín*, kar pomeni vladati. Demokracija v najbolj osnovnem smislu pomeni vladavino ljudstva, katere neposredna posledica je nekakšna politična enakost med ljudmi. Takoj trčimo na pomanjkljivost takšne definicije, ki ne definira ne pojma ljudstvo in ne pojma vladavina. Tako smo lahko skozi zgodovino priča številnim nesoglasjem med različnimi opredelitvami in klasifikacijami pojma demokracija.

Pojav demokracije v antični Grčiji kot oblike neposredne vladavine ljudstva na ravni polisa se je z oblikovanjem nacionalnih držav spremenil v različne oblike predstavniške oziroma posredne (parlamentarne) demokracije. Obstajajo razlike med neposredno demokracijo, ki jo sestavlja manjše število državljanov, ki neposredno odločajo o družbenih zadevah, ter demokracijo kot predstavniško vladavino, ki se realizira v večjih državah in federacijah. Oblast je pri slednjih prenesena na majhno število ljudi, ki so po vnaprej določenih pravilih izvoljeni in zastopajo določena družbeno-politična stališča. Po večini so pripadniki političnih strank oz. frakcij in predstavljajo interese večjega števila ljudi. V predstavniški demokraciji člani politične skupnosti izvolijo svoje predstavnike in jih s tem pooblaščajo, da odločajo in sprejemajo zakonodajo, ki ureja delovanje celotne družbe oziroma skupnosti. V neposredni demokraciji so ljudje dejansko vladali sami sebi, kar pomeni, da ni bilo razmejitve med vladajočimi in vladanimi. Ena temeljnih značilnosti posredne demokracije je za razliko od prve ravno jasna razmejitev med vladajočimi in vladanimi, torej med državo in državljani (glej Hard in Negri 2005: 237).

Idejo neposredne demokracije je pozneje, v času razsvetljenstva, zastopal Jean-Jacques Rousseau, ki se je zavedal, da takšna oblika vladanja lahko obstaja samo v majhnih in podobno usmerjenih skupnostih, v katerih se vrednote in ideali članov ne razlikujejo preveč. V *Družbeni pogodbi* je opredelil demokracijo ter pojem predstavništva na kompleksen in dvoumen način. Tako po eni strani zagovarja absolutno suverenost ljudstva in neposredno participacijo pri političnih odločitvah, po drugi strani pa priporoča demokracijo kot obliko politične vladavine le v posebnih skupnostih ter okoliščinah. Zaveda se, da suverenost ljudstva v dobesednem pomenu ni mogoča, saj v takšni obliki ni in tudi ne bo obstajala nobena demokracija (glej Pikalo 2003: 100). Rousseau dejansko pravi, da različnim družbam oziroma nacijam ustrezajo različne oblike vladavin. Sam kot najboljšo politično obliko vladavine izpostavi voljeno aristokracijo. Na področju vladanja zagovarja predstavništvo, ki pa je na področju suverenosti nezaželeno. Vendar pa se predstavništvo in pojem suverenosti močno prepletata. Rousseau (Hard in Negri 2005: 229–234) postavi razliko med *občo voljo*, ki je dejansko izražena skozi reprezentacijo, je poenotena in hkrati ločena od *volje vseh*, ki je izraz celotnega prebivalstva. Po Rousseauju suverenost po naravi izhaja iz ljudstva in v tem smislu ljudje ne morejo svojih naravnih pravic predati državi oz. vladarju (Hobbes, tudi Locke²).

Nasprotno velja za predstavniško demokracijo, ki se je začela realizirati konec 18. stoletja. Pojem predstavništva je iznajdba modernega koncepta demokracije, ki uporablja predstavništvo kot politični mehanizem ter z njim omogoča realizacijo demokratičnih načel na večjih ozemljih, torej v nacionalnih državah. Zunanja suverenost države in ljudsko predstavništvo sta ključna elementa moderne države. Najbolj pogost posrednik med državljeni in državo je danes parlament, v katerem izvoljene politične stranke oz. njeni predstavniki zastopajo interese širše družbe. Pri tem je treba poudariti, da univerzalni koncept demokracije še nikoli ni bil vpeljan (saj je bila demokracija vedno omejena in predvidena le za določen del prebivalstva, npr. izključevanje žensk, prebivalstva brez lastnine,...), je pa cilj, h kateremu težijo vsa prizadevanja. Neposredna demokracija je bila primerna za majhne antične države, medtem ko se zahteve velikih modernih nacionalnih držav izpolnijo z demokracijo z mehanizmi predstavništva. Državljeni svojo oblast izvršujejo posredno, preko svojih predstavnikov, le izjemoma pa neposredno preko referendumov.

Na tem mestu bi omenila federaliste (Hamilton, Madison, Jay) oziroma federalistično politično misel, ki je nastala v ZDA v 18. stoletju, ko se je trinajst ameriških držav združilo v zvezo ali federacijo. Obliko federalne vlade in predstavniško demokracijo so zagovarjali ravno zato, ker predstavništvo omejuje

² Po Locku ljudje svojih suverenih pravic ne predajo popolnoma državni oblasti, saj jih tudi sami izvajajo na periodičnih volitvah.

univerzalno, svobodno ter enako vladavino vseh. Reprezentacija mora biti dovolj oddaljena, da bi se na ta način zaščitila pred nevarnostjo demokracije. Dejansko gre za protislovje med demokracijo in njenimi načeli na eni ter reprezentacijo na drugi strani (glej Hard in Negri 2005: 235–6). S prenosom moči na izvoljeno vlado se odpovedujemo ideji izvornih človekovih pravic. Ravno ta prenos pa je temelj, brez katerega si predstavniškega političnega sistema in moderne demokracije ni mogoče zamisliti. Federalisti izhajajo iz pojmovanja človekovega bistva, ki je bliže pesimističnemu gledanju na človekovo naravo. Temu primerno so si prizadevali utemeljiti razmerje med politiko in interesi ter kopičenjem oblasti, kar posledično lahko vodi v tiranijo. To pa pomeni, da je vsa oblast skoncentrirana v enih rokah. Mehanizem proti tiraniji so poimenovali *zavore in ravnotežja oz. mehanizem medsebojnega nadzora (checks and balances)*, kar pomeni ločitev oblasti na zakonodajno, izvršilno ter sodno vejo, ki se medsebojno nadzirajo in tako zagotavljajo ravnotežje. Poleg tega pa so formulirali tudi številna pomembna teoretična spoznanja, ki so prispevala k politični znanosti. Kot cilj so opredelili t.i. obči interes, ki ne predstavlja neke abstraktne občosti, temveč je interes, ki upošteva tudi druge, prav tako legitimne interese. Še pomembnejše pa je njihovo zavzemanje za omejitev t.i. tiranije večine, saj večinski princip nima posluha za pravice in svoboščine manjšine ter onemogoča obstoj heterogene federacije. Federacija kot oblika zveze več držav se danes pojavlja kot pomembna in resna politična oblika povezovanja in oblikovanja večnacionalne gospodarsko-politične integracije ali tvorbe, kot je EU. Ena od rešitev, kot jo vidijo federalisti, t.i. zagovorniki EU, je v EU kot federaciji, ki bi okrepila pomen in moč osrednjih institucij, predvsem Evropskega parlamenta.

Lahko bi rekli, da gre pri antični in moderni demokraciji dejansko za dva različna tipa politične ureditve, ki sta tesno povezana z različnima časovnima in zgodovinskima kontekstoma, v katerih sta nastajala. Gre za objektivne razlike, ki se kažejo v velikosti in obsegu države ter številčnosti prebivalstva. Oblika demokracije se je tako zaradi praktične namembnosti prilagodila razmeram v družbi, ki so zahtevale tudi strukturno-institucionalne spremembe, saj za razliko od modernih družb atenska demokracija ni poznala profesionalnega državnega aparata, ki je sestavljen iz mnoštva institucij in različnih služb (Tomšič 2002: 16–19).

Ena bistvenih razlik je v pojmovanju svobode, ki je v antičnem svetu pomenila predvsem participacijo pri političnih odločitvah in ni zajemala človeku neodtujljivih pravic. Svoboda je v antiki predstavljala kolektivni fenomen, povezan z javnim sodelovanjem in ni bila vezana na posameznika kot svobodno bitje. Tako je tudi državljanstvo pomenilo participacijo pri javnih zadevah (ekskluzivno državljanstvo), ki ni imelo enakega pomena kot inkluzivno državljanstvo, značilno za sodobne demokratične družbe. Svoboda v modernem smislu je vezana na t.i. pozitivno in negativno svobodo, ki predstavljata razmerje

med posameznikom kot svobodnim bitjem in državo. Prva omogoča posameznikovo zasebno oz. privatno sfero, v kateri se posameznik kot individuum razvija neodvisno od države. Druga pa predstavlja kolektivno in javno delovanje posameznika, ki je regulirano s strani države. Dejansko sta oba vidika med seboj povezana, saj bi lahko rekli, da negativna svoboda pozitivno šele omogoča. Država tako omogoča svobodo na občem nivoju in jo varuje pred zlorabami posameznikov (glej Berlin v Rizman 1992). Kljub različnim zgodovinskim okoliščinam je bila demokracija vedno zaznamovana s poudarjeno vlogo družbene enakosti in pojmom svobodnega posameznika.

2.2 Teorije demokracije

Demokracija je ena od oblik politične ureditve. Ne moremo govoriti o enotni definiciji pojma, saj gre za kompleksen koncept in tako smo postavljeni pred obsežno analizo različnih teoretičnih opredelitev. Splošna opredelitev pojma demokracije ne obstaja. Kljub temu pa lahko izpostavimo bistvene značilnosti, ki opredeljujejo demokracijo kot politično oblast. V prejšnjem poglavju smo izpostavili razlikovanje med antično in moderno demokracijo, ki temelji na zgodovinskem kontekstu in številnih sociološko-družbenih dejavnikih, ki so vplivali na preoblikovanje izvorne oz. čiste oblike demokracije v njeno t.i. nasprotje, ki je realizirano v moderni predstavniški demokraciji. Predstavniška demokracija, ki se je razvila na zahodu, velja za liberalno usmerjeno in je osnovana na sistemu vladanja, ki izvoljene predstavnike obveže, da bodo v okviru zakonov zastopali in predstavljali interese državljanov. Ideja sodobne demokracije je nastala kot uveljavitev idej in institucij, ki so se postopoma izoblikovale v času od antike pa vse do francoske revolucije, ko je svoj politični pomen dobila ideja, da so po naravnem pravu vsi ljudje enaki. Druga značilnost je uveljavitev ustave kot temeljnega pravnega akta, h kateremu so zavezani vsi, vključno z zakonodajalcem. Tretji element, ki sem ga že omenila, pa je predstavništvo, iz katerega se je razvil sodobni parlamentarizem.

Zdaj je treba opredeliti kompleksno in obširno pojmovanje demokracije znotraj sodobnega konteksta teoretičnih razprav. Ker ne moremo govoriti o enotnem konceptu, se bom osredotočila na osnovna razlikovanja med idealnim in realističnim pojmovanjem demokracije ter minimalno in razširjeno opredelitvijo demokracije.

O idealni demokraciji je mogoče razpravljati zgolj kot o neki idejni realizaciji. Ta temelji na vrednotah kot so maksimalna svoboda in enakopravnost posameznikov, ki imajo možnost, da sodelujejo oz. participirajo pri urejanju družbenih zadev. Idealna demokratična ureditev v tem smislu je bila osrednja

ideja marksističnega pojmovanja, ki je temeljila na kritiki parlamentarne demokracije kot nepristne in kapitalistično usmerjene oblike politične oblasti.

Vendar pa je parlamentarna oblika demokracije tista, ki je zaznamovala zahodno družbo in je dejansko obstoječa politična ureditev večine zahodnih držav. Parlamentarno predstavništvo je njena temeljna značilnost. Poleg te so pomembne še druge določitve, ki dopolnjujejo politično pojmovanje in se nanašajo na delovanje vseh družbenih segmentov ter definirajo t.i. demokracijo zahodnega tipa. V tem kontekstu lahko za izhodišče vzamemo Dahlovo definicijo moderne demokracije kot poliarhije. Poliarhija je institucionalna ureditev, ki se je v največji meri približala idealnemu konceptu demokracije kot vladavine ljudstva. Glavne značilnosti poliarhije povzame Dahl v sedmih točkah (Tomšič 2002: 20–22):

- izvoljenost funkcionarjev (ki odločajo o ključnih političnih zadevah),
- svobodne in poštene volitve (ki so neprisilne in relativno pogoste),
- inkluzivna volilna pravica (nanaša se na vse odrasle),
- pravica kandidirati za politične funkcije (tudi ta se nanaša praktično na vse državljane, čeprav je starostna meja za določeno funkcijo lahko višja kot tista pri volilni pravici),
- svoboda izražanja (pravica državljanov, da se izrekajo o političnih zadevah, ne da bi bili za to kaznovani),
- alternativni viri informacij,
- avtonomija asociacij (pravica do združevanja in ustanavljanja različnih interesnih združenj, ki so neodvisna od države).

Demokratska družba je torej družbeni sistem, ki poleg demokratičnega političnega sistema vključuje tudi številne druge sisteme, ki na različne načine prispevajo in krepijo osrednje demokratične politične procese, kot sta politična participacija in pluralistična konkurenca. Ti kriteriji, ki jih navaja Dahl, omogočajo posameznikovo svobodo in enakost znotraj demokratično urejene družbe.

Sodobna teorija demokracije se nenehno spreminja, vendar pa bi kljub temu lahko rekli, da obstaja soglasje o temeljnih pogojih, ki morajo biti realizirani za nastanek demokratične družbe. Številni teoretiki so opredelili t.i. minimalistične definicije, ki dajejo prednost eni karakteristiki, ki je osnova za nadaljnje razmišljanje o demokratično razviti družbi. Tudi Dahlova definicija je sestavljena iz t.i. proceduralnih in institucionalnih minimumov, ki pa v točki alternativnih virov informiranja in možnosti nepolitičnega združevanja že presega osnovni formalno-institucionalni okvir. Med minimalistične teoretike spada tudi

Schumpeter s svojo realistično teorijo, v kateri je demokratičnost izražena v pravici do svobodne participacije na volitvah. Na podoben način tudi Huntington postavlja v izhodišče svobodne in poštene volitve. Potem je tu še bolj minimalistično zasnovana definicija Przeworskega, ki pravi, da je konstitutivna značilnost demokracije negotovost rezultatov volilnega sistema. Elster pa razume demokracijo kot večinsko pravilo, za katero velja princip en volivec en glas (Bibič 1997: 119–121).

Minimalistični pristop je pomanjkljivo zasnovan, saj ne upošteva številnih drugih dejavnikov, ki so pomembni za politični proces. Ker so formalni pogoji le en aspekt političnega delovanja, je potrebno opozoriti še na ostale in tako kvalitativno razširiti pojmovanje demokracije. Vključiti je treba institucionalne in družbene pogoje. Sem spadajo predvsem posredniške institucije in različni mehanizmi nadzora, kot so razvita civilna družba, avtonomna državna uprava, pravna država. Kot poudarja O'Donnell, je za učinkovito demokratično ureditev potrebna poleg vertikalne odgovornosti države oz. vladajoče elite do državljanov tudi horizontalna odgovornost, ki omogoča vzajemni nadzor na institucionalni ravni in avtonomnost posameznih vej oblasti. Nadzor lahko poleg različnih državnih institucij izvajajo druge družbeno-civilne skupine (Tomšič 2002: 22–27).

2.3 Kriza demokracije

Danes se demokracija nahaja v krizi. Globalizirano okolje in povečana dinamika življenja sta spremenila potrebe in način življenja. Tako je nastala tudi potreba po ponovnem premisleku koncepta demokracije. Problemi izvirajo na eni strani iz nove strukture civilne družbe, ki je vse bolj diferencirana in kompleksna, kar pomeni, da znotraj civilne družbe obstajajo številne družbene skupine, ki imajo neenakovreden izhodiščni položaj v družbi. Na drugi strani smo priča neučinkovitemu nadzoru nad regulacijo centrov moči in delovanjem državnega aparata, ki je vse pogosteje institucionalno odvisen od akumulacije kapitala. Held (1989: 265–280) in tudi Keane menita, da se je za rešitev problema treba ponovno ukvarjati z reformo družbene oblasti ter s prestrukturiranjem civilne družbe. Potrebna je transformacija tako države kot civilne družbe, ki predstavljata osrednji temelj demokratičnega delovanja. Held analizira različne teoretične modele demokracije, vse od tehnokratske vizije pa do obsežno participativne oblike demokracije. Na koncu zaključuje z ugotovitvijo, da noben analizirani teoretični model ni popolnoma ustrezen.

Held (1989: 280–1) na področju participativne demokracije poudari spoštovanje načela avtonomije, ki se pozneje oblikuje v alternativni model obstoječim. Poimenuje ga demokratična avtonomija. Načelo

avtonomije vzdržuje ideal aktivnega državljanstva in ustvarja možnosti, da se ljudje lahko uveljavljajo v svoji državljski razsežnosti, ki ni pogojena z obvezno participacijo v javnem življenju. Posameznik lahko svobodno izbira in individualno artikulira svoj politični interes. To je bistvo t.i. modernega koncepta, ki vključuje pojem enakosti oz. sposobnost ustvarjanja družbe, v kateri so posamezniki deležni enakih pogojev. Realizacija enakosti je povezana s konceptom distributivne pravičnosti in vsebuje pravico posameznika do nekega minimalno določenega vira sredstev, za katerega je odgovorna država. Demokracija je pravna in hkrati sociološka kategorija. Kot pravna kategorija se zavezuje k formalni enakosti vseh državljanov in ustavni zaščiti njihovih pravic. V praksi se formalnopravna enakost srečuje s porazdelitvijo moči in demokracija kot družbena ureditev je lahko funkcionalna samo ob kolikor toliko izenačenih oz. enakomerno porazdeljenih družbenih moči.

Sedanja kriza demokracije je kriza liberalne demokracije, ki je značilna za večino zahodnoevropskih držav oz. držav članic EU. Obstajajo namreč številne napetosti med individualno svobodo, socialno pravičnostjo in demokratičnimi odločitvami. Zagovorniki liberalne demokracije so se v preteklosti ukvarjali pretežno s postopki in procesom demokratičnega vladanja, ki je temeljil na pravilno oblikovanih načelih. Premalo pozornosti so posvetili analizi razmerja med formalnimi in dejanskimi pravicami državljanov. Sta enakost in svoboda dejansko realizirani v vsakdanjem življenju posameznika ali so to zgolj teoretične predpostavke, ki pa so v praktičnem delovanju in vsakdanjem življenju zelo vprašljive? Liberalna demokratična tradicija je premalo raziskovala možnosti demokratične politične participacije vseh državljanov. Povečana participacija državljanov seveda še ne zagotavlja konsistentnih in želenih političnih rezultatov. Pomembno pa je, da poteka znotraj natančno definiranega pravnega reda, ki mora v prvi vrsti zagotoviti izvajanje načela avtonomije. Potrebne so različne oblike demokratične kontrole, ki izvajajo nadzor nad upravnimi institucijami in njihovim delovanjem, katerih naloga je ustrezno reguliranje različnih družbenih interesov. Reprezentativne volilne institucije predstavljajo element koordiniranja in legitimiranja različnih dejavnosti, kot so izvajanje zakonodajne funkcije, obvladovanje konfliktov, usklajevanje različnih interesov ter zagotavljanje pravic. Sodobni politični sistemi se tako na nacionalni, posebno pa na nadnacionalni ravni, soočajo z izrazom občutne odtujenosti in povečanim nezaupanjem v obstoječe institucije. Številni kritiki EU so zaradi razkoraka, ki je nastal med državljani na eni in institucijami, ki sprejemajo politične odločitve, na drugi strani, začeli razpravo o demokratičnem deficitu (glej Lane 2002: 1–2).

Pri predstavitvi demokracije v tem poglavju sem se osredotočila na glavne smernice oz. okvir delovanja demokratično urejenih družb. Moderni koncept demokracije je najpogosteje realiziran v obliki liberalne demokracije v nacionalnem okolju. Liberalnost je zastopana v načelu osebne svobode, demokratičnost

pa v načelu ljudske suverenosti. Liberalna demokracija je dejansko poskus, kako najti ustrezno ravnotežje med močjo države oz. oblasti in osebno svobodo posameznika. Razvila se je izključno v kapitalističnih sistemih, ki so prevladali v t.i. razvitih zahodnih državah. Ključni problem je, kako združiti svobodno tržno gospodarstvo na eni in zahtevo ljudstva po enakosti na drugi strani. V tem smislu lahko samo razširjeni in splošno sprejeti pluralizem omogoči popolno individualno svobodo, vendar s tem na nek način zanika institut predstavnštva. Liberalna demokracija sama po sebi vsebuje protislovnost, ki je nerešljiva (glej Pikalo 2003: 10–4).

Pomen države se z večanjem učinkov globalizacije spreminja. Potrebe sodobne družbe so vse večje in tako politične institucije nacionalne države ne morejo več zagotavljati učinkovitega nadzora nad vsemi področji. Vse večji del političnih odločitev se je prestavil v t.i. naddržavno okolje, ki ga predstavlja EU. EU pridobiva nadzor nad področji, na katerih ga nacionalna država ne more več izvajati. Demokracijo na transnacionalni ravni številni avtorji pojmujejo kozmopolitska demokracija. Z nastankom le-te in njenimi posledicami, ki so predmet sodobnih politoloških razprav, se bom ukvarjala v nadaljevanju naloge, predvsem v delu, v katerem obravnavam model deliberativne demokracije kot relevantne teoretične podlage, ki je primerna za obravnavanje problematike na evropski ravni. S tega stališča lahko na EU gledamo kot na popolnoma nov izziv, ki ga je treba umestiti v širši družbeno-politični prostor in čas, saj črpanje iz okvirov klasične teoretične misli, osredotočene na politične sisteme v demokratičnih okoljih nacionalnih držav, ne zadostuje oz. nima primernih mehanizmov za obravnavanje EU kot političnega sistema. Primerljivost je mogoča do določene ravni, saj so demokratične nacionalne države podlaga oz. glavni sestavni deli EU in tako ne moremo govoriti o povsem neodvisnem nastanku ali razvoju EU.

3. VLOGA DRŽAVE DANES

Tradicionalne predstave o nacionalni državi postajajo del preteklosti, saj se je položaj države danes bistveno spremenil in se spreminja vzporedno z intenzivno dinamiko sodobnega časa, ki je povezana z vsesplošnim procesom globalizacije. Globalizacija pomeni v tem smislu naraščajočo povezanost in hkrati medsebojno odvisnost, ki zajema medsebojne interakcije na vseh področjih življenja (Zajc v Brglez in Zajc 2004: 213). Globalizacija postavlja pod vprašaj t.i. nacionalne elemente države, ki izgubljajo svoj središčni položaj politične moči. Postajajo le eden izmed političnih igralcev na sodobnem prizorišču delovanja in sprejemanja odločitev. Gre za neko obliko politične decentralizacije sistema moči, ki deluje znotraj sodobne pluralne družbe. Fink Hafnerjeva (2004: 18) navaja dve oceni teoretikov, ki se ukvarjajo s položajem države danes. Prva ocenjuje, da je nacionalna država v zatonu in s tem tudi njeni državljani, druga predpostavlja nastanek novih oblik političnih združb ali skupnosti, ki sobivajo skupaj z drugimi, prav tako transformirajočimi se oblikami skupnosti.

Dejstvo je, da nacionalna država danes ne more preživeti v izolaciji, saj je svet globalno povezan in ta povezanost se še stopnjuje. To pomeni, da se država brez mednarodnega sodelovanja ne more učinkovito spopasti z izzivi globalizacije. Odločitve se vse bolj sprejemajo na internacionalni ravni, kljub ne dovolj razviti demokratični strukturi. Mednarodne politične organizacije in institucije funkcionirajo na osnovi mednarodno sprejetih in priznanih pravil in ne na podlagi standardov demokracije, ki se je razvila v nacionalnih okvirih. Trenutno so države soočene s številnimi izzivi, kot so vključevanje v globalno ekonomijo, internacionalne in supranacionalne organizacije oz. strukture vladanja. Vedno večji vpliv pridobivajo civilne sfere, ki so podobno vse bolj internacionalno organizirane ter vključene v t.i. »*global public opinion*«. Z izvajanjem pritiska odpirajo vprašanja, ki se dotikajo najbolj relevantnih državnih elementov kot so teritorialne vezi in suverenost (glej Eriksen in Fossum 1999). V novem okolju, v katerem se je znašla sodobna družba in s tem tudi sama nacionalna država, smo priča upadanju t.i. trdnih političnih identitet, saj se le-te vse bolj izgubljajo v množici globalnih oblik povezovanja na vseh ravneh človekovega življenja.

Za položaj države v sodobnem okolju se pogosto uporablja prispodoba Janusovega obraza, ki ponazarja dvojno delovanje države. En del je orientiran navznoter, v domačo politično sfero, drugi del pa v internacionalno družbo držav, ki delujejo na mednarodnem prizorišču. To pomeni precejšnjo spremembo na področju demokratične odgovornosti, ki v tem oziru ne zajema več samo državljanov neke določene nacionalne države, ampak pomeni prevzem odgovornosti tudi za t.i. nedržavljanke, do

katerih v preteklosti ni imela nikakršne obligacije. Splošno sprejet koncept demokracije je bil znotraj doktrine nacionalne oblasti izvajan pod nadzorom, medtem ko je za internacionalni prostor veljalo stanje anarhije, v smislu odsotnosti avtoritativnega sistema vladanja. Demokracija je bila primerna znotraj teritorialnih meja države, ki je različnost definirala na osnovi nacionalne pripadnosti. Po 2. svetovni vojni je izziv za internacionalni prostor predstavljala vzpostavitev individualne avtonomije posameznika skozi univerzalne človekove pravice, ki so zavzele mesto najvišje vrednote in si zagotovile vsesplošno spoštovanje. S tem je nacionalna pripadnost izgubila primarni položaj, na osnovi katerega je povezovala in hkrati ločevala ljudi.

Združitev teh dveh vidikov delovanja države, ki ne moreta funkcionirati ločeno, predstavlja EU, v kateri skupaj sodelujeta tako nacionalna kot nadnacionalna oz. internacionalna raven političnega delovanja. Med njima se hkrati vzpostavlja razmerje odgovornosti. Hix (v Eriksen in Fossum 1999) opredeli EU kot mešanico, ki je sestavljena iz supranacionalnih³, transnacionalnih, nadvladnih in medvladnih⁴ političnih struktur. Sodelovanje teh struktur je močno izraženo v Svetu EU, ki je po svoji sestavi medvladni organ, deluje pa po načelu transnacionalnega predstavljanja interesov. Kljub temu, da ima EU šibko strukturo oblasti in ne operira s centralno avtoriteto, pa funkcionira kot politična in pravna skupnost z večnivojskim načinom vladanja (*multilevel structure of governance*). V tem smislu so pomembne odločitve, ki so bile sprejete na Lizbonskem vrhu⁵ ter podpirajo metodo odprte koordinacije in prostovoljnega usklajevanja, ki predpostavlja iskanje najboljših rešitev na podlagi skupnega učenja in primerjave.

V državno javno sfero vse bolj posegajo na novo zasnovane oblike nadnacionalne javne sfere. Lahko bi rekli, da smo v obdobju postnacionalne demokracije, saj smo priča razvoju politične skupnosti, ki presega nacionalne državne strukture. Gre za transformacijo političnega delovanja, ki ga lahko ponazorimo z mrežo različnih interakcij številnih tako vladnih kot tudi nevladnih akterjev, katerih delovanje presega nacionalne meje in organiziran sistem demokracije v okviru države (glej Fink Hafner v Fink Hafner 2004: 30–1).

³ S supranacionalnimi strukturami oblasti so mišljene evropske institucije (Evropska komisija, Evropski parlament, Evropsko sodišče,...), ki temeljijo na podprtem zakonodajnem sistemu, ki je neodvisen od držav članic. Supranacionalne značilnosti EU so izraz dinamičnosti, ne-hierarhičnosti in odprtostjo za sodelovanje in skupno iskanje političnih rešitev.

⁴ Medvladne (*intergovernmental*) politične strukture so sestavljene iz predstavnikov nacionalnih vlad, zastopanih v transnacionalnih institucijah (Evropski Svet, Svet EU). To so predsedniki vlad, zunanji ministri in ostali uradniki (*supportive staffs*).

⁵ Na Lizbonskem vrhu je bila marca 2000 sprejeta ideja o odprti metodi koordinacije. Ta metoda je bila na ravni EU že uporabljena pri EMU (evropska denarna unija) in pri izvajanju zaposlovanja (glej Fink Hafner 2004: 23).

4. NASTANEK IN RAZVOJ EU

EU in evropsko povezovanje je dinamičen proces, ki temelji na pravno obvezujočih pogodbah. Na ravni EU smo priča številnim spremembam, zaradi katerih je ne moremo obravnavati kot stabilni politični sistem ali ureditev. Spreminja se njeno članstvo, meje, delovanje institucij, obseg pristojnosti na določenih področjih, ustavni okvir, itd. (glej Lajh v Fink Hafner 2004: 43). Evropske države so se združile, da bi skupaj učinkoviteje uresničevale določene prednostne razvojne cilje. S tem so prenesle določen obseg pristojnosti z nacionalnih institucij na evropske institucije, v katerih se delovanje in sprejemanje političnih odločitev usklajuje in koordinira na številnih skupnih ter jasno definiranih področjih, kot na primer na področju kmetijske ali transportne politike. Poglavitni cilj združenja je bil gospodarski napredek in razvoj. Temelj Evropskega gospodarskega združevanja so odlikovale štiri svoboščine, ki definirajo notranji trg EU: prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala. Poleg gospodarske integracije pa smo danes priča tudi težnjam po učinkovitejši politični integraciji na evropski ravni.

V začetni fazi⁶ povezovanja je bil v ospredju predvsem gospodarski interes. Šest držav članic je 18. aprila 1951 v Parizu podpisalo *Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ)*. Leta 1957 sta ji sledili še t.i. *Rimski pogodbi: Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS)*, s katero je zaživela Evropska gospodarska skupnost, in *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM)*. Poleg gospodarske učinkovitosti je postajala vse pomembnejša zavzetost za demokratično in legitimno nadnacionalno povezovanje. Tako je bila leta 1965 podpisana *Pogodba o združitvi*. Vse tri skupnosti so dobile enotno Komisijo in Svet, s tem pa je bilo zagotovljeno večje institucionalno ravnotežje in preglednejše delovanje. Za razvoj demokratičnega delovanja so nedvomno pomembne prve splošne in neposredne volitve v Evropski parlament leta 1979. Naslednji pomemben mejnik razvoja združene Evrope je bil podpis *Enotne evropske listine* leta 1987, s katero so se okrepile pristojnosti in pooblastila evropskih institucij. Olajšala je odločanje v Svetu ministrov s kvalificirano večino ter povečala vlogo Evropskega parlamenta. Okrepila je pooblastila Komisije, predvsem na področju zakonodaje in izvršilne funkcije. Odprla je tudi nova področja delovanja in natančneje določila cilje Skupnosti v prihodnosti, kot na primer vzpostavitev enotnega trga do konca leta 1992.

⁶ Povzeto po publikaciji Slovenija in Evropska unija 2004: 4–7.

Velik korak naprej je bil narejen decembra 1991 na srečanju Evropskega sveta v Maastrichtu, kjer so soglasno sprejeli razširitev pristojnosti Skupnosti ter dodatno okrepili pooblastila institucij, zlasti Parlamenta, ki je z uvedbo postopka soodločanja poleg Sveta ministrov postal ključno zakonodajno telo. Kljub vsem kritikam Maastrichtske pogodbe, je ta pomenila velik korak naprej v evropskem združevanju, saj je odprla pot h gospodarski, politični in denarni uniji. Postala je pomemben dejavnik varnostne in zunanje politike. Definirala je vrednote na osnovi spoštovanja kulturnih razlik, jezikovne in nacionalne identitete. Na novo je opredelila tudi državljanstvo Unije, ki je pomenilo prvi korak k priznavanju ter zaščiti političnih in državljskih pravic na ravni pravnega reda Unije. Vsi državljani Unije imajo pravico voliti in biti voljeni ter pravico do peticije. Prinesla je tudi uvedbo naziva Evropska unija, kar je pomembno vplivalo na politično razsežnost integracije, ki se močno odraža predvsem v konceptu državljanstva Unije.

Zaradi številnih tehničnih pomanjkljivosti Maastrichtske pogodbe je bila leta 1996 podpisana *Amsterdamska pogodba*, ki je začela veljati maja 1999. Poudarek je bil na spoštovanju človekovih pravic ter demokratičnih načelih. Leta 2001 je bila sklicana nova medvladna konferenca, katere rezultat je bil podpis *Pogodbe iz Nice*, ki je začela veljati leta 2003 in s katero naj bi se evropske institucije pripravile na širitev EU. Gre za institucionalno reformo. Uvedene so bile naslednje glavne spremembe⁷:

- povečanje števila komisarjev,
- povečana vloga predsednika Evropske komisije,
- povečanje števila članov Evropskega parlamenta in hkrati omejitev ter določitev zgornje meje števila poslancev,
- sprejetje trojnega večinskega sistema glasovanja v okviru postopka soodločanja (kvalificirana večina, večina držav članic in večina prebivalcev Unije, vsaj 62%),
- ukinitve veta za odločitve, ki pomenijo začetek sodelovanja na področjih, pomembnih za Unijo,
- ohranitev soglasnega odločanja glede davčne politike, politike priseljevanja in zaposlovanja.

Iz kratkega pregleda zgodovine Unije je jasno razvidno, da se njene ambicije kot tudi pristojnosti na novih področjih povečujejo. Poleg omenjenih štirih svoboščin na notranjem trgu, ki so bile realizirane ob podpisu Rimske pogodbe, se je z vsako dopolnitvijo le-te razširilo tudi področje delovanja EU (regionalna politika, denarna politika, zaposlovanje, odnosi s tretjimi državami).

⁷ Kljub institucionalnim spremembam, ki so bile sprejete z Amsterdamsko pogodbo in pozneje s Pogodbo iz Nice, lahko trdimo, da nista prinesli bistvenega premika k večji demokratičnosti Unije (Chrysochoou v Cini 2005: 366).

5. INSTITUCIONALNA STRUKTURA EU

EU se od ostalih mednarodnih organizacij razlikuje tudi po zgradbi svojih upravnih institucij, v katerih skupno sprejemajo odločitve države članice EU. Evropske institucije⁸ sestavljajo Evropska komisija, Svet EU, Evropski parlament, Sodišče Evropskih skupnosti in Računsko sodišče. Proces sprejemanja političnih odločitev poteka v t.i. institucionalnem trikotniku, ki ga sestavljajo Komisija, Svet EU in Evropski parlament. Slednje so tudi ključne za nadaljnjo analizo institucionalnega ravnotežja, ki je opredeljeno z razmerjem pristojnosti, s katerimi razpolaga vsako posamezno telo. Institucionalna struktura omogoča predstavljanje in zastopanje interesov vseh držav članic, državljanov EU ter tudi nadnacionalni interes EU, saj je s polnopravnim članstvom v EU vsaka država članica prenesla del svojih suverenih pravic na neodvisne institucije Unije. Institucionalno gledano vsebuje EU tako nadnacionalne elemente, ki so izraženi v prenosu dela suverenosti države na institucije EU, kot tudi medvladne elemente, ki se odražajo na tistih področjih, na katerih so države članice pri odločanju ohranile osrednjo vlogo. Razmerje teh dveh elementov mora biti uravnoteženo tako, da teži k enakovrednemu položaju držav članic pri sprejemanju odločitev. To pomeni predvsem obstoj mehanizmov, ki ščitijo majhne in šibke države pred večjimi.

5.1 Evropska komisija

Evropska komisija (*European Commission*) je izvršilni organ EU in je politično neodvisna institucija. Opredeljena je kot glavna gonilna sila pri gradnji in delovanju evropske integracije. Njene glavne funkcije so nadzorovanje, predlaganje, izvrševanje, zastopanje in upravljanje. Je varuh ustanovitvenih oz. ustanovnih pogodb in lahko pred Evropskim sodiščem toži vse druge ustanove, državo članico oz. njeno pravno osebo. Ima izključno pravico pripravljanja predlogov zakonodajnih aktov, o katerih nato odločata Evropski parlament in Svet EU. Skrbi za izvajanje zakonodaje in proračunske politike. Komisija je ključna institucija političnega in prav tako celostnega delovanja Unije. Dejansko skrbi za uresničevanje nadnacionalnega interesa in predstavlja EU navzven. Tvori nadnacionalno razsežnost Unije. Komisarji prihajajo iz držav članic, vendar delujejo kot uradniki EU in ne zastopajo nacionalnih interesov države, iz katere prihajajo. Interesi Unije so na prvem mestu. Pri odločanju velja načelo večine, vendar se ob sprejeti odločitvi pričakuje, da jo bodo vsi komisarji v javnosti soglasno podpirali in zastopali. Komisijo danes sestavlja 27 komisarjev. Iz vsake države članice prihaja po eden in zastopa posamezno področje. Z vstopom 27. države članice se je rotacija števila komisarjev spremenila, saj se z

⁸ Povzeto po publikaciji Slovenija in Evropska unija 2004: 137–139.

vstopom prihodnjih držav članic število komisarjev ne bo več povečevalo. Sistem rotacije bo veljal za vse države enako in bo določal, iz katerih držav članic bodo komisarji v določenem petletnem mandatu sestavljali Komisijo. Tudi predsednika Komisije bodo države članice imenovale s kvalificirano večino in ne več s soglasjem. Evropsko komisijo kot skupni organ izvoli Evropski parlament z dvotretjinsko večino. Pred tem se vlade držav članic najprej dogovorijo, koga bodo imenovale za predsednika Komisije. Le-ta nato v dogovoru z vladami držav članic izbere še preostale komisarje. Vse kandidate, vključno s predsednikom, mora potrditi Evropski parlament. Komisija je Evropskemu parlamentu tudi politično odgovorna, saj jo ta lahko razpusti z nezaupnico.

Gledano širše pomeni Komisija celotno javno upravo EU, katere osrednji del predstavljajo t.i. generalni direktorati. To so delovne enote, ki so organizirane po posameznih vsebinskih področjih. Organizirani so podobno kot ministrstva. Na čelu vsakega generalnega direktorata je generalni direktor, ki je odgovoren komisarjem.

5.2 Svet EU

Svet EU⁹ (*Council of the EU*) je politična institucija Unije. Zastopa interese vlad držav članic in ima zakonodajno funkcijo, preko katere opredeljuje bodoče smernice EU. Svet¹⁰ sestavljajo ministri držav članic glede na obravnavano temo. Glede na aktualno tematiko se sestajajo resorni ministri, ki sprejemajo odločitve s svojega področja. Je najpomembnejša institucija v procesu sprejemanja odločitev. Glavna naloga Sveta je sprejemanje zakonodaje EU skupaj z Evropskim parlamentom. Odločitve za posamezna področja sprejema s kvalificirano večino (večina glasov predstavlja vsaj 62 odstotkov celotnega prebivalstva EU) ali s soglasjem¹¹. Glasovi so med državami članicami razdeljeni glede na velikost in število prebivalcev. Pomembne politične odločitve sprejema Svet še vedno s

⁹ ali ministrski svet do leta 1993.

¹⁰ Svet Evropske unije moramo ločevati od Sveta Evrope, ki je od EU povsem neodvisna mednarodna organizacija s sedežem v Strasbourgu. Ravno tako pa ga ne smemo zamenjevati z Evropskim svetom, ki je ločena, vendar kljub temu tesno povezana z institucijami EU. Je najvišja politična institucija Unije, ki jo sestavljajo predsedniki držav ali vlad članic ter predsednik Evropske komisije. Sestajajo se štirikrat letno, na dveh rednih sestankih, na katerih sprejemajo najpomembnejše politične odločitve in določajo politične smernice za prihodnost Unije, ter dveh neformalnih sestankih, ki sta namenjena obravnavi aktualnih tem. Evropski svet ima najpomembnejšo vlogo pri določanju skupne zunanje in varnostne politike. Odločitve sprejema praviloma s konsenzom. Z morebitno uveljavitvijo evropske ustave naj bi tudi Evropski svet postal ena od institucij EU. Pri tem bi bila ustanovljena tudi nova funkcija predsednika Evropskega sveta. Svet Evropske unije se v dokumentih EU pogosto navaja le kot »Svet«, občasno pa se v neformalni rabi uporablja tudi stari izraz »ministrski svet«.

¹¹ V Svetu EU se odločitve sprejemajo na tri načine: s *soglasjem*: odločitvi nobena država ne nasprotuje, velja pa načelo ena država – en glas; s *kvalificirano večino*: za sprejem neke odločitve je treba doseči določen prag glasov, države imajo pri tem različno število glasov, ki so določeni po veljavnih kriterijih, pri katerih so na prvem mestu demografske značilnosti (večina odločitev se sprejema na ta način); z *navadno večino*: odločitev je sprejeta, če se z njo strinja večina, glasovi so porazdeljeni po načelu ena država – en glas (ta način sprejemanja odločitev se uporablja zelo redko).

soglasjem, nekatere pa tudi z navadno večino. Slovenija ima na primer 4 glasove, Nemčija pa 29. Vsaka država članica predseduje Svetu za dobo šestih mesecev. Zunanji ministri držav članic so decembra 2005 na zasedanju določili novi vrstni red oz. seznam predsedujočih držav članic za obdobje od leta 2006 do 2018. Predsedovanje poteka po načelu »trojke«, saj je tako zagotovljena kontinuiteta, ki zagotavlja učinkovitejše izvajanje zadanih projektov in omogoča kakovostnejše reševanje problemov. Slovenija bo predsedovanje Svetu EU prevzela januarja 2008 za Nemčijo in Portugalsko ter bo izvedla predsedovanje kot zadnja v »trojki«.

Svet EU je tista institucija na evropski ravni, ki se je najbolj približala obliki zakonodajnega telesa, vendar pa številni kritiki opozarjajo na to, da je Svet kljub vsemu le posredno izvoljeno telo in ima večje pristojnosti v primerjavi z Evropskim parlamentom, ki je edina neposredno izvoljena institucija EU. Politične odločitve, sprejete s strani Sveta EU, potekajo za zaprtimi vrati. Večja odprtost in dostopnost za javnost pri sprejemanju zakonodaje bi vsekakor prispevala k večji transparentnosti tega organa.

5.3 Evropski parlament

Evropski parlament (*European Parliament*) sestavlja 785¹² neposredno izvoljenih poslancev, ki prihajajo iz držav članic in zastopajo interese državljanov EU. Število poslancev je določeno proporcionalno glede na število prebivalcev določene države članice. Maksimalno število poslancev je 99, minimalno pa 5. Poudariti je treba, da se poslanci Evropskega parlamenta združujejo glede na svoje politično prepričanje in ne nacionalno pripadnost. Svoj mandat opravljajo neodvisno. Njihov vpliv se zaradi vedno večjega obsega pristojnosti povečuje, s tem pa tudi njihov vpliv na vsakdanje življenje prebivalcev EU. Poslanci so pripadniki evropskih političnih strank, ki so večnacionalne in delujejo v skladu s programom, sprejetim na evropski ravni. Delujejo v Bruslju, kjer sodelujejo na sejah parlamentarnih odborov, političnih skupin in dodatnih plenarnih zasedanjih, ter v Strasbourgu, kjer zasedajo na dvanajstih plenarnih sejah. Poleg teh dejavnosti morajo poslanci delovati tudi v svojem okrožju.

Parlament je edinstvena nadnacionalna institucija, katere člani so izvoljeni demokratično na splošnih neposrednih volitvah, ki potekajo vsakih pet let od leta 1979¹³ naprej. Izraža voljo Evropejcev tako v Uniji kot tudi v svetu in si prizadeva ohraniti položaj legitimnega predstavnika demokratične volje

¹² Slovenijo v Evropskem parlamentu predstavlja sedem poslancev.

¹³ Neposredne volitve v Evropski parlament so najpomembnejši način vključevanja držav članic in njihovih državljanov v institucije EU. Bruseljski akt iz leta 1976 je uvedel neposredne volitve v Evropski parlament. Prvič so bile izvedene leta 1979. Ta akt je definiral in opredelil določena skupna izhodišča, vendar ni uvedel skupnega volilnega sistema. Zaradi nevednosti, ki so nastale kot posledica te pomanjkljivosti, je bil akt leta 2002 dopolnjen. Predpisan je bil proporcionalni volilni sistem.

evropskih državljanov. Posebnost Evropskega parlamenta glede na druge mednarodne organizacije, je tudi dejstvo, da mora po svoji obveznosti zagotavljati popolno večjezičnost. Delo poteka v vseh uradnih jezikih EU. Za tekoče delovanje v Parlamentu skrbi še približno 5000 uradnikov, ki prihajajo iz vseh držav članic in opravljajo delo v Generalnem sekretariatu na podlagi opravljenih strokovnih izpitov.

Evropski parlament je evropska institucija, ki doživlja najbolj strm vzpon. Njegove pristojnosti se tako povečujejo, saj se je razvil iz čisto posvetovalnega organa v začetni fazi v so-zakonodajno telo, ki skupaj s Svetom EU sprejema zakonodajo. Pri zakonodajni pristojnosti ločimo med navadnim zakonodajnim postopkom (soodločanje), kjer sta Parlament in Svet enakopravna, in posebnimi zakonodajnimi postopki, ki veljajo v posebnih primerih in v katerih ima Parlament zgolj posvetovalno vlogo. Pri občutljivih zadevah se odloča s posvetovalnim postopkom in v tem primeru lahko Parlament poda le svoje mnenje. V nekaterih primerih mora obvezno podati mnenje, saj drugače predlog ne more postati zakon. Evropski parlament in Svet sprejmeta skupaj približno dve tretjini evropske zakonodaje. Postopek soodločanja je postal običajen zakonodajni postopek, ki ga je uvedla Maastrichtska pogodba. Amsterdamska pogodba je ta postopek še razširila in okrepila njegov pomen ter učinkovitost. Parlament ima torej možnost, da potrdi, spremeni ali pa celo zavrne vsebino evropske zakonodaje. Razpolaga tudi s pristojnostjo politične pobude, kar pomeni, da lahko od Komisije zahteva, da Svetu predloži zakonodajne predloge.

5.3.1 Pomen povečanja pristojnosti Evropskega parlamenta

Najpogostejši argument je, da je treba zmanjšano funkcijo in vlogo nacionalnih parlamentov nadomestiti s procesom razvoja parlamentarizma na evropski ravni, kar pomeni dodelitev moči in realnih pristojnosti Evropskemu parlamentu. V tem smislu lahko govorimo o razvoju dvojnega zastopstva oz. dvodomne oblastne strukture na evropski ravni. Na eni strani neposredno izvoljen in reprezentativno orientiran Evropski parlament, na drugi strani posredno in teritorialno zastopan Svet EU (Chrysochoou v Cini 2005: 369).

Kljub temu lahko trdimo, da je za institucionalno ureditev EU značilna specifična prepletenost zakonodajne in izvršilne funkcije, saj v primerjavi z nacionalno ravno, na kateri je zakonodajna funkcija v pristojnosti parlamenta, izvršilna pa v pristojnosti vlade oz. vladajoče koalicije, ne moremo govoriti o jasni ločenosti. Do nedavnega sta bili ti dve funkciji v izključni pristojnosti Sveta EU in Komisije. Institucionalno ravnotežje se je spremenilo, ko je se je vloga Evropskega parlamenta spremenila iz zgolj

posvetovalne in nadzorne v zakonodajno. Ta sprememba je v institucionalnem ravnotežju prispevala k večji transparentnosti in demokratični legitimnosti. Povečevanje pristojnosti Evropskega parlamenta (glej Lajh v Fink Hafner 2004: 60–1) se je začelo pri sprejemanju in nadzoru proračuna v začetku sedemdesetih let. Uvedba neposrednih volitev v Evropski parlament, leta 1979, je pomembno prispevala k večji demokratičnosti in predvsem legitimnosti tega organa. Pogodbe¹⁴, ki so sledile, so si v večji meri prizadevale za razširitev zakonodajne pristojnosti Parlamenta in, kot ugotavlja Lajh (Lajh v Fink Hafner 2004: 44), s tem prispevale k zmanjševanju demokratičnega deficita. Pri analizi položaja Evropskega parlamenta, ki je bil deležen najbolj dinamičnih sprememb, je treba upoštevati pomen asimetrične porazdelitve moči posameznih institucij in ključne zgodovinske dogodke, ki so tako ali drugače vplivali na kazalnike demokratičnosti v okviru institucionalnega pristopa. Ti kazalniki so zastopanost, transparentnost in nadzor.

Kljub povečani zakonodajni moči je to le majhen napredek, ki sicer zmanjšuje demokratični deficit, vendar ga ne odpravlja, saj Evropski parlament še vedno ne nastopa v vlogi klasičnega zakonodajnega organa, ampak opravlja le del zakonodajne funkcije in ravno tako nima funkcije nadzora nad izvršilno oblastjo. Parlament je pogosto poimenovan kot »veto ustanova«, saj pogosteje blokira kot pa dejansko sprejema politične odločitve (Lajh v Fink Hafner 2004: 47).

Evropski parlament je tista ustanova na evropski ravni, ki predstavlja najtesnejšo povezavo med državljani Unije in evropskimi institucijami, ker je neposredno izvoljen organ. Ravno zato se tudi najpogosteje pojavlja v razpravah o demokratičnem deficitu. Tu se zastavlja vprašanje legitimnosti. Poleg formalne legitimnosti, ki je formalno zagotovljena z ratifikacijo pogodb, sprejetih s strani demokratično izvoljenih nacionalnih parlamentov, je treba zagotoviti še legitimnost s strani družbe oz. državljanov. Le-ta pa je povezana s funkcijo nadzora oz. sposobnostjo obsega možne kontrole nad izvajanjem pooblastil. Treba je okrepiti odnos med državljani in evroposlanci. Tako se bo posredno okrepil tudi položaj Evropskega parlamenta kot glavne predstavniške ustanove (Fink Hafner in Deželan v Fink Hafner 2004: 110), kar je pomembno za razvoj t.i. parlamentarizma, ki je temelj sodobnih demokratičnih ureditev in tako tudi pomemben element na evropski ravni. Pri tem je ključno upoštevanje dejstva, da je EU politična entiteta *sui generis* z mehanizmi transnacionalne demokracije, ki močno vplivajo na delovanje Parlamenta in na njegov položaj znotraj institucionalnega sistema, v katerem se

¹⁴ Prizadevanje za večjo demokratizacijo evropskih institucij poteka v smeri povečanja zakonodajnih pristojnosti Evropskega parlamenta. Na to kaže tudi revizija pogodb: Enotna evropska listina 1986/7 (vzpostavljeno delno sodelovanje pri izvajanju zakonodajne funkcije in uvajanje postopka obveznega soglasja); Maastrichtska pogodba 1992/3 (uveden postopek soodločanja in povečan nadzor Parlamenta nad Komisijo); Amsterdamska pogodba 1997/8 (razširitev in poenostavitev postopka soodločanja in povečanje nadzora nad Komisijo, saj mora Parlament soglašati pri imenovanju predsednika komisije) (Lajh v Fink Hafner, 2004: 62).

medsebojno prepletajo nadnacionalne zakonodajne pristojnosti ter medvladno sodelovanje. Na povečevanje vloge Evropskega parlamenta in ostalih evropskih ustanov ima pozitiven vpliv predvsem razvoj politično-institucionalne razsežnosti evropske integracije, katerega pomen se v zadnjem času, ko se približujemo sprejetju nove evropske ustave, še povečuje.

5.4 Delovanje in odločanje

Na ravni EU so enotno urejena vsa tista področja, na katerih lahko države članice skupaj dosežejo več, kot če bi delovale vsaka zase. Struktura EU je ponavadi ponazorjena z zgradbo, ki temelji na treh stebrih¹⁵. Prvi steber predstavljajo nekdanje Evropske skupnosti (od 2002 dalje sta to Evropska skupnost in Euratom) ter ekonomska in monetarna unija (skupni trg in carinska unija). V drugi steber spada skupna zunanja in varnostna politika, v tretji pa sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev. To so t.i. skupne politike, ki definirajo področje skupnega delovanja EU. Področja pristojnosti EU so razdeljena v tri kategorije¹⁶. Področja, na katerih ima EU izključno pristojnost, so carinska politika, monetarna in ekonomska politika, zunanja trgovinska politika ter konkurenca. Zakonodaja, sprejeta na teh področjih, je obvezujoča za vse države članice. Druga področja so tista, ki jih EU ureja skupaj z državami članicami, vendar pa je zakon, če ga sprejme EU, obvezujoč za državo članico. V tretji kategoriji so področja, na katerih imajo države članice izključne pristojnosti in je vloga EU zgolj svetovalne narave in ne more zamenjati vloge države članice. Pristojnosti temeljijo na temeljnih načelih. To so načelo podelitve (Unija lahko deluje zgolj na osnovi pristojnosti, ki so ji bile dodeljene), načelo subsidiarnosti (Unija naj bi na področjih, ki niso izključno v njeni pristojnosti, delovala toliko, kolikor državi članici ne bi uspelo realizirati načrtovane politike in bi sodelovanje Unije pomenilo večjo učinkovitost), načelo sorazmernosti (obseg in delovanje Unije mora biti sorazmerno z utemeljenimi potrebami) in načelo zvestega sodelovanja (velja tako za Unijo kot države članice in temelji na vzajemnem spoštovanju) (Bučar, Brinar 2003: 407–9).

Kot sem že omenila, poteka proces sprejemanja odločitev med Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom ter Svetom Evropske unije. Sistem odločanja se je od prvotno zamišljenega za šest držav članic bistveno spremenil in se še spreminja glede na to, da se je EU razširila in da proces širitve še ni končan. Članstvo EU se povečuje in zaradi tega je treba sistem odločanja nujno posodobiti v smislu zagotavljanja večje učinkovitosti. Spremembe so potrebne v smeri večje poenostavitve samega procesa sprejemanja odločitev. Korak v tej smeri je zagotovo opuščanje sprejemanja odločitev s soodločanjem

¹⁵ Povzeto po publikaciji Slovenija in Evropska unija – o pogajanjih in njihovih posledicah 2004: 6-7.

¹⁶ Dostopno na <http://evropa.gov.si/pristojnosti/>.

ali soglasjem, ki zahteva strinjanje vsake države članice. Pri takšnem številu¹⁷ držav članic je primernejše glasovanje s kvalificirano večino. Treba se je zavedati pomembnosti t.i. večdimenzionalnega odločanja (Lajh v Fink Hafner 2004: 47), pri katerem sodeluje več akterjev na različnih ravneh, saj tak način pomembno prispeva k demokratičnosti EU. Vsa pravila in postopki za odločanje so natančno opredeljeni v pogodbah. Predlog za nov evropski zakon mora imeti pravno podlago, ki je opredeljena s pogodbo, v kateri je določen zakonodajni postopek, ki mora biti uporabljen za sprejem določene zakonodaje. Nove zakone načeloma predlaga Evropska komisija, ki jih nato sprejemata Evropski parlament in Svet EU. Glavni trije postopki¹⁸ za odločanje so: posvetovanje, privolitev in soodločanje.

Posvetovanje poteka tako, da se Svet ponavadi posvetuje s Parlamentom glede zakonskega predloga. Le-ta lahko odobri predlog Komisije, lahko ga zavrne ali pa zahteva spremembe. Predlagane spremembe s strani Parlamenta mora Komisija proučiti. O sprejetih spremembah obvesti Svet, ki jih nato bodisi sprejme ali pa nadalje spremeni predlog, odločitev o tem pa mora biti sprejeta soglasno.

Drugi postopek odločanja je privolitev in pomeni, da mora Svet za sprejem določene odločitve prejeti potrditev s strani Evropskega parlamenta. Pri tem Parlament ne sme spreminjati predloga, kot je to mogoče pri posvetovalnem postopku. Predlog lahko Parlament sprejme, za kar je potrebna absolutna večina, ali pa ga zavrne.

Soodločanje je postopek, ki se najpogosteje uporablja pri sprejemanju zakonodaje EU. To pa pomeni, da si Parlament in Svet med seboj enakopravno delita zakonodajne pristojnosti in pooblastila. V primeru, da ne moreta sprejeti odločitve soglasno, morata zakonodajni predlog predložiti spravnemu odboru. Ta je sestavljen iz enakega števila predstavnikov obeh organov. Spravni odbor nato sprejme dogovor, ki ga posreduje Parlamentu in Svetu, da ga dokončno sprejmeta.

Kot že omenjeno, poteka proces sprejemanja odločitev v t.i. institucionalnem trikotniku. Poleg teh treh institucij nastopata v tem procesu še dve posvetovalni telesi. To sta Ekonomsko-socialni odbor¹⁹ in

¹⁷ Trenutno sestavlja Evropsko unijo 27 držav članic. Kot zadnji sta se ji januarja 2007 pridružili Bolgarija in Romunija.

¹⁸ Dostopno na http://europa.eu/institutions/decision-making/index_sl.htm.

¹⁹ Ustanovljen je bil z Rimsko pogodbo kot prvi posvetovalni organ na področju širših družbenih in ekonomskih vprašanj. Sestavljen je iz skupine delodajalcev, delavcev ter različnih interesnih skupin. Izdaja mnenje, ki ga je morajo drugi organi upoštevati, preden sprejmejo zakonodajni predlog v zakon. Slovenija ima v Odboru sedem predstavnikov.

Odbor Regij²⁰, ki lahko na področjih, ki se dotikajo njunih pristojnosti, podata mnenje, ki sicer ni zavezujoče za Parlament in Svet, vendar pa sta dolžna sprejeti mnenje na znanje.

5.5 Strankarski sistem na ravni EU

Političnih strank na evropski ravni ne moremo enačiti s strankami, ki so se oblikovale in razvile v nacionalnem okolju posamezne države. Zastavlja se vprašanje ali sploh lahko govorimo o t.i. evropskih strankah ali o evropskem strankarskem sistemu. Evropski parlament sestavljajo evropske stranke, ki so politična združenja brez določenih ključnih značilnosti, ki so v dosedanjih politoloških teorijah veljale za definiranje političnih strank. Torej ne moremo govoriti o klasičnih političnih strankah. Nekateri analitiki opozarjajo, da evropske stranke zaznamujejo, kljub delovanju na naddržavni ravni, bolj nacionalni kot pa evropski elementi. Poslanci v Evropskem parlamentu so izvoljeni kot predstavniki domačih političnih opcij, nato pa na podlagi le-teh vstopijo v eno od »političnih skupin«²¹, v okviru katere delujejo in zastopajo stališča, ki so sorodna tistim, ki so jih zastopali v okviru delovanja nacionalnega parlamenta. Številni problemi nastajajo na eni strani zaradi neurejenega položaja evropskih poslancev²², na drugi strani pa zaradi do nedavno neurejenega statusa evropskih strank²³, ki je problematičen predvsem v zvezi s financiranjem. Stranke niso več v klasični vlogi posrednika med interesi državljanov na eni in državo na drugi strani. Za politični sistem na evropski ravni ne moremo trditi, da temelji na političnih razmerjih med evropskim demosom, evropskimi strankami ter evropsko vladavino oz. oblastjo (Fink Hafner 2004: 27).

²⁰ Je drugi posvetovalni organ, ki je bil ustanovljen leta 1994 in je sestavljen iz predstavnikov regionalnih in lokalnih skupnosti. Zastopajo interese regij na evropski ravni. Slovenijo tudi v Odboru regij zastopa sedem predstavnikov.

²¹ »Politične skupine«, ki delujejo v Evropskem parlamentu, zastopajo stališča političnega spektra, ki medsebojno povezuje nacionalne stranke. Izven Evropskega parlamenta so velike stranke ustanovile t.i. evropske federacije, ki niso imele ustreznega vpliva in moči v javnost. Pozneje so bile na osnovi teh ustanovljene stranke, ki nastopajo v Evropskem parlamentu (npr.: EPP – evropska ljudska stranka; PES – stranka evropskih socialistov, itd.).

²² Prizadevanja poslancev gredo v smeri soglasja o t.i. skupnem statutu, saj zaenkrat v nekaterih primerih velja nacionalna zakonodaja, v drugih pa evropski predpisi. Poenotena pravila bi pomenila odpravo razlik glede statusa, izdatkov, povračil, obdavčevanja, upokojitvene starosti, parlamentarne imunitete pred sodnimi postopki, itd.

²³ Leta 2003 je bil sprejet Statut političnih strank, ki je opredelil pravni položaj in financiranje evropskih političnih strank. Gre za soglasje o pravilih za priznavanje evropskih strank, ki omogočajo financiranje strank iz proračuna EU. Uredba o »političnih strankah na evropski ravni« določa, da morajo evropsko stranko za dosego priznanja in torej za financiranje iz proračuna EU, zastopati poslanci Evropskega parlamenta, nacionalnih parlamentov ali regionalnih skupščin v najmanj četrtini držav članic, v katerih so dosegli minimalni prag treh odstotkov. Proračun EU predvideva za financiranje strank 8,4 milijona evrov letno. Za financiranje mora stranka vsako leto pri Parlamentu vložiti vlogo. Denar lahko uporabi le za kritje stroškov, ne sme pa jih uporabiti za financiranje nacionalnih političnih strank. Vsako leto mora prijaviti odhodke in dohodke ter druge vire financiranja, ki so prav tako jasno določeni. Več o tem je dostopno na <http://www.europarl.eu/highlights/si/>.

Politične stranke so tisti akterji, ki definirajo predstavniško razsežnost evropskega političnega sistema in so pomemben povezovalni dejavnik v okviru Unije. Stranke naj bi bistveno prispevale k oblikovanju evropske zavesti in izražanju politične volje državljanov EU. Smisel velikih vseevropskih strank je, da se v evropski politični areni borijo za reševanje evropskih problemov in ne postavljajo v ospredje domačih nerešenih vprašanj. Na evropskih volitvah stranke ne tekmujejo med seboj za prevzem izvršne oblasti, saj dejansko ne moremo govoriti o neposrednem tekmovanju evropskih strank na evropski ravni. Ravno tako ne nastopajo enotno v posameznih državah članicah, saj dejansko v boju tekmujejo nacionalne stranke, ki se šele pozneje, ob vstopu v Evropski parlament, formirajo v njim ideološko najbližji politični skupini (Fink Hafner v Fink Hafner 2004: 78–9). Lahko se tudi zgodi, da se poslanci, ki so tekmovali med seboj na nacionalni ravni, pozneje pridružijo isti politični skupini. Na ravni evropskega parlamentarnega strankarskega sistema ravno tako ne moremo govoriti o klasičnem formiranju pozicijsko – opozicijske delitve.

Problem demokratičnega deficita je povezan s položajem strank v evropskem okolju. Pomembna je njihova vpletenost v strukture večnivojskega načina vladanja. Državljeni EU, ki jih ne moremo in tudi ne smemo označiti kot vseevropski demos, ker takšna opredelitev ni na mestu, saj ne moremo govoriti o obstoju poenotenega evropskega naroda, nimajo možnosti neposrednega pregleda in nadzora nad delovanjem političnih strank, kot ga imajo na t.i. domačem terenu v okviru nacionalne države. Pa vendar so poslanci ključna vez med državljani in organi EU. Parlament ni le predstavnik državljanov, temveč je tudi tisti organ, na katerega se lahko le-ti nanj obrnejo s peticijo, ki jo je ta dolžan obravnavati. Pomen evropskih politik postaja za države članice vse večji, saj posredno in tudi neposredno opredeljujejo vsebino javnih nacionalnih politik in jim hkrati narekujejo smernice za prihodnost.

Predstavništvo je posledica razvoja strankarske oz. parlamentarne demokracije značilne za pluralne družbe. Evropski strankarski sistem je pogosto označen s Satorijevo oznako »zmerni pluralizem«, ker ne premore veliko relevantnih političnih strank, prav tako pa ni nagnjen k izrazitim ekstremom (Fink Hafner v Fink Hafner 2004: 82). Evropski parlament je edina neposredno izvoljena institucija, v katerem so zastopani različni politični interesi državljanov EU. Ti so artikulirani skozi delovanje evropskih političnih strank. Ravno neposredno izvoljeni predstavniki v Evropskem parlamentu naj bi največ prispevali k avtonomnosti in legitimnosti te institucije v primerjavi z ostalimi, vendar pa so raziskave na tem področju pokazale na vpliv številnih drugih dejavnikov. V tem smislu govorimo o evropskih volitvah kot drugorazrednih, saj so v primerjavi z nacionalnimi volitvami za državljane manj pomembne. To se odraža skozi nižjo udeležbo v primerjavi z nacionalnimi volitvami, tudi odstotek neveljavnih glasov je višji. Stranke, ki zastopajo nacionalno vlado dosegajo slabše rezultate, velikost izgube volilnih glasov

vladnih strank je odvisna tudi od časovne izpeljave volitev v Evropski parlament znotraj nacionalnega volilnega cikla. Manjše stranke so deležne večje podpore kot na prvorazrednih nacionalnih volitvah (Krašovec 2005: 9). To pomeni, da se državljani ne identificirajo z institucijami EU in njihovim delovanjem v takšni meri kot na nacionalni ravni. Vzrok za to je v slabem poznavanju in zanimanju za dogajanje na evropskem nivoju.

Tako so za proučevanje evropskih političnih strank različni primerjalno politični pristopi, ki temeljijo na razvoju strankarstva v okviru moderne države, premalo in ne zadostujejo več. Če predpostavimo, da se dosednji in tudi nadaljnji razvoj EU nagiba k oblikovanju t.i. transnacionalne države v obliki federacije, lahko sklepamo, da se bo vzporedno s tem naprej razvijala tudi strankarska struktura. Ta bo poleg prevzetih značilnosti obstoječih demokratičnih modelov razvila tudi lastne posebnosti, ki jih moramo na novo opredeliti in obravnavati ločeno od dosedanjih opredelitev. Vendar pa številni avtorji (tudi Fink Hafner v Fink Hafner 2004: 67) menijo, da še vedno prevladujejo nacionalne prvine pred nadnacionalnimi. Danes smo priča številnim novim rekonceptualizacijam in pomislekom glede osnovnih pojmov, ki so ključni za vzpostavitev t.i. kakovostnega demokratičnega delovanja, ki je tudi samo po sebi potrebno redefinicije v globalnem okolju, kjer so oblike vladanja postale čedalje bolj večplastne. Kompleksen evropski politični sistem opredeljuje večnivojsko strukturirana oblika vladavine. Prepletata se t.i. federalni in medvladni nivo sprejemanja politik, v katerem imajo politične stranke ključni pomen. Krepitev strankarskega sistema zahteva razvoj EU v smeri federalizacije, ki bi Evropskemu parlamentu pripisala osrednji položaj. S prenosom določenih pristojnosti z nacionalnih na evropske institucije se je EU že oblikovala v neko obliko federacije (državne zveze), ki ima svoje posebne značilnosti in se približuje konceptu konfederacije (zveze držav). V končni fazi pa je EU federacija *sui generis* (skupnost držav) (glej Bučar, Brinar 2003: 406).

Politične stranke na evropski ravni se v marsičem razlikujejo od t.i. klasičnih teoretičnih opredelitev. Glavne razlike so naslednje (Fink Hafner v Fink Hafner 2004: 69–70):

- evropske stranke ne poznajo individualnega članstva in so šibko organizirane v primerjavi z jasno organizirano strukturo nacionalnih političnih strank,
- centrale evropskih strank imajo bolj koordinacijsko funkcijo in ne razpolagajo s takšno močjo kot nacionalne,
- večinoma so odvisne od prispevkov nacionalnih strank,
- nimajo razvitih zunajparlamentarnih strankarskih central.

Problematika delovanja evropskih strank in strankarskega sistema kaže na obstoj demokratičnega deficita, vendar je treba poudariti, da do številnih zapletov in nesporazumov na institucionalni ravni prihaja ravno zaradi teoretičnih opredelitev, ki veljajo za politične sisteme na nacionalnih nivojih in jih ni mogoče neposredno uporabiti za analizo strankarskega delovanja v nadnacionalnem okolju. Na podlagi tega navajam ključne ugotovitve Fink Hafnerjeve (2004: 84), ki jih je skozi primerjavo funkcijskih in strukturnih značilnosti tako na državnem kot evropskem nivoju povzela v naslednje sklepe:

1. Glede na strogo politološko opredelitev političnih strank ne moremo govoriti ne o evropskih strankah ne o evropskem strankarskem sistemu, kot se je razvil v okoliščinah klasičnega liberalnega demokratičnega modela.
2. Nacionalne politične stranke, ki nastopajo v EU, so močno odvisne od razmerja z nacionalnimi in lokalnimi volilnimi telesi. Niso se še prilagodile t.i. večnivojskemu načinu vladanja.
3. Med obstoječimi značilnostmi strankarskega delovanja v EU prevladujejo nacionalni elementi. EU kot federacija pa ostaja zaenkrat odprto vprašanje.
4. Nacionalne politične stranke bi bile manj ogrožene s strani evropskih strank in obratno, če bi bile razmere na evropski ravni urejene na podlagi poenotenih pravil, ki bi določala skupna volilna pravila, centralno določeno izvršno oblast ter demokratično parlamentarno vladavino.

Kljub navedenim ugotovitvam lahko trdimo, da stranke, ki delujejo v evropskem okolju, še vedno ohranjajo dvojnost, ki je zaznamovana z nacionalnimi in nadnacionalnimi elementi. Uvedba neposrednih volitev na nadnacionalni ravni je vsekakor prispevala k večji demokratičnosti Unije, vendar se je treba zavedati, da so neposredne volitve le ena izmed vrednot, ki prispevajo k večji demokratičnosti. Pri tako obsežni volilni populaciji nastane problem, povezan z večinskim glasovanjem, ki je lahko izraz določenih stališč večine v nekem določenem trenutku in ni nujno odraz dejanskega stanja. Zaradi pomanjkanja seznanjenosti in pravih argumentov je lahko volilni rezultat izraz politične volje zmagovalcev in ne odraz skupne volje volivcev. Teoretiki se ukvarjajo z vprašanjem, ali je volilni rezultat večine tisti, ki daje legitimnost določeni politični opciji ali je potrebno legitimnost zagotoviti z javno debato. Ta naj bi podala razloge ter kakovostne argumente, zagotovila večjo transparentnost političnega odločanja in s tem tudi povečala odgovornost politike do javnosti (glej Eriksen in Fossum 1999).

6 LEGITIMNOST IN EU

Demokracijski deficit predstavlja trenutno najostrejšo kritiko evropske integracije. Poleg le-te so vse glasnejši tudi očitki na račun pomanjkanja demokratične legitimnosti. Legitimnost je abstraktna kategorija, ki je definirana skozi stopnjo javnega odobravanja in sprejemanja določene politike. Za vladne institucije je široko sprejetje njihovih političnih stališč pomemben kazalnik, ki pomeni odobravanje njihovega delovanja s strani volivcev ter zagotavlja kontinuirano podporo za nadaljnjo implementacijo njihovih politik. Že sociolog Max Weber je opozoril na dvojnost pomena politične legitimnosti. Razdelil jo je na substantivno, ki predstavlja odobravanje dosežkov vladnih struktur, in proceduralno, ki zajema postopke in pravila za doseg le-teh. Legitimnost je torej sestavljena iz dveh elementov: stopnje oz. mere družbenega strinjanja z zastavljenimi političnimi cilji ter realnimi kompetencami oblastnih institucij in politikov za njihovo uresničitev. Družbeni kriteriji v sodobnem svetu, ki opredeljujejo politične cilje, so povezani s pravicami, ki se navezujejo na fizično varnost, ekonomsko in socialno blaginjo ter civilne svoboščine. Vprašanje, ki se zastavlja v zvezi s tem je, ali lahko EU, kljub strukturnim problemom ter težavam s formulacijo identitete in večje demokratičnosti, uresniči te cilje bolje in učinkoviteje kot nacionalne države ter pri tem ohrani ustrezno raven legitimnosti (glej Beetham in Lord 1998: 122).

Beetham (v Lord 2000: 3) definira legitimnost v liberalno-demokracijski družbi s tremi komponentami. Prva je učinkovito delovanje institucij. Druga predpostavlja splošno sprejemanje in uveljavljenost demokratičnih vrednot, ki posledično terjajo tudi politično odgovornost vladajočih struktur. Tretja pa predstavlja zahtevo po izoblikovani politični identiteti, v imenu katere izvoljeni predstavniki na legitimen način sprejemajo odločitve. V tem oziru obstajajo številni razlogi za pojav legitimacijske krize na ravni Unije, saj je le-ta razmeroma nova in še nerazvita politična entiteta. Sooča se s številnimi spremembami (širitev EU, razmerje med majhnimi ter velikimi državami članicami, reprezentativnost institucij in njihovo medsebojno razmerje, itd.) in tako še nima ustrezno izoblikovanega oz. ustaljenega političnega sistema. Ljudje, ki so navajeni domačega političnega okolja, niso dovolj seznanjeni s kompleksnim načinom političnega delovanja na evropskem nivoju, ki vse pogosteje posega v nacionalni politični prostor ter s tem narekuje smernice za sprejemanje politik, ki nimajo samo abstraktnega pomena, ampak vedno bolj konkretno vplivajo na vsakdanje življenje ljudi. Kljub temu se zdi ljudem evropski politični sistem fizično precej oddaljen in se pogosto ne zavedajo njegovega dejanskega vpliva in pomena. To se kaže tudi v stopnji udeležnosti državljanov EU na evropskih volitvah, ki je zaradi zgoraj navedenih vzrokov relativno nizka.

Prelomnica, ki je izpostavila problem legitimnosti kot relevanten za Unijo, je bila ratifikacija Maastrichtske pogodbe 1992-3. Ta je EU utemeljila kot politično skupnost, ki ima lasten politični sistem. S tem je ponovno poudarila njene pravice ter dolžnosti. Prevlada večinskega sistema glasovanja in vedno večja avtonomnost t.i. supranacionalnih institucij so zmanjšale legitimnost sprejemanja in izvajanja evropskih politik. Vpletenost Unije na področje politik, ki jih določa sekundarna zakonodaja (npr. ribiške kvote, pravica do splava, itd.), ni uspela upravičiti legitimnosti poseganja na omenjena področja na podlagi doseženih učinkov. EU pogosto ne izpolnjuje pričakovanj državljanov in tako imajo le-ti pogosto občutek, da Unija prevečkrat posega na področja, na katerih njena udeležba ni potrebna.

Delo Davida Beethama in Christopherja Lorda (1998) obravnava različne možnosti reševanja problematike legitimnosti na evropski ravni. Menita, da se je EU znašla pod pritiskom, kako ustreči trem standardom legitimnosti, ki zaznamujejo liberalno-demokratske družbe. To so učinkovitost, demokratičnost in identiteta. Legitimnost je problematična predvsem na relaciji demokracija – identiteta. Za demokracijo je potrebna določena stopnja politične identifikacije, ki omogoča, da ljudje sodelujejo in na volitvah kot skupnost, kar je na evropski ravni problematično. Na to nenehoma opozarjajo rezultati analiz javnega mnenja, ki jih posreduje Eurobarometer²⁴. Lord (2000: 5–8) formulira štiri predloge za nadaljnjo izgradnjo demokratičnosti EU. Opredele jih skozi razsežnost nasprotujočih si teoretičnih opcij.

V prvem predlogu postavi nasproti intergovernmentalne ali medvladne teoretike (*intergovernmentalists*) ter zagovornike supranacionalne teorije (*supranationalists*). Intergovernmentalisti trdijo, da je EU demokratična toliko, kolikor so njene institucije izvoljene s strani držav, oz. je demokratična, kolikor ji to dopuščajo države članice. Svet EU predstavlja najbolj demokratično institucijo, ker je sestavljen iz predstavnikov nacionalnih vlad držav članic. Nasprotno stališče zavzemajo zagovorniki supranacionalnosti, ki trdijo, da so vse demokratične institucije EU nastale na evropski ravni. Osrednja demokratična institucija je Evropski parlament, ki je edini neposredno izvoljen organ in predstavlja interese celotne volilne populacije Unije. V tem smislu mu pripada legitimna moč, da sprejema zakonodajo za EU kot celoto. Pomembna funkcija Parlamenta je izvajanje nadzora nad delovanjem Sveta EU ter Komisije, ki na evropski ravni zasedata mesto drugorazrednih izvršilnih organov v primerjavi s Parlamentom. Dejansko se pri izvajanju politik prepletata obe ravni, tako medvladna kot supranacionalna. Intergovernmentalisti pogosto pozabljajo, da je integracija na nek način zaključen

²⁴ Eurobarometer je center za raziskovanje javnega mnenja pri Evropski komisiji (*The Public Opinion Analysis sector of the European Commission*). Glavna področja raziskovanja se nanašajo na EU kot celoto in so povezana predvsem z evropskim državljanstvom. Aktualne teme so širitev, socialne razmere, zdravje, kultura, informacijska tehnologija, okolje, itd. Več na http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.

proces, s katerim so se države delno odpovedale svoji avtonomiji in suverenosti. Vloga države se je spremenila in njen status v zvezi s tem je postal problematičen.

V drugem predlogu primerja elemente konsenzualne in večinske demokracije. V večinski demokraciji je odločitev sprejeta z minimalno večino volivcev ali njihovih predstavnikov, medtem ko so preference konsenzualne demokracije, da doseže čim večje strinjanje in podporo. Nobena oblika demokracije, ki izključuje manjšino, ne more veljati za izraz volje vseh ljudi. Konsenzualna demokracija lahko poteka kot odločanje s kvalificirano večino, kot federalni sistem (delitev pristojnosti med organi, npr. tudi nacionalnimi in sub-nacionalnimi) ali kot konsociativni sistem (primeren za pluralne družbe, v katerih pri sprejemanju odločitev sodelujejo v obliki koalicije vsi pomembni družbeni segmenti; na ravni EU je takšen primer predlaganje komisarjev s strani vseh vlad držav članic, prav tako pa tudi v Svetu sodelujejo vse države članice in imajo možnost za predsedovanje za dobo šestih mesece po določenem načelu rotacije, itd.).

Tretji predlog je izbira med neposredno in posredno demokracijo. V primeru neposredne demokracije ljudje sami sprejmejo odločitev v obliki referendumskega glasovanja. V posredni to storijo s strani ljudstva izvoljeni predstavniki. Ta razlika je bolj pomembna za uveljavljeno težnjo po večji demokratizaciji EU kot pa za trenutno obstoječe stanje delovanja.

Četrta možnost je izbira med strateško in posvetovalno (*communicative*) demokracijo. Strateški model predvideva, da imajo vsi udeleženci v odločitvenem procesu jasno izoblikovana stališča in poglede glede interesov. Naloga institucionalne organiziranosti je, da glede na učinkovitost transparentno združi posamezne preference v kolektivno stališče glede obravnavanega problema. Glavna značilnost posvetovalne oblike demokracije je obvezna razprava pred sprejetjem odločitve, na kateri se obravnavajo vsa sporna vprašanja. Vprašanje je, ali lahko EU razvije takšno javno sfero, v kateri bodo imeli vsi državljani EU omogočen enak dostop in možnosti za sodelovanje pri odprtih vprašanjih, v katerih bodo lahko izražena in primerjana različna mnenja. Povezovanje evropskih državljanov in institucij EU vseskozi spremljajo problemi v zvezi z jezikom, mediji, strankarskim sistemom in asociacijsko ali združevalno strukturo družbe. Zadnja je oblikovana tako, da v večini podpira nacionalne oblike demokracije in manj evropske.

Lahko bi rekli, da Evropa stoji pred dvojnimi izzivi. Znotraj Unije se ukvarja s poskusi, kako približati evropske institucije državljanom, in zunaj svojih meja se sooča z globaliziranim svetom, v katerem mora oblikovati in vzpostaviti svojo vlogo. Decembra 2001 je bila sprejeta Leakenska deklaracija, s katero se

je oblikovala Evropska konvencija²⁵. Del njenega programa je bil namenjen tudi problematiki oddaljenosti evropskih institucij od prebivalcev Unije. Evropska konvencija je bila ustanovljena z namenom, da pripravi predloge za institucionalno prenovo Unije, ki bi bila odraz večje demokratičnosti, učinkovitosti in transparentnega delovanja. Osrednji problem, ki se pojavlja v zvezi s pomanjkanjem legitimnosti, je povezan z vzpostavitvijo primerne forme oz. oblike legitimnosti, ki bi jasno opredelila odnos med institucijami in državljani. Vprašanje, ki se zastavlja, je, ali je neposreden odnos na evropski ravni lahko legitimen in transparenten ali je le-ta obsojen na posredovanje političnih in upravnih predstavnikov držav članic. Kljub številnim mehanizmom na evropski ravni, ki zagotavljajo zavore in ravnotežja (*checks and balances*) ter sistematično vključujejo prvine za demokratično in legitimno delovanje, Hix²⁶ v šestih točkah povzame glavne razloge za nastanek legitimacijske krize EU:

1. Politično odločitev, ki je sprejeta na ravni Unije, je zelo težko spremeniti (primer: skupna kmetijska politika).
2. V razširjeni Uniji je še težje oblikovati delovne koalicije.
3. Povečevanje kvalificirane večine pri glasovanju zmanjšuje legitimnost zakonodaje.
4. Delovanje Komisije je premalo odgovorno.
5. Zmanjšuje se moč in vpliv nacionalnih parlamentov.
6. Splošno razumevanje evropske politike je šibko.

Možne rešitve, kot jih vidi Hix:

1. Uvedba večjih možnosti za spremembo političnih odločitev, ko je to potrebno. To bi bilo treba zagotoviti z ustrežno razpravo, ki bi v takšni situaciji prispevala k sprejetju ustrezne politične spremembe.
2. Povečanje odgovornosti Komisije (neposredne volitve predsednika).

²⁵ Evropska konvencija je posebno telo, ki so ga predsedniki vlad in držav članic ustanovili z Leakensko deklaracijo leta 2001. Odvijala se je v obliki odprte javne debate, ki je odsevala politično in nacionalno različnost držav članic in prihodnjih članic. Vsi dokumenti in govori so bili na voljo na spletnih straneh. Namen Konvencije je bila široka debata javnega značaja glede prihodnosti EU, še posebej zaradi največje širitve leta 2004 (pristop desetih novih članic). Predhodno je bila v Nici leta 2000 že sprejeta Deklaracija o prihodnosti Evropske unije, ki je ravno tako pozivala k bolj poglobljeni razpravi o prihodnosti EU in njenem razvoju. Njene ideje so bile še konkretnije predstavljene v Leakenski deklaraciji (vloga nacionalnih parlamentov v institucionalni zgradbi EU; poenostavitev ustavnih pogodb; ponovna opredelitev pristojnosti med Unijo in državami članicami; opredelitev statusa Listine o temeljnih pravicah, ki je bila tudi sprejeta na vrhu v Nici). Vendar ta namen ni bil povsem realiziran, saj Konvencija medijsko ni bila dovolj odmevna in podprta in tako je pritegnila interes zgolj manjšine tako strokovnjakov kot tudi predstavnikov političnih elit. Kljub temu pa ji je uspelo pripraviti predloge za prihodnost bolj učinkovite, transparentne in demokratične Unije.

²⁶ Več na <http://fpc.org.uk/articles/176>

3. Politična nesoglasja v nacionalnih okoljih držav članic ne smejo biti predmet razprav na evropski ravni.
4. Delovati morajo ustrezni mehanizmi, ki bodo ohranjali ustrezno politično ravnotežje večine v odnosu do manjšine.

V zvezi z reševanjem problema legitimnosti, se poleg zgoraj izpostavljenih ugotovitev Hixa, pojavljajo vprašanja, za katera imamo podana različna teoretična stališča, vendar niso uveljavljena v praksi: Kako povečati legitimnost in transparentnost obstoječih institucij ter zagotoviti ravnovesje in vzajemni nadzor med njimi? Kakšna naj bo vloga nacionalnih parlamentov? Kako naj Unija učinkovito določa svoje cilje in prednostne naloge ter omogoča njihovo realizacijo? Pri iskanju odgovorov je treba poudariti, da mora legitimnost EU v prvi vrsti izhajati iz demokratičnih vrednot, za katere se zavzema, in iz njenih zastavljenih ciljev, instrumentov ter pristojnosti, s katerimi razpolaga. Pri tem je pomembno ustrezno razumevanje koncepta politične odgovornosti (Eriksen in Fossum 1999: 20), kar pomeni, da so tisti, ki sprejemajo politične odločitve, odgovorni vsem, v imenu katerih sprejemajo odločitve, saj so jih le-ti izvolili na legitimen način. Pri tem mora obstajati možnost za zamenjavo slabih in nekompetentnih političnih predstavnikov. Za to je potrebna realizacija osnovnih državljskih svoboščin, ki vključujejo pravice posameznikov, da svobodno sodelujejo in vplivajo na podlagi lastno izoblikovanega mnenja glede politike in političnih predstavnikov, tako v formalnem kot tudi v neformalnem smislu.

6.1 Predlogi za zmanjšanje legitimacijskega deficita EU

Povečanje legitimnosti je po Lordu (2000: 10–12) odvisno od povečanja transparentnosti, vzpostavitvi ustreznih mehanizmov za preprečevanje zlorab (s povečanjem razpršenosti moči med glavnimi institucijami; z ustreznimi pravili, ki bi omejila možnost za dominacijo večine in bi zagotovila varstvo individualnih in družbenih pravic v vseh odločitvah, sprejetih na evropski ravni; s sistemom subsidiarnosti, ki bi bil deležen javnega zaupanja in bi poudaril vlogo Unije kot tiste instance, ki je edina ustrežna za uresničevanje zadanih ciljev in pričakovanj državljanov, itd.), fleksibilnosti in prakticiranja deliberativne demokracije ter z njo ustrezne oblike participacije. Transparentnost temelji na redukciji kompleksnih procedur na nekaj jasno definiranih pravil, ki so deležna javnega zaupanja ter so splošno sprejeta in pravična. EU temelji na štirih ustanovitvenih pogodbah, v katerih so določeni cilji, pristojnosti in instrumenti njenega političnega delovanja. Za večjo transparentnost je nujna poenostavitev pogodb. V tem primeru bi bila ratifikacija Ustavne pogodbe najučinkovitejša rešitev.

Ena od ustreznih oblik povečevanja stopnje legitimnosti je deliberativna demokracija. Deliberativno demokracijo (Fink Hafner, 2004: 15) lahko opredelimo kot regulativni ideal, ki ne pomeni popolne ukinitve obstoječih ustanov in praks liberalne demokracije, temveč pomeni predvsem njihovo vsesplošno preoblikovanje. Reševanje konfliktov in problemov naj bi se odvijalo skozi odprte in svobodne razprave, ki skušajo doseči soglasje. Glavna kritika deliberativne oz. diskurzivne demokracije je osredotočena na javno pasivnost. Dejstvo je, da je EU osnovana na prostovoljnem povezovanju oz. sodelovanju, ki naj ne bi bilo odvisno od prevladujočih vzorcev moči in privilegijev posameznih, predvsem večjih držav članic. EU naj bi torej odlikovalo sodelovanje za skupno reševanje problemov, ki so širšega družbenega in političnega pomena ter za realizacijo skupnostnih ciljev, ki potekajo po sprejetih programih in ustaljenih pravilih. Politični sistem EU (Eriksen 2006: 3) je dejansko nova oblika političnega povezovanja, ki je zaznamovan ne samo z velikostjo teritorialnega ozemlja, temveč tudi z veliko različnostjo družbenih in državljskih identitet. Treba je storiti korak naprej v politični znanosti. Deliberativna perspektiva poudarja, da je potrebna transformacija odnosov in identitet. Vzpostaviti je treba proces skupnega diskurza in učenja, ki bo temeljil na zaupanju. Teorija diskurza in z njo povezan model deliberativne demokracije se ukvarja s problemom post-nacionalne oblike demokratične legitimnosti in problemom zagotavljanja ustrezne politične odgovornosti. Eriksen (2006: 4) vidi problem v doseganju večje odgovornosti, ki bi jo morala zagotavljati demokratična legitimnost, temelječa na racionalnem konsenzu in participaciji, kot tisti politični razsežnosti, ki je bistvena za moralno in institucionalno sprejemanje ter odobravanje političnih praks. Diskurzivna teorija torej skuša najti ustrezno rešitev glede vprašanja, ali je legitimnost na ravni EU v prvi vrsti odvisna od kakovostne razprave oz. politične debate, katere rezultati temeljijo na racionalnosti in pravičnosti in bi lahko bili kos bremenu legitimnosti ali pa je za zagotavljanje legitimnosti dovolj politični proces, ki ga odlikujejo enake pravice, volitve, večinski sistem glasovanja, reprezentativnost voljenih organov, itd. Kot menijo številni avtorji, popolna parlamentarizacija na evropski ravni ni možna predvsem zaradi omejenih demokratičnih virov oz. virov znotraj evropskega političnega sistema. Ali lahko teorija diskurza, ki se pogloblja v osnovna načela, po katerih je definirana demokratična legitimnost, ponudi alternativo rešitev obstoječemu stanju? Po Eriksenu (2006) je deliberativna rekonstrukcija demokracije lahko interpretirana z vidika njene elementarne racionalnosti, ki vodi v napredek, relevantno pridobivanje informacij ter sprejemanje odločitev, ki so osnovane na racionalnem konsenzu in s tem opravičujejo izvajanje sprejete zakonodaje. Drugi vidik pa je participacija kot tisti element demokratičnega delovanja, ki naj bi na podlagi splošne volilne pravice zadovoljil osnovne potrebe po doseganju sprejemljive stopnje legitimnosti. Tu je v ospredju moralni vidik, ki pomeni zagotovitev enakih pogojev za vse sodelujoče. Legitimnost je v tem smislu posledica kolektivne volje, ki je izražena v razumno formiranih procesih.

Hix (2000: 21) opozarja, da ne gre neposredno enačiti pojma legitimnosti in demokracije. Kriza legitimnosti EU ni nujno odraz pojava demokratičnega deficita. Demokratičnost Unije se pogosto neupravičeno primerja z demokratičnimi praksami v nacionalnih državah. Te ne vodijo v učinkovite rešitve na evropski ravni, saj je ob tem treba upoštevati, da lahko EU kot samostojna entiteta razvije lastne politične novosti, ki bi utemeljevale njeno legitimnost ter demokratičnost in ne bi imele predhodnih zasnov v nacionalni oblikah demokracije. V prvi vrsti je treba postaviti standarde za legitimno in demokratično upravljanje Unije ter razviti zanesljive metode, na podlagi katerih bo mogoče oceniti delovanje institucij v skladu z njimi. Za razumevanje posebne narave političnega sistema EU in predvsem njene oblike demokratičnosti je treba opustiti obravnavanje Unije kot zgolj ekonomsko-gospodarske zveze v realistični perspektivi politične znanosti, saj ta ne obravnava demokratične legitimnosti kot relevantnega dejavnika integracije.

7. RAZLIČNI VIDIKI DEMOKRATIČNEGA DEFICITA NA RAVNI EU

Podobno kot ne moremo razmišljati o demokraciji zgolj na en način, tako tudi ne moremo določiti enega samega pomena demokratičnega deficita. V razpravah, ki potekajo glede demokratičnega deficita, se razvijajo različni pogledi in stališča, ki poskušajo na svoj način opredeliti ta problem. Pojav demokratičnega deficita na evropski ravni poraja številna vprašanja, ki se navezujejo na demokratičnost, legitimnost, transparentnost in odgovornost EU. Ali je EU sposobna zadovoljivo rešiti naloge, kot so učinkovita redistribucija, socialna regulacija, zmanjševanje okoljskih in zdravstvenih tveganj, zaposlovalna politika, itd.? To so vprašanja, ki se nanašajo na učinkovito implementacijo evropskih politik, za uspešnost katerih mora EU kot nadnacionalna integracija zagotoviti ustrezno demokratično podlago. Lahko bi rekli, da EU primanjkuje demokratičnega »inputa«. Po drugi strani pa nekateri teoretiki trdijo, da je EU demokratična toliko kot je in kolikor naj bi tudi bila. V tem smislu so prepričani, da je demokratični deficit zgolj »politični kliše«, saj se podobni problemi v zvezi z demokratičnim delovanjem pojavljajo tudi na lokalni oz. nacionalni ravni in ne nastajajo zgolj kot posledica nadnacionalnega združevanja.

Večina teoretičnih prizadevanj na področju evropske integracije temelji na dveh alternativah ali pristopih. Prva je doktrina neofunkcionalizma, ki obravnava EU kot samozadostno in avtonomno politično entiteto, čeprav ta samozadostnost ni konstantna na vseh nivojih. Wallace (Eriksen in Fossum 1999: 10) definira integracijo kot mrežo različno intenzivnih vzorcev interakcij med samostojnimi enotami. Ti vzorci so delno ekonomske, delno socialne in delno politične narave. Vsi pa si prizadevajo za visoko stopnjo ekonomske in socialne integracije. Integracija je prepletanje funkcijskega in političnega elementa, ki medsebojno vplivata drug na drugega. O prevladi funkcionalizma govorimo, kadar znotraj političnega sistema, ki je sestavljen iz mreže različnih področnih sektorjev, eden posega na področje drugega. Politično mrežo pri tem oblikujejo nadnacionalne institucije, ki se institucionalno razvijajo samostojno. Kombinacija obeh elementov je dobro vidna pri Evropski komisiji, ki je odraz intergovernmentalnega in supranacionalnega elementa. Proces prepletanja obeh elementov onemogoča pretiran poudarek vpliva supranacionalnih institucij EU na račun zmanjševanja medvladnega pomena. Posledično je moč države razpršena na več nivojev in med več političnih akterjev. Za neofunkcionaliste je integracija proces, ki nastane kot posledica združevanja v širšem pomenu. Integracija je skupek behavioristično²⁷ orientiranega prizadevanja ali oblik političnega

²⁷ Behaviorizem je osnovan na predpostavki, da so (liberalno demokratične) družbe v osnovi pluralistične, pri čemer je moč razpršena po celotni skupnosti. Pomembno je dejstvo, da je politično obnašanje odvisno od institucionalne ureditve, znotraj katere oblikuje svoje specifične vedenjske vzorce (Dowding v Fink Hafner in Lajh 2005: 35).

obnašanja, ki temeljijo na večinoma instrumentalno oblikovanih ekonomskih interesih ter skušajo zapolniti sistematične pomanjkljivosti na evropski ravni. Eden pomembnih utemeljiteljev neofunkcionalistične teorije integracije je Ernest Haas (Fink Hafner in Brinar v Fink Hafner 2004: 139), ki med drugim kot pomemben dejavnik pri razvoju integracije poudarja vlogo pravih evropskih političnih strank. Vpliv strank naj bi bil rezultat učinka prelitja uveljavljenih nadnacionalnih komunikacij (*spill-over effect*), ki postajajo vedno bolj pomembne v evropskem povezovalnem procesu. Obe analitični perspektivi, poleg osnovnih razhajanj glede narave in učinkov integracijskega procesa, zaznamujejo tudi skupne značilnosti. Obe perspektivi imata slabo razvit koncept demokratičnega delovanja in demokratične odgovornosti, saj podcenjujeta normativne potenciale znotraj evropske integracije. Neofunkcionalizem obravnava demokracijo zelo ozko in kot zunanji produkt integracije, katero sicer formulira kot obliko federalne države, vendar pa teoretično ne opiše poti do tega stanja. Nobena teoretična perspektiva ne ponudi argumentov, ki bi resnično vplivali na spremembo obstoječega stanja, ravno tako ne spodbuja k javnemu diskurzu ali gradi na vzpostavitvi večje komunikacijske razsežnosti med akterji.

Poleg neofunkcionalizma in intergovernmentalizma bi na tem mestu omenila še teorijo t.i. novega institucionalizma, ki za razliko ne razlaga celotne integracije, ampak ponuja metodološki pristop, ki odpira nove poglede in raziskovalne dejavnosti na področju institucionalizma. Novi institucionalizem v številnih ozirih presega meje starega oz. tradicionalnega institucionalizma, saj obravnava institucije v širšem kontekstu (poleg državnih ustanov so vključene tudi manj formalno strukturirane oblike institucionalnega povezovanja) in posveča veliko pozornosti dejavnikom, ki oblikujejo notranje okolje institucij (neformalna pravila, norme, prepričanja, itd.). Novi institucionalizem sestavljajo številni pristopi. Najbolj znano tipologijo sta izdelala Hall in Taylorova (glej Fink Hafner in Lajh 2005: 36). Klasificirala sta tri glavne pristope: institucionalizem racionalne izbire (poudarek je na spreminjanju relativne moči institucij), zgodovinski institucionalizem (ukvarja se z dolgoročnimi učinki delovanja institucij) in sociološki institucionalizem (proučuje vlogo družbenega okolja in komunikacije). Temeljna premisa, na kateri so osnovani pristopi novega institucionalizma, je, kot navaja Pollack (glej Fink Hafner in Lajh 2005: 36), da so ustanove, ki so se vzpostavile na ravni Unije, sposobne delovati samostojno in neodvisno po lastnem sistemu, ki deluje znotraj preferenc vladajočih struktur držav članic ter končnih političnih produktov evropskega vladanja. Z vidika institucionalizma je EU zanimiv primer kompleksnega prepletanja večnivojskega vladanja in sodelovanja množice formalnih in neformalnih institucij.

Poleg omenjenih teoretičnih prizadevanj in poskusov konceptualizacije EU so nekatere raziskave poskušale preseči teoretična nasprotja med zagovorniki supranacionalizma, neofunkcionalisti ter na

vlogo države osredotočenimi intergovernmentalisti. EU so definirali kot sistem večnivojskega vladanja, v katerem se konstantno in pod enakimi pogoji med seboj prelivajo strukture vladnih in nevladnih predstavnikov. Nekateri analitiki (Hix v Eriksen in Fossum 1999: 13) so takšno pojmovanje Unije označili kot obliko novega vladanja (*new governance agenda*), ki zavrača analogijo med EU in nacionalno državo. Empirične študije pri tem opozarjajo predvsem na pomanjkanje odgovornosti in možnosti vpliva na samo delovanje in obliko EU, v kateri prevladujejo mnenja strokovnjakov pred t.i. glasom ljudstva.

Joseph Weiler (Follesdal, Hix 2005: 4) in njegovi kolegi so razvili koncept t.i. standardne oblike demokratičnega deficita²⁸, ki združuje širše zasnovane argumente tako akademikov kot tudi mnenj in stališč navadnih državljanov. Za širšo definicijo demokratičnega deficita so navedli pet domnevnih razlogov, ki opredeljujejo okvir pojavljanja demokratičnega deficita. Upoštevali so dejstvo, da vzporedno s procesom evropske integracije poteka tudi proces globalizacije, ki je spremenil vlogo nacionalne države, ki ni več glavni akter na družbenem, političnem in gospodarskem področju, ampak le eden izmed mnogih akterjev, ki povezano oblikujejo in obvladujejo skoraj vsa področja. V tem smislu je povečanje moči EU v primerjavi z nacionalno državo ena izmed logičnih posledic današnjega mednarodnega povezovanja, saj država ne more več v zadostni meri pokrivati potreb, ki jih narekuje sodobni tok razvoja. Integracija je na eni strani zmanjšala vlogo nacionalnih parlamentov, po drugi strani pa je centralna struktura evropskih institucij sestavljena iz predstavnikov domačih vlad. Evropski parlament ima sicer zakonodajno moč, vendar pa je izvršilna funkcija v glavni pristojnosti Sveta in Komisije, v katerih delujejo predstavniki, ki so izvoljeni posredno in s strani nacionalnih oblasti. Nacionalne države so v tem smislu pridobile nekaj moči, vendar pa je domača javnost s tem tudi izgubila nekaj nadzora. Povečanje izvršilne moči (evropsko politiko v večini sestavljajo predstavniki nacionalnih vlad) z zmanjšanjem nadzora nad izvajanjem politik s strani nacionalnih parlamentov je prvi razlog za nastanek demokratičnega deficita. Drugi je šibkost Evropskega parlamenta v primerjavi s Svetom EU in Komisijo. Kljub temu, da ima Parlament enako zakonodajno moč kot Svet v procesu soodločanja, se še vedno večino zakonodaje EU sprejema s posvetovalnim postopkom, v katerem ima Parlament omejene pristojnosti, saj je večinoma v vlogi organa, ki lahko prepreči sprejem odločitve in ne organa, ki bi samostojno sprejemal zakonodajne odločitve. Tretji razlog so »evropske« volitve, saj niti nacionalne volitve, na katerih državljani izvolijo svoje predstavnike v vlado in ti pozneje delujejo v Svetu in oblikujejo Komisijo, niti neposredne volitve v Evropski parlament niso prave »evropske volitve«. Državljan Unije ne volijo političnih osebnosti in strank na evropski ravni in tako ne vplivajo neposredno na oblikovanje evropskih politik. Četrty domnevni razlog je posledica prejšnjih in govori o odtujenosti evropskih državljanov. Institucionalna zapletenost in neprimerni proces odločanja sta povzročila, da so

²⁸ »standard version« of the democratic deficit

državljanom Unije institucije in njihovo delovanje tuje v primerjavi z domačimi, ki so jim dobro poznane in z delovanjem katerih so dobro seznanjeni. Nadzor nad delovanjem Sveta in Komisije je odmaknjen od volivcev. Zadnji argument za obstoj deficita pa je oddaljenost politik EU od povprečnega volivca, kar je posledično rezultat načina političnega delovanja Unije.

Tej argumentaciji demokratičnega deficita oporekata tako Majone kot tudi Moravcsik (glej Follesdal, Hix 2005: 7). Majone trdi, da EU zavzema predvsem položaj regulatorja (*regulatory state*). To pomeni, da so kompetence EU predvsem regulacijske narave, ki se na ravni Unije odražajo v vzpostavljanju enotnega trga, harmonizaciji standardov in pravil na področju zdravstva in varnosti, enotne monetarne politike, itd. V tem smislu pojmuje Majone EU kot regulacijsko agencijo ali t.i. »četrto vejo oblasti« in tako poudari, da politično odločanje na ravni Unije ne sme biti demokratično v splošnem pomenu tega pojma. Povečanje vpliva Evropskega parlamenta ali neposredno izvoljena Komisija bi vodila v politizacijo regulacijske funkcije EU. Rešitev vidi v proceduralnih spremembah: večji transparentnosti odločanja, večjemu neposrednemu nadzoru Sodišča in varuha človekovih pravic, večji profesionalnosti in tehnični usklajenosti, pravicah za zaščito interesov manjšin ter večjo zaščito privatnih akterjev, različnih medijev in parlamentov tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni. V tem smislu bi se moral Evropski parlament osredotočiti na povečanje nadzora nad delovanjem Komisije in Sveta in tako povečati kakovost evropske zakonodaje. Evropske zakonodaje se ne sme postavljati nad nacionalnimi preferencami in na takšen način poskušati vplivati na politični položaj Komisije. Na ravni Unije gre za vprašanje kredibilnosti (Majone v Follesdal, Hix 2005: 7), ki bi se lahko povečala skozi vzpostavitev takšnih proceduralnih mehanizmov, ki bi na legitimen način približali EU javnosti. Za takšno vrsto politične entitete naj bi bila tudi značilna odsotnost fiskalne politike in prevlada administrativnih funkcij. Majoneov pogled na demokratični deficit je torej logični rezultat njegove splošne regulativne politične teorije, s katero označi politično delovanje EU.

Moravcsik je v svojih stališčih še radikalnejši. V svoji ekstenzivni kritiki ugovarja glavnim trditvam (liberalnim, pluralističnim, socialno demokratičnim in deliberativnim) o obstoju demokratičnega deficita (Moravcsik v Follesdal, Hix 2005: 8–10). Trdi, da so nacionalne vlade najbolj neposredno odgovorni politični akterji, saj so v primerjavi z evropskimi volitvami demokratično izvoljene vlade držav članic dominantne teritorialne in medvladne strukture, ki tvorijo EU. V tem smislu lahko EU opredelimo kot večjo medvladno organizacijo, katere odločitve, sprejete v Komisiji in Svetu, so popolnoma primerljive s tistimi, sprejetimi na nacionalni ravni. Za Moravcsika je veljavnost argumenta o obstoju demokratičnega deficita, ki zagovarja konsolidacijo oz. okrepitev nacionalnih izvršilnih oblasti s povečevanjem vpliva EU vprašljiv, saj so nacionalne, demokratično izvoljene vlade glavni akterji na ravni EU in tako posredno

predstavljajo demokratično odgovornost EU. Moravcsik ugovarja tudi drugi kritiki, ki opozarja na izpad kontrole reprezentativne oblasti nad izvršilno ter potrebi po povečanju pristojnosti Evropskega parlamenta, ki pa je dejansko najhitreje razvijajoča se institucija na ravni Unije, katera je v zadnjih desetletjih najbolj povečala obseg delovnega področja in političnih pristojnosti. V tem oziru so nacionalne vlade vse bolj na tisti strani, ki izgublja v primerjavi s supranacionalnim političnim mehanizmom, ki se realizira skozi povečevanje moči Evropskega parlamenta. Parlament svoje »veto moči« ne uporablja samo v odnosu do Komisije²⁹, ampak tudi proti predstavnikom oz. lobistom, ki prihajajo iz vrst nacionalnih vladajočih elit.

Moravcsik se ne strinja z očitki, da je EU preveč oddaljena od povprečnega prebivalca Unije. Meni, da je politično delovanje na evropski ravni bolj transparentno od tistega na domačem terenu. Naraščajoče opozarjanje na izolacijo EU institucij je posredno omogočilo povečanje dostopnosti do dokumentov in informacij glede političnega odločanja na ravni EU tako za medije, interesne skupine, nacionalne politične akterje in tudi za navadne državljane. Državljeni imajo lažji dostop do informacij, ki so evropskega značaja, kot pa do tistih, ki so relevantne na ravni nacionalnega političnega procesa.

Ugovarja tudi t.i. »socialno-demokratični kritiki« (*social democratic critique*), ki predpostavlja, da je evropska politika orientirana stran od povprečnega volivca. Evropski sistem zavor in ravnotežja je namreč osnovan tako, da je potreben konsenz oz. soglasje velike večine za sprejem katere koli politične odločitve. Tako ne more dominirati noben zasebni interes v evropskem političnem procesu. Kot posledica širokega konsenza vseh udeležencev političnega procesa, je politika EU izredno sredinsko naravnana. Dejansko so tisti, ki zastopajo skrajna oz. ekstremistično naravnana stališča, izključeni.

Moravcsik zastopa stališče, da demokratičnega deficita na ravni Unije ni oz., da je le-ta, če že, popolnoma primerljiv s tistim, ki se pojavlja na nacionalni ravni. T.i. liberalna medvladna teorija postavlja v ospredje delovanje nacionalnih vlad, s tem pa zapostavlja naraščajočo moč in vpliv evropskih institucij in politik. Vpliv nacionalnih vlad na ravni EU je premočen, da bi lahko sprejete evropske politike negativno delovale na nacionalne interese posameznih držav članic. Ker so preference demokratično izvoljenih nacionalnih vlad zelo podobne tistim na ravni EU, ne moremo trditi, da EU deluje nedemokratično (Hix v Follesdal 2005: 12).

Ward v svojem prispevku (2001) opozarja na pojav demokratičnega deficita na področju pomanjkljivega izvajanja komunikacijske politike, kar posledično pomeni oddaljenost politik, ki se sprejemajo na

²⁹ Uporaba veta Evropskega parlamenta v primeru Barrosove Komisije oktobra 2004.

supranacionalni ravni. Treba je določiti objektivne namene in cilje evropske komunikacijske politike, da bi zmanjšali demokratični deficit. Kot že omenjeno, je le-ta povezan z nastankom legitimacijske krize. Habermas (glej Ward 2001) razvije teorijo t.i. komunikacijske akcije, ki je povezana s procesom formiranja identitete, v katerem se posameznik socializira skozi interakcijo s širšo družbo. Država, ki deluje na demokratičen in legitimen način, mora zadostiti mnogim zahtevanim kriterijem, med katerimi so poleg demokratično izvoljenih predstavnikov znotraj politične skupnosti tudi učinkovitost oz. efektivnost rezultatov, ki v obliki ustrezno sprejetih političnih ukrepov zagotavljajo javno dobro. Ward (2001: 77) izpostavi dva nivoja, na ravni katerih se pojavlja demokratični deficit. V okviru prvega nivoja gre za pomanjkanje politične podpore in identifikacije v primeru, ko gre za ovrednotenje in razumevanje političnih rezultatov Unije, kar je posledica nizke stopnje participacije državljanov in možnosti vplivanja na proces sprejemanja političnih odločitev. Drugi problem v zvezi z demokratičnim deficitom pa je povezan z dejstvom, da so države članice vezane na evropski ustavni red, ki je zaenkrat še opredeljen v ustanovitvenih pogodbah Unije in zavezuje države članice, da se odpovejo delu svojih lastnih suverenih pravic na določenih področjih. To pomeni, da o določenih zadevah ne morejo odločati samostojno oz. neodvisno od drugih držav članic.

Poskus reševanja problema demokratičnega deficita je do zdaj potekal večinoma v okviru številnih institucionalnih reform, ki so po večini osredotočene na povečanje moči Evropskega parlamenta kot reprezentativnega organa državljanov EU, na poudarjanje pomena neposrednih volitev, povečanje odgovornosti Evropske komisije (v smislu prave izvršilne oblasti, ki bi bila podobna obliki nacionalne vlade) ter podajanje predlogov za razvoj panevropskih političnih strank, ki bi bile dojete kot evropske in bi se ukvarjale z evropskimi problemi povsem ločeno od nacionalnih interesov. Institucionalne reforme si prizadevajo, da bi bila EU bolj transparentna v očeh javnosti, ki pa brez ustreznega poistovetenja državljanov z evropskim načinom vladanja ne morejo doseči večjih učinkov v smeri institucionalnih sprememb za vzpostavitev bolj neposredno odgovornih demokratičnih struktur. Institucije bodo še naprej reproducirale praznino med njimi na eni in državljani na drugi strani. Vzrok je pomanjkanje demokratične legitimnosti, ki je nujen pogoj za nastanek politično odgovornih institucij. Treba se je poglobiti v analizo normativnih pogojev za razvoj komunikacijskih struktur in praks, ki bi na tem področju prispevale k zmanjšanju pomanjkanja javne identifikacije kot posledice omejenih komunikacijskih kanalov. Poudarjanje komunikacijske sposobnosti v sferi politike pomeni okrepitev normativnih zakonov družbe, ki so podlaga za razvoj politične kulture. Ta je pomemben faktor znotraj kolektivnega sistema vladanja. Politična kultura mora zagotavljati pravice vsem državljanom, da sodelujejo v demokratičnem procesu in so pri tem na ustrezen način informirani in seznanjeni z dogajanjem.

Nemogoče je oceniti dejansko velikost demokratičnega deficita. Ravno tako ne moremo razpravljati o njegovi naravi in načinu ter mestu pojavljanja v evropskem političnem sistemu, če ne predpostavimo obstoja t.i. evro-demokracije in EU kot sistema, za katerega so specifični demokratični elementi in posebne forme reprezentacije, ki so se razvile: oblika konsociativne povezanosti skozi države članice, oblika parlamentarizma z ustanovitvijo Evropskega parlamenta, federalizma skozi participacijo regij, itd. (Benz in Esslinger v Hix 2000: 22).

7.1 Pojem državljanstva in identitete

Lehning (1999: 2–6) si v svojem prispevku z naslovom *European Citizenship: Toward an European Identity* zastavi ključno vprašanje v zvezi s pojmom državljanstva: Ali je smiselno oz. možno uporabljati koncept državljanstva oz. identitete zunaj meja nacionalnih držav? Razvoj EU v smeri federacije bi pomenil potrebo po vzpostavitvi pogojev za oblikovanje evropskega državljanstva, kateri bi se konceptualno pokrival s potrebo federalizma, ki se nagiba k skupnemu konsenzu evropskih državljanov glede njihove politične združitve. Treba je poudariti, da lahko o pojmu evropskega državljanstva in evropske identitete razpravljamo zgolj v okviru EU in ne Evrope kot celote ali celo v smislu kozmopolitske razsežnosti. Potrebno je vzpostaviti normativni koncept z liberalnim značajem, ki bo omogočal, da se bodo lahko realizirale državljanske identitete na evropski ravni. Pojem evropskega državljanstva temelji na predpostavki, ki vsem prebivalcem držav članic Unije omogoča, da posedujejo enake pravice in enak položaj pri uveljavljanju le-teh nasproti institucijam EU (predvsem Evropskemu sodišču in javnim uradnikom). Bolj prodoren koncept evropskega državljanstva, za katerega si prizadeva EU, pa pomeni, da se vsi prebivalci obravnavajo kot neposredni nosilci EU državljanstva, ki vključuje tudi vzpostavitev skupne identitete, odgovornosti ter temeljna skupna pričakovanja in prizadevanja v smeri skupne prihodnosti. V tem duhu naj bi koncept predpostavljal enakost državljanskih pravic in identitet, in sicer neodvisno od posameznikovih državljanskih pravic, ki pripadajo državljanom kot prebivalcem posamezne države članice. V tej perspektivi pomeni evropska identiteta stanje, ki razpolaga z različnimi nacionalnimi identitetami, ki so obravnavane enakovredno in pri tem deležne tudi enakega spoštovanja. Ideja za takšno državljanstvo izvira iz povečane moči EU, vendar pa prihaja na tej točki do razhajanj, saj širitev kljub svojemu vplivu in moči ne povečuje legitimnosti s strani državljanov. Organi Unije razpolagajo z legalnimi pogoji, ki jim omogočajo artikulacijo skupne volje in interesov (npr. Evropski parlament kot izraz volje prebivalcev EU). To pa še ne pomeni, da je izražena volja vseevropske nacije ali demosa, ki bi predstavljal poenotene in združene državljanke Unije. Evropsko državljanstvo mora temeljiti na legitimnem političnem pravilu, ki omogoča tistim, na katere

vplivajo politične odločitve, da sodelujejo in participirajo v legitimnem političnem procesu. V tem smislu se mora EU zavedati svoje politične odgovornosti do prebivalcev Unije kot celote. Prvi pogoj za večjo demokratičnost politične EU je institucionalizacija koncepta evropskega državljanstva, ki bi pomenila tudi zmanjšanje legitimacijskega deficita v odnosu do državljanov. Glede na povečevanje vpliva Unije in s tem tudi števila skupnostnih zadev so državljanji opravičeni do bolj neposrednega glasu v procesu vladanja.

Koncept državljanstva se v splošnem navezuje na pripadnost ali članstvo, (nacionalno) identiteto, zvestobo ali vdanost skupinskim obligacijam ter čustveno navezanost posameznikov. Vsi ti elementi posledično vplivajo na to, da se posameznik počuti kot pripadnik oz. član določene skupnosti. S tem se vedno vzpostavi tudi razkorak med tistimi, ki so pripadniki določene skupnosti, in tistimi, ki to niso. Moderna diskusija o državljanstvu temelji na idejah, ki jih je T. H. Marshall razvil leta 1949 v svojem delu »*Citizenship and Social Class*«. Po mnenju Marshalla je državljanstvo ujeta v polno članstvo oz. pripadnost posameznika skupnosti, ki posledično vključuje participacijo v determiniranih pogojih, ki jih je sprejela skupnost. Različni tipi političnih skupnosti oblikujejo temu primerne različne oblike državljanstva. V okviru pluralizma so teoretiki ponudili koncept državljanstva, ki je v prvi vrsti osnovan na pravicah. Marshall razlikuje med tremi oblikami državljanskih pravic: civilnimi, političnimi in socialnimi pravicami. Pri tem je poudarek na enakosti, ki naj bi bila dosežena skozi omenjene pravice, saj so le-te glavni element t.i. države blaginje, ki naj bi tudi uspešno zagotavljala te pravice (do javnega izobraževanja, zdravstvenega varstva, zaščite nezaposlenih, upravičenost do pokojnin, itd.) vsem članom določene skupnosti. Prizadevanja države blaginje gredo v smeri doseganja ideala socialne pravičnosti na osnovi ustrezne in učinkovite redistribucije virov.

Državljanstvo (glej Lehning 1999: 6–10) torej ni zgolj legalni status, definiran s pravicami in dolžnostmi, temveč vključuje tudi pojem identitete, ki je izraz politične pripadnosti posameznika določeni skupnosti. Koncept državljanstva je sestavljen iz dveh bistvenih elementov, pravic in identitete oz. pripadnosti. Realizacija obeh je možna le v okviru geografsko določenega prostora (na kakšen način je ta prostor definiran za pojem državljanstva, ni pomembno), katerega razsežnosti so lahko večnivojske in lahko segajo od lokalne do t.i. kozmopolitske ravni, kar dejansko pomeni vključitev vseh prebivalcev sveta. Glavne teoretične razprave glede državljanstva potekajo med liberalno usmerjenimi teoretiki in komunitaristi. Liberalisti poudarjajo, da je identiteta stvar vsakega individuuma posebej, medtem ko komunitaristi v ospredje postavljajo identiteto, ki je določena s kulturnimi in etničnimi prvinami določene skupnosti. Kot navaja Lehning, gre pri tej teoretični dihotonomiji za nasprotje dveh vizij, ki se nanašata na samo realizacijo koncepta državljanstva: liberalni univerzalizem ali neliberalni partikularizem.

Vprašanje je, ali je možna rešitev te dileme v obliki neke sinteze med univerzalizmom na eni ter partikularizmom na drugi strani, pri tem pa bi morala upoštevati tudi vedno večjo družbeno-kulturno pluralnost in razdrobljenost sodobnega sveta. Na čem naj gradi tako široko zastavljeno državljanstvo (*a shared citizenship identity*), ki bo uspelo preseči nacionalna nasprotja? Habermas (v Lehning 1999: 8) ponudi rešitev v obliki konstitutivnega oz. ustavnega patriotizma (*constitutional patriotism*). Izhaja iz politične predpostavke, ki ni osnovana na nacionalni pripadnosti, temveč je definirana kot konstitutivna politična identiteta. Ta ni obremenjena z etničnimi in kulturnimi določili, ker izhaja iz prakse državljanov, da aktivno izvajajo civilne pravice. Skupna je politična kultura, ki ne pomeni, da državljanji uporabljajo isti jezik ter kulturne običaje, temveč se zavedajo, da so del multikulturne družbe. S tem ni zanikan etnični in kulturni pluralizem, temveč etnična opredelitev identitete. Normativna vsebina državljanstva torej ni omejena z določeno nacionalno identiteto oz. etnično pripadnostjo. Pojem etničnosti ima negativno konotacijo, ker izključuje možnost vključitve v neko etnično skupnost na osnovi politične volje in tako ne more biti podlaga t.i. koncepta skupnega državljanstva. Odgovorni pluralizem posledično zanika tako nujnost obstoja države kot tudi specifične politične kulture za doseganje t.i. *partikularno dobrega*. Demokratično pojmovanje državljanstva temelji na ločitvi »ethosa« in »demos« . Politična identiteta mora izhajati iz konstitutivnih načel kot splošno sprejetih načel delovanja znotraj politične kulture. Večja demokratizacija EU je po Habermasu (glej v Ward 2001: 78–9) možna skozi večjo vlogo Evropskega parlamenta in Evropskega sodišča. Demokratično Unijo bi bilo treba ustvariti skozi razvoj evropske javne sfere, ki bi morala temeljiti na osnovi konstitutivne lojalnosti, vzpostavljene na verigi pravic, enakih za vse državljanje, ne glede na okolje, iz katerega prihajajo. Habermasove ambicije v zvezi z državljanstvom so velike, saj poleg tega, da se zavzema za obliko postnacionalnega državljanstva, teži tudi k realizaciji skupnega dobrega.

Obstajajo različni koncepti državljanstva (glej Lehning 1999: 10–20). Za nadaljevanje naloge je relevantna opredelitev t.i. liberalno-demokratskega koncepta državljanstva. Rawls formulira liberalno-demokratsko teorijo državljanstva, ki ustreza družbi t.i. odgovornega pluralizma, značilnega za moderne demokratične družbe, ki odražajo javno sprejeto demokratično kulturo. Posamezniki znotraj liberalno-demokratskih družb oblikujejo dvojno identiteto, ki nastane kot posledica dveh različnih sfer delovanja in zaveze posameznika. Ena identiteta se izoblikuje znotraj sfere privatnega, ki temelji na posameznikovih življenjskih vrednotah in prioritetah. V tem primeru govorimo o neformalni oz. ne-institucionalizirani identiteti. Druga pa je javno sprejeta in institucionalno formirana identiteta, ki temelji na zakonski podlagi. Državljanji imajo torej privatno in politično oz. javno identiteto. Liberalno-demokratski koncept državljanstva pomeni, da so zagotovljeni enakovredni pogoji, ki omogočajo posameznikom svobodno izbiro privatne identitete brez predhodnih ideoloških omejitev. To je tudi

ugovor proti komunitarnemu stališču, ki izraža zahtevo, da mora politični red v prvi vrsti zadostiti skupnim interesom in zahtevam družbe, ki imajo prednost pred posameznikovo svobodno izbiro. Za razvoj liberalno-demokratskega državljanstva v ustavno-demokratskih družbah morajo biti po Rawlsu zagotovljeni štiri pogoji: spoštovanje zakonskih predpisov, zaščita osnovnih človekovih svoboščin (med drugim tudi pravica do svobodnega in neodvisnega združevanja), zaščita lastninskih pravic in splošno sprejetje večinskega pravila v procesu sprejemanja javnih politik. Prvi trije pogoji so ustavna določila, četrti pa poleg ustavnega vsebuje tudi demokratični vidik.

Pomemben element pri formiranju liberalno-demokratskega državljanstva je obstoj civilne družbe v obliki družbenega prostora med javnim (vladnim) in privatnim sektorjem. Civilno družbo sestavljajo svobodna združenja posameznikov ali družbenih skupin, za razliko od privatnega področja pa temelji na skupinsko artikuliranih interesih, ki so podlaga za aktivno poseganje v formalno družbeno strukturo. Temelji na načelu prostovoljnega sodelovanja.

7.1.1 Koncept evropskega državljanstva

Ko govorimo o državljanstvu, ki presega meje nacionalnega okolja, je treba razširiti liberalno-demokratski koncept državljanstva, ki je zastavljen na osnovi potreb nacionalne države. Za razvoj evropskega državljanstva je potreben ustrezen ustavni aspekt, ki omogoča zagotavljanje politične identitete, pravic ter ustreznih institucij za politično sodelovanje. Teoretične razprave poskušajo opredeliti povezavo med liberalno-demokratskim konceptom državljanstva ter t.i. idejo široko zastavljene državljanske identitete. V konceptualnem smislu je najbolj zanimiva ideja o posamezniku kot neposrednemu nosilcu evropskega državljanstva, ki omogoča pogoje za skupno sožitje različnih narodov, da lahko ti oblikujejo skupno usodo. To bi pomenilo napredek pri formaciji t.i. supranacionalnega patriotizma (glej Streeck v Lehning 1999: 37). Gre za pragmatični pristop, ki upošteva, da EU ni bila ustanovljena na podlagi splošno sprejete in priznane skupnostne identitete, temveč na politično-administrativnih odločitvah, sprejetih na podlagi skupnih interesov v mednarodni ekonomiji, ki so se odražali v štirih temeljnih svoboščinah (prosti pretok oseb, blaga, kapitala in storitev). V tem smislu lahko govorimo o ekonomskem državljanstvu na evropski ravni.

Pojem državljanstva, za katerega se zavzema Unija danes, je uvedla Maastrichtska pogodba in pomeni, da ima vsaka oseba, ki ima državljanstvo ene od držav članic EU, tudi državljanstvo Unije. Pri tem je treba poudariti, da Maastrichtska pogodba ne spreminja smeri razvoja EU, ki je bila načrtovana v začetni

fazi integracije. Gre za dopolnitev koncepta in novo uvedbo pojma EU državljanstva, ki poleg ekonomskega vidika vključuje tudi novo premiso, ki postaja čedalje pomembnejša na poti do bolj demokratične EU. Ta se nanaša na EU kot obliko države blaginje, ki bi temeljila na univerzalno sprejetih pravicah. S političnega stališča evropsko državljanstvo izgublja izključno ekonomski značaj, saj so državljani vedno bolj nosilci skupnostnih dejavnosti ter dinamičnega procesa izgradnje EU. Le-ta postaja vse pomembnejši akter v njihovem vsakdanjem življenju. Pomembno je dejstvo, da državljanstvo Unije ne pomeni dopolnitve ali celo zamenjave nacionalnega državljanstva, kar velja tudi obratno, saj tudi državljanstvo EU ne prevladuje nad nacionalnim. Ne gre za dvojno državljanstvo. Zagotavlja uživanje in varstvo pravic ter nalaga temeljne dolžnosti. Vse te določbe vsebujejo temeljne pogodbe EU. Vsak državljan EU naj bi imel pravice, ki jih določa dosedanja zakonodaja v skladu s Pogodbo o Ustavi za Evropo. Te pravice so³⁰:

- pravica do prostega gibanja in prebivanja na območju držav članic EU;
- aktivna in pasivna volilna pravica na volitvah v Evropski parlament in na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebiva posameznik pod enakimi pogoji kot državljani te države članice;
- pravica nasloviti peticijo na Evropski parlament;
- pravica do uživanja zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice EU pod enakimi pogoji kot državljan te države članice v primeru, da se nahaja na območju tretje države, v kateri njegova država nima predstavništva;
- pravica obrniti se na evropskega varuha človekovih pravic kot tudi na institucije EU ter posvetovalne organe, in to v maternem ali katerem koli uradnem jeziku EU in pravica do odgovora v istem jeziku.

Državljan EU imajo še vrsto drugih pravic, na primer pravico do obveščenosti in dostopa do dokumentov institucij, uradov ter agencij EU. Poleg omenjenih pravic bi bilo smiselno v okviru evropskega državljanstva, opredeljenega v osnutku Evropske ustave, navesti ugotovitve, ki jih je podal Renzo Imbeni (glej Irigray 2003: 101–3) v svojem Poročilu o državljanstvu Unije. V kontekstu naloge se mi zdi navedba njegovih ugotovitev smiselna, saj opredelijo pomen široko zastavljenega koncepta evropskega državljanstva za bolj demokratično ter legitimno Unijo. Njegovi glavni predlogi so:

- da državljanstvo Unije pridobi lastno avtonomijo v politično-institucionalnem okviru, predvidenem v evropski ustavi;

³⁰ Povzeto po <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/921-186/>

- da se sprejmejo naslednje pozitivne pravice, povezane s posameznikovo identiteto, utemeljeno na univerzalnih pravicah:
 - pravica do dela, enakih možnosti in človeka dostojnih življenjskih pogojev;
 - pravica do šolanja, kulture in usposabljanja za mlade;
 - pravica do zdravega okolja;
 - pravica do pravnega priznanja identitete pravnih subjektov, kot vodilo za uveljavitev načela enakosti in nediskriminacije vseh ljudi pred zakonom;
 - aktivna in pasivna volilno pravico na evropskih volitvah ne glede na to, v kateri državi članici ima državljan stalno prebivališče;
 - pravica do informiranosti o delu institucij EU, za zagotavljanje večje transparentnosti;
 - pravica do pritožbe pri varuhu človekovih pravic;
 - pravica do prostega pretoka delovne sile ne glede na poklic;
 - pravica do opravljanja javnih funkcij v vseh državah članicah;
 - pravica, da državljan tretjih držav, ki imajo zakonito prebivališče v Uniji, pod določenimi pogoji pridobijo njeno državljanstvo;
- da se ugoti potrebi po uvedbi skupnih predpisov, ki bodo šteli določene individualne pravice ob upoštevanju različnih tradicij in kulturnih posebnosti;
- v celoti spoštovati in ohraniti prakso o volilnih postopkih v Evropski parlament, itd.

V praksi ima koncept evropskega državljanstva pomembno vlogo, saj smo priča vse večjim razhajanjem v odnosu med nacionalnostjo in državljanstvom. Ravno tako se stopnjuje mobilnost prebivalstva znotraj Unije, kot tudi odnos do tretjih držav. V tem smislu je državljanstvo, ki se je uveljavilo v evropskih državah in je določeno po načelu *ius sanguinis*³¹ in *ius soli*³², ključnega pomena (Irigaray 2003: 106). Ureditev politike Unije, ki se nanaša na priseljevanje, je torej treba izvajati v skladu s temeljnimi pravicami in v izogibanju krivični diskriminaciji državljanov tretjih držav.

Dejstvo je, da državljanji Unije niso le gospodarski subjekti. Njihove pravice morajo biti definirane v skladu s pozitivnim pravom, ki omogoča takšne družbene odnose, ki temeljijo na medsebojnem priznavanju posameznikov kot individuumov. To so dejansko temeljne zahteve sodobne multikulturne družbe, ki jo predstavlja EU. Gre za realizacijo sožitja različnosti na osnovi pozitivno utemeljene državljske identitete oseb kot takih. Pravice je torej treba določiti v okviru nadnacionalnega

³¹ Pomeni državljanstvo, ki je določeno z državljanstvom staršev in ne rojstnega kraja.

³² Državljanstvo je določeno s krajem rojstva in ne državljanstvom staršev.

povezovanja, kjer razlike ne smejo voditi v poenostavljanje in enakost, temveč morajo biti upoštevane kot specifične značilnosti oz. prednosti EU kot multikulturne entitete.

7.2 Ustavna pogodba

Razlogov za sprejetje t.i. Evropske ustave oz. Pogodbe o Ustavi za Evropo³³ je več. Podpisana je bila 29. oktobra 2004 v Rimu in naj bi stopila v veljavo z ratifikacijo parlamentov oz. z referendumsko potrditvijo vseh držav članic Unije. To se ni zgodilo v Franciji in na Nizozemskem, kjer je bila pogodba zavrnjena na podlagi referendumske odločitve. Sprejetje ustave bi vsekakor pomenilo združitve številnih temeljnih ustanovitvenih aktov EU, njihovih sprememb in dopolnitev v en dokument. V tem smislu gre za pomembno spremembo, saj gre za enotno pogodbo in posledično tudi za odraz neke celovitosti, ki bi opredelila EU kot mednarodnopravno subjektiviteto. S tem bi se povečala preglednost delovanja, ki je nujen pogoj za bolj transparentno, učinkovito in demokratično EU. Sprejetje temeljnega dokumenta, ki bi predstavljal podlago za delovanje EU v prihodnosti, je bistvenega pomena tako za pridobitev javnega zaupanja kot tudi za povečanje demokratične legitimnosti Unije. Na samo besedilo Pogodbe sta bistveno vplivala ustanovitev Konvencije o prihodnosti Evrope, kjer je bil v širokem krogu pripravljen osnutek besedila in medvladna konferenca oktobra 2003, na kateri so se države članice intenzivno pogajala o dokončnem besedilu.

Poglabljanje integracije je poleg strukturnih premikov povečalo tudi zahteve in ambicije na področju nadnacionalnega političnega delovanja. Tako so se povečale težnje po jasni opredelitvi razmerja med nacionalnimi in nadnacionalnimi prvinami znotraj političnega sistema EU. V tem oziru Pogodba o Ustavi za Evropo vsebuje natančno razdelitev pristojnosti in poleg samih definicij navaja tudi področja izključne ali deljene pristojnosti. Strukturo Pogodbe sestavljajo štiri deli, ki obsegajo 448 členov. Prvi del opredeljuje EU, njene cilje, vrednote, pristojnosti, postopke odločanja in institucije. Drugi del predstavlja »Listina o temeljnih človekovih pravicah«, katere vključitev prinaša pozitivni doprinos, saj omogoča varovanje določenih pravic in svoboščin državljanov v odnosu do institucij EU, ki sprejemajo zakonodajo in držav članic, ki jo nato izvajajo. Tretji del opisuje politike in delovanje Unije, četrti del pa sestavljajo predvsem določbe, ki med drugim vsebujejo tudi postopke za sprejem Ustavne pogodbe.

³³ V praksi prihaja do različnih poimenovanj (Evropska ustava, ustavna pogodba, pogodba EU, itd.). Uradno ime je Pogodba o Ustavi za Evropo. Dejansko gre za dvojno naravo same EU. Pogodba o Ustavi za Evropo je mednarodnopravna pogodba. V tem smislu gre za pogodbo oz. sporazum med državami podpisnicami, ki je zanje zavezujoč. V tem kontekstu je raba beseda *ustava* zgolj simbolične narave. Po drugi strani pa pomeni pogodba tudi sprejem Ustave za EU v smislu ustavne materije, ki je zavezujoča za EU kot mednarodno organizacijo posebne narave.

Sprejetje Evropske ustave bi bistveno pripomoglo ustvariti homogen pravni okvir, izhajajoč iz heterogenosti sedanjega stanja. Pri tem morajo biti skupnostni postopki odločanja usklajeni z medvladnimi. Za institucionalno ravnotežje in nadaljnji razvoj na nadnacionalni ravni bi bilo sprejetje ustave pomemben korak naprej, ki bi dejansko zmanjšal demokratični deficit. Ta je med drugim tudi posledica pomanjkljive ustavne ureditve na evropskem nivoju, ki je pripeljala do sedanjega stanja pomanjkanja transparentnosti in demokratične odgovornosti.

7.3 »Drugorazrednost« evropskih volitev

Debata okoli demokratičnega deficita in EU je osredotočena na povečanje uspešnosti, učinkovitosti, transparentnosti in odgovornosti politik, sprejetih na evropski ravni. Vendar pa je demokracija več kot le politični rezultat v interesu državljanov. Demokratično urejena družba je sposobna ponuditi volivcem, da lahko izberejo med različnimi političnimi elitami, ki se potegujejo za oblast z lastnim programom, opredeljenim do aktualnih javnih politik (Hix 2003). Politični boj spodbuja k promoviranju politične debate, deliberacije, napredka in posledično tudi možnih političnih sprememb. Problem EU je, da nima izoblikovanega sistema političnega tekmovanja na supranacionalnem nivoju, ki bi utelešal boj za oblast. Politike EU so v tem smislu predvsem regulativne narave in so ukvarjajo pretežno z ekonomsko-gospodarskimi rezultati. Poleg tega jih je zelo težko spremeniti, ker je politični sistem uravnotežen z mnogimi t.i. veto akterji (*multiple veto-players*), ki nadzorujejo proces sprejemanja političnih odločitev. Središčni položaj EU politik na dolgi rok ne vodi v napredek in nujne spremembe. Brez formacije pravega političnega tekmovanja se demokracija ne more razvijati ter ustvarjati pogoje za razvoj različnih političnih identitet. V političnem kontekstu EU se evropska demokratična identiteta ne more vzpostaviti na podlagi vseevropskega naroda, temveč le skozi prakso pristnega in demokratičnega političnega tekmovanja za prevzem politične oblasti na evropski ravni. Standardna vizija demokratičnega deficita je vse preveč obremenjena s političnimi rezultati ter izvajanjem nadzora nad delovanjem parlamentarnih sistemov na domači ravni na eni in izvršilnim sistemom vladanja na ravni Unije na drugi strani.

Kot že omenjeno, ima EU dve pomembni središči sprejemanja političnih odločitev (Kymlicka 2005: 443–4). Proces sprejemanja odločitev poteka v Evropskem parlamentu, ki je neposredno izvoljeni organ s strani prebivalcev EU, ter v Svetu EU in Evropski komisiji, ki sta sestavljena iz nacionalnih predstavnikov vlad držav članic, izvoljenih na volitvah v posameznih državah članicah. Vendar se v razpravah o demokratičnosti in njenem primanjkljaju na ravni političnega sistema EU v ospredje postavlja predvsem Evropski parlament, ki je edina evropska institucija, neposredno povezana z

državljeni. Povečanje vpliva Parlamenta bi pomenilo neposredno zmanjšanje vpliva nacionalnih vlad na politične rezultate.

Volitve v Evropski parlament veljajo za drugorazredne predvsem zaradi pomanjkanja vsesplošnega zavedanja večine državljanov glede pomembnosti številnih političnih odločitev, sprejetih na ravni Unije. Posledica je nizka volilna udeležba na evropskih volitvah. Razloge (glej Schmitt v Krašovec 2005: 57–8) za takšen odnos volilnih upravičencev gre iskati v pomanjkljivem strankarskem sistemu na evropski ravni, kjer manjkajo prave politične stranke oz. elite. Pri tem je bistvenega pomena pravo strankarsko tekmovanje. Drugi razlog je sama institucionalna organiziranost EU, kjer vladata dva t.i. nestrankska organa (Svet EU in Komisija) ter strankarsko opredeljen Parlament, v katerem zlasti v volilnih kampanjah prevladuje vpliv nacionalnih strank v primerjavi z evropskimi. Glavne posledice takšnega stanja vidi Schmitt v pomanjkanju politične personifikacije na evropski ravni ter nizki vsesplošni izpostavljenosti volitev v Evropski parlament, kar posledično slabi strukturo evropskih strank.

8. ZAKLJUČEK

Kontekst evropske politike, v katerem nastaja demokratični deficit, je povezan z dejstvom, da EU primanjkuje demokratične legitimnosti, ki bi vključevala popolno participacijo državljanov na evropski ravni, saj le-ti v glavnem identificirajo lastne politične pravice v okviru nacionalne države. V primerjavi z nacionalnim okoljem skoraj ne moremo govoriti o legitimnosti neposrednega demokratičnega procesa v EU. Lahko bi rekli, da gre za pomanjkanje začetnega »*inputa*« demokratične legitimnosti v političnem procesu v primerjavi z vidnimi rezultati na področju mednarodnih ekonomskih prizadevanj, saj kljub povečani zmožnosti držav članic za kolektivno redistribucijo resursov ne moremo upravičiti demokratičnega vladanja na supranacionalni ravni, ki ne vključuje sodelovanja državljanov. Vladanje na ravni EU trpi zaradi slabo razvite infrastrukture legitimacijskega vnosa v proces sprejemanja politik, saj je proces vnosa (*input*), ki je sestavljen iz avtentično izraženih preferenc volivcev, ločen od nastanka končnih rezultatov (*output*). Osrednji problem evropske demokracije mora biti tako razumljen v sferi povečanja politične participacije in sodelovanja, ki združuje individualne interese v skupni politični interes večnacionalne integracije.

Sredi različnih prizadevanj za vzpostavitev skupne politične identitete, ki bi temeljila na demokratičnih načelih, so bistvenega pomena temeljne demokratične državljanske svoboščine, ki šele oblikujejo podlago za določeno obliko identifikacije. Takšen poskus na ravni EU je ratifikacija Ustavne pogodbe, ki je bila zavrnjena s strani starih članic ustanoviteljic EU (Francija, Nizozemska). Ta neuspeli poskus je omajal enotnost med državami članicami. Nemčija, ki je s 1. januarjem 2007 prevzela polletno predsedovanje Svetu EU, bo ponovno poskusila oživiti ter v ospredje postaviti politično poslanstvo in demokratične vrednote Unije. V ustavi razširjene EU je treba ponovno opredeliti človekove pravice, ki ne bodo temeljile na podrejanju nacionalnim in nadvladavim političnim oblastem, temveč bodo predstavljale zaščito pred obema. Gre za razmislek o novi obliki državljanstva v razširjeni skupnosti različnih narodov, kultur, navad, običajev. Državljanstvo lahko v tej smeri veliko pripomore k izgradnji vseevropske identitete, ki je bila v primerjavi z dosedanjim poudarkom na gospodarskih in tržno usmerjenih prioritetah do nedavnega manj pomemben cilj EU.

Priča smo konceptualnim težavam, ki se pojavljajo pri poskusih karakterizacije EU. Različne teoretične koncepte lahko v grobem razdelimo v dve teoretični veji, sestavljeni iz različnih teorij, katerim so skupne določene izhodiščne predpostavke. Na eni strani se razvijajo teorije, ki predpostavljajo, da je EU še nerazvita federacija, ki si prizadeva za popolno demokratizacijo institucij. Federalizem spada v to

družino integracijskih teorij, kamor lahko prištejemo tudi teorijo neofunkcionalizma in teorijo ekonomskega determinizma. Neofunkcionalisti trdijo, da je EU unikatna entiteta in kot taka potrebuje lastno razlago. Je več kot zgolj mednarodna organizacija, kar lahko sklepamo na osnovi obstoječih odnosov in relacij med državami članicami, obstoja sofisticiranih institucij in razvitih političnih aren, pojava supranacionalizma ter visokih kompetenc. Unija naj bi bila vse bolj odraz supranacionalnih elementov, kjer države članice izgubljajo svoj vpliv in položaj. Na drugi strani se razvijajo t.i. teorije mednarodnih relacij, katere imajo kljub različnosti nekatere skupne predpostavke. Trdijo, da je EU dejansko bolj razvita od ostalih mednarodnih organizacij, vendar ne unikatna. Ne definirajo natančno prihodnje usmeritve in razvoja Unije, ampak puščajo odprte različne variante, med katerimi sprejemajo tudi možnost, da se EU kot integracija ne bo obdržala. Kljub temu, da je EU kompleksen sistem, še vedno temelji na državah članicah, ki so glavni akterji v političnem procesu. Ne pripisujejo prevelikega pomena t.i. supranacionalnim elementom, ki naj bi predstavljali interesno-politično areno nadnacionalnosti. Večji je poudarek na intergovernmentalizmu, ki naj bi se v prihodnosti še okrepil. Ravno tako ne sprejemajo očitkov glede demokratizacije EU kot celote in poudarjajo pomembnost vloge držav članic.

Če povzamemo, lahko pojav demokratičnega deficita v evropskem okolju obravnavamo skozi dve različni perspektivi. Na eni strani imamo institucionalno perspektivo, ki se nanaša na vzpostavitev demokratičnega razmerja moči in pristojnosti med evropskimi institucijami ter tistimi na nacionalni ravni. Na drugi strani pa je zelo pomembna tudi družbeno-psihološka perspektiva, ki opozarja na demokratični deficit kot posledico odsotnosti t.i. vseevropskega demosa, torej politično organizirane skupnosti državljanov. V tem oziru lahko govorimo o problemu identitete, ki nastane kot posledica pomanjkanja ključnih povezovalnih in identifikacijskih faktorjev. Kljub številnim reformam in prizadevanjem na obeh področjih (institucionalne reforme in prizadevanja za sprejetje Ustave), ne moremo trditi, da glede prihodnosti EU obstajajo konsenzualno sprejete politične smernice.

Navsezadnje se tudi ne moremo strinjati s trditvijo, da je EU oblika nove entitete, ki je nadomestila države članice, saj ostajajo le-te najpomembnejši akterji in sestavni elementi evropske integracije, ki so predstavljene ter zastopane v institucijah EU. Menim, da bodo države članice tudi v prihodnosti ostale pomembni akterji v evropskem političnem prostoru, kar pomeni, da se bo verjetno povečala tudi kompleksnost odnosa med državami članicami in Unijo. Strinjam se z zagovorniki federacije in integracijskih teorij, ki verjamejo, da je EU več kot le skupek držav, saj bi lahko rekli, da le-ta vseskozi vztrajno razvija svojo lastno noto političnega združevanja. Ta nota se odraža zlasti skozi avtonomni razvoj in proces sodelovanja, ki je viden v posebnem institucionalnem ustroju integracije. Vsekakor smo

priča eroziji jasnega ločevanja med t.i. »domačimi« in »zunanjsimi« dejavniki v odnosu med državami članicami in EU. Kljub zagovornikom t.i. realističnih teorij, ki predvidevajo, da bodo nacionalne vlade ostale dominantni akterji znotraj EU in bodo ostale jasno ločene od nje, lahko dejansko samo ugibamo, v katero smer se bo EU razvijala v prihodnosti.

9. LITERATURA IN VIRI

1. Beetham, David in Lord, Christopher (1998): *Legitimacy and the EU*. London in New York: Longman.
2. Bibič, Adolf (1997): *Kaj je politika? Kompendij sodobnih teorij politike*. Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
3. Brglez, Milan in Zajc, Drago (2004): *Globalizacija in vloga malih držav: Slovenija v procesih globalizacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bučar, Bojko in Brinar, Irena (2003): Predlog ustavne pogodbe o Evropski Uniji – revolucija ali status quo ante? *Teorija in praksa* 40(3), 405–425.
5. Bučar, France (1998): Demokracija in kriza naših ustavnih institucij. Ljubljana: *Nova revija*.
6. Chrysochoou, Dimitris N. (2005): EU democracy and the democratic deficit: v Michelle Cini (ur.): *European Union Politics*. Oxford University Press.
7. Cruz, Joana (2004): Democracy and the European Commission. London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief30.pdf> (15. januar 2007).
8. Donnelly, Brendan (2005): No European Constitution, no European flexibility? London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief14.pdf> (15. januar 2007).
9. Donnelly, Brendan in Hoffmann, Lars (2004): The Role of National Parliaments in the European Union. London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief3.pdf> (15. januar 2007).
10. Donnelly, Brendan in Rub, Ulrike (2003): In the Europe's defence? London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief2.pdf> (15. januar 2007).
11. Donnelly, Brendan in Rub, Ulrike (2004): Legitimacy and the European Union. London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief4.pdf> (15. januar 2007).
12. Eriksen, Erik Oddvar in Fossum, John Erik (1999): *The European Union and Post-national Integration*.
Dostopno na http://www.arena.uio.no/publications/working-papers1999/papers/99_09.xml (15. januar 2007).

13. Eriksen, Erik Oddvar (2006): Deliberation and the problem of democratic legitimacy in the EU (Are the working agreements the most that can be expected?). *Arena Working papers 2006 št. 8*. Dostopno na http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2006/papers/wp06_08.pdf (15. januar 2007).
14. Fink Hafner, Danica – ur., av. (2004): *Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Fink Hafner, Danica in Lajh, Damjan (2005): *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Finley, Moses I. (1999): *Antična in moderna demokracija*. Ljubljana: Krtina.
17. Follesdal, Andreas in Hix, Simon (2005): Why There is a Democratic deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *European Governance Papers (EUROGOV) št. C-05-02..* Dostopno na <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf> (20. januar 2007).
18. Held, David (1989): *Modeli demokracije*. Ljubljana: Knjižna zbirka krt, 63.
19. Hardt, Michael in Negri, Antonio (2005): Multituda: vojna in demokracija v času imperija. Ljubljana: *Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo*, III(5).
20. Hix, Simon (2003): *The End of Democracy in Europe?* Dostopno na http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf (26. januar 2007).
21. Irigaray, Luce (2003): *Demokracija se začne v dvoje*. Ljubljana. Zbirka Civitas.
22. Krašovec, Alenka (2005): *Volitve v Evropski parlament: Res drugorazredne volitve?*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Kymlicka, Will (2000/2005): *Sodobna politična filozofija. Uvod*. Ljubljana: Založba Krtina.
24. Lane, Jan-Erik (2002): *Democracy in the European Union: what is the Democratic Deficit?* Dostopno na www.spp.nus.eud.sg/docs/wp/wp20.pdf (14. januar 2007).
25. Lehning, Percy B. (1999): *European Citizenship: Towards a European Identity?* Dostopno na <http://uw-madison-ces.org/papers/lehning.pdf> (15. januar 2007).
26. Lord, Christopher (2000): *Legitimacy, Democracy and the EU: when abstract questions become practical policy problems*. Dostopno na www.one-europe.ac.uk/pdf/P3Lord.PDF (30. januar 2007).
27. Lukšič, Igor (1991): *Demokracija v pluralni družbi?: preverjanje veljavnosti konsociativne teorije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
28. Newman, Michael (1996/ 1997): *Democracy, Sovereignty and the European Union*. London: Hurst & Company.

29. Pikalo, Jernej (2003): *Neoliberalna globalizacija in država*. Ljubljana: Založba Sophia.
30. *Poslovni vodnik po evropskih institucijah* (2003). Ljubljana: Gospodarska zbornica Slovenije. Oddelek za evropske zadeve.
31. Rizman, Rudi (1995): Nacionalna država, nacionalne manjšine in združena evropa. V *Zbornik Meje demokracije: refleksije prehoda v demokracijo*. Ljubljana: Liberalna akademija, društvo za preučevanje politične demokracije in liberalizma.
32. Smith, Julie (2005): Democracy and legitimacy in the European Union. London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief16.pdf> (16. januar 2007).
33. Tomšič, Matevž (2002): *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Sodobna družba, Znanstveno in publicistično središče Ljubljana.
34. Venišnik, Vojko (2002): *Stranka evropskih socialdemokratov in razvoj Evropske unije*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
35. Wagner, Markus (2006): National Parliaments and the Democratic Control in the EU. London: *The Federal Trust, European Policy Brief*.
Dostopno na <http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/PolicyBrief29.pdf> (15. januar 2007).
36. Ward, David (2001): The Democratic deficit and the European Union communication policy: an evaluation of the commission's approach to broadcasting. V: *Javnost. Vol. 8, no. 1* (2001).
37. Weiler, Joseph H. H., Haltern, Ulrich in Mayer, Franz (1995): *European Democracy and Its Critique – Five Uneasy Pieces*.
Dostopno na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9501ind.html> (14. februar 2007).

INTERNETNE STRANI:

1. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo. Dostopno na http://europa.eu/constitution/sl/1stoc1_sl.htm (7. februar 2007).
2. Arena. Centre for European Studies. University of Oslo. Dostopno na <http://www.arena.uio.no> (20. december 2006).
3. Urad Vlade RS za komuniciranje. *Evropske institucije*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/623-156/> (20. december 2006).
4. Wikipedia: »Evropski parlament«. Dostopno na http://sl.wikipedia.org/wiki/Evropski_parlament (20. december 2006).
5. Europa. Institucije in drugi organi Evropske Unije: *Kako EU odloča?* Dostopno na http://europa.eu/institutions/decision-making/index_sl.htm (12. januar 2007).

6. Evropski parlament. *News room: zavzemanje za temeljne pravice*. Dostopno na <http://www.europarl.europa.eu/highlights/sl/403.html> (12. januar 2007).
7. The Foreign Policy Centre. *Articles: Linking National Politics to Europe*. Dostopno na <http://fpc.org.uk/articles/176> (2. februar 2007).
8. Urad Vlade RS za komuniciranje. »*Delovanje EU: Ustava – Kaj je Konvencija?*« Dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/o-konvenciji/> (14. februar 2007).
9. European Commission. *Public Opinion Analysis: Eurobarometer*. Dostopno na http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (15. februar 2007).
10. The Council Presidency: *Germany 2007 – Presidency of the European Union* Dostopno na <http://www.eu2007.de/en/> (15. februar 2007).
11. Urad Vlade RS za komuniciranje. *Evropomočnik: Evropska ustava*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/evropomocnik/question/921-186/> (20. februar 2007).
12. Evropa. Evropska komisija: *Evropsko državljanstvo (Evropska Unija)*. Dostopno na <http://ec.europa.eu/youreurope/nav/sl/citizens/citizenship/citizenship/index.html> (20. februar 2007).
13. Urad Vlade RS za komuniciranje. *Dokumenti in pravni red*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/dokumenti/> (20. februar 2007).

PUBLIKACIJE CENTRA EVROPE:

- Informacijski center Delegacije evropske komisije v Sloveniji (2003): *Evropska unija na kratko*. Ljubljana. Center Evropa.
- *Slovenija in Evropska unija* (2004): Ljubljana. Center Evropa.

DRUGE PUBLIKACIJE:

- *Kaj prinaša Evropska ustava?* (2005). Ljubljana: Urad Vlad RS za informiranje.
- Zbirka *Evropska unija: Temeljni akti Evropskih skupnosti. Amsterdamska pogodba in prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe*. (2002) Ljubljana: *Uradni list Republike Slovenije*.