

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Vinković

Razvoj Evropske unije in vprašanje »demokratskega primanjkljaja« v njenem
delovanju

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tina Vinković

Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler

Somentor: izr. prof. dr. Jernej Pikalo

Razvoj Evropske unije in vprašanje »demokracijskega primanjkljaja« v njenem
delovanju

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Razvoj Evropske unije in vprašanje »demokratskega primanjkljaja« v njenem delovanju

Ta dokument ocenjuje demokratski primanjkljaj v razvoju Evropske unije in primerja demokratske prvine ob upoštevanju Lizbonske pogodbe in demokratskih teorij, ki predstavljajo orodje za merjenje demokratske vdelovanju institucij Evropske unije. Po obrazložitvi osnovnih pojmov sledi podrobna opredelitev deliberativne in predstavniške demokratske teorije v povezavi z delovanjem Evropskega parlamenta. Zaradi preverjanja hipotez ima diplomatska naloga poudarek na spremembah v razmerju med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe. Na podlagi deliberativnih in predstavniških značilnosti Lizbonske pogodbe ocenjujem delovanje Evropske Unije in njenih predstavniških teles. Rezultati analize kažejo, da se vloga Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov krepi, kar pomeni, da je Evropska Unija na pravi poti k nadaljnji demokratizaciji. Potreben je čas, da se Evropska unija v institucionalnem in ideološkem smislu utrdi, razvije evropsko politično kulturo in se vtisne v zavest evropskih državljanov.

Ključne besede: deliberativna teorija, demokratski primanjkljaj, Evropski parlament, Lizbonska pogodba, predstavniška teorija.

Development of European Union and the question of »democratic deficit« in its action

This paper assesses the democratic deficit of the development of the European Union, and compares democratic elements through the Treaty of Lisbon and democratic theories, which represent a tool to a measure-functioning of the democratic institutions of the European Union. The explanation of the basic concepts leads to detailed definition of deliberative and representative democratic theory in connection with the European Parliament. In order to verify my hypotheses, I have focused on the on-changes in the relationship between the European Parliament and national parliaments before and after, and on the enforcement of the Treaty of Lisbon. On the basis of deliberative and representative features of the Treaty of Lisbon, I have assessed the functioning of the European Union and its representative bodies. The results of the analysis indicate that the role of the European Parliament and national parliaments are strengthening which means that European Union is on the right path towards further democratization. However, a longer period of time will be required for the European Union, in the institutional and ideological sense, to consolidate and develop the European political culture that is embedded in the mentality of the European citizens.

Keywords: deliberative theory, democratic deficit, the European Parliament, the Treaty of Lisbon, the representative theory.

KAZALO

1 UVOD	7
2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKE NALOGE	7
2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PREUČEVANJA.....	8
2.2 OPREDELITEV HIPOTEZ, STRUKTURA ANALIZE IN UPORABLJENA METODOLOGIJA	11
3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	14
3.1 DEMOKRACIJA.....	14
3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR EU.....	15
3.3 TEMELJNA NAČELA DELOVANJA EU.....	16
3.4 DEMOKRATIČNE SESTAVINE ES/EU V TEMELJNIH POGODBAH	17
4 TEORIJE EVROPSKE INTEGRACIJE IN DEMOKRACIJE	20
4.1 DELIBERATIVNA DEMOKRACIJA.....	20
4.2 PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA.....	22
4.3 PREDSTAVITEV TREH MODELOV ZA DEMOKRACIJO EU.....	23
4.4 PRIMERJAVA MED DELIBERATIVNO IN PREDSTAVNIŠKO DEMOKRACIJO.....	25
5 EVROPSKI PARLAMENT	26
5.1 DELOVANJE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN EVROVOLITVE.....	27
5.2 EVROPSKI PARLAMENT IN DELIBERATIVNA DEMOKRACIJA	30
5.3 EVROPSKI PARLAMENT IN PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA.....	32
5.4 PREDSTAVNIŠTVO INTERESNIH DRUŽBENIH SKUPIN IN REGIJ.....	35
5.5 RAZMERJE MED EVROPSKIM PARLAMENTOM IN PARLAMENTI DRŽAV ČLANIC.....	36
6 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ EU	40
7 REFORMIRANJE EU V SMERI DEMOKRATIZACIJE	44
7.1 LIZBONSKA POGODBA - KORAK V SMERI ZMANJŠANJA DEMOKRATIČNEGA PRIMANJKLJAJA?.....	45
7.2 LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EVROPSKE UNIJE.....	47
7.3 REFORMA EVROPSKEGA PARLAMENTA	49
7.4 SPREMENJENA RAZMERJA MED EVROPSKIM PARLAMENTOM IN PARLAMENTI DRŽAV ČLANIC	51

8 PREVERJANJE HIPOTEZ	55
9 SKLEP	58
10 LITERATURA	62

UPORABLJENE KRATICE

COSAC	Konferenca parlamentarnih odborov za evropske zadeve
ECB	Evropska centralna banka
EESO	Evropski ekonomsko-socialni odbor
EU	Evropska unija
PEU	Pogodba o Evropski uniji

1 UVOD

»Demokracija je dobra. To pravim zato, ker so drugi sistemi še slabši« (Jawaharial Nehru, 1889–1964, indijski državnik in prvi predsednik indijske vlade) (Bezjak 2010, 3).

V današnji Evropi je zmagala demokracija, brez alternative, in je sprejeta kot edina možna oblika vladanja. V zadnjih desetletjih razvoja evropskih demokratičnih političnih sistemov se je vzpostavil sistem organov, ki ne deluje le na nacionalni ravni, temveč tudi na nadnacionalni in medvladni ravni. Najbolj izrazit primer novih institucionalnih struktur je zagotovo Evropska unija, ki je razvila edinstven upravni in politični aparat. Z ene strani ga lahko primerjamo z federacijami in konfederacijami po svetu, z druge strani pa je očitno, da evropski integracijski projekt vsebuje nove sestavine meddržavnega sodelovanja, ki jih težko primerjamo s sestavinami drugih organizacij mednarodne skupnosti.

V času študija sem se spraševala o naravi Evropskega parlamenta, tj. predstavniški instituciji Evropske unije, saj je mnogokrat omenjen v strokovni literaturi o evropski demokraciji. Nekateri teoretiki menijo, da je Evropski parlament glavni »krivec« za demokratični primanjkljaj v Evropski uniji (Warleigh 2003, 77). S to trditvijo se ne morem povsem strinjati, saj je Evropski parlament edino institucionalno telo, ki je neposredno izvoljeno s strani evropskih državljanov in ima status demokratično izvoljenega legitimnega organa Evropske unije. Nestrinjanje z Warleightom me je spodbudilo, da preverim, kaj pravijo drugi razpravljavci, ki se ukvarjajo z demokratičnimi teorijami v okviru Evropske Unije.

Raziskovalni problem tega dokumenta izhaja iz različnih hipotetičnih vprašanj. Kakšni so standardi demokracije za tvorbo kot je EU? Kako ustvariti boljše oziroma bolj demokratično EU? Ali se EU lahko približa svojim državljanom in tako postane bolj demokratična? Na vsa ta vprašanja bom skušala odgovoriti tekom naloge.

2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKE NALOGE

2.1 OPREDELITEV PREDMETA IN CILJEV PREUČEVANJA

Na začetku naj pojasnimo besedi *Evropa* oziroma *evropski*, da bo bralec razumel moje sporočilo. Samostalnik *Evropa* in pridevnik *evropski* uporabljam v pomenski navezavi na Evropsko unijo in ne v pomenu geografske opredelitve. S takšnim označevanjem nimam namena deliti države evropskega kontinenta na evropske in neevropske, temveč le poenostaviti imenovanje Evropske unije (nadalje EU ali Unija) in vse, kar je povezano z njo. Vprašanje, zakaj so nekatere države evropskega kontinenta članice EU, druge pa ne, ni relevantno za analizo delovanja Evropskega parlamenta, zato nadaljnje razprave na to temo ne bo.

Poznavalci evropskih integracij niso enotnega mnenja glede vprašanj, ali je evropski politični sistem demokratičen, ali evropski institucionalni sistem trpi za demokratičnim primanjkljajem oz. kako reformirati EU, da bo njen razvoj zadovoljil evropske demokratične standarde. Je pomembno, da EU izpolnjuje demokratične kriterije? Odgovor je da, ker je demokracija omenjena v vseh temeljnih pogodbah EU in predstavlja evropsko kulturo, zgodovino in tradicijo. Tudi strokovna literatura o evropskih študijah teoretizira o demokraciji v EU. Nekatera mnenja bom na kratko predstavila v nadaljevanju.

Giandomenico Majone je eden od predstavnikov teze, da demokratični primanjkljaj v EU ni relevanten. Ne vidi potrebe, da bi ekonomska integracija vodila v politično integracijo, in meni, da standardi legitimnosti izvirajoč iz parlamentarnih demokracij niso vedno uporabni v evropskem nadsacionalnem kontekstu. Dokler se večina volivcev in njihovi izvoljeni predstavniki ne navdušujejo nad idejo evropske federacije, hkrati pa podpirajo evropsko ekonomsko integracijo, ne moremo pričakovati izvajanja demokratične parlamentarne prakse. Torej je demokratični primanjkljaj v EU demokratično opravičen, pojasnjuje Majone (1998, 7).

Danes je EU več kot le ekonomska integracija, menita Eriksen in Fossum (2008, 8). Argument, da je demokracija pomembna le, če se EU razvija federativno ali medvladno, ne vzdrži. Evropska komisija, ki poleg Sveta Evropske unije in Evropskega parlamenta predstavlja zakonodajni in izvršni institucionalni steber EU, je v uradnem dokumentu zapisala:

Evropska unija se spreminja. Svoje pristojnosti širi na nadnacionalno zunanjo in obrambno politiko, na vprašanje migracij in boj proti organiziranemu kriminalu. Reforme so potrebne zaradi širitve EU na vedno večje število držav članic. Ni več pomemben le evropski trg in trgovinska politika. Legitimnost EU je danes odvisna od želje po sodelovanju (White Paper on European Governance 2001, 11).

Naslednji argument, podoben Majonovem, pravi, da nedemokratske strukture lahko delujejo znotraj sistema demokratičnih struktur v primeru, če bi se EU razvijala pod popolno kontrolo držav članic. Lord nadalje razlaga, da integracijski proces spreminja nacionalne demokracije in njihovo avtoriteto na način, da je legitimacija Unije nemogoča (Lord 2004, 16). Tretji, bolj splošni vidik zagovarja tezo, da je EU v fazi razvoja in kaže višjo stopnjo demokratičnosti kot katerakoli država članica (Lord 2004, 76). Razvojni proces EU se je začel s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1951. Ustanovna pogodba je bila podpisana s strani držav¹, ki niso bile osnovane na demokratičnih temeljih, pač pa so demokratični procesi sledili kasneje.

Warleigh meni, da se Evropski parlament največkrat povezuje z demokracijo v EU, ker parlamentarno telo predstavlja klasično sestavino demokracije. Volitve v Evropski parlament ali skrajšano evrovolitve se spopadajo z nizko volilno udeležbo, zato je Evropski parlament pogosta tarča kritik, kadar je govora o demokratičnem primanjkljaju. Nacionalne vlade si že nekaj časa belijo glavo z vprašanjem, kako vzpostaviti tesnejše sodelovanje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti ter s tem EU približati državljanom držav članic (2003, 85). Nekateri EU

¹ Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska so ustanovne članice Evropske skupnosti za premog in jeklo (1951). Kasneje so pristopile še: Danska, Irska, Združeno kraljestvo (1973), Grčija (1981), Španija in Portugalska (1986), Avstrija, Finska, Švedska (1995), Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška, Slovenija (2004) ter Bolgarija in Romunija (2007) (Europa - portal Evropske unije 2011b).

označujejo kot primer postparlamentarnega vladanja, kjer parlament ne opravlja klasičnih nalog in funkcij reprezentativnega telesa. Kljub temu sistem deluje demokratično (Andersen in Burns v Warleigh 2003, 2).

Strinjam se s trditvijo, da Evropski parlament ne deluje v klasičnem parlamentarnem smislu, temveč je kot nadnacionalna institucija prevzel nove prvine delovanja. Z vsako novo reformno pogodbo, ratificirano s strani držav članic, Evropski parlament pridobiva na zakonodajni moči. Menim, da so institucije Unije še vedno v razvoju in obdobju tranzicije. Potreben je čas, da se EU v institucionalnem in ideološkem smislu utrdi, razvije politično kulturo in se ozavešči v glavah evropskih državljanov.

Po zgoraj opisanem je razvidno, da je mnenj o evropskem političnem sistemu veliko in je težko razbrati, ali je EU medvladna ali nadnacionalna tvorba. Razlogi tičijo v kompleksnosti in konstantni transformaciji karakteristik evropske integracije. EU je unija nacionalnih držav, vendar pa je politično odločanje EU organizirano na višji ravni, ki vključuje regionalne, medvladne in nadnacionalne akterje. Na tem mestu se poraja vprašanje, kdo vodi evropsko politiko. Državljeni, njihovi izvoljeni predstavniki, različne interesne skupine, ministri, predsedniki vlad ali kdo drug?

Glede na zastavljena vprašanja, predstavljene karakteristike in dejstvo, da ne obstaja jasna in enotna definicija, kaj EU pravzaprav je, je težje definirati značilnosti Unije. Kako se lahko izognem motni in nejasni definiciji EU entitete in njene demokratične zgradbe? S kakšnimi izzivi se spopada na področju demokratičnega razvoja institucionalnega okvira? S pomočjo postavljenih hipotez bo analiza naloge tekla v smeri dveh relacij, to sta razmerje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti ter proučevanje razvoja parlamentarizma in demokracije v EU.

Institucije, ki so v literaturi pogosto označene kot institucionalni trikotnik EU (Evropska komisija, Svet EU in Evropski parlament), se med seboj dopolnjujejo ter povezujejo nacionalne države v demokratično skupnost. Pa vendarle je Evropski parlament vreden posebne obravnave, saj kot parlamentarni organ varuje in ščiti spoštovanje demokratičnih načel ter postaja vedno močnejši akter v razvoju evropskih integracij. Zato sem oblikovala hipoteze, ki se nanašajo na Evropski parlament.

2.2 OPREDELITEV HIPOTEZ, STRUKTURA ANALIZE IN UPORABLJENA METODOLOGIJA

Hipoteze se glasijo:

H1: Evropski parlament ni edino zakonodajno telo pri sprejemanju odločitev v Evropski uniji.

H2: Odnos med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti ni v skladu z načelom subsidiarnosti.

H3: Evropski parlament se približuje vlogi zakonodajalca, primerljivi z vlogo parlamentov v parlamentarnih republikah.

Glede na zastavljene hipoteze sem diplomsko nalogo razdelila na dva dela, teoretskega in analitičnega. Teoretsko poglavje *Opredelitev temeljnih pojmov* sem razdelila na štiri podpoglavja in definirala osnovne pojme, kot sta demokracija in institucije EU. V poglavju *Teorije evropske integracije in demokracije* se posvečam vprašanju demokracije v EU s pomočjo avtorjev, ki se ukvarjajo z deliberativno in predstavniško demokracijo. Poglavje *Evropski parlament* je razdeljen na pet podpoglavij, ki vsebinsko zajemajo delovanje Evropskega parlamenta in evrovolitve, Evropski parlament v predstavniški ter deliberativni demokraciji in Predstavništvo interesnih družbenih skupin in regij; peto podpoglavje zaključujem z opisovanjem razmerij med Evropskim parlamentom in parlamenti držav članic. Poglavje *Demokratični primanjkljaj EU* je namenjen razpravi o različnih vidikih demokratičnega primanjkljaja v EU. Sledi analitični del. Sedmo poglavje *Reformiranje EU v smeri demokratizacije* razčleni Lizbonsko pogodbo z diskurzivno analizo, izpostavi ključne točke demokracije v Listini temeljnih pravic EU, analizira razvojne poti Evropskega parlamenta in parlamentov držav članic. Poglavje *Preverjanje hipotez* je napisano na podlagi primarnih in sekundarnih virov (glej poglavje *Literatura*). Namen tega poglavja je potrditev ali ovržba postavljenih hipotez z argumenti, povzetimi iz analize. V *Sklepu* predstavljam subjektivno mnenje o demokraciji v EU, ki je neodvisno od rezultatov analize. Naj poudarim, da nimam namena napovedati prihodnosti evropske integracije, temveč

spodbuditi nadaljnje razmišljanje o razvoju EU in vprašanju demokratičnega primanjkljaja.

Tekom pisanja uporabljam tri različne vire literature. Primarni viri so: Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti ter Osnutek pogodbe o Ustavi za Evropo. Sekundarne vire predstavljajo citati tujih (Eriksen, Lord, Hix idr.) in slovenskih avtorjev. Med domačimi strokovnjaki sem izbrala literaturo svojega mentorja in drugih profesorjev Fakultete za družbene vede (Lukšič, Pikalo, Fink Hafner idr.). V veliko pomoč so mi bila tudi dela profesorjev Franca Grada in Mateja Accetta. Tretji vir literature predstavljajo citati z uradnih strani evropskih institucij, predvsem Evropskega parlamenta in njegovih uradnih poročil.

Zgodovinsko razvojna analiza temelji na predpostavki, da so spremembe v zgodovinskem razvoju nujne. Torej analiziramo te spremembe in jih povezujemo s sedanjim stanjem. Razvojna analiza raziskuje tendence v zgodovinskem razvoju določenega pojava ali tendence obravnave določenega pojava (Bučar 2000, 28). V svojem primeru s pomočjo poročil pišem o Evropskem parlamentu in razmerju do nacionalnih parlamentov. Za analizo trenutnega stanja v EU in preverjanje hipotez sem izbrala Lizbonsko pogodbo, ki je bila 17. decembra leta 2007 objavljena v Uradnem listu Evropske unije in predstavlja zadnjo reformno pogodbo v razvoju evropske integracije.

Prav tako moram omeniti metodo diskurzivne analize, ki se pojavi na začetku sedmega poglavja. Ta metoda se uporablja v zvezi s postmodernističnimi teoretičnimi pristopi, za preučevanje vpliva strukturiranih sistemov pomenov, ki jih omogoča praktična raba jezika, na načine razumevanja družbenih vlog in na praktično delovanje ljudi. V strukturirane sisteme pomenov spadajo ideje in pomeni, ki jih ljudje pripisujejo različnim družbenim in političnim praksam, vključno z institucijami in organizacijami (Bučar 2000, 27).

Za kvalitativno metodo analize sekundarnih virov uporabljam konceptualno analizo. Z njo se srečujemo vedno, ko določamo pomen izhodiščnih pojmov oziroma konceptualiziramo naš problem ali predmet preučevanja. Pri konceptualni analizi nas zanima pomen določenega pojma ali koncepta, njegovo zgodovinsko spreminjanje

pomena, odnosi med posameznimi pojmi in koncepti in podobno (Bučar 2000, 26). Z analizo različnih teoretičnih pristopov želim preučiti vprašanje demokratičnega primanjkljaja v EU. Teorije evropske integracije in demokracije so mi v pomoč pri obravnavi vprašanja demokratičnega primanjkljaja ter vpliva problema demokratičnega primanjkljaja na delovanje Evropskega parlamenta. Pri analizi sekundarnih virov se srečamo s komentarji, ki temeljijo na osebnih vrednotah in izkušnjah.

Zavedam se, da je demokracijo težko meriti, ker ne predstavlja oprijemljivega pojma, temveč idejo. Ne želim se poglobljati v koncept demokracije, pač pa v demokratično institucionalno prakso. Prav s tem namenom sem v strukturo vstavila analizo Evropskega parlamenta z vidika demokratičnih teorij. Dolgo časa sem iskala strokovnjake, ki se ukvarjajo s predstavnštvom in demokratično teorijo. V času pisanja diplomske naloge sem nekaj mesecev preživela na Norveškem, kjer sem opravljala študijsko prakso v mednarodni pisarni regionalne vlade v Bergnu. Pri konstruiranju ideje diplomske naloge sem upoštevala nasvete profesorjev na Oddelku za primerjalne politike Fakultete za družbene vede Univerze v Bergnu. Stein Kuhnle in Lars Svåsand sta mi svetovala pri izboru ustreznih avtorjev in njihovih del. Zanimal me je skandinavski pogled na EU, zato sem izkoristila priliko, da se seznanim z norveškimi strokovnjaki. Presenetilo me je dejstvo, da so Norvežani na referendumu že dvakrat zavrnilo vstop v EU. Sklepala sem, da imajo norveški politologi specifičen pogled na EU, ker opazujejo in raziskujejo razvoj EU »od daleč«. Ugotovila sem, da ima Norveška visoko raven politične participacije, razvito politično kulturo, učinkovit volilni sistem in delovanje državnih institucij, saj je bila leta 2010 po mnenju revije Economist ocenjena kot najbolj demokratična država na svetu (Economist Intelligence Unit 2010, 4).

Sklenila sem, da je mnenje strokovnjakov iz države z najvišjo izmerjeno demokracijo na svetu vredno predstavitve. Odločila sem se za Erika Eriksena, profesorja in direktorja ARENA, centra za evropske študije na Univerzi v Oslu, ki se ukvarja z deliberativno demokratično teorijo. Eriksen se zavzema za tri modele evropske integracije, ki služijo kot orodje za vzpostavitev demokratične parlamentarne legitimnosti v EU. Za predstavniško teorijo sem izbrala Britanca Christopherja Lorda. Tudi on je profesor in strokovnjak za evropske študije na Univerzi v Oslu.

3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

3.1 DEMOKRACIJA

»Demokracija je vladavina ljudstva, od ljudi, za ljudi« (Abraham Lincoln, 1861–1865, predsednik ZDA) (Bezjak 2010, 3).

Demokracija je moralni in politični koncept, ki ga je težko opredeliti. Glede splošnih predpostavk se je mogoče strinjati, da demokracija zajema enake pravice ter možnosti državljanov udeleževati se javnega življenja ne glede na njihov osebni ali družbeni položaj ali kakršnakoli politična, verska ali moralna prepričanja. Državne politike se morajo sprejemati v skladu z voljo večine državljanov, dogovarjanje in odločanje o skupnih zadevah pa mora biti podvrženo nadzoru vseh članov skupnosti (Zajc 2004, 18).

Možnih definicij demokracije je več. Schumpeter je zapisal, da je demokracija institucionalni dogovor razporejanja moči nad političnimi odločitvami. V politični areni se posamezniki borijo za volilne glasove in politično moč. Downs se strinja, da so volitve temelj demokracije ter da mora veljati večinsko odločanje in pravilo ena oseba en glas. Lipset definira demokracijo kot politični sistem, ki določa ustavne možnosti za izvolitev in odstavitev državnih uradnikov. Demokracija omogoča večini državljanov, da vplivajo na politične odločitve in volijo najljubšega kandidata za politično funkcijo. Definicije demokracije iz 20. stoletja opredeljujejo politični sistem kot demokratičen, če so najmočnejši politični odločevalci izbrani na podlagi svobodnih, poštenih in ponavljajočih se volitvah. Državljska pravica je svobodno tekmovati za oblast ter voliti in biti voljen (Orsmarck 2004, 22). Eriksen in Fossum trdita, da samo s spoštovanjem demokratičnih postopkov predstavniki ljudstva lahko opravičujejo svoje odločitve, medtem ko jih državljanji opazujejo in ocenjujejo njihovo delo. Le z demokratičnimi procedurami je mogoče legitimno doseči kolektivne cilje, spreminjati zakone in sprejemati nove (2007, 7). Bolj posplošeno definicijo pa podaja Held, ki meni, da je demokracija sistem temeljnih pravic, opredeljenih v ustavi in listini pravic, ki obravnava ključna vprašanja pravic in dolžnosti državljanov (1989, 268–269).

Demokracija v EU je še v razvoju in se gradi ob razpravah o alternativnih oblikah demokratičnosti. Obstajata dva mnenjska tabora. Ena skupina razpravljavcev poudarja demokratični primanjkljaj evropskega političnega sistema v segmentu *vhodne demokracije*, tj. političnem predstavništvu in zagotavljanju legitimnosti političnega sistema, druga skupina pa poudarja pomen *izhodne demokracije* ali učinkovito politično upravljanje. Vhodnodemokratični koncept obravnava politične stranke in večinsko demokracijo, izhodnodemokratični pa nestranske in nevečinske oblike demokracije. Prav tako obstaja dvojno razumevanje političnega predstavništva: na eni strani razumevanje predstavništva kot medvladnega pojava, kjer predstavljanje poteka posredno prek nacionalnih parlamentov in vlad, nasprotno pa mednarodno primerjalna politologija razume politično predstavništvo kot neposredno povezovanje državljanov z nadnacionalnimi političnimi institucijami (Fink Hafner 2010, 28–29).

3.2 INSTITUCIONALNI OKVIR EU

Evropska unija predstavlja edinstveno strukturo, katere namen je uveljavljati njene vrednote, cilje, služiti njenim interesom, interesom državljanov in interesom držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik. Institucije Unije so: Evropski parlament (nadalje Parlament), Svet, Evropska komisija (nadalje Komisija), Evropski svet, Sodišče Evropske unije (nadalje Sodišče), Evropska centralna banka in Evropsko računsko sodišče. Vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije. Parlamentu, Svetu in Komisiji pomagata Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, ki opravljata svetovalno funkcijo (Pogodba o EU, 13. čl.).

Institucije EU ne delujejo po načelu delitve oblasti, ki je značilna za predstavniške demokracije. Zakonodajno funkcijo opravljajo trije organi, in sicer Svet, Parlament in Komisija. Svet je medvladni organ, Parlament predstavlja ljudstvo Unije in je oblikovan podobno kot parlamenti držav članic, Komisija pa opravlja zakonodajno in izvršilno funkcijo. Komisija ima monopol nad zakonodajno iniciativo in nima na voljo represivnih sredstev (vojska, policija), kot jih ima država. Zato za izvrševanje evropskih zakonodajnih aktov pretežno skrbijo države s svojim upravnim in represivnim aparatom. Sodna funkcija je v rokah Sodišča, ki ima položaj in funkcije, ki jih imata v državi

običajno vrhovno in ustavno sodišče, saj opravlja sodno in ustavnosodno funkcijo (Grad 2010, 129–130).

Na ravni EU torej ni povsem jasne ločnice med organi in katere funkcije ti opravljajo. Funkcije organov se med seboj prepletajo in mešajo, saj v okviru vsake funkcije nastopajo različni organi. Edino sodna funkcija je poverjena enemu organu, tj. Sodišču. O načelu delitve oblasti je mogoče govoriti le pogojno, saj se kaže dualizem zakonodajne in izvršne oblasti. To je posledica dvojne narave EU, torej mednarodno pravne in naddržavne narave. Zato ni mogoče, da bi se v Uniji postavila enaka institucionalna zgradba kot v državi (Grad 2010, 131).

Evropski parlament ima vse tri temeljne funkcije sodobnih parlamentov: zakonodajno funkcijo, pristojnosti pri sprejemanju proračuna in izvajanju demokratične kontrole nad delom evropskih institucij. Nobena od teh funkcij ni enaka funkcijam nacionalnega parlamenta, ker jih Parlament deli z drugimi organi institucionalnega trikotnika EU.

3.3 TEMELJNA NAČELA DELOVANJA EU

Ustavno pravo EU je zgrajeno na sodobnih ustavnih načelih in vrednotah, kakršne veljajo v njenih članicah. To je razvidno iz vsebine ustanovitvenih pogodb Unije in je večkrat v njih tudi poudarjeno. Ustavne ureditve evropskih držav se med seboj precej razlikujejo, pa vendar obstaja visoka stopnja evropske tradicije, ki je del skupnega civilizacijskega in pravnega razvoja (Grad 2010, 63). Načela ustavne ureditve so v sodobnih ustavah nosilni del sistemske ureditve, ki je podlaga za razumevanje in interpretacijo celotne ustave. Ustavna načela Unije izhajajo iz vrednot in ciljev, zaradi katerih so se države članice združile, kot tudi iz ustavnih vrednot, ki so značilne za evropske ustavne ureditve (Grad 2010, 64). Temeljna načela EU so:

- načelo subsidiarnosti,
- načelo enakopravnosti držav članic,
- načelo državne integritete članic,
- načelo lojalnega sodelovanja med EU in njenimi članicami,

- dolžnost članic, da uresničijo svoje obveznosti, ki izhajajo iz pravnega reda EU (Grad 2010, 66).

V nadaljevanju bom govorila o načelu subsidiarnosti, ki naj bi bilo značilno za delovanje Parlamenta v razmerju do nacionalnih parlamentov. Načelo subsidiarnosti določa 5. člen Pogodbe o Evropski uniji in je ključno za razumevanje pravne narave EU. Subsidiarnost je vodilno načelo za razmejitev odgovornosti med državami članicami in EU, ki pove, kdo mora ukrepati. Če ima na določenem področju izključno pristojnost Unija, je jasno, da mora ukrepati ona. Če pa si Unija deli pristojnost z državami članicami, načelo jasno določa domnevo v korist države članice, ki sprejema ukrepe. Unija ukrepa le, če države članice ciljev ne morejo zadovoljivo doseči in če jih zaradi obsega ali učinkov lažje doseže Unija (prav tam).

3.4 DEMOKRATIČNE SESTAVINE ES/EU V TEMELJNIH POGODBAH

V začetni fazi evropske integracije 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. Leta 1957 sta ji sledili še t. i. Rimski pogodbi: Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo. Poleg gospodarske učinkovitosti je postajala vse pomembnejša zavzetost za demokratično in legitimno nadsocijalno povezovanje. Ustanovitvene pogodbe so zapisane v duhu povojnih razmer z željo po skupnem sodelovanju na gospodarskem področju s prizadevanjem k izboljšanju življenjskih razmer in delovnih pogojev (Europa - portal Evropske unije 2011c).

Najpomembnejša demokratična sestavina EU je sam obstoj ustanovitvenih pogodb², saj demokracija po definiciji temelji na institucionalnem dogovoru. Za razvoj Unije je bila nedvomno pomembna ustanovitev Parlamentarne skupščine in Socialno-ekonomskega odbora ter prehod na približno sorazmerno predstavništvo držav članic v organih Evropske skupnosti. Naslednji pomemben mejnik so bile splošne in neposredne volitve

² Ustanovitvene pogodbe so Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti za premog in jeklo (1951), Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti ali Rimska pogodba (1957), Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo ali Rimska pogodba (1957) in Pogodba o Evropski uniji ali Maastrichtska pogodba (1992) (Europa - portal Evropske unije 2011b).

poslancev v Evropski parlament (od leta 1979), leta 1986 pa podpis Enotne evropske listine, kjer je koncept demokracije zapisan v preambuli, ne pa tudi v členih listine.

To spremeni Maastrichtska pogodba (1992), ki poudari načelo demokracije v samih členih pogodbe in uvede »novo«
pogodbo, Pogodbo o EU (nadalje PEU). Podpisnice se zavzemajo za poudarjanje vrednot, kot so načelo demokracije, načelo svobode, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vladavina prava in demokratično delovanje institucij znotraj enotnega institucionalnega okvirja. V jedru pogodbe se načelo demokracije pojavlja v Skupnih določbah (člen F), v poglavju Razvojno sodelovanje, kjer se Unija zavzema za doseganje splošnega cilja razvijanja in krepitev demokracije. Zadeva se ponovi v poglavju Določbe skupne zunanje in varnostne politike. Maastrichtska pogodba na novo opredeli tudi državljanstvo Unije: »Državljanji Unije so vse osebe z državljanstvom ene od članic.« (PEU, 8. čl.). To pomeni prvi korak k priznavanju političnih in državljanskih pravic na ravni EU. Državljanstvo EU je prineslo pravico do prostega gibanja in prebivanja v vsej Uniji, pravico voliti in biti voljen na občinskih in evrovolitvah ter pravico naslavljanja peticij za varuha človekovih pravic (Europa - portal Evropske unije 2011a).

Leta 1997 je bila sprejeta Amsterdamska pogodba, ki ponovno poudarja spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel ter uvaja sankcijske mehanizme v primeru, če države članice kršijo temeljne vrednote EU (člen F.1). Pogodba iz Nice (2000) prinaša spremembe zaradi širitve in sprejema novih držav članic iz Srednje in Vzhodne Evrope, ne pa tudi bistvenega premika k večji demokratičnosti EU (Europa - portal Evropske unije 2011c).

Lukšič meni, da se je krepitev demokratičnih procesov v EU zaznalo v drugi polovici osemdesetih let, ko je bila prvič artikulirana zahteva po konsolidaciji demokracije v novih državah pristopnicah. V devetdesetih so se pojavile zahteve po odpravi demokratičnega deficita v delovanju Evropskega parlamenta, povezovanju evropskih regij (Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij) ter ureditvi, v kateri bi imeli javno politični igralci v institucionalnem ustroju EU zagotovljen večji vpliv na oblikovanje politik in sprejemanje odločitev (2011, 31).

Nadalje Lukšič razlaga, da se je v devetdesetih letih debata o demokratičnem primanjkljaju povečala, s tem pa tudi potreba po legitimnosti evropske konstrukcije z upoštevanjem regionalne avtonomije in vključevanjem lokalnih akterjev v evropsko oblikovanje politik. Maastrichtska pogodba je omogočila oblikovanje Odbora regij in dovolila državam članicam, da so v Odboru predstavljene z regionalnim predstavnikom. Razprava o demokratičnem primanjkljaju je bila večinoma povezana s približevanjem EU državljanom in izgrajevanjem zaupanja v njene institucije. V nasprotju s preteklimi pogodbami EU osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo vključuje poglavje Demokratično življenje Unije. Četrta alineja 47. člena presenetljivo vpeljuje nov instrument, ki dovoljuje neposredno participacijo državljanov skozi državljansko iniciativo. Milijon državljanov lahko pozove Komisijo, naj predloži ustrezen predlog o določeni zadevi. Demokratično življenje Unije je v celoti ohranjeno tudi v Lizbonski pogodbi, ki je bila podpisana 13. decembra 2007 (2011, 32–33).

4 TEORIJE EVROPSKE INTEGRACIJE IN DEMOKRACIJE

»Demokracija nikoli ni nekaj, kar je že narejeno. Demokracija je vedno nekaj, kar ljudstvo ustvarja sproti« (Archibald MacLeish, 1892-1982, ameriški pesnik) (Bezjak 2010, 3).

Začetne študije o evropskih integracijah niso posvečale veliko pozornosti vprašanju o demokraciji. Tako imenovani neofunkcionalisti so se osredotočali na samo sestavo, intergovernmentalisti pa so preučevali delovanje nacionalnih vlad v diplomatskih postopkih. Za neofunkcionaliste so bila vprašanja o demokraciji podrejena študijam ustroja evropske skupnosti, za intergovernmentaliste pa vprašanje demokracije ni bilo sporno, saj je integracija takrat spadala v področje zunanje politike držav članic in ne v državni proces krepitev demokracije, kamor spada danes (Warleigh 2003, 7).

Šele z zavrnitvijo Maastrichtske pogodbe na Danskem leta 1992, so teoretiki začeli bolj kritično razmišljati o evropski integraciji. Razprava na zaznan demokratični primanjkljaj in vprašanje, kakšni so dolgoročni cilji evropskega povezovanja, sta bila postavljena v zvezi s širitvijo EU in evropsko ustavo (Warleigh 2003, 22). V zadnjem desetletju se demokraciji v EU posveča veliko več pozornosti, vendar po mojem mnenju še vedno manjka jasn teoretični koncept, s katerim bi lahko analizirali razmerje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti. V naslednjem poglavju bom predstavila dve demokratični teoriji. Poleg krajše predstavitev teorij in teoretskih modelov bo razprava osredotočena na parlamentarno vejo oblasti.

4.1 DELIBERATIVNA DEMOKRACIJA

Deliberativna (angl. deliberative) demokracija se imenuje tudi omrežna oziroma opozarjajoča demokracija (Fink Hafner 2010, 29). V zadnjem desetletju je pridobila prepoznavnost med učenjaki demokracije in evropske integracije. Značilni predstavniki deliberativne teorije so Warleigh, Eriksen in Fossum, Dryzek, Habermas in Bohman. Warleigh pravi, da so poskusi reform na temeljih liberalne demokracije za EU brezsmiselni in da je potrebno poiskati bolj domiselne rešitve, primerne za

nadnacionalno tvorbo kot je EU (Werleigh 2003, 2). Eriksen in Fossum sta razvila tri idealne modele za reformiranje demokracije v EU. Modeli predstavljajo orodje za analizo demokracije in demokratičnega primanjkljaja v evropskih integracijah.

Po Eriksenu in Fossumu je deliberativni model primeren za preučevanje možnih alternativnih oblik EU, ker ni omejen na okvire nacionalne države in njene predpostavke suverenosti, ljudstva, teritorija in identitete. Osnovno načelo je, da demokratična legitimnost zahteva javno obrazložitev političnih odločitev tistim, na katere so odločitve vplivale, se pravi državljanom. Eriksen in Fossum deliberativno teorijo konceptualizirata s pojmom *soglasje* in *odgovornost* (2007, 9).

Pojem *soglasje* se nanaša na osnovni demokratični princip: »O zakonih bi morali odločati tisti, na katere zakoni vplivajo.« (Eriksen in Fossum 2007, 9). Ta princip spominja na demokracijo v starih Atenah. Neposredna ali t.i. popolna demokracija je po mojem mnenju danes možna le na regionalni in lokalni ravni, kjer legitimni predstavniki ljudstva niso potrebni. Švica je primer, kjer državljani v posameznih regijah oziroma kantonih odločajo o vseh zakonih na referendumih. Takšna demokracija potrebuje bogato državno blagajno in pričakuje od državljanov redno in aktivno ukvarjanje z vprašanji na političnem dnevnem redu.

Pojem *odgovornost* se nanaša na odgovornost javno političnih odločevalcev do tistih, ki so jih izvolili. To so državljani, ki imajo pravico postavljati vprašanja v zvezi z odločevalskimi procesi, in odločevalci so jim dolžni odgovarjati. Če so volivci nezadovoljni z odločevalci, lahko v skrajnem primeru nesposobneže odstavijo (Eriksen in Fossum 2007, 10). Po Eriksenu in Fossumu demokracija temelji na premisleku, kako proizvesti tehtne rezultate. Glavni argument deliberativne demokracije je svobodna javna razprava, ki prinaša učinkovitejše odločitve (Eriksen in Fossum 2007, 16).

Zaradi razpona, obsega in zahtevnosti sodobnega političnega reda, je racionalno odločanje nujno za ustrezno zastopanje interesov ljudstva. Javni diskurz, strankarsko rivalstvo in redne volitve so najboljše sestavine za uresničevanje suverenosti ljudstva (Warleigh 2003, 31). Za deliberativno demokracijo potrebujemo dva izpolnjena pogoja državne institucije in prostor, kjer se javno politični odločevalski proces odvija:

- pristojne institucije z organizacijskimi zmogljivostmi za sprejemanje zavezujočih odločitev in
- skupni komunikacijski prostor v civilni družbi, kjer državljani lahko oblikujejo in izražajo svoja mnenja ter tako sodelujejo z nosilci moči (Eriksen in Fossum 2007, 16).

4.2 PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA

Med preučevanjem literature nisem naletela na veliko teoretikov predstavniske demokracije, ki bi razvijali specifičen demokratični model za EU (Moravcik, Lord). Mojo pozornost je pritegnila Lordova predstavniska teorija, ki temelji na konceptu Benthama in Weira. Politologa sta se v devetdesetih letih ukvarjala z merjenjem demokracije v Veliki Britaniji. Lord demokracijo opredeljuje kot javni nadzor s politično enakostjo. Minimalni pogoj za dosego javnega nadzora s politično enakostjo je razvita politična kultura, kjer družba ne sprejema politične volje posameznikov in ves čas nadzira tiste, ki odločajo v imenu ljudstva (Lord 2004, 10).

Lorda zanima, kako deluje predstavniska demokracija v EU, zato je razvil dva načina merjenja demokracije. Prvo testiranje temelji na soglasju institucij. Trije pogoji so prevzeti od Arenda Lijpharta, četrtega pa je Lord sestavil sam in ga umestil v evropski okvir. Testiranje zahteva:

- zagotavljanje vključujočega in proporcionalno sestavljenega predstavnštva držav članic EU,
- spoštovanje avtonomije nacionalnih demokratičnih praks,
- pravico do veta s strani predstavnikov držav članic pri pomembnih odločitvah institucij EU,
- pravico do nadzora, s strani državljanov ali nacionalnih parlamentov, nad delom predstavnikov nacionalnih demokracij (Lord 2004, 26–27).

Druga možnost merjenja temelji na soglasju oseb. Demokracija lahko deluje ob predpostavki, da imajo predstavniki držav članic pravico do nadzora delovanja institucij

EU s pravico do glasovanja in pravico do veta. Načelo soglasja lahko deluje le, če obstaja:

- soglasje med predstavniki držav članic. To so predstavniki vlad in poslanci nacionalnih parlamentov vseh držav članic EU.
- soglasje med predstavniki držav članic in izvoljenimi predstavniki institucij EU. Izvoljeni predstavniki institucij EU so:
 - poslanci Parlamenta, ki so izvoljeni s strani državljanov na volitvah v Evropski parlament;
 - ministri in predsedniki nacionalnih vlad, ki odločajo v Svetu in so izvoljeni s strani državljanov na državnozbornih parlamentarnih volitvah;
 - Evropski komisarji, ki so v Svetu izvoljeni s strani ministrov in predsednikov nacionalnih vlad.
- soglasje med dvema predstavniškima organoma, v primeru EU, med Evropskim parlamentom in parlamenti držav članic (Lord 2004, 25).

4.3 PREDSTAVITEV TREH MODELOV ZA DEMOKRACIJO EU

Demokratski sistem, ki se ravna po kriterijih *soglasja* in *odgovornosti*, ima odnos med javnostjo in državnimi institucijami konfiguriran v različne oblike institucionalne arhitekture in s tem seveda tudi v različne politične sisteme (Eriksen in Fossum 2007, 19). Eriksen in Fossum sta z uporabo deliberativne demokratične teorije razvila tri modele, ki predpostavljajo rešitev problema evropske integracije, tj. zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja.

Prvi model deliberativne demokracije predstavlja *direktno demokracijo in močno nacionalno državo* ob predpostavki, da je nacionalna država edina, ki lahko z razvojem solidarnosti in sodelovanja v družbi oblikuje demokratične institucije (2007, 20). V tem modelu je EU predvidena kot funkcionalna tvorba brez reprezentativnih institucij, kot so Komisija, Parlament ali Svet. Države članice so samostojne pri odločanju o politikah, kjer se pristojnosti o odločanju prenesejo na nadnacionalno raven zgolj v primerih reševanja problemov svetovnega merila, kot so migracije, mednarodni kriminal in okoljski problemi. Pristojnosti EU je mogoče tudi preklicati. Demokratičen kompromis držav članic je lahko sklenjen pod okriljem institucionalnega medvladnega telesa, kjer

nastopi medvladno pogajanje. Po mnenju Eriksena in Fossuma je EU prestopila okvire opisanega modela že z ustanovitvijo Visoke oblasti, kasneje Komisije, s posebnimi pristojnostmi, ločenimi od vlad držav članic. Evropejci so zastopani neposredno prek Evropskega parlamenta, državljske pravice podeljuje EU, Sodišče pa deluje kot skrbnik pogodb in ne kot zastopnik držav članic. Eriksen in Fossum pravita, da prvi model, ki predstavlja unijo neodvisnih nacionalnih držav z močnimi nacionalnimi parlamenti, v EU ni mogoč zaradi zapletene soodvisnosti in globalizacije svetovnega gospodarstva (2007, 21–23).

Drugi model je značilen za *federativno demokracijo in močno institucionalizacijo na nadnacionalni ravni*. Legitimnost modela se izraža z najvišjo politično avtoriteto, ki vlada z zakoni, sprejetimi s strani ljudstva oziroma njihovih predstavnikov na podlagi ustave. Takšen ustroj v EU je možen v primeru oblikovanja skupne evropske identitete, z močno zavestjo o evropskem državljanstvu, ki bi bil v glavah ljudi pomembnejši od nacionalnega porekla in teritorija. Pri federativnem modelu vse tri veje oblasti delujejo na zvezni ravni in imajo zadnjo besedo pri vseh pomembnih odločitvah. V EU seveda ni tako. EU nima moči nad odločanjem pri avtoritativno občutljivih področjih, kot so davki, vojska ali policija. Če EU primerjamo s federativno unijo, ima Evropski parlament veliko manj pristojnosti kot federativni parlament, podobno je tudi pri primerjavi z drugimi institucijami (Eriksen in Fossum 2007, 25–27).

Tretji model predvideva *demokracijo preko meja nacionalne države*. Ideja je, da se pojem vlada ne enači z državo in se oblikuje nedržavno demokratično institucionalno tvorbo z izrecnimi državnimi funkcijami. Demokratična legitimnost EU bi v tem primeru temeljila na javnih razpravah, na mnogoterih ravneh demokratičnih postopkov odločanja in varstvu človekovih pravic za zagotovitev avtonomne civilne večnacionalne družbe. Vprašanje je, kako je lahko te vrste entiteta učinkovita kljub pomanjkanju prisilnih ukrepov. Če imajo države članice monopol nad nasiljem, so lahko učinkovite do stopnje, ko udeleženci prostovoljno soglašajo z državno avtoriteto. Eriksen in Fossum odgovarjata z vrsto »mekih« mehanizmov, od moralnega soglasja glede človekovih pravic, sodelovanja, posvetovanja in reševanja problemov nadnacionalne strukture upravljanja do institucionaliziranih postopkov avtoritarnega odločanja v medvladnih in nadnacionalnih institucijah, ki so podobne tistim na nacionalni ravni. Če prilepimo ta vzorec na EU se lahko zgodi, da obnova demokracije v Evropi sproži

ločitev vlade kot demokratične oblike vladavine od državne forme. Model ima več predpostavk: meje EU niso bistvenega pomena za njen obstoj in delovanje, Unija stoji na temeljih spoštovanja človekovih pravic, demokracije in pravne države, državljani pa se počutijo kot evropski državljani, saj sami sodelujejo pri sprejemanju evropske zakonodaje in s tem spodbujajo pozitiven naravn proces evropske integracije (Eriksen in Fossum 2007, 30–32).

4.4 PRIMERJAVA MED DELIBERATIVNO IN PREDSTAVNIŠKO DEMOKRACIJO

Po vsem povedanem želim izpostaviti razlike in podobnosti obeh teorij. Eriksen in Fossum z deliberativno demokracijo spodbujata oblikovanje javnega mnenja in razvoj javne razprave ter postavita delovanje parlamenta v ozadje. Parlamentarni poslanci igrajo vlogo posrednika med interesi javnega mnenja in izvršno vejo oblasti. Če je vez med predstavniki in javnostjo trdna, je sistem legitimen, demokratični primanjkljaj pa nizek. Pri Lordu je slika drugačna. Predstavniška demokracija spodbuja združevanje javnih interesov na višji ravni, tj. na ravni predstavništva, in postavi delovanje parlamenta v osredje. Tukaj javno mnenje nima velike vloge, saj Lord ves čas izpostavlja vlogo predstavnikov, ki med seboj sodelujejo in artikulirajo javne interese na podlagi soglasja. Če je soglasje med predstavniki visoko, je sistem legitimen, demokratični primanjkljaj pa nizek.

Modela imata tudi skupne točke. Obema je blizu pomen posvetovanja med akterji, pri Lordu v predstavniških institucijah, pri Eriksenu in Fossumu pa v javnem diskurzu. Vsi trije avtorji se strinjajo, da sta volilni mandat in poslanska odgovornost pomembni sestavini legitimnega predstavništva. V predstavniški demokraciji velja, da je vsak predstavnik odgovoren svojim volivcem, v deliberativni pa, da je vsak posameznik odgovoren vsakemu.

5 EVROPSKI PARLAMENT

V zahodnih demokracijah se parlamenti tradicionalno štejejo za del demokratičnega odločanja. Čeprav se interpretacije od države do države razlikujejo, ima parlament v parlamentarnih demokracijah dve funkciji – uveljavlja in spreminja zakone ter nadzira delo izvršne oblasti. Treba je priznati, da princip demokratičnega organiziranja ni rezerviran samo za države, temveč se lahko uporabi tudi za vse vrste socialnih struktur (Orsmarck 2004, 23).

Na ravni EU, podobno kot v federativnih državah, govorimo o demokraciji na več nivojih: evropski nivo, nacionalni nivo in regionalni nivo. Narava oblikovanja organov na nivoju EU kaže na veliko potrebo po vključevanju nacionalnega nivoja in spodbujanju sodelovanja med različnimi nivoji vladanja. Za krepitev demokratičnega delovanja EU je potrebno k temu procesu pritegniti že uveljavljene demokracije na nacionalni ravni. Vloga Evropskega parlamenta je velikokrat obravnavana posebej, ker je ključnega pomena pri vprašanju demokratičnega primanjkljaja, saj s povečevanjem pristojnosti predstavlja nadomestilo za izgubo nadzora nacionalnih parlamentov nad sprejemanjem odločitev na evropski ravni (Krašovec 2003, 110).

Evropski parlament je izvoljeno predstavniško telo in izraz demokratične legitimnosti delovanja Unije. Sestavljajo ga predstavniki ljudstev držav članic Unije, ki predstavljajo vez med državljani in oblastjo (Grad 2010, 135). Z vse večjo krepitvijo pristojnosti EU je narasla tudi potreba po demokratičnemu nadzoru nad delovanjem organov Unije. Tako je v zadnjem desetletju Evropski parlament naredil velik preskok v pridobivanju moči in pristojnosti ter razvil vse tri tipične funkcije, torej zakonodajno, nadzorno in proračunsko (Grad 2010, 139).

Predhodnica Evropskega parlamenta je bila Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo (ustanovljena l. 1952), ki se je spočetka glede na svoje pristojnosti, sestavo in način oblikovanja bistveno razlikovala od pravega parlamenta. Taka ureditev je v očeh javnosti spodbudila kritike o nedemokratičnosti, zato si parlamentarno predstavništvo že od samega začetka prizadeva delovati kot bolj reprezentativno in odločujoče telo. V

procesu povezovanja evropskih držav se je vloga parlamentarne skupščine okrepila s preimenovanjem v Evropski parlament in z uvedbo neposrednih volitev leta 1976, pozneje pa z vsako novo pogodbo. S Pogodbo o Evropski uniji³ je Evropski parlament zaradi na novo uvedenega postopka soodločanja dobil mnogo pomembnejšo vlogo kot prej. Tudi kasnejše reforme (Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice, Pogodba o Ustavi za Evropo, Lizbonska pogodba) so krepile njegov položaj in poudarjale njegov pomen. Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo je jasneje in pregledneje uredil položaj, sestavo, pristojnosti in način oblikovanja Evropskega parlamenta. Opazno je okrepil položaj Parlamenta na zakonodajnem področju, saj po Ustavi Parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo ter funkcijo političnega nadzora in posvetovanja. Kasnejša Lizbonska pogodba daje Parlamentu podobne funkcije, le da položaj Parlamenta v primerjavi z ustavno pogodbo ne ureja dovolj jasno in sistematično (Grad 2010, 136–137).

5.1 DELOVANJE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN EVROVOLITVE

Evropski parlament deluje na dveh lokacijah, v Strasbourgu in Bruslju, njegov sekretariat pa se nahaja v Luksemburgu. Ta neracionalna razporeditev povzroča nevšečnosti, tako za evroposlance kot davkoplačevalce. Za delovanje parlamenta skrbi približno 3500 stalno zaposlenih (Bebler 2007, 137).

Evropski parlament ima 736 evropskih poslancev, ki so neposredno izvoljeni vsakih pet let v vseh 27 državah članicah EU in v imenu njenih 500 milijonov državljanov. Sestavljajo ga:

- urad predsednika, kjer je predsednik izvoljen z absolutno večino za mandat dveh let in pol,

³ Pogodba o Evropski uniji ali Maastrichtska pogodba je bila podpisana leta 1992 in je stopila v veljavo leta 1993. Uvedla je nove elemente politične unije kot npr. opredelitev evropskega državljanstva ter okrepitev nadnacionalnega sodelovanja držav članic v skupni zunanji in notranji politiki. Pomembne spremembe: uvedba postopka soodločanja, večja pristojnost Evropskega parlamenta v postopku odločanja. Nove oblike sodelovanja med državami EU, denimo na področju obrambe ter pravosodja in notranjih zadev (Europa - portal Evropske unije 2011b).

- politične skupine,
- parlamentarni odbori,
- parlamentarne delegacije,
- predsedstvo sestavlja predsednik parlamenta in 14 podpredsednikov,
- sekretariat parlamenta sestavlja generalni sekretar, pravna služba in deset generalnih direktoriatov (Hauptman 2009, 134–135).

Evropski parlament skupaj s Svetom predstavlja zakonodajno telo EU. Na začetku je imel zgolj posvetovalno vlogo. Ko je Enotni evropski akt uvedel postopek sodelovanja, se je njegova moč v primerjavi s Komisijo in Svetom okrepila. Prehod Parlamenta iz posvetovalnega telesa v bolj enakopravnega sozakonodajalca s Svetom je zaznamovala Maastrichtska pogodba, ki je uvedla postopek soodločanja. Amsterdamska pogodba in Pogodba iz Nice sta obseg postopka soodločanja razširili in s tem vlogo Parlamenta dodatno okrepili. Postopek soodločanja se je torej že pred sprejetjem Lizbonske pogodbe uporabljal za sprejem dveh tretjin evropske zakonodaje. Lizbonska pogodba je pristojnosti Parlamenta spet povečala. Postopek soodločanja je postal redni zakonodajni postopek. Danes je Parlament skupaj s Svetom pristojen tudi za sprejemanje proračuna in enakopravno odloča o neobveznih izdatkih Unije. Postopek sprejemanja proračuna poteka vsako leto od junija do konca decembra (Hauptman 2009, 135–136).

Poleg zakonodajne in proračunske vloge, ima Evropski parlament tudi nadzorno vlogo pri porabi sredstev EU, pri varovanju človekovih pravic in ustanovitvi preiskovalnega odbora ter pri nadzoru nad Evropsko centralno banko (v nadaljevanju ECB), Komisijo in Svetom. Parlament na priporočilo Sveta lahko Komisiji podeli razrešnico za izvajanje proračuna. Imenuje tudi varuha človekovih pravic, ki obravnava pritožbe posameznikov proti institucijami EU. Državljeni EU imajo pravico do peticije, ki jo predložijo Parlamentu v zvezi s katero koli zadevo s področja, ki ga ureja EU. Parlament ima vpliv tudi na monetarnem področju, saj štirikrat na leto zasliši predsednika ECB. Hkrati morajo predsednik in člani izvršilnega odbora ECB pridobiti podporo Parlamenta, preden jih Svet uradno imenuje. Nenazadnje Parlament izvaja demokratični parlamentarni nadzor nad Komisijo s potrditvijo predsednika Komisije in Komisije kot celote (Hauptman 2009, 136–137).

Potrebno je poudariti, da je Evropski parlament edino neposredno izvoljeno telo v EU. Poslanci Parlamenta so od leta 1979 dalje voljeni na splošnih in neposrednih volitvah v državah članicah. Več držav članic je že desetletja želelo uvesti enotni volilni sistem za vse države EU, vendar se je smoter poenotenja volilne zakonodaje izkazal za neizvedljivo nalogo. Tako so se države članice uspele zediniti le glede nekaj volilnih načel. Delitev mandatov znotraj držav med strankarskimi listami velja na podlagi načela proporcionalnosti z možnostjo preferenčnega glasu. Maastrichtska pogodba je opredelila inštitut državljanstva EU. Vsak državljan EU, ki prebiva v neki državi članici in nima njenega državljanstva, ima pravico, da v tej državi voli in je voljen na volitvah v Evropski parlament pod enakimi pogoji kot državljani te države (Toplak in Dubrovnik 2009, 427–428). Evrovolitve potekajo v članicah EU vsakih pet let, na isti dan sredi junija, toda po več kot sedemnajstih različnih volilnih sistemih ter različno oblikovanih volilnih okrožjih. Volitve so neposredne, svobodne in tajne, z enako volilno pravico vseh državljanov znotraj vsake države članice (Bebler 2007, 141).

V parlamentu evroposlanci niso razvrščeni po svoji nacionalni pripadnosti, ampak kot člani evropskih političnih strank in skupin, ki povezujejo programsko sorodne stranke v državah članicah. Na podlagi predhodnih dogovorov med evropskimi strankami evroposlanci volijo iz svojih vrst predsednika in štirinajst podpredsednikov Evropskega parlamenta (Bebler 2007, 141). Sedanji predsednik Evropskega parlamenta je Čeh Jerzy Buzek. Prejel je 555 od 644 oddanih veljavnih glasov, kar je največja podpora, ki jo je kdajkoli prejel predsednik Evropskega parlamenta od leta 1979, ko so prvič potekale neposredne volitve. Postal je tudi prvi predsednik, ki prihaja iz ene izmed novih držav članic Unije (Evropski parlament 2011č).

Vsaka država članica ima v Parlamentu različno število poslancev, pri čemer ne gre za dosledno sorazmernost s številom njenih prebivalcev, temveč za kombinacijo med načelom paritete (enako število predstavnikov ne glede na velikost države) in načelom sorazmernosti s prebivalstvom. Na ravni celotne Unije ima glas vsakega volivca različno moč. Za manjše države članice velja, da so glasovi njihovih prebivalcev vredni več kot glasovi prebivalcev večjih držav članic (Toplak in Dubrovnik 2009, 428). Na ravni EU torej načelo enakopravnosti volivcev ne velja.

Volitve v Evropski parlament veljajo za manj pomembne od nacionalnih. Hix ugotavlja, da ni poslanskega rivalstva med kandidati za predsednika Komisije, da ni strankarskega tekmovanja za največje število izvoljenih poslanskih sedežev v Parlamentu, niti ni zaslediti prerekanj, kdo od poslancev svoje delo najboljše opravlja. Namesto tega volivci, mediji in nacionalne stranke evrovolitve izkoristijo za predstavitev domačih tem. Zaradi teh dejstev, Hix omenja dve posledici. Ljudska udeležba na volitvah v Evropski parlament je nizka. V primerjavi z nacionalnimi volitvami je udeležba nižja za 20 % ali več, s tem da se je zadnjih volitev udeležilo manj kot 50 % vseh evropskih državljanov. Druga posledica se kaže v tem, da tisti, ki gredo na volitve, svoje volilne opcije ne izberejo enako kot v primeru nacionalnih volitev. Volivci evropske volitve izkoristijo za izpostavljanje specifičnih tem, kot so okoljska ali migracijska politika, namesto da bi glasovali za večjo stranko, ki bi lahko formirala vlado, kot to volivci počnejo na nacionalnih volitvah. Zato so velike stranke na evrovolitvah vedno na izgubi v primerjavi z manjšimi strankami. Po drugi strani volivci radi izražajo nezadovoljstvo z vodilno oblastjo nacionalnih vlad in tako vladne stranke pogosto izgubijo volitve v Evropski parlament (2008, 79–81).

5.2 EVROPSKI PARLAMENT IN DELIBERATIVNA DEMOKRACIJA

Eriksen in Fossum menita, da ima javna sfera civilne družbe edinstven položaj v deliberativni teoriji. Vsak ima možnost sodelovati pri razpravi, obravnavi in sprejemanju skupnih odločitev ter nadzirati javno politične odločevalce. To pomeni, da javnost, ki sestoji iz enakopravnih državljanov z državljanskimi in političnimi pravicami ter svoboščinami, lahko določi svoj dnevni red prek odprte komunikacije, naslovljene na nedoločeno občinstvo. Javni diskurz je sredstvo, s katerim državljanji lahko oblikujejo kolektivno mnenje in se prek komunikacijskih kanalov povežejo z oblastjo (2007, 17).

Koncept predstavništva se nanaša na državljane, ki na politične odločitve in ukrepe javnih uslužbencev vplivajo na legitimen način. Moderen koncept legitimnega predstavništva obstaja, kadar so izpolnjeni trije pogoji – odgovornost, volilni mandat ter komunikacija med državljani in političnimi odločevalci. Predstavništvo v okviru institucionalne državne strukture stran od lokalnega pritiska državljanov je mogoče razumeti kot predpogoj za politično racionalnost, kjer lahko izvoljeni predstavniki

mirno rešujejo probleme in kooperativno iščejo alternative (Eriksen in Fossum 2007, 17).

Blichner je pod drobnogled vzela vlogo reprezentativnih institucij v evropski integraciji. V Maastrichtski pogodbi je bila izražena skrb o omejeni moči nacionalnih parlamentov v EU. V pogodbi je zapisano, da Evropski parlament potrebuje hitrejšo komunikacijo z nacionalnimi parlamenti in Konferenco parlamentarnih odborov za evropske zadeve (COSAC, francoska kratica). Pred uvedbo neposrednih volitev v Evropski parlament so bili predstavniki Parlamenta istočasno poslanci nacionalnih parlamentov. Po letu 1979 se je vez med Parlamentom in nacionalnimi parlamenti pretrgala, Parlament pa je z vsako novo pogodbo pridobil na moči z novimi funkcijami in večjimi pristojnostmi. Blichner pravi, da se je sočasno na nacionalni ravni začela razvijati bojazen pred nezaželenim federativnim razvojem EU. Federacije imajo razmerje med zveznim parlamentom in ostalimi državnimi parlamenti zapisano v svojih ustavah. Federativna delitev funkcij pomeni odgovornost zveznega parlamenta za odločitve na zvezni nadnacionalni ravni, medtem ko se državni parlamenti lahko ukvarjajo le s nacionalnimi vprašanji. Jasno je, da EU ni zgrajena na federativnih temeljih in ima Parlament omejeno moč (2000, 141–143).

Nadalje Blichner razlaga vlogo parlamentov v evropski integraciji in vprašanje demokratičnega deficita. Pravi, da vsaka demokratična teorija pojasnjuje, kako je volja ljudi transformirana v proces odločanja na državni ravni. Kritika EU je večinoma osnovana na ekonomskih modelih demokracij, kjer je glavno vodilo t. i. proces prednostnega združevanja (angl. process of preference aggregation). Ta proces združuje posameznikove preference v skupne odločitve na ravni EU, pogosto pa je nedokončan ali neskladen. Evrovolitve niso utemeljene na enem poslancu ali enem glasu, razprave potekajo v duhu nacionalnih vprašanj namesto evropskih skupnih problemov in rezultat tega je neučinkovit in nemočen Parlament (2000, 147). Sama vidim problem tudi v evropskih strankah, ki so neprepoznavne, brez sloganov ali znanih vodilnih obrazov. Zakaj te lastnosti manjkajo? Odgovor lahko najdem v predpostavki, da Parlament nima dovolj moči, stranke oziroma njihovi poslanci pa nimajo občutka, da lahko pomembno vplivajo na odločitve na ravni EU.

Blichner kot rešitev za omenjene težave ponudi deliberativno demokratično teorijo. Institucije EU izpolnjujejo standarde deliberativne demokracije, če te odražajo želje in prednostna vprašanja volivcev, in še pomembneje, če imajo odprto komunicirajo s civilno sfero pri procesu utemeljevanja političnih odločitev na nadnacionalni ravni (2000, 147). Problem demokratičnosti EU je torej povezan z nekomunikativno naravnanim zakonodajnim postopkom, demokratični primanjkljaj pa je povečan zaradi odsotnosti komunikacijske vezi med Evropskim parlamentom in javno sfero. Formalne pristojnosti Parlamenta nimajo velikega demokratičnega pomena, če je vez z ljudmi pretrgana. Če povzamem, Blichner razlikuje med ekonomsko demokratično teorijo, ki se osredotoča na proces združevanja različnih interesov, ter deliberativno demokracijo, ki se osredotoča na komunikacijsko moč. Ta izvira iz svobodne in odprte razprave, ki se sčasoma spremeni v skupne interese. Zaradi nerazvitega javnega mnenja v EU bo moral Parlament vložiti veliko truda v razvoj obojestranske komunikacije z državljani (2000, 148).

Kakor vemo, se je skozi zgodovino državne institucionalizacije razvil parlament, kjer se poslanci posvetujejo in odločajo namesto ljudstva. Zato se strinjam z Blichnerjem, da je komunikacija med parlamentom in ljudstvom nujno potrebna. Družba se hitro razvija in spreminja, zato parlament včasih ni dovolj učinkovit v zaznavanju družbenih problemov. Aktivna komunikacijska mreža med državljani in poslanci bi pospešila zaznavo problemov in ponudila možnost državljanom, da identificirajo problem, predlagajo rešitev in ga postavijo na mesto dnevnega reda parlamentarnega odločanja.

5.3 EVROPSKI PARLAMENT IN PREDSTAVNIŠKA DEMOKRACIJA

Po Lordovem mnenju sistem za doseg demokracije temelji na predstavništvu. Predstavništvo opisuje kot večdimenzionalen pojem, kjer obstajata dva pola – na eni strani predstavniki in na drugi ljudstvo. Funkcija predstavnikov je delovanje v interesu ljudstva, kar pomeni, da mora predstavnik ugotoviti, kaj je v interesu ljudstva. Zahteve niso vedno prepoznane in postavljene na dnevni red političnega odločanja. Krivdo se pripisuje komunikacijskemu šumu med poloma ali pa samovoljnemu delovanju predstavnikov, ki so izbrani za odločanje namesto ljudstva, kar pa lahko pripelje do sprejetja nepopularnih odločitev (2004, 96).

Obče znano je, da državljani EU volimo svoje predstavnike v Evropski parlament in pričakujemo, da bodo le-ti branili naše interese in ugodili našim željam in zahtevam. Sliši se lepo, v praksi pa se predstavniki pri svojem delu soočajo z različnimi vprašanji. Ali naj se odločajo po svoji vesti ali sodelujejo z drugimi izvoljenimi predstavniki, ali so pomembne prioritete interesnih skupin ali prioritete skupnosti, ali naj zagovarjajo manjšinske pravice ali skupno dogovorjene norme itd. V nadaljevanju se bom osredotočila na politično predstavništvo EU in analiziranje omenjenih vprašanj s pomočjo Lordovega predstavniškega modela.

Od leta 2007 so evropski poslanci izvoljeni na neposrednih volitvah v vseh 27 državah članicah EU s strani 500 milijonov evropskih državljanov za petletni mandat (Evropski parlament 2011a). 14. člen določa, da število evropskih poslancev ne sme preseči števila 750, pri porazdelitvi sedežev med državami članicami pa se upošteva načelo upadajoče proporcionalnosti. To pomeni, da so državljani iz večjih držav članic zastopani z manjšim številom poslancev, kot bi jim pripadali v sorazmerju s prebivalstvom, državljani iz manjših držav pa z večjim številom poslancev. Večina evropskih poslancev deluje v imenu nacionalnih strank, čeprav v Parlamentu delujejo v transnacionalnih strankarskih skupinah. Čemu tako? Nacionalna stranka odloči, koga izmed članov bo postavila na volilno listo na evrovolitvah, in s tem od izvoljenih kandidatov pričakuje delovanje v smeri nacionalnih in ne skupnih evropskih interesov (Lord 2004, 101).

V predstavniški demokraciji so pomanjkljivosti zastopanja interesov navadno zmanjšane s sistemom političnih strank. Stranke so nujne za delovanje predstavniške demokracije in politično aktiviranje volivcev. Skrbijo za pritegnitev pristašev, njihovo kandidiranje, za uveljavitev strankarskega programa in ideologijo (Pedersen 1996, 15). Vloga političnih strank je prepoznati interese javnosti in jih povezati v širše programe. V predstavniškem političnem sistemu je rešitev javnega vprašanja rezultat kompromisa med vsemi političnimi strankami, in nikakor volja ene stranke ali interesne skupine (Lord 2004, 115). Politične stranke lahko olajšajo delo vlade, če so strankarski politični programi razumljivi. Strankarski program je ključen za javni nadzor in merjenje uspešnosti stranke. Ko politična stranka predstavi svoj program, ga javnost preuči in oceni. Če stranka na volitvah uspe, njen program postane instrument, ki ga javnost uporabi za analizo stroškov in koristi v določenem obdobju vladanja. Kriterij za merjenje uspešnosti je vprašanje, v kolikšni meri so začrtani cilji strankarskega

programa izpolnjeni. S programom se stranka zaveže k politični odgovornosti do svojih dejanj in volivcev (Lord 2004, 116).

Evropske politične stranke nimajo zgoraj omenjenih značilnosti političnih strank, kar jih umešča v drugačen politični sistem. Na ravni EU obstajajo transnacionalne zveze, ki so bolj koordinacijske, svetovalne in administrativne narave. Člani evropskih strank ne čutijo nikakršne pripadnosti parlamentarni skupini in delujejo v tako imenovanem političnem vakuumu (Pedersen 1996, 16). Lord meni drugače in trdi, da strankarski sistem EU vseeno obstaja. Navede dva razloga. EU pokriva vse ideološke skupine. Strankarska formacija je sestavljena iz združenja nacionalnih strank in večnacionalnih skupin, ki delujejo v Evropskem parlamentu: krščanski demokrati, konservativci, socialisti in socialni demokrati, liberalci, zeleni in evroskeptiki. Kot drugi razlog Lord navede karakteristike, ki so nujne za obstoj vsakega strankarskega sistema, tudi evropskega. To je stabilnost, kohezivnost in definirana dimenzionalnost sistema (2004, 117). V nadaljevanju se sprašuje o pomanjkljivostih evropskega političnega sistema. Zakaj so volitve v Parlament organizirane na temeljih nacionalnih političnih strank? Zakaj evropski državljani nimajo pravice do direktnih volitev politikov transnacionalnih strank? Ali v evropskem večnivojskem strankarskem sistemu obstaja volilna povezava med parlamentarnimi predstavniki in državljani oziroma med poslanci in njihovimi volivci? (Lord 2004, 119)

Podobna vprašanja sem si zastavljala že tekom študija in odgovor nanje je na prvi pogled zelo enostaven. Menim, da bi EU lahko bila federativno urejena. Delovala bi bolj enotno, kot evropski narod z nadnacionalno teritorialno skupnostjo, brez nevidnih nacionalnih meja in federativno urejenim regionalnim predstavništvom. S skupnimi interesi bi spodbujali ekonomsko rast in evropsko integracijo, podprto z evropsko ideologijo, simboli, skupno kulturo in jezikom, vojsko itd. Federativno urejena EU bi lahko bila rešitev za Lordove odgovore v teoretičnem smislu. V praktičnem pa zagotovo ne. Zakaj? Zaradi kulturnih raznolikosti, jezikovnih ovir in visoke nacionalne pripadnosti evropskih narodov. Te tri karakteristike sem zaznala med potovanjem in spoznavanjem ljudi po Evropi. Zaveda se jih tudi evropska politika, ki jih blaži z sofinanciranjem projektov, katerih glavni cilj je mednarodno sodelovanje na področju skupnih evropskih tem, kot so demokracija in človekove pravice, okoljevarstvo, družbena solidarnost, izobraževanje, zaposlovanje ipd. Na takih projektih se gradi

skupna evropska politika in kultura. Lord pa meni, da se skupna evropska politika gradi na nacionalno obarvanih interesih. Lep primer so evrolitve, kjer se poslance izbira iz vrst nacionalnih strank in se v predvolilnih bojih tepejo regionalna in nacionalna vprašanja, ki so pomembna za delovanje EU. Lord in Hix se strinjata, da evropska politična arena ne pozna strankarske tekmovalnosti v boju za oblast in politične predvolilne propagande (Lord 2004, 125). Lahko zaključim z mislijo, da t.i. drugorazrednost evropskega strankarskega sistema postavlja evropsko predstavniško demokracijo pod vprašaj.

5.4 PREDSTAVNIŠTVO INTERESNIH DRUŽBENIH SKUPIN IN REGIJ

Evropski ekonomsko-socialni odbor (nadalje EESO) in Odbor regij sta organa, ki zastopata interese na ravni EU. Njuna ključna naloga je svetovanje Komisiji, Svetu in Parlamentu pri oblikovanju in sprejemanju evropskih politik. Danes se EU razvija v smeri regionalizacije in decentralizacije, pri čemer regionalni akterji sodelujejo pri implementaciji evropskih političnih odločitev na nacionalno raven. Odbor regij je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo z namenom uveljavljanja lokalnih in regionalnih pogledov na evropsko zakonodajo. Evropski parlament je delovanje Odbora ocenil negativno. Lord pojasnjuje, da je Parlament podal mnenje o neučinkovitem delovanju Odbora regij, ker se predstavniki regij ne čutijo vključeni v nadsocijalni proces odločanja. Parlament vidi problem v sami sestavi Odbora regij, ki je preveč raznolika in povzroča napetosti med regionalnimi predstavniki. Težko je sodelovati, če skupaj sedijo predsedniki največjih regionalnih vlad z župani manjših mest. Struktura lokalnih in regionalnih oblasti v EU je tako raznolika, da je nepredstavljivo vzpostaviti enotno institucijo, ki bi delovala v zadovoljstvo vseh (Lord 2004, 109).

Ne glede na to, kako učinkovito regije ali države članice delujejo kot posredniki med državljani in institucijami EU, je vprašljivo, ali kakršenkoli teritorialno reprezentativni sistem lahko zadovolji potrebe državljanov v evropskem prostoru. Temeljni problem je, da interesi državljanov vedno ne sovpadajo z nacionalnimi ali regionalnimi teritorialnimi enotami. Interesna predstavništva so se oblikovala v transverzalne skupine, kot so evropski proletarci, evropski strokovnjaki, evropski potrošniki, okoljevarstveniki, feministke, regionalisti, mladi ali pa samo navadni državljani (Lord 2004, 111–12). V preteklosti je državljanske interese zastopal EESO, ki je imel

posvetovalno funkcijo pri številnih zakonodajnih vprašanjih. Danes temu ni več tako, saj EESO deluje na korporativnih predpostavkah in interesno predstavništvo izvaja prek tristranskih razprav med predstavniki delodajalcev, sindikatov in političnih organov. Demokratično zastopanje in filtriranje interesov temelji na političnih omrežjih, ki pa imajo omejitve v primerih, ko interesne skupine promovirajo lastne interese pred interesi javnosti. Z omejitvami vplivanja zasebnih interesov na politični sistem želi EU preprečiti razvoj neenakosti v evropski družbi (Lord 2004, 114).

5.5 RAZMERJE MED EVROPSKIM PARLAMENTOM IN PARLAMENTI DRŽAV ČLANIC

Začetki evropske integracije so temeljili na gospodarskem sodelovanju pod taktirko nacionalnih vlad, kjer parlamenti držav članic niso bili vključeni, navkljub željam po političnem sodelovanju, ki so se izražale že kmalu po podpisu ustanovitvenih pogodb (Hočevar 2008, 50). Vloga domačih parlamentov na evropski ravni je bila nekaj let skromna zaradi treh vzrokov: zaradi zmožnosti vlad, da nadzorujejo odločanje, tako na nacionalni kot tudi nadnacionalni ravni; zaradi prizadevanja za zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja predvsem v smeri povečevanja pristojnosti Evropskega parlamenta, ne nacionalnih, vse do Konvencije o prihodnosti Evrope; kot tretji vzrok pa lahko izpostavimo dejstvo, da parlamenti, resnici na ljubo, niso izražali zelo glasnih zahtev po povečanju pristojnosti (Hočevar 2008, 54).

V obdobju pred prvimi neposrednimi volitvami leta 1979, je odnos med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti mogoče opisati kot »organski«, saj so bili poslanci Parlamenta imenovani s strani nacionalnih parlamentov. Z neposrednimi volitvami se je ta odnos prekinil in začela so se postavljati vprašanja, kako naj se odnos oblikuje v prihodnje. Pogodba o Evropski uniji (1992) je bila prva pogodba, ki vsebuje določila o nacionalnih parlamentih, in poudarja, da imajo državni parlamenti pomembno vlogo v zakonodajnem postopku na nadnacionalni ravni, tj. obveščanje nacionalnih vlad o zakonodajnih predlogih in sodelovanje z Evropskim parlamentom na rednih srečanjih (European Parliament 2009).

Leta 1989 je bila ustanovljena Konferenca parlamentarnih odborov za evropske zadeve (COSAC). Ti šestmesečni sestanki vključujejo tudi predstavnike Evropskega

parlamenta z namenom izmenjave izkušenj in dobrih praks na področju nadzora nad nacionalnimi vladami, kar se tiče politik o zadevah EU. Konferenca lahko svoje prispevke naslovi na Parlament, Svet in Komisijo, čeprav ti niso zavezujoči za sodelujoče parlamente (European Parliament 2009).

Protokol k Amsterdamski pogodbi (1997) je prvi pravno zavezujoč tekst, ki je prinesel dve pomembni novosti. Prva določa, da se morajo vsi predlogi Komisije, ki jih ponuja v širšo razpravo, takoj ko je mogoče posredovati nacionalnim parlamentom. Žal ne določa natančno, kdo nacionalnim parlamentom posreduje dokumente. Druga novost protokola prepoznava COSAC kot pomemben forum evropskih nacionalnih parlamentov. COSAC lahko pregleduje vse zakonodajne predloge in iniciative s področja svoboščin, varnosti in pravosodja ter o svojih sklepih obvešča Parlament, Komisijo in Svet. Amsterdamska pogodba je tako parlamentom zagotovila pravico do informiranja, hkrati pa jim naložila, da se sami izkažejo z uveljavljanjem svojih želja na nadnacionalni ravni (Hočevar 2008, 55).

Evropski parlament je izdal več poročil o odnosu z nacionalnimi parlamenti. Splošno stališče, izraženo v poročilih, je povečan vpliv tako Parlamenta kot nacionalnih parlamentov, kar kaže na porast parlamentarnega nadzora in zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja. Iz poročila leta 2002 je razvidno, da se EU spopada z krizo demokratične legitimnosti, ker ni dovolj fleksibilna in so institucionalne reforme bolj inkrementalne narave. Poročilo se zaključuje z mislijo vzpostavitvi ponovne demokracije v Evropi tako, da državljani dobijo vidna pooblastila za odločanje na evropski ravni. Državni parlamenti se morajo preseliti v središče odločanja in oblikovati nove metode dela v omrežjih. EU mora dokazati, da je sposobna uporabiti svojo domišljijo in doseči demokratično prenavo, drugače se lahko potopi v tehnokratski proces daleč stran od ljudi (European Parliament 2002).

V nadaljevanju bom predstavila podobnosti in razlike med Evropskim parlamentom in parlamenti držav članic. Primerjava parlamentov bo osredotočena na položaj, pristojnosti in organizacijo (Grad 2010, 138–45). Kje se torej kaže podobnost med Evropskim parlamentom in nacionalnim parlamentom?

1. Z vidika razdelitve oblastnih funkcij v Uniji lahko štejemo Evropski parlament za zakonodajni organ, ki skupaj s Svetom sprejema najpomembnejše predpise. Njegovo razmerje do drugih organov Unije je podobno kot razmerje nacionalnega parlamenta do drugih državnih organov.
2. Kakor nacionalni parlament je tudi Evropski parlament predstavniško telo, ki se od parlamenta države razlikuje v tem, da ne predstavlja suverenega ljudstva ene države, temveč vseh držav članic Unije.
3. Evropski parlament je neposredno izvoljen kot državni parlament, le da ga ne izvoli evropsko ljudstvo, ker tega ni, temveč ga volijo državljani Unije, ki so organizirani v svojih državah.
4. Parlament je zakonodajni organ, ki tako kot nacionalni parlament sprejema odločitve s pravno veljavo.
5. Organizacija in delovanje Parlamenta sta podobna nacionalnemu parlamentu. Delo obeh poteka v plenarnih sobah na letnih zasedanjih in sejah, ki jih vodi predsednik parlamenta, izvoljen s strani vseh poslancev.

Kje se kažejo razlike med Evropskim parlamentom in nacionalnim parlamentom?

1. Evropski parlament lahko deluje le v obsegu pristojnosti EU, kot so določene v pogodbah, upoštevajoč pri tem ustavna načela, zlasti načelo subsidiarnosti in sorazmernosti, medtem ko nacionalni parlament svoje pristojnosti izvaja celovito.
2. Pomembna razlika je v tem, da nacionalni parlament v celoti obvladuje zakonodajno funkcijo, Evropski parlament pa je samo eden od akterjev na področju zakonodajne funkcije. Druga dva akterja sta še Svet (a.) in Komisija (b.):
 - a. Evropski parlament nima monopola nad zakonodajno funkcijo v EU kot jo ima državni parlament. Nasprotno, deli si jo s Svetom, ki kljub uveljavljenemu odločanju s soglasjem, še vedno velja za močnejšega zakonodajnega partnerja.
 - b. Evropski parlament za razliko od državnega parlamenta nima monopola nad zakonodajno iniciativo v EU; ima ga Komisija. Člani Evropskega parlamenta nimajo zakonodajne iniciative, torej ne morejo predlagati zakonodajnih aktov.

3. Komisija politično ne izhaja iz Evropskega parlamenta, ker ni oblikovana v skladu z izidom volitev v Parlament. To dejstvo se je s Pogodbo o Ustavi za Evropo (in kasneje z Lizbonsko pogodbo) nekoliko omililo tako, da predsednika Komisije voli Parlament. Kljub temu je Komisija še vedno oblikovana po povsem drugačnih merilih kot vlada, saj se mesta v njej ne delijo v skladu z volilnim izkupičkom parlamentarne večine, temveč so v njej zastopane države.
4. Nacionalni parlament z nadzorstvom nad vlado usmerja in nadzoruje delovanje državne uprave, česar pa Parlament pri Komisiji ne more. Evropska zakonodaja se izvaja v državah članicah, zato Komisija ne nosi neposredne odgovornosti. Za zakonodajno implementacijo odgovarjajo države članice same.
5. Evropski parlament ima vse tri temeljne funkcije sodobnih parlamentov: zakonodajno, nadzorstveno in proračunsko, vendar pa nobena od teh ni enakovredna funkcijam državnega parlamenta. Evropski parlament jih namreč deli z drugimi evropskimi institucijami (Svet in Komisija) in na tej točki se kaže dvojna narava EU. Voljo evropskih državljanov, ki je zastopana v Evropskem parlamentu omejuje, volja držav članic, zastopanih v Svetu.

Glede na vse navedeno je razmerje med Evropskim parlamentom in parlamenti držav članic naravno, vendar zapleteno. Medtem ko Poročila Evropskega parlamenta kažejo, da imajo državni parlamenti (pre)majhno vlogo pri vplivanju na zakonodajno odločanje, sem iz rezultatov primerjave podobnosti in razlik med Evropskim parlamentom in državnimi parlamenti dobila vtis, da so državni parlamenti tisti, ki imajo večji vpliv na odločanje na nacionalni ter nadnacionalni ravni, in da Evropski parlament potrebuje reforme v smeri novih parlamentarnih pristojnosti.

6 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ EU

Po pregledu demokratičnih teorij ter delovanja EU in njenih institucij je potrebno natančno preučiti in pojasniti vprašanje demokratičnega primanjkljaja v EU. Da bi razumeli dilemo demokratičnega primanjkljaja je potrebno opredeliti nedemokratične lastnosti EU. Izraz demokratični primanjkljaj ima različne funkcije, ki jih je treba razlikovati, problem pa ni vedno institucionalne narave. Predstavila bom različne vidike demokratičnega primanjkljaja v EU. Prvi vidik je povzet iz magistrskega dela, druga dva pa iz literature domačega in tujega strokovnjaka.

Najprej je tu pomanjkanje politične odgovornosti institucij v EU glede na demokratične sisteme držav članic. Pogosta značilnost državnih ureditev je pravica volivcev do spremembe vlade, kar pa za EU ne velja, saj je ta pristojnost razdeljena med Svetom, Komisijo in Parlamentom. Evropski parlament je edini, ki predstavlja izvoljeno telo v zakonodajnem postopku. Evrovolitve pogosto ne spodbudijo velikih premikov v evropski politični strategiji. To se dogaja, ker ima le Parlament kolektivno odgovornost do državljanov EU. Komisija in Svet pa ne nosita odgovornosti do držav članic ali do institucionalne skupnosti. Res da minister v Svetu odgovarja svojemu nacionalnemu parlamentu, vendar pa Svet kot institucija ni odgovoren drugim institucijam EU (Orsmarck 2004, 23–24).

Orsmarck se dotakne vprašanja demokratičnega primanjkljaja tudi na primeru prevladujočega položaja izvršne veje oblasti. Prenos pristojnosti na Unijo poveča izvršilno moč na račun parlamentov držav članic. V postopku odločanja ima Svet prevladujočo vlogo in državni parlamenti nimajo dejanskega nadzora nad odločbami, sprejetimi v Uniji. Struktura upravljanja EU močno vpliva na državne institucije, posebej na ravnovesje moči med parlamentom in vlado na nacionalni ravni. Ker je Svet sestavljen iz nacionalnih ministrov, so nacionalne vlade t. i. nacionalni zakonodajalec na ravni EU, kar pomeni, da so državni parlamenti podrejeni vladam, saj izgubijo moč zakonodajne funkcije na vseh področjih, razvitih na ravni Unije. Poleg tega povečana uporaba glasovanja s kvalificirano večino prinaša problem v smislu odgovornosti. Tudi

če minister v Svetu nosi odgovornost do nacionalnih parlamentov, je lahko preglasovan in prisiljen izpolniti zakonodajo (2004, 24–25).

Poleg pomanjkanja odgovornosti in prevladujočega položaja izvršne oblasti v EU, Grad izpostavlja:

1. krepitev večinskega in nepreglednega odločanja EU,
2. nejasnost pravne narave EU,
3. primanjkljaju suverenega evropskega ljudstva,
4. nezanimanje državljanov za delovanje EU,
5. nepopolno delovanje načela delitve oblasti na ravni EU (2010, 95).

S sprejemom Enotnega evropskega akta se je okrepilo večinsko odločanje in s tem tudi učinkovitost odločanja. Po drugi strani pa je vse pogostejše večinsko odločanje povzročilo upad vpliva držav, predvsem državnih parlamentov, na odločanje v Uniji, in sicer v korist izvršilne sfere državne oblasti. Obenem so postopki odločanja v Uniji vse bolj zapleteni in nepregledni, kar že samo po sebi zmanjšuje možnost vpogleda v odločanje Unije in demokratičnega nadzora (Grad 2010, 96). Ta problem jasno rešuje osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki pa ni ratificirana s strani vseh držav članic EU.

Pomanjkanje demokratičnega nadzora nad oblastjo EU je povezano z drugo točko demokratičnega primanjkljaja, tj. pravno naravo Unije, ki ni ne federacija ne konfederacija. Grad meni, da demokratičnega deficita ne bo mogoče odpraviti, dokler bo EU imela naravo mednarodne organizacije in se bodo odločitve v njej sprejemale tako, kot se sedaj (Grad 2010, 95). EU ima torej problem demokratičnega deficita vsajen v svoje bistvo. Oblast Unije zaradi njene organizacije in delovanja ne more izhajati iz suverenosti ljudstva, kot to velja na državni ravni, kjer si ljudstvo na periodičnih volitvah izvoli svojo oblast. Grad je prepričan, da suverenega ljudstva v pomenu, kot ga poznamo v državi, v Evropski uniji ni. EU nima suverena, kot ga imajo sodobne demokracije, čeprav neprestano poudarja, da sta države in državljani najpomembnejša ustavna elementa Unije. Da bi prišlo do suverena, bi se moral ta konstituirati na vseevropskih volitvah kot enotno volilno telo. To pa ni mogoče, kajti sedanji način volitev v Evropski parlament tega ne zagotavlja (2010, 95).

Četrta točka demokratičnega primanjkljaja po Gradu se kaže v pomanjkanju razumevanja in zanimanja državljanov za delovanje Unije, ki se ji ni uspelo približati ljudem, temveč se kaže kot oddaljen administrativni aparat, ki ga državljani ne dojemajo kot neko oblast nad sabo. Strinjam se s Gradom, da je to posledica specifične organizacije in delovanja EU. Unija ne odloča o stvareh, ki jih ljudje najlažje prepoznavajo v svojem vsakdanjem življenju, in ti oblasti Unije niti ne zaznavajo (Grad 2010, 96). Demokratični deficit se kaže tudi v delitvi oblasti na naddržavni ravni. Bistveni element demokratične oblasti je demokratično nadzorstvo nad delovanjem organov oblasti. Prvine takega nadzorstva so vgrajene v organizacijo Unije že od samega začetka, vendar pa ostajajo podcenjene v primerjavi z nadzorstvom v državah članicah (Grad 2010, 95).

Pomemben razlog za demokratični primanjkljaj v evropskem političnem sistemu tiči v nizki participaciji volivcev. Za vse dosedanje volitve v Evropski parlament je bila značilna nizka volilna udeležba, praviloma precej nižja kot pri notranjih državnih parlamentarnih volitvah (Grad 2010, 155). Evropski volivci se (še) ne zavedajo, da ima Evropski parlament s svojo vlogo pri odločanju pomemben vpliv na življenje vsakega državljana EU.

Za primerjavo z Gradovimi vidiki demokratičnega primanjkljaja bom predstavila še Hixovih pet točk demokratičnega primanjkljaja v EU iz knjige z naslovom *Kaj je narobe z EU in kako to popraviti*.

1. Evropska integracija vodi v povečano moč izvršilne veje oblasti in zmanjšano nacionalno parlamentarno moč, kar podre sistem demokratičnega nadzora.
2. Evropski parlament je prešibak, saj nima pravice do amandmajev v vseh zakonodajnih procesih in tako ni enakopravne delitve zakonodajne veje oblasti s Svetom.
3. V politični areni EU ni demokratičnega strankarskega tekmovanja.
4. Sistem EU je preveč oddaljen od volivcev, ki ne razumejo delovanja EU, njeno pomembnost ne izenačujejo s sistemom vladanja na nacionalnih tleh in se ne znajo identificirati z njeno vsebino.

5. Šibka povezanost med interesi državljanov in odločitvami, ki se dejansko sprejmejo. EU oblikuje politike, ki niso večinsko podprte s strani državljanov držav članic EU (Hix 2008, 68-71).

Gradovi in Hixovi vidiki demokratičnega primanjkljaja so si podobni. Gradovo 3. točko bi lahko povezala s Hixovo 5. točko, saj oba govorita o primanjkljaju legitimnega evropskega demosa. V 4. točki se oba strinjata, da obstaja nezanimanje državljanov EU za njeno politiko. Gradovo 1. in 5. točko bi lahko povezala s Hixovo 1. in 2. točko, saj vse štiri govorijo o nedemokratični delitvi oblasti na ravni EU. Oba avtorja imata eno točko, ki se ne povezuje; to sta Gradov vidik o nejasni pravni naravi EU in Hixovo mnenje o nedemokratičnem strankarstvu na evropskem političnem parketu.

Večina strokovnjakov meni, da nestrancarstvo v EU prinaša slabe odločitve, manjšina pa svoje mnenje spreminja. Nekateri, ki so še do nedavnega demokratični primanjkljaj EU povezovali z odsotnostjo evropskih strank in strankarskega predstavništva, v najnovejših znanstvenih objavah ugotavljajo, da odsotnost strankarske vladavine pozitivno vpliva na učinkovitost političnega predstavništva v EU (Fink Hafner 2009, 29). Ali je ta miselnost začetek konca strankarskega predstavništva?

7 REFORMIRANJE EU V SMERI DEMOKRATIZACIJE

Decembra 2001 je Evropski svet sprejel Laekensko deklaracijo, s katero se je Unija zavezala k utrjevanju demokratičnosti, preglednosti in učinkovitosti ter k začetku utiranja poti k oblikovanju evropske ustave. Ustanovljena je bila Konvencija o prihodnosti EU, ki je združila predstavnike vlad in parlamentov držav članic in kandidatke ter predstavnike institucij EU. Rezultat te konvencije je bil končni osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki je nameravala obstoječe pogodbe nadomestiti z novim, enotnim besedilom (Grad 2010, 97).

Evropsko ustavo lahko opišemo kot enovit akt najvišje pravne veljave, ki nima enake narave kot ustava neke države. V prvem delu so določeni pravni akti in njihova pravna narava ter pristojni organi za njihov sprejem. Ustava uvaja postopek sprejemanja in uveljavitve pravnih aktov ter glede njihove hierarhije take pravne instrumente in varovalke, ki jih zahteva načelo pravne države. Ne gre za čisti prevzem teh instrumentov, kot so se razvili v državi, temveč za njihovo uporabo na način, ki ga dovoljuje pravna narava EU (Grad 2010, 60).

Zaradi zamešanja »institucionalnega« z »ustavnim« je Pogodba o Ustavi za Evropo propadla. Njen izvorni greh je bilo samo poimenovanje pogodbe kot ustave, kar je povzročilo nerealna pričakovanja in strahove s strani javnosti (Accetto 2010a, 23). Leta 2007 je Evropski svet napovedal sklic medvladne konference, da pripravi besedilo nove reformne pogodbe o spremembi obstoječih pogodb Unije. Namera o razveljavitvi vseh obstoječih pogodb in njihovi nadomestitvi z enotnim besedilom, imenovanim Ustava, je bila opuščena. Tako PEU in Pogodba o delovanju Unije z novo, tj. Lizbonsko pogodbo, nista dobili ustavnega značaja (Accetto 2010a, 24). Razen prvotnega zavrnilnega referendumu s strani Irske je Lizbonska pogodba začela veljati 1. decembra leta 2009 in tako zaključila večletna pogajanja o institucionalnih zadevah.

Da ponovimo: imeli smo reformno pogodbo, ki se je predstavljala za ustavo. Nato ji odvzamemo besedo ali dve, pustimo bistveno vsebino nedotaknjeno in se pretvarjamo, da je »Ustava« zgolj Reformna pogodba, čeprav je povsem ista

Ustava, ki je bila zavrnjena leto poprej in, ki je bila v resnici Reformna pogodba, ki se je pretvarjala, da je ustava (Accetto 2010a, 25).

Po mnenju enega od komentatorjev naj bi Lizbonska pogodba sicer še vedno želela doseči tri od štirih ciljev ustavne pogodbe, in sicer povečanje učinkovitosti, povečanje demokratične legitimnosti in povečanje usklajenosti v zunanjem delovanju, zares izgubila pa je le enega in to je večja preglednost, jasnost in normativna poenostavitev (Accetto 2010a, 23). Če primerjamo pravno ureditev pristojnosti po Lizbonski pogodbi in po Ustavi, lahko ugotovimo, da pomeni slednja korak naprej, zlasti glede preglednosti in večje pravne varnosti. Pogodba o Ustavi za Evropo kategorizira in jasno opredeljuje pristojnosti, poleg tega pa kodificira njihovo ureditev. S tega vidika Lizbonska pogodba ne ohranja stopnje kodifikacije, vseeno pa predstavlja nek napredek v primerjavi s prejšnjimi reformnimi pogodbami (Grad 2010, 84).

7.1 LIZBONSKA POGODBA - KORAK V SMERI ZMANJŠANJA DEMOKRATIČNEGA PRIMANJKLJAJA?

Demokracija je bila vedno temeljna usmeritev EU in razvoj v zadnjem desetletju jo je dvignil na raven pravne ureditve, ki jo najbolj dosledno poudarjata Pogodba o Ustavi za Evropo in Lizbonska pogodba, ki predstavlja zadnjo reformno pogodbo Unije. Lizbonska pogodba spreminja Pogodbo o EU (PEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti ter je izhodiščni pravni akt držav članic (Vatovec 2010, 28).

V nadaljevanju bom z analizo Lizbonske pogodbe predstavila demokratične lastnosti EU. Lizbonska pogodba dopušča pristop metode diskurzivne analize, s katero lahko preučujem vpliv političnega sistema EU in njene idejne vloge na razumevanje demokratičnega primanjkljaja. Z diskurzivno analizo bom odgovorila na vprašanje, na podlagi katerih demokratičnih idej je napisana Lizbonska pogodba in kako ta ideološkost vpliva na razumevanje demokratičnega primanjkljaja v EU. Analizo Lizbonske pogodbe sestavljajo trije ključni vidiki: prvi vidik diskurzivne analize je kratek pregled vsebine členov, drugi je določitev demokratične teorije glede na sporočilo člena, tretji pa, kako sporočilo prispeva k razpravi o demokratičnem primanjkljaju. Analiza ne vsebuje razčlenitve celotne pogodbe, temveč posameznih členov, ki se navezujejo na demokracijo v EU.

V uvodu oziroma *preambuli* Lizbonske pogodbe so zapisane vrednote EU, ki se pojavljajo skozi celotno besedilo. Preambula sporoča ideje kulturne in verske dediščine Evrope, ki so osnova za ustvarjanje splošnih evropskih vrednot, kot so svoboda, spoštovanje človekovih pravic, demokracija in pravna država. To sporočilo krepi enotnost v kulturno in versko raznoliki Uniji in si prizadeva k vzpostavitvi evropskega državljanstva, močne skupnosti in javne sfere. Zaradi poudarka na oblikovanju javne sfere kot prizorišča za razpravo menim, da je preambula napisana na podlagi deliberativne demokratične teorije. Sporočilo preambule je uvajanje široke razprave, ki lahko utiša kritike Grada in Hixa, ki očitata pomanjkanje evropske javne sfere. Oblikovanje javne razprave, ki temelji na pravicah in vrednotah, ne glede na kulturo, jezik ali religijo, je prvi korak k zmanjševanju demokratičnega primanjkljaja.

Tudi *2. člen* našteva vrednote EU ter ustvarja občutek »evropskosti«. Svoboda, enakost, demokracija, nediskriminacija, pluralizem in solidarnost so vrednote, ki so skupne vsem državam članicam. Svoboda, nediskriminacija in spodbujanje pluralnosti pri oblikovanju javnega mnenja so tudi vrednote, s katerimi Blichner označuje deliberativno demokracijo. Drugi člen cilja na skupno premagovanje demokratičnega primanjkljaja ne glede na raznolikost evropskega prostora, vendar ne omenja alternativnih orodij, ki se jih državljani lahko poslužujejo za vključitev v razpravo.

4. in 5. člen določata delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami s poudarkom na načelu lojalnega sodelovanja in načelu prenosa pristojnosti, to sta načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Člena sta napisana v duhu predstavniške demokratične teorije, saj zagovarjata iste zahteve, kot jih opisuje Lord, tj. pravica do nadzora s strani nacionalnih parlamentov in spoštovanje avtonomije nacionalnih demokratičnih praks. Sporočilo členov je, da se demokratični primanjkljaj s povečano vlogo nacionalnih parlamentov lahko zmanjša.

9., 10., 11. in 12. člen spadajo pod določbe o demokratičnih načelih in določajo, da EU temelji na predstavniški in deliberativni demokraciji.

10. člen potrjuje, da Unija deluje na predstavniški demokraciji in da so državljani neposredno zastopani v Evropskem parlamentu. Poleg tega navaja, da ima vsak

državljan Unije pravico do udeležbe v političnem življenju in da so politične stranke Unije delno odgovorne za ustvarjanje politične zavesti. Člen spodbuja predstavniško demokracijo. V nasprotju z drugimi členi pogodbe, ki poudarjajo zaželenost javne sfere in posvetovanja, deseti člen zagovarja legitimnost Unije s predstavniško demokracijo. Z vidika demokratičnega primanjkljaja se lahko dotaknem vprašanja, zakaj deseti člen ne določa, kako lahko državljani sodelujejo in dostopajo do informacij v demokratičnem življenju Unije. Kar se pa tiče strankarstva, je po mnenju Pedersona jasno, da evropske politične stranke nimajo značilnosti nacionalnih političnih strank. Člani evropskih strank ne čutijo pripadnosti parlamentarni skupini in ne prispevajo veliko k oblikovanju evropske politične zavesti.

11. člen zagovarja načelo deliberativne demokracije, saj vzpostavlja pravice državljanov do javne izmenjave mnenj in vzdrževanje odprtega dialoga z institucijami Unije. Največ medijskega prahu je vzdignila tako imenovana državljanska pobuda, novost Lizbonske pogodbe, pri kateri najmanj milijon državljanov lahko pozove Evropsko komisijo, naj predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za izvajanje Pogodbe treba sprejet pravni akt Unije. Menim, da je ta možnost težko izvedljiva, zaradi odsotnosti močne javne sfere in zaznano pomanjkanje informacij glede EU zadev.

12. člen posebej poudarja vlogo nacionalnih parlamentov in izjavlja, da ima Unija dolžnost, da obvesti nacionalne parlamente o novi zakonodaji, in da imajo ti pravico do ugovora na novo zakonodajo, če je njena subsidiarnost kršena. Člen poudarja predstavniško demokracijo in v prihodnosti lahko zmanjša demokratični primanjkljaj s povečanjem vloge nacionalnih parlamentov v procesu političnega odločanja na nadnacionalni ravni. Javnosti odprte seje v nacionalnih parlamentih lahko spodbudijo zanimanje medijev in državljanov za evropska vprašanja. Javne razprave o evropskih zadevah lahko odpravijo nekatere Hixove vidike demokratičnega primanjkljaja, bolj povežejo interese državljanov z odločitvami, ki se sprejmejo, ter zmanjšajo apatičnost volivcev na volitvah v Evropski parlament.

7.2 LISTINA O TEMELJNIH PRAVICAH EVROPSKE UNIJE

Človekove pravice so okvir za delovanje supranacionalnih institucij. Lahko predstavljajo moralna načela za institucije, na osnovi katerih lahko te presojujejo in

regulirajo globalne procese na vseh ravneh, od regionalnih do nadnacionalnih integracij (Pikalo 2011, 49). EU je naredila korak v tej smeri z razglasitvijo Listine o temeljnih pravicah EU leta 2000, ki je bila kasneje vključena v Lizbonsko pogodbo. Listina je bila tako prevzeta v primarno pravo EU in je postala pravno zavezujoča (Smrkolj 2010, 57). Velja za pravne akte in zakonodajo EU, ne velja pa za vse tiste dejavnosti, ki so v izključni pristojnosti držav članic. Lahko rečemo, da se je EU z Listino poenotila glede osnovnih vrednot in pravic pri svojem delovanju (Pikalo 2011, 49).

Listina vsebuje sedem poglavij: Dostojanstvo, Svobščine, Enakost, Solidarnost, Državljske pravice, Sodna varnost in Splošne določbe. Prva tri in šesto poglavje vsebujejo temeljne pravice in svobščine, ki jih ureja že Evropska konvencija o človekovih pravicah in njeni protokoli. Četrto poglavje vsebuje sklop ekonomskih in socialnih pravic, peto poglavje pa opredeljuje pravice, ki pripadajo državljanom EU in so večinoma že urejene s Pogodbo o EU. Listina o temeljnih pravicah v enem besedilu združuje državljanske, politične, ekonomske in socialne pravice državljanov in drugih posameznikov, ki prebivajo na ozemlju Unije (Roter in Bojinovič 2007, 183). V preambuli podobno kot Lizbonska pogodba poudarja, da se EU zaveda svoje duhovne in moralne dediščine, ustanovljene na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti, ter da temelji na načelih demokracije in pravne države (prav tam). Spoštovanje demokratičnih načel se pojavlja še v 14. členu (Pravica do izobraževanja) in v Pravicah državljanov, ki so napisane v duhu evropske predstavnške demokracije, ki spodbuja združevanje javnih interesov na višji ravni, na ravni predstavnštva, in postavi delovanje Evropskega parlamenta v ospredje.

Z vidika funkcij temeljnih pravic omenjen seznam pravic Listine vsebuje kar nekaj nedoslednosti. Marsikatera od naštetih pravic nima funkcije klasičnih človekovih pravic, ki državi omejujejo oziroma prepovedujejo poseganje v sfero posameznika, ji nalagajo pozitivno ravnanje glede varstva dobrin oziroma državljskih pravic. Potreba po večji demokratični legitimaciji ravnanja EU se je z vidika temeljnih pravic v zadnjih letih močno povečala in se dodatno okrepila prav z Lizbonsko pogodbo, s čimer se

možnost poseganja zakonodajnih aktov EU v pravice posameznikov močno povečuje⁴ (Smrkolj 2010, 57).

Na temeljne pravice ne smemo gledati kot na zaključeno zadevo, ampak kot na sistem, ki se nenehno nadgrajuje. Nanje je treba gledati kot na proces, ki se ves čas dopolnjuje in nadgrajuje v obliki lokalnih, regionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih izkušenj. Danes je priložnost, da po civilizacijski krizi naredimo resen premislek o novih mogočih utemeljitvah sveta, ki bi nadgradile obstoječ demokratični koncept (Pikalo 2011, 50). V nadaljevanju sledijo reforme v okviru Evropskega in nacionalnih parlamentov.

7.3 REFORMA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Poglejmo pristojnosti Evropskega parlamenta, ki so se z Lizbonsko pogodbo okrepile tako rekoč na vseh področjih njegovega delovanja, začevši z jasnejšo opredelitvijo v 14. členu PEU, da Evropski parlament skupaj s Svetom opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo ter funkcijo političnega nadzora (Vatovec 2010, 80-81):

1. Sprejemanje evropske zakonodaje, skupaj s Svetom, na številnih področjih politike. Dejstvo, da Parlament neposredno izvolijo državljani, pomaga zagotavljati demokratično legitimnost evropske zakonodaje. Najbolj običajen postopek potrjevanja zakonodaje EU je *soodločanje*⁵. Parlament daje pobudo za novo zakonodajo, tako da prouči letni delovni program Komisije premisli kateri novi zakoni bi bili primerni, in od Komisije zahteva, naj predloži predloge.
2. Parlament opravlja demokratični nadzor nad vsemi institucijami EU. Pristojen je za odobritev ali zavrnitev imenovanja komisarjev in ima pravico izreči nezaupnico Komisiji kot celoti.

⁴ Smrkolj navaja primer sporne Direktive Evropskega parlamenta iz leta 2006 o hrambi podatkov, pridobljenih in obdelanih v zvezi z zagotavljanjem javno dostopnih elektronskih komunikacijskih storitev ali javnih komunikacijskih omrežij, ki so jo nemško in romunsko ustavno sodišče razglasila za neskladno z ustavo zaradi nesorazmernega posega v temeljne pravice (2010, 58).

⁵ Postopek soodločanja je bil uveden z Maastrichtsko pogodbo, Amsterdamska pogodba pa ga je razširila in okrepila njegovo učinkovitost. Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 je preimenovani redni zakonodajni postopek postal glavni zakonodajni postopek v sistemu odločanja EU. Redni zakonodajni postopek daje enako težo Evropskemu parlamentu in Svetu na številnih področjih (npr. gospodarsko upravljanje, priseljevanje, energija, promet, okolje in varstvo potrošnikov). Veliko večino evropskih zakonov sprejmeta skupaj Evropski parlament in Svet (Evropski parlament 2011b).

3. Skupaj s Svetom je Parlament pristojen za proračun EU. Na koncu postopka sprejme ali zavrne proračun v celoti. Lizbonska pogodba je sprejemanje proračuna EU preoblikovala v preglednejši postopek, ki odpravlja zapleteno razlikovanje med obveznimi in neobveznimi izdatki. S tem je Parlament pridobil večji vpliv na celotni proračun.

Evropski parlament z rednim zakonodajnim postopkom postaja sozakonodajalec v pravem pomenu besede. Ta položaj mu je bil v preteklosti na račun zakonodajnega primata Sveta odvzet. Razen kadar pogodbi določata drugače, odloča z večino oddanih glasov in ne z absolutno večino oddanih glasov, kot je določala nekdanja Pogodba o Evropski skupnosti. Evropski parlament čakajo večje delovne obremenitve, predvsem v parlamentarnih odborih, zaradi povečanih zakonodajnih pristojnosti. Poleg omenjenih sprememb je Lizbonska pogodba prinesla še dve novosti na področju imenovanj. Evropski parlament izvoli evropskega varuha človekovih pravic in predsednika Komisije. Druga novost bo verjetno prinesla nove dinamike postopka. Izvolitev predsednika Komisije z »večino članov« Parlamenta, namesto dosedanje »večine oddanih glasov«, in predlaganje kandidata ob upoštevanju volitev v Evropski parlament namreč dajeta podlago za večje spremembe v institucionalnem ravnovesju (Vatovec 2010, 81–82).

Kritika Lizbonske pogodbe pa leti na določanje novih pravil za postopke na evropskih volitvah, ki so še vedno temelj za splošne neposredne volitve s svobodnim in tajnim glasovanjem. Tukaj se kaže demokratični primanjkljaj, ki ga do zdaj še nobena evropska pogodba ni rešila. Problem je v nedosledni zastopanosti načela enakopravnosti držav članic in načela enakopravnosti prebivalcev držav članic, kar pomeni, da se načelo enake volilne pravice pri evropskih volitvah ne izvaja. Načelo enake volilne pravice velja za vse sodobne demokratične države in zahteva, da se voli vsak poslanec na enako število prebivalcev. Ker ni tako, je glas volivca iz velike države nekajkrat manj vreden od glasu volivca iz majhne države. Na drugi strani pa v Parlamentu ni zagotovljena enakopravnost držav članic, ki bi zahtevala, da imajo vse članice ne glede na velikost enako število poslancev v Evropskem parlamentu (Grad 2010, 98).

Alternativni vidik reformiranja Evropskega parlamenta ponuja Simon Hix, ki trdi, da so spremembe k višji demokratičnosti Parlamenta možne brez novih reformnih pogodb. Potrebna je le politična volja za uresničitev dveh institucionalnih sprememb v sestavi

EU (2008, 164). Največji izziv je povezati institucionalno oblikovanje evropskih politik z interesi evropskih državljanov na volitvah v Evropski parlament. Na volitvah v EU se vse vrti okrog nacionalnih tem, namesto da bi prevladoval politični dnevni red EU in vprašanje, katera stranka bo dobila večino v Evropskem parlamentu. Hix izpostavi dva razloga nedemokratskega delovanja Evropskega parlamenta.

Prvi razlog tiči v proporcionalni prerazporeditvi politične moči med poslanci v Parlamentu. Hix pojasni, da cilja na volitve znotraj Parlamenta, kjer se voli predsednika Evropskega parlamenta. V praksi si dve največji strankarski skupini, Evropska ljudska stranka in Evropski socialisti, razdelita odločanje v Parlamentu tako, da prva predseduje prve dve leti in pol, druga pa drugo polovico mandata. Taka prerazdelitev moči ima različne posledice. Pozitivna stran je dejstvo, da nobena politična stranka ne dominira in imajo vse politične stranke nekaj vpliva na odločitve Parlamenta. Slaba stran pa je majhen interes za evrovolitve, saj proporcionalni volilni sistem ne spremeni rezultata razdelitve poslanskih sedežev po volitvah v Evropski parlament (2008, 138–139).

Hix dodaja, da spremembe delovanja Parlamenta ne vidi v reformi federativne ureditve Parlamenta po vzoru ameriškega kongresa, kjer zmagovalna stranka dobi večino glasov pri parlamentarnem odločanju. Bolj se nagiba k skandinavskemu parlamentarnemu vzoru, za katerega je značilen proporcionalni volilni sistem, kjer ima največja stranka več moči kot druga največja stranka itd. Tak sistem bi spodbudil tekmovalnost na volitvah in premešal koalicijsko strukturo Parlamenta. Hix predlaga dve majhni institucionalni spremembi, in sicer spremembo trajanja mandata predsednika Evropskega parlamenta s pet na dve leti in pol ter spremembo pri delovanju komiteja Evropskega parlamenta iz zdajšnjega proporcionalnega sistema v neke vrste večinski sistem (angl. »winner takes more«), za katerega je značilno, da večje stranke dobijo več sedežev (2008, 140–141). Hix zaključuje, da se tudi z malimi strukturnimi spremembami demokratična vrzel lahko zapolni in je le od političnih igralcev držav članic odvisno, ali želijo spremeniti evropski politični ustav brez novih pogodb in raje s praktičnimi reformami, ki so pot do demokratizacije Evropskega parlamenta (2008, 165).

7.4 SPREMENJENA RAZMERJA MED EVROPSKIM PARLAMENTOM IN PARLAMENTI DRŽAV ČLANIC

Kako danes deluje parlamentarno sodelovanje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti, je zapisano v Lizbonski pogodbi:

Konferenca specializiranih parlamentarnih organov za zadeve Unije lahko pripravi kakršenkoli prispevek, ki ga smatra za primernega, in z njim seznaní Parlament, Svet in Komisijo. Poleg tega ta konferenca spodbuja izmenjavo informacij in najboljše prakse med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom, vključno med njihovimi specializiranimi odbori. Organizira lahko tudi medparlamentarne konference o posebnih temah, zlasti zaradi razprav o vprašanjih skupne zunanje in varnostne politike, vključno z skupno varnostno in obrambno politiko. Prispevki konference ne zavezujejo nacionalnih parlamentov in ne prejudicirajo njihovih stališč (PEU, 10 čl.).

Ena pomembnih reform Lizbonske pogodbe je tudi krepitev mehanizma za nadzor spoštovanja načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Parlamenti držav članic so pridobili posebno vlogo, »možnost t.i. izvenustavne zavore, v primeru, ko bi Evropski svet želel sprejeti sklep, s katerim bi na določenem področju odločanje Sveta s soglasjem nadomestil z večinskim odločanjem ali poseben zakonodajni postopek z rednim. V teh primerih se sklep ne sprejme, če mu nasprotuje katerikoli nacionalni parlament.« (Accetto 2010b, 47-48). Po Lizbonski pogodbi mehanizem nadzora nad spoštovanjem načel subsidiarnosti in sorazmernosti urejata dva protokola. Prvi se imenuje Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji in drugi je Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Drugi protokol vzpostavlja mehanizem zgodnjega opozarjanja, za katerega sta se uveljavila izraza rumeni in oranžni karton. Rumeni karton je mehanizem, s katerim lahko parlamenti držav članic posredujejo svoje obrazloženo mnenje, kadar določen osnutek akta ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Mehanizem oranžnega kartona pa pride v poštev le pri rednem zakonodajnem postopku. Kadar večina vseh glasov nacionalnih parlamentov meni, da je zakonodajni predlog neskladen, Svet in Evropski parlament na koncu prve obravnave ob upoštevanju razlogov nacionalnih parlamentov presodita, ali je predlog združljiv z načelom subsidiarnosti. Če 55 % glasov Sveta ali večina oddanih glasov v Evropskem parlamentu meni, da ne, se predlog ne obravnava več (Accetto 2010b, 48–49).

Za analizo učinkov reform Lizbonske pogodbe na razmerje med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti sem izbrala Poročilo Evropske komisije in Evropskega parlamenta. Poročilo o boljši zakonodaji, subsidiarnosti, sorazmernosti in pametnih predpisih Odbora za pravne zadeve je bil objavljen junija 2011. Predlogi resolucij, ki jih to poročilo vsebuje, so bili obravnavani na plenarnem zasedanju in so bili uspešno izglasovani ter objavljeni na uradnem spletnem portalu Evropskega parlamenta (prav tam). V poročilu piše, da so z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe nacionalni parlamenti pridobili večjo vlogo pri zagotavljanju spoštovanja načela subsidiarnosti. Evropski parlament je prejel že precej prispevkov in mnenj s strani nacionalnih parlamentov, vendar se dejanska praktična izvedba te novosti še ni dorekla. Odbor za pravne zadeve v številki 11 meni, da:

..je sedanji časovni okvir, s katerim razpolagajo nacionalni parlamenti za izpolnitev svojih obveznosti, pogosto nezadosten, zlasti v primeru preverjanja subsidiarnosti; ugotavlja tudi, da so odgovori nacionalnih parlamentov pogosto taki, da jih ni možno obravnavati kot utemeljena mnenja ali nasprotovanje na podlagi načela subsidiarnosti; opaža še, da jih Evropski parlament pogosto daje na voljo le v jeziku nacionalnega parlamenta; zato predlaga, naj generalni sekretar Parlamenta prouči metode za doslednejše vključevanje prispevkov nacionalnih parlamentov v delovno prakso Parlamenta (Evropski parlament 2011c).

Nadalje Odbor v številki 12 opozarja, da materialnih meril za ugotavljanje kršitev načel subsidiarnosti in sorazmernosti ni ter da je treba na ravni EU določiti materialne pogoje za njuno izvajanje. V zaključku poročila je predlagana razprava o tem, ali je uporaba načela subsidiarnosti učinkovita, opredeljene so pomanjkljivosti in podani predlogi izboljšav (Evropski parlament 2011c).

Poročilo Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti pojasnjuje nove funkcije Evropskega parlamenta, nacionalnih parlamentov in Odbora regij. Z Lizbonsko pogodbo se je poslovnik Evropskega parlamenta spremenil, z namenom upoštevanja obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov, ki nasprotujejo osnutkom zakonodajnih aktov EU zaradi možne kršitve načela subsidiarnosti. Nadalje mora prejeta mnenja Evropski parlament ponovno pregledati in preučiti (EUR-Lex - dostop do zakonodaje

Evropske unije 2011). Evropska komisija je v Poročilo zapisala, da je konec leta 2010 pripravila 82 osnutkov zakonodajnih predlogov s področja uporabe Protokola in prejela 211 mnenj. Kar 34 mnenj je izražalo pomisleke glede subsidiarnosti. Za pet zakonodajnih predlogov je prejela več kot eno obrazloženo mnenje, a pri nobenem od teh primerov še zdaleč ni bil dosežen prag za rumeni karton (prav tam, 3.2). To pomeni, da nobeno mnenje ni odkrilo neposrednih kršitev načela subsidiarnosti. Vse do danes načelo ni delovalo kot močno merilo veljavnosti sekundarne zakonodaje EU, saj ga Sodišče EU še v nobeni sodbi ni uporabilo kot strog standard za sodno presojno zakonodaje EU (Accetto 2010b, 46–47). V sklepnih ugotovitvah Poročila piše, da je z mehanizmom za preverjanje subsidiarnosti nacionalnih parlamentov postopek postal preglednejši, razprave pa bolj raznolike. Evropski parlament je v letu 2010 večino predlogov Komisije sprejel brez večjih razprav o subsidiarnosti, kar po mnenju Komisije kaže na to, da so preverjanja subsidiarnosti na začetni stopnji postopka razvoja politik učinkovita, kljub dolgim razpravam v Evropskem parlamentu (prav tam).

EU mora temeljiti na dveh temeljnih pristopih, to sta vpliv Parlamenta na vse odločitve EU in krepitev pristojnosti parlamentov držav članic v razmerju do svojih vlad. Pri sodelovanju med parlamentarnimi odbori državnih parlamentov in Evropskim parlamentom v smeri vseevropske integracije je potrebno povezati sektorje celotnega sistema, ne le področij skupne zunanje in varnostne politike, ekonomske in monetarne unije ter ustavnih zadev. Evropski parlament in parlamenti držav članic se zavedajo, da so le s skupnimi močmi lahko učinkoviti. Poslanci se spopadajo z istimi ministri, bodisi v vlogi predstavnikov nacionalnih vlad ali kot predstavniki Sveta. Podvajanje dela in rivalstvo nista v nobeno korist. Odnos med Parlamentom in nacionalnimi parlamenti mora biti bolj strukturiran, medparlamentarno sodelovanje pa ne sme presegati okvirov parlamentarnih pristojnosti odločanja. Vsaka oblika medparlamentarnega sodelovanja mora biti posvetovalne narave in služiti kot ogledalo evropske družbe (European Parliament 2009).

8 PREVERJANJE HIPOTEZ

Hipoteze, ki sem jih oblikovala v uvodnem delu diplomske naloge so:

H1: Evropski parlament ni edino zakonodajno telo pri sprejemanju odločitev v Evropski uniji.

H2: Odnos med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti ni v skladu z načelom subsidiarnosti.

H3: Evropski parlament se približuje vlogi zakonodajalca primerljivi z vlogo parlamentov v parlamentarnih republikah.

Prva hipoteza je bila v celoti potrjena. Evropski parlament ni edini zakonodajalec pri sprejemanju odločitev v EU. Institucije EU ne delujejo po načelu delitve oblasti, ki je značilna za predstavniške demokracije. Zakonodajno funkcijo opravljajo trije organi, in sicer Svet EU, Evropski parlament in Komisija. Evropski parlament in Svet s postopkom soodločanja sprejemata evropsko zakonodajo, kar pomeni, da sta enakovredna zakonodajalca na ravni EU. Komisija pa ima funkcijo zakonodajne iniciative, ki zakone predlaga glede na pobudo Parlamenta. Evropski parlament je torej samo eden od akterjev na področju zakonodajne funkcije, zato obstaja pomanjkanje odgovornosti v EU. Kritika leti na slab odziv Unije na demokratični pritisk pri sprejemanju odločitev. Glavna značilnost demokratične ureditve je pravica volivcev do spremembe vlade, kar za EU ne velja. Sestava Komisije in Sveta ni odvisna od rezultatov volitev v Evropski parlament, zato za svoje odločitve nista odgovorna državam članicam. S prvo hipotezo potrjujem tudi obstoj demokratičnega primanjkljaja v institucionalni strukturi EU, saj je sistem nadzora neučinkovit.

Druga hipoteza ni bila potrjena. Odnos med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti je v skladu z načelom subsidiarnosti, saj še nobena država članica ni tožila EU zaradi kršitve načela subsidiarnosti. Bile so sicer podane kritike, da je časovni okvir osmih tednov, s katerim razpolagajo nacionalni parlamenti za izražanje nestrinjanja s zakonodajnim predlogom, nezadosten. Ugotovljeno je bilo tudi, da so mnenja nacionalnih parlamentov pogosto slabo utemeljena. Vendar če potegnemo črto, je

Evropski parlament v letu 2010 večino predlogov sprejel brez večjih razprav o subsidiarnosti. Lizbonska pogodba poudarja, da povečanje vloge nacionalnih parlamentov v procesu političnega odločanja na nadnacionalni ravni lahko zmanjša demokratični primanjkljaj, vendar bo za pravo analizo potrebno počakati še nekaj let, da omenjene reforme Lizbonske pogodbe zaživijo in se utrdijo v zakonodajne postopke Unije.

Tudi tretje hipoteze ne morem potrditi, ker se niti mnenja strokovnjakov niti volja držav članic ne poenoti pri vprašanju vloge parlamentarne veje na nacionalni in evropski ravni. Primerjava Evropskega parlamenta s parlamenti držav članic je naravna, vendar pa ni jasno, ali se Evropski parlament približuje vlogi zakonodajalca, primerljivi z vlogo parlamentov v parlamentarnih republikah, saj sem v poglavju 5.5 našela enako število parlamentarnih podobnosti kot razlik. Tudi mnenja strokovnjakov so si nasprotujoča.

Razumljivo je, da ima Evropski parlament vse tri temeljne funkcije sodobnih parlamentov: zakonodajno funkcijo, pristojnosti pri sprejemanju proračuna in izvajanju demokratične kontrole nad delom evropskih institucij. Evropski parlament z rednim zakonodajnim postopkom postaja sozakonodajalec v pravem pomenu besede, saj odloča z večino oddanih glasov in ne z absolutno večino oddanih glasov, kot je določala nekdanja Pogodba o Evropski skupnosti. Nobena od omenjenih funkcij pa ni enaka funkcijam nacionalnega parlamenta, ker jih Parlament deli z drugimi organi institucionalnega trikotnika EU.

Lord in Blichner opozarjata, da imajo *državni parlamenti večji vpliv v primerjavi z Evropskim parlamentom*, saj so pooblaščen za nadzor celotne institucionalne zgradbe EU in varovanje suverenosti držav članic. Blichner pravi, da se je na nacionalni ravni začela razvijati bojazen pred nezaželenim federativnim razvojem EU. Jasno je, da EU ni zgrajena na federativnih temeljih, saj ima Parlament naraščajočo, vendar omejeno moč. Po drugi strani Grad meni, da imajo *državni parlamenti manjši vpliv v primerjavi z Evropskim parlamentom*, in navaja, da se temeljne odločitve v EU sprejemajo v obliki mednarodnih sporazumov, kjer velja pravilo, da mednarodne sporazume sklepajo izvršilni organi, parlamenti pa jih samo dokončno potrdijo. Zaradi takšnega načina sprejemanja odločitev v Uniji je parlament države članice odrinjen od sodelovanja pri sprejemanju nekaterih odločitev na nadnacionalni ravni. Z vidika zakonodajne funkcije

parlamenta to pomeni, da parlament nima odločilnega vpliva na sprejemanje odločitev, ki so temeljnega pomena za državo in državljane. Te spremembe vplivajo na temelje sodobne demokratične države, zlasti na načelo demokratičnosti. Temeljni ustavni problem EU je njena dvojna narava, ki se ne more izogniti temu, da ne bi ključne vloge pri odločanju v Uniji še vedno igrali predstavniki izvršilne oblasti držav članic.

9 SKLEP

Evropsko sodelovanje se je v preteklih letih nenehno širilo in danes igra pomembno vlogo v globalni, evropski in nacionalni areni. Od prvotne mednarodne organizacije z omejenimi pooblastili se je preoblikovala v gospodarsko, politično in socialno unijo. Institucionalna struktura vsebuje mešanico nadnacionalnih in medvladnih sestavin, zaradi česar je Unijo težko opredeliti. EU je sicer postopoma sprejela zvezne značilnosti, vendar se ni razvila v federacijo, kakršne poznamo po svetu (npr. Švica, ZDA). Razvoj EU je rezultat mnogih pogodb, ki so okrepile in razširile pristojnosti nadnacionalnih institucij na zakonodajnem, izvršnem in sodnem področju. Proces integracije je še poglobila pravno ustavna ureditev EU, ki bedi nad pravnimi sistemi držav članic. To dokazuje dejstvo, da so države članice del svoje suverenosti prenesle na nadnacionalno raven, v korist Evropski uniji.

Demokratični primanjkljaj v EU je problem, ki zastavlja številna vprašanja na to, kakšen bi demokratični sistem moral biti in kakšna demokracija je »prava« demokracija za skupnost, kot je EU. Veliko teorij in argumentov temelji na predpostavki, da mora delovanje Unije temeljiti na istih merilih, kot jih uporabljajo nacionalne države. Pa je takšna primerjava res primerna, saj EU ni država in verjetno tudi nikoli ne bo? Pogodbe, na katerih temelji EU, nikoli ne omenijo celostne predaje suverenosti držav članic na nadnacionalno raven Unije. V primerjavi z značilnostmi držav EU nima nadzora nad svojim teritorialnim območjem, nima mehanizma represivnih organov ali pooblastila za izvrševanje zakonov. Tako spet pridemo do stare in v literaturi velikokrat omenjene ugotovitve, da je EU edinstvena organizacija, katere vodilo je evropsko demokratično povezovanje, ki se je začelo na gospodarskem področju in ne vemo, kako se bo končalo.

Globalizacija in vedno večja povezanost mednarodnega trga je države prisilila k močnejšemu nadnacionalnemu povezovanju. EU se da razumeti kot projekt evropskih držav, ki se želi prilagoditi novim okoliščinam v mednarodni skupnosti. Razumljivo je, da tak projekt z vidika demokracije povzroča težave. Gospodarske in politične meje na evropskem kontinentu se brišejo, politični vpliv pa se širi in spreminja svoje geografske dimenzije. Razdalja med tistimi, ki vladajo, in vladanimi se je v času meddržavnega

povezovanja povečala in evropske državljane precej odrinila od političnega centra moči. Ta vidik demokratičnega primanjkljaja je prisoten še danes, saj imajo državljani malo možnosti vplivanja na politični proces odločanja v EU. Mnogi vidijo rešitev v vplivnejšem delovanju Evropskega parlamenta, kar za evropsko integracijo lahko pomeni razvoj v smeri nadnacionalnega in federativnega vladanja. Mnogi pa nasprotujejo ideji federativnega razvoja Unije in zahtevajo močnejšo vlogo državnih parlamentov pri procesu odločanja v EU. Kakorkoli, menim, da mora Evropski parlament nuditi prostor vsem političnim razpravam ter vzbuditi zanimanje javnosti za evropske zadeve.

Zanimiv primer vzbujanja interesa javnosti je spletni portal Europarl TV. To je spletni televizijski program Evropskega parlamenta, ki je namenjen evropskim državljanom. Ciljne skupine so razdeljene na štiri kanale: kanal *Novice iz Parlamenta* je namenjen tistim, ki jih zanima politika na evropski ravni; kanal *Parlament in jaz* je namenjen splošni javnosti in ponuja možnosti za predvajanje vsebin, ki jih ustvarijo uporabniki sami; kanal *Mladi parlament* je namenjen šolarjem, ki so veliki uporabniki interneta in evropsko volilno telo v prihodnosti; kanal *V živo* prenaša dogodke iz Parlamenta. Želela sem preveriti javnomnenjske raziskave o Europarl TV prek Eurobarometra in rezultate statističnih analiz, kako portal vpliva na evropske državljane, vendar brez uspeha. Statističnih podatkov na to temo za zdaj uradno še ni.

Vprašanje demokratičnega primanjkljaja želim navezati tudi na predstavniško in deliberativno demokratično teorijo, ki sem ju za lažje razumevanje demokracije v EU predstavila v četrtem poglavju diplomske naloge. Pomembna ugotovitev pri uporabi obeh teorij je, da postavljata reprezentativni organ EU na prvo mesto. Lord ga na neposreden način utemeljuje s predstavniškim modelom, Eriksen in Fossum pa posredno, saj menita, da današnja kompleksna družba potrebuje svoj predstavniški organ. Vsi trije se strinjajo, da je javna razprava ključna za delovanje demokratične entitete. Lord trdi, da je javni dialog nujen za delovanje parlamentarnega sistema, kjer velja politična enakost in sodelovanje med državljani. Poleg volitev, ki so eden od možnih kanalov državljske participacije, Lord daje poudarek na razprave in posvetovanja, ki spremljajo predvolilno vročico. Eriksen in Fossum delita podobno stališče, saj menita, da predstavniška demokracija temelji na razpravi, ki odraža prioritete volivcev in spodbuja aktivno sodelovanje civilne sfere. Menim, da vsi trije

teoretiki opazajo možnost zmanjšanja demokratičnega primanjkljaja v javni razpravi, bolj učinkovitem izvajanju javnega nadzora ter zagotavljanju demokratične odgovornosti med organi Unije.

Na večno vprašanje, kako naj se Evropska Unija razvija v prihodnje, da bo bolj demokratična, se je primerno odzvala Lizbonska pogodba. EU je uzakonila možnost neposrednega sodelovanja evropskih državljanov pri dajanju pobud in odločanju v njenih institucijah. Ob tem se mnogi sprašujejo, ali prebivalci Unije sploh kažejo zanimanje za sodelovanje pri političnem procesu odločanja na ravni EU. Odgovor je pritrdilen, saj lahko navedem dva primera državljanskih pobud. Prvi primer je poziv k odpravi sedeža Evropskega parlamenta v Strasbourgu. Državljeni EU so s peticijo že leta 2006 zbrali milijon podpisov za konec tega »potujočega cirkusa« (Dnevnik 2009). Drugi primer pa je pobuda, predana decembra 2010, z zahtevo po vzpostavitvi neodvisnega znanstvenega organa za preučevanje varnostnih vidikov gensko spremenjenih organizmov. Gre za prvo državljansko pobudo po sprejetju Lizbonske pogodbe. A Komisija opozarja, da peticije verjetno ne bo mogla upoštevati, ker pravila Evropske državljanske pobude še niso dokončno določena. Lahko se zgodi, da bodo morali predlagatelji podpise zbirati še enkrat (Zgonik 2010). Karkoli že, peticijo je podpisalo več kot milijon ljudi iz vseh držav članic, kar dokazuje dejstvo, da zanimanje evropskih državljanov za EU obstaja, predvsem ko gre za zadeve, ki se jim zdijo resnično pomembne. Zdaj je na strani EU, da sprejeto peticijo obravnava in državljanke približa k centrom odločanja. Takšen primer državljanskega sodelovanja lahko poveže interese državljanov z odločitvami, ki se sprejemajo na nadnacionalni ravni in zmanjša demokratični primanjkljaj v EU.

Za zaključek lahko povzamem, da se večina omenjenih avtorjev strinja s trditvijo, da je javna razprava prava pot k bolj demokratični Evropski Uniji. Tudi Lizbonska pogodba v tretjem poglavju poudarja okrepljeno sodelovanje prek javne razprave, ki je stalno odprta za vse države članice. Poleg tega je jasno razvidno, da so v javnih razpravah najbolj pomembna vprašanja nacionalnega interesa, ki bi jih bilo smiselno reševati na nacionalni in ne na nadnacionalni ravni. S tem merim na idejo krepitve vloge nacionalni parlamentov (delno jo že zdaj uveljavljata protokola Lizbonske pogodbe), ki je ena od možnosti za državljanke »prijaznejšo« Evropsko Unijo. Nacionalni parlamenti so v primerjavi z Evropskim parlamentom bolj povezani z interesi državljanov, kar pomeni,

da bi se v primeru močnejših nacionalnih parlamentov volja ljudstva učinkoviteje filtrirala v proces političnega odločanja na ravni EU, s tem pa izboljšala demokratično delovanje EU. Obstaja tveganje, da krepitev nacionalnih parlamentov upočasni nadaljnji razvoj integracijskega procesa, vendar menim, da je ideja vredna nadaljnjega razmisleka. Namreč prav politološke razprave so tiste, ki lahko spodbudijo politični sistem EU k nenehnem institucionalnem spreminjanju, v želji po izboljšanju kakovosti življenja vseh nas.

10 LITERATURA

Accetto, Matej. 2010a. Od Pariza do Lizbone: razvoj temeljnih pogodb Evropske unije. V *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, ur. Katarina Vatovec, 13–25. Ljubljana: GV založba.

--- 2010b. Temeljna načela prava Evropske unije. V *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, ur. Katarina Vatovec, 40–52. Ljubljana: GV založba.

Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Bezjak, Simona. 2010. *Globalna demokracija*. Gradivo za učitelje Državlanske vzgoje. Dostopno prek: http://www.drzavlanska-vzgoja.org/Portals/0/Dokumenti/Predstavitve/Globalna_demokracija.pdf (17. junij 2011).

Blichner, Lars Christian. 2000. The anonymous hand of public reason: interparliamentary discourse and the quest for legitimacy. V *Democracy in the European Union – Integration through Deliberation?*, ur. Erik Oddvar Eriksen in John Erik Fossum, 141–163. London: Routledge.

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

Dnevnik. 2009. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe bo lahko milijon državljanov neposredno vplivalo na odločanje v EU, 15. november. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/eu/1042315292> (13. september 2011).

Economist Intelligence Unit. 2010. *Democracy index 2010. Democracy in retreat*. Dostopno prek: http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf (12. september 2011).

Eriksen, Erik, Oddvar in John, Erik Fossum. 2007. Reconstituting democracy in Europe. V *How to Reconstitute Democracy in Europe?*, ur. Erik Oddvar Eriksen, 7–47. Dostopno prek: http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/Report3_Reconstitute.html (22. junij 2010).

--- 2008. *Reconstituting European Democracy. Working paper number 1, January 2008*. Dostopno prek: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2008/wp08_01.pdf (22. junij 2010).

EUR-Lex - dostop do zakonodaje Evropske unije. 2001. *White Paper on European Governance*. Dostopno prek: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (12. september 2011).

--- 2011. *Poročilo Komisije o subsidiarnosti in sorazmernosti (Osemnajsto poročilo o boljši pripravi zakonodaje, 2010)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0344:FIN:SL:PDF> (12. september 2011).

Europa - portal Evropske unije. 2011a. *Državljanstvo v EU*. Dostopno prek: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a12000_en.htm (12. september 2011).

--- 2011b. *Pogodbe EU*. Dostopno prek: http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_sl.htm (12. september 2011).

--- 2011c. *Zgodovina EU*. Dostopno prek: http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_sl.htm (12. september 2011).

European Parliament. 2002. *Report on Relations between the European Parliament and National Parliaments in European integration*. Brussels: European Parliament. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0023+0+DOC+XML+V0//EN> (12. september 2011).

--- 2009. *Report on the development of the relations between the European Parliament and national parliaments under the Treaty of Lisbon*. Brussels: European Parliament. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&reference=A6-0133/2009> (12. september 2011).

Evropski parlament. 2011a. *Predstavitev Evropskega parlamenta*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=146&language=SL> (12. september 2011).

--- 2011b. *Redni zakonodajni postopek*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=SL&id=46&pageRank=3> (12. september 2011).

--- 2011c. *Poročilo o boljši zakonodaji, subsidiarnosti, sorazmernosti in pametnih predpisih*. Dostopno prek: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0251+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL> (12. september 2011).

--- 2011č. *Predsednik Evropskega parlamenta*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/president/view/en-sl/the_president/biography.html (12. september 2011).

Fink Hafner, Danica. 2010. Politično predstavništvo: moderno, postmoderno, sestavljeno. V *Volitve v Evropski parlament 2009*, ur. Alenka Krašovec, 17–40. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grad, Franc. 2010. *Evropsko ustavno pravo. Del 1, Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Hauptman, Manica. 2009. Evropski parlament. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 134–138. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Univerzitetna konferenca ZSMS.

Hix, Simon. 2007. *What's wrong with the European Union and how to fix it*. Cambridge: Polity Press.

Hočevar, Marjeta. 2008. Parlamentarni nadzor in obravnavanje zadev EU. Slovenski parlament v Evropski uniji. V *Prihodnost Evropske unije*, ur. Irena Brinar, 49–65. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Krašovec, Tatjana. 2003. *Problemi zmanjševanja demokratičnega primanjkljaja v EU-institucionalni pogled*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lizbonska pogodba, ki spreminja *Pogodbo o Evropski uniji (PEU) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 2010. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon.aspx?lang=sl> (12. september 2011).

Lord, Christopher. 2004. *A Democratic Audit of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Lukšič, Andrej. 2011. Konec demokracije? V *Politološke refleksije: znanstvena produkcija Centra za kritično politologijo*, ur. Andrej A. Lukšič, 15–35. Ljubljana: FDV, IDV, Center za kritično politologijo. Dostopno prek: http://www.drzavljanska-vzgoja.org/Portals/0/Dokumenti/Predstavitev/Zbornik_CKP-01a.pdf (9. avgust 2011).

Majone, Giandomenico. 1998. Europe's democratic deficit: The questions of standards. *European Law Journal* 4 (1). Dostopno prek: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic162929.files/G_Democratic_Deficit/Majone.pdf (22. junij 2010).

Orsmark, Charlotte. 2004. *Democracy and legitimacy in the European Union*. Master thesis. Lund: Faculty of Law. University of Lund. Dostopno prek: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1561037&fileId=1565506> (22. julij 2011).

Pedersen, Mogen N. 1996. Euro- parties and European parties: New arenas, new challenges and new strategies. V *The European Union: How democratic it is?*, ur. Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen, 15–41. New Delhi: Thousand Oaks.

Pikalo, Jernej. 2011. Kozmopolitska demokracija: včeraj, danes, jutri, nikoli več? V *Politološke refleksije: znanstvena produkcija Centra za kritično politologijo*, ur. Andrej A. Lukšič, 36–52. Ljubljana: FDV, IDV, Center za kritično politologijo. Dostopno prek: http://www.drzavlanska-vzgoja.org/Portals/0/Dokumenti/Predstavitev/Zbornik_CKP-01a.pdf (9. avgust 2011).

Roter, Petra in Ana Bojinovič. 2007. Evropska unija in človekove pravice. V *Zbornik o Evropski uniji*, ur. Bogomil Ferfila, 167–190. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Smrkolj, Maja. 2010. Temeljne pravice. V *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, ur. Katarina Vatovec, 52–64. Ljubljana: GV založba.

Šporar, Primož in Tatjana Strojani. 2009. Evropski ekonomsko-socialni odbor. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnc in Damjan Lajh, 130–133. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Toplak, Jurij in Tadej Dubrovnik. 2009. Volitve v Evropski parlament. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnc in Damjan Lajh, 427–430. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Vatovec, Katarina. 2010. Pravo Evropske unije (razen 2.2 in 2.3). V *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, ur. Katarina Vatovec, 27–75. Ljubljana: GV založba.

Warleigh, Alex. 2003. *Democracy in the European Union – Theory, Practice and Reform*. London: Sage Publication.

Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma. Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zgonik, Staš. 2010. Neposredna demokracija z napako. *Mladina*, 16. december.
Dostopno prek: <http://trgovina.mladina.si/52627/neposredna-demokracija-z-napako/>
(13. september 2011)