

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matic Sušnik

Demokracijski primanjkljaj Evropske unije in okoljska politika

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matic Sušnik

Mentor: doc. dr. Cirila Toplak

Demokracijski primanjkljaj Evropske unije in okoljska politika

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

Zahvala

Mentorici dr. Cirili Toplak se iskreno zahvaljujem za nasvete in konstruktivno kritiko pri pisanju diplomskega dela.

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

Za nastalo diplomsko delo se moram še posebej zahvaliti moji Urši, ki me je ves čas pisanja spodbujala in mi nudila nesebično pomoč in podporo.

Demokratični primanjkljaj Evropske unije in okoljska politika

Predstavniška demokracija danes predstavlja najbolj razširjen model vladanja, katerega pogoj je popolna udeležba državljanov v oblikovanju politik. Državljanstvo in demokracija nista več vezana le na nacionalno državo, saj so se kot posledica različnih vplivov, kot je denimo globalizacija, izoblikovali modeli nadnacionalnega državljanstva kakršnega predstavlja Evropska unija. Zaradi težav, prav pri prenosu najpomembnejših funkcij delovanja oblasti na nadnacionalno raven, evropska integracija že od prvih začetkov trpi za pomanjkanjem demokratičnosti, ki izhaja predvsem iz pomanjkanja udeležbe državljanov v oblikovanju njenih politik. Za nastanek takšnega stanja obstajajo različne razlage, najbolj verjetna pa je v začetnem ekonomskem cilju povezovanja in prvotnem oblikovanju politik po načelu permisivnega konsenza. V obdobju po institucionalizaciji nadnacionalnega evropskega državljanstva v Maastrichtski pogodbi, je bilo sicer vpeljanih veliko reform s ciljem odpravljanja razkoraka med institucijami Unije in njenimi državljani, vendar pa kljub vsemu ostajajo le-ti pogosto izključeni iz političnih procesov. Tudi oblikovanje okoljske politike dokazuje izključevanje javnega mnenja, največkrat s ciljem uresničevanja ekonomskih ciljev. Politiki tako pogosto ponujajo različne formalne rešitve, ki zaradi različnih interesov navadno niso uspešno izpeljane.

Ključni pojmi: Evropska unija, evropsko državljanstvo, demokratičnost, okoljska politika

Democratic deficit of the European Union and environmental policy

Today the representative democracy constitutes the most widespread model of governance which condition is absolute citizen participation in policy formulation. Citizenship and democracy are no longer tied to the nation-state, since as a result of various effects such as globalization, transnational citizenship shaped models as the European Union represents. Because of the problems in the transfer of the most important functions of government action on the supranational level, European integration from its beginning has been suffering for the lack of democracy, stemming primarily from a lack of citizen participation in the design of its policies. For such a situation there are different interpretations, most believable are the initial goal of economic integration and the original formulation of policies on the principle of permissive consensus. In the period after the institutionalization of a transnational European citizenship in the Maastricht Treaty, was introduced many reforms aimed at eliminating the gap between the institutions of the Union and its citizens, but nevertheless they are still often excluded from political processes. Environment policy also demonstrates the exclusion of public opinion, mostly with the aim of implementing the economic objectives. Politicians for this reason often offer different formal solutions, which are because of variety of interests usually carried out unsuccessfully.

Key words: European Union, European citizenship, democracy, environmental policy.

KAZALO

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | UVOD..... | 7 |
| 2 | NASTANEK IN RAZVOJ MODERNIH OBLIK DEMOKRACIJE..... | 9 |
| 2.1 | Demokratičnost Evropske unije | 12 |
| 3 | DRŽAVLJANSTVO | 14 |
| 4 | DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ EVROPSKE UNIJE | 16 |
| 4.1 | Nizka participacija državljanov v politikah EU in prihodnost državljanstva EU | 17 |
| 4.2 | (Ne)demokratičnost evropskega državljanstva | 19 |
| 4.3 | (Ne)demokratičnost in (ne)legitimnost politik EU | 21 |
| 4.4 | Odpravljanje demokratičnega primanjkljaja..... | 25 |
| 5 | OKOLJSKA POLITIKA KOT PRIMER DEMOKRATIČNEGA PRIMANJKLJAJA EVROPSKE UNIJE | 28 |
| 5.1 | Opredelitev okoljske politike EU | 28 |
| 5.2 | Zgodovina okoljske politike EU | 29 |
| 5.3 | Strategija trajnostnega razvoja EU..... | 34 |
| 5.3.1 | Trajnostni razvoj kot del Lizbonske strategije..... | 36 |
| 5.4 | Aarhuška konvencija | 37 |
| 5.5 | Uresničevanje načel trajnostnega razvoja in Aarhuške konvencije..... | 39 |
| 6 | SKLEP | 42 |
| 7 | LITERATURA | 44 |

Seznam kratic

| | |
|------------------|--------------------|
| EU | Evropska unija |
| KOMISIJA | Evropska komisija |
| PARLAMENT | Evropski parlament |
| SKUPNOST | Evropska skupnost |
| SVET | Evropski svet |

1 UVOD

Po obdobju dveh velikih vojn se je v Evropi izrazila želja po vzpostavitvi skupnosti, s katero bi bili preseženi konflikti in hkrati vzpostavljeni pogoji za izgradnjo močnega in konkurenčnega gospodarstva. Kljub težnjam po izoblikovanju nekakšne skupne identitete narodov vključenih v skupnost, se le-ta še vse do danes ni popolnoma vzpostavila. Razlog je delno tudi v tem, da je začetno oblikovanje evropske integracije dajalo poudarek predvsem izgradnji močne gospodarske skupnosti, ob tem pa se je zanemarjalo pomen državljanstva in državljanskih pravic kot demokratičnega ideala v prevladujočem konceptu predstavniške demokracije modernih nacionalnih držav.

V obdobju po Maastrichtu tako v ospredje začne vse bolj siliti nestrinjanje in nizka podpora politikam skupnosti s strani državljanov držav članic. Le-ti se začno čutiti vedno bolj odmaknjene od političnih procesov Unije, skladno s tem pa pada tudi začetna zagretost za enotno evropsko identiteto. Širitve na nove države članice hkrati prinesejo dodatne razlike in povečajo številčnost različnih interesov, izhajajočih tudi iz različnega političnega in družbenega konteksta posamezne članice. Velik problem se pokaže v neenakosti in razlikah v moči med malimi in velikimi državami članicami.

V svojem diplomskem delu bom poskušal raziskati problem pomanjkanja sodelovanja državljanov v politikah Evropske unije. Sprva moram postaviti nekaj temeljnih dejstev o demokraciji in državljanstvu kot idealih sodobne družbe, po katerih naj bi se oblikovale politike skupnosti. Na podlagi teh dejstev lahko torej začnem z ugotavljanjem pomanjkljivih temeljnih elementov za demokratičnost delovanja EU. Za prenos teorije v prakso pa bom na primeru oblikovanja okoljske politike raziskal tudi dejanske možnosti sodelovanja državljanov.

V prvem delu diplomske naloge bom podrobno opredelil demokracijo in državljanstvo. Poleg teoretične in zgodovinske opredelitve bom oba pojma postavil tudi v kontekst Evropske unije in skušal najti povezave z njunimi ideali.

V drugem delu bom na podlagi zbranih dejstev prvega dela poskusil najti alternative trenutni ureditvi Evropske unije, s katerimi bi bilo mogoče zmanjšati demokratični primanjkljaj in Uniji zagotoviti večjo legitimnost.

V zadnjem delu bom na podlagi zbranih podatkov in teorij raziskal zgodovino in procese oblikovanja okoljske politike, kot ene ključnih politik v času globalnih podnebnih sprememb. Prav ta politika še najbolj zahteva široko sodelovanje vseh, saj le skupaj in enotno lahko dosežemo rezultate. Zanima me predvsem kakšno stopnjo konsenza predstavlja evropska okoljska politika, kako so torej v njeno oblikovanje vključeni državljani in koliko lahko interesi kapitala posegajo v demokratičnost oblikovanja politik in upoštevanje javnega mnenja.

Temeljna hipoteza mojega raziskovalnega dela je, da v Evropski uniji obstaja demokratični primanjkljaj, ki slabi moč povezave in povzroča nizko podporo politik skupnosti s strani državljanov Unije.

Hipoteza temelji na dejstvu, da se državljani čutijo odtujene od procesov odločanja in oblikovanja najpomembnejših politik skupnosti. Tudi pri najpomembnejših politikah, kot je denimo okoljska, tako obstajajo primeri in načini za katere se ne upošteva volje posameznih državljanov, zato so v tej smeri nujne spremembe.

Pri pisanju se bom posluževal različnih družboslovnih metod. S pregledom literature iz knjig in internetnih virov bom opredelil osnovne pojme raziskovalnega problema. Ob pomoči analize sekundarnih virov bom opredelil teoretične in zgodovinske temelje za konstituiranje skupnosti po načelih demokratičnih idealov. Z analizo primarnih virov in analizo uradne statistike pa bom v zadnjem delu napravil pregled oblikovanja okoljske politike in delovanja njenih področij, s čimer bom skušal dokazati obstoj in vzroke za demokratični primanjkljaj na področju okoljske politike.

Cilj diplomske naloge je na primeru okoljske politike predstaviti način oblikovanja evropskih politik in dokazati pomanjkanje participacije državljanov v odločitvah. Poleg nedemokratičnosti bom preveril obstoj izboljšav, ki bi jih morala prinesiti prizadevanja in težnje po demokratizaciji v zadnjih letih.

2 NASTANEK IN RAZVOJ MODERNIH OBLIK DEMOKRACIJE

Demokracija se je od iznajdbe klasične oblike v stari Grčiji spreminjala in nadgrajevala v moderne oblike predstavniške oziroma posredne (parlamentarne) demokracije, ki jo danes poznajo vsi kontinenti in jo uporablja večina držav modernega sveta, v katerem skoraj da ne najdemo politične skupine, ki se v okviru svojega delovanja ne bi sklicevala na demokratičnost, četudi v bolj ali manj izkrivljeni obliki. Demokratične institucije zakonitih vlad, državljanske in politične svoboščine, večstrankarske volitve in splošna volilna pravica so tako danes ideali široko razširjenega koncepta demokratične družbe. Današnja demokracija se je z vidika praktične uporabnosti prilagodila aktualnim razmeram v družbi, le-te pa so zahtevale tudi strukturno-institucionalne spremembe. Atenska družba, za razliko od modernih družbenih oblik, ni poznala profesionalnega državnega aparata sestavljenega iz številnih institucij in različnih služb (Dahl 2000, 7; Pateman 1996, 155; Tomšič 2002, 16).

Ko so demokratični revolucionarji osemnajstega stoletja ponovno začeli uporabljati koncept demokracije, njihov namen ni bil obnovitev demokracije v njeni starodavni obliki, temveč je bilo njihovo delo usmerjeno predvsem na ponovno iznajdbo koncepta in oblikovanje novih institucionalnih oblik in praks. Demokracijo so razumeli v jasnih in preprostih izrazih. Po njihovem prepričanju demokracija predstavlja vladavino vsakogar, ki jo izvaja vsakdo. Prav ta univerzalnost in posploševanje demokracije na vsakogar pa pomeni eno izmed modernih nadgradenj starodavnega koncepta demokracije. Že Periklej je v starih Atenah označil demokracijo, v nasprotju z vladavino peščice¹ in vladavino enega², kot vladavino številnih. Izraz »vladavina številnih«, je bil nato v obdobju med sedemnajstim in osemnajstim stoletjem na območju Evrope in Severne Amerike preoblikovan v demokracijo vsakogar. Izvorni grški pojem demokracije je bil, podobno kot monarhija in aristokracija, omejen, saj je Periklejevo poimenovanje demokracije kot vladavine številnih, še vedno obsegalo le del družbene celote. V nasprotju s tem, moderna demokracija ne pozna omejitev, zaradi česar jo Spinoza poimenuje kar absolutna demokracija. Razlika med modernim in izvornim grškim pojmom demokracije je torej

¹ Primer takšne vladavine sta aristokracija in oligarhija.

² Monarhija kot vladavina enega.

v premestitvi od številnih k vsakomur, ki sicer na prvi pogled predstavlja le majhen semantičen premik, vendar pa v resnici povzroča zelo radikalne posledice. Na takšen način univerzalnosti se namreč lahko v nadaljevanju pojmujejo tudi druga področja, kot na primer enakost in svoboda. Vsi torej lahko vladamo le, če smo enako pooblaščen in svobodni pri oblikovanju in izbiri, ki nam ustreza. V kontekstu modernega koncepta demokracije se tako izoblikuje reprezentacija kot značilen praktični mehanizem moderne, s pomočjo katerega je mogoče doseči republikansko vladanje na širokem ozemlju nacionalne države. Pojem na eni strani povezuje organizirano ljudstvo z vlado in ju po drugi strani tudi razločuje, zato lahko rečemo, da gre za disjunktivno sintezo, ki hkrati združuje in reže. Razlog za izoblikovanje takšnega orodja kot je reprezentacija je v tem, da so bili številni revolucionarni misleci osemnajstega stoletja do demokracije močno zadržani in so do nje čutili celo strah, zato so ji po večini odločno nasprotovali. Predstavništvo so videli kot nekakšno zaščito pred nevarnostjo absolutne demokracije. Da bi poudarili razliko od demokracije, so večkrat uporabljali izraz republikanizem. Rousseau (Rousseau v Hardt in Negri 2005, 233-234) je v Družbeni pogodbi obravnaval demokracijo in predstavništvo izredno kompleksno in dvoumno. Na eni strani zagovarja suverenost ljudstva in pravico vsakega do aktivnega in neposrednega sodelovanja v procesih oblikovanja politične družbe, na drugi strani pa to isto polno politično participacijo omejuje z dejstvom o primernosti demokracije kot oblike vladanja za izvrševanje volje ljudstva le v posebnih primerih. Rousseauju sicer nedopustna reprezentacija na področju suverenosti je torej sprejemljiva in dokaj zaželena na področju vladanja. Rousseau vidi bistvo reprezentacije v predstavništvu, saj je po njegovem mnenju ljudstvo suvereno šele takrat, ko je poenoteno. Še bolj jasni glede strahu pred demokracijo so bili branilci ustave ZDA. James Madison, soavtor Federalista, demokracijo označi za nevarno, saj je tudi njega, tako kot Rousseauja skrbelo, da bodo v ljudstvu razlike, ki ne bodo zgolj individualne, ampak bodo prisotne tudi kolektivne razlike, katerih ne bo možno nadzorovati. Kot pravi Madison, manjšinska frakcija za demokracijo ne predstavlja večjega problema, saj jo večina lahko nadzoruje. Federalisti priznavajo, da reprezentacija ovira demokracijo kot univerzalno, enako in svobodno vladanje vseh in prav v tem je razlog njihovega zagovarjanja reprezentacije. Kot pravijo, je pomembno, da je reprezentacija zadosti oddaljena za ohranjanje nevarnosti demokracije na varni razdalji, hkrati pa ne sme biti preveč oddaljena, da predstavniki ne izgubijo stika s predstavljanimi (Hardt in Negri 2005, 227-237).

V osemnajstem stoletju tako številna razmišljanja pripeljejo do spoznanja o neskladju demokracije in reprezentacije. Kljub protislovju, pa je reprezentacija že v devetnajstem stoletju določala moderno demokracijo do te mere, da si je ni več mogoče predstavljati, ne da bi ob tem mislili tudi neko obliko predstavništva. Med številnimi stališči, ki različno opredeljujejo udeležbo v demokratičnih procesih, odgovornost vladajočih in način izbire vladajočih, se je odvijal boj za odločitev ali bo demokracija pomenila nekakšno ljudsko vlado v kateri državljani vladajo sami sebi ali bo to le pomoč pri odločanju kot legitimacija posameznikov za vodenje in zastopanje interesov ljudstva v določenem časovnem obdobju (Held 1989, 13-15). Touraine na tem mestu opozarja, da demokracija ne pomeni le konkurenčni politični trg, ampak vključuje tudi sposobnost vsakega posameznika, da se obnaša kot državljan in s tem, kolikor je le mogoče, neposredno povezuje obrambo svojih idej in interesov z zakoni ali političnimi odločitvami, ki zagotavljajo osnovni okvir javnega življenja. Demokracija zato ni možna, če se sredinski prostor državljanstva ne razteza na eni strani na zasebne interese in nazore ter na pripadnost državi oziroma posamezni politični skupnosti na drugi strani (Touraine 1992, 198-303).

Moderna predstavniška demokracija torej predstavlja rezultat dolgega družbeno-zgodovinskega razvoja predvsem zahodnih družb, v katerih se je koncept izoblikoval. Kljub vsemu pa ne moremo govoriti o povsem enotnem konceptu demokracije, saj znotraj sodobnega konteksta teoretičnih razprav obstajajo različna poimenovanja (Hardt in Negri 2005, 227-237). Idealna demokracija, kot neka idejna realizacija, temelji na vrednotah kot sta maksimalna svoboda in enakopravnost posameznikov, ki lahko sodelujejo pri oblikovanju vseh pomembnih družbenih odločitev. V tem smislu je bila idealna demokratična ureditev osrednja ideja marksističnega pojmovanja. Marksizem parlamentarni demokraciji očita nepristnost in kapitalistično usmerjenost delovanja politične oblasti. Parlamentarna oblika demokracije vsekakor ni povsem idealna, vendar pa, kljub vsemu, predstavlja ureditev večine zahodnih držav. Sodobna poliarhija³, kot realno obstoječo demokracijo poimenuje Dahl (Dahl v Tomšič 2002, 16-17),

³ Izraz poliarhija Dahl uporablja za označevanje realno obstoječe demokracije, medtem ko pojem demokracije namenja označevanju le-te v njeni idealni podobi. Poliarhija temelji na participaciji državljanov, enakosti posameznih glasov in spoštovanju ter izvajanju legitimno izrečene večinske volje. Participacija državljanov obsega tako možnost izbiranja nosilcev oblasti, kot tudi možnost dajanja predlogov v odločanje, kar je dolgo predstavljalo

predstavlja edino institucionalno ureditev znotraj moderne politične prakse, ki se je v določeni meri približala idealu vladavine ljudstva. Njegov poliarhični koncept presega minimalistično osredotočenost na zgolj formalne politične dejavnike in tako predpostavlja tudi druge pogoje, ki niso toliko politične narave kot sta obstoj neodvisnih institucij civilne družbe in alternativnih virov informacij.

2.1 Demokratičnost Evropske unije

Osnovni problem demokratičnosti Evropske unije je v tem, da ni enotnega strinjanja v definiciji demokracije same. Različni koncepti vsebujejo dokaj različne politične določbe o smeri po kateri naj bo EU demokratizirana. Razvoj strukture in sistema političnega odločanja v EU, katerega cilj je bila izgradnja vezi med običajnimi ljudmi in evropskim projektom, se začne v obdobju po drugi svetovni vojni, ko evropske politične in ekonomske elite začno graditi Evropsko integracijo na temeljih permisivnega konsenza. Sprva vzpostavljeni Evropska skupnost za premog in jeklo in Evropska gospodarska skupnost sta brez dvoma že vključevali parlamentarno odločanje, vendar s tem, ko vsaka država imenuje svojega predstavnika, se zdi sistem bolj kot minimalno delovanje po demokratičnih načelih. Zahteve po demokratizaciji Skupnosti so vse skozi naraščale, načelo permisivnega konsenza pa je izgublja kredibilnost. Tako zahteva po neposredno voljenih poslancih evropskega parlamenta kot tudi preglednost sprejemanja evropskih politik, sta postavljali zahtevo po spremembi v sistemu odločanja (Hoskyns in Newman 2000, 1-4; Micossi 2008). Enotni evropski akt iz leta 1987 prvič predvidi zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja s povečanjem vloge Evropskega parlamenta. Vprašanje demokratičnosti dobi še večji pomen z Maastrichtsko pogodbo, ki vzpostavlja Unijo in razširja njeno področje delovanja na monetarno politiko ter hkrati uvaja dva nova stebra za zunanjo politiko in notranjo varnost. S tem Evropska unija prevzame področji, ki sta bili vse do tedaj skrbno varovani pristojnosti držav članic, pod nadzorom nacionalnega parlamenta. Maastrichtska pogodba vpelje tudi proceduro sodelovanja in načelo subsidiarnosti, ki odločitve skupnosti pripelje bližje državljanom (Hoskyns in Newman 2000).

veliko vrzel v demokratičnosti Evropske unije, ta vrzel pa naj bi bila odpravljena z novo Lizbonsko pogodbo, ki bistveno ureja prav to področje demokratičnosti (Tomšič 2002, 20-27).

Zastoj v petnajstih letih pogajanj o institucijah, ki so sledile Maastrichtski pogodbi, je nadaljeval in stopnjeval podobo ohromljenega odločanja. V vmesnem času je implementacija skupnega trga po letu 1992 spodbudila široka nasprotovanja med tistimi, katerih interesi so bili prizadeti zaradi ukinitve zaščit na proizvodnem trgu, med tem pa je Komisija nadaljevala z vpeljevanjem uporabe pravil notranjega trga tudi za javne storitve. Amsterdamska in pogodba iz Nice sta postopoma razširili področje delovanja na zadeve obmejne kontrole in civilnega pravosodja. Amsterdamska pogodba zmanjša in poenostavi kompleksne in obsežne procedure v procesu odločanja, v katerem sodeluje Evropski parlament in razširi sistem soodločanja. Prav tako Evropski parlament dobi pristojnost potrjevanja predsednika Evropske komisije, pristojnosti tega pa so vidno zmanjšane. Amsterdamska pogodba prinaša tudi nekaj novih členov, ki dodatno urejajo področje človekovih pravic in vpeljujejo sankcije v primeru kršitev (Hoskyns in Newman 2000, 1-4; Micossi 2008).

Zavrnitev Ustavne pogodbe na francoskem in nizozemskem referendumu leta 2005 je potrdila drastično ločenost javnega mnenja od institucij Unije, kar je povzročilo institucionalno krizo z nepredvidljivimi posledicami. Po mnenju opazovalcev je bil razlog za nastanek takšne krize v pomanjkanju demokracije. Le-to se je pokazalo predvsem v oddaljitvi skupnih politik od volivcev⁴ in pomanjkanju preglednosti, odgovornosti in demokratične participacije državljanov kot mehanizmov odločanja.⁵ Dve leti po katastrofalnih referendumih v Franciji in na Nizozemskem z Ustavno pogodbo, so države članice decembra 2007 v Lizboni dosegle dogovor o institucijah, ki jih pogodba najbolj spreminja. Pogodba, ki je stopila v veljavo prvega decembra 2009, tako pojasnjuje delitev pristojnosti med Unijo in države članice, določa ravnotežje pristojnosti med Svetom, Komisijo in Evropskim parlamentom ter na ravni Sveta uravnava glasovalno moč velikih in malih držav članic. Prav tako predstavlja konec rotacije predsedstva Evropskega sveta, krepi pooblastila visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko, zmanjšuje število komisarjev in povečuje število tem podvrženih večinskemu glasovanju, kar izboljšuje učinkovitost skupnih institucij (Micossi 2008).

⁴ Output legitimnost

⁵ Input legitimnost

3 DRŽAVLJANSTVO

Koncept državljanstva se, enako kot demokracija, prvič pojavi že v obdobju grških mestnih držav, torej pred več kot 2500 leti. Njegovo pojmovanje je vseskozi temeljilo na razmerju med državo in državljanom ter na suverenosti ljudstva. Predstavlja mehanizem s pomočjo katerega se kanalizirajo pravice in obveznosti skozi politično članstvo. V zgodovini je bilo državljanstvo rezervirano in se je kvečjemu posodabljal, medtem ko v moderni dobi dobiva povsem nov pomen in se stalno spreminja (Deželan in drugi 2007; Brisk in Shafir 2004).

Moderno pojmovanje državljanstva je tesno povezano s pojmom nacionalne države, zato večkrat zanemarija dejstvo, da je koncept državljanstva združljiv z vsako geografsko enoto. Skozi različna obdobja je namreč nacionalna država postopoma združila koncept državljanstva in nacionalne identitete (Deželan in drugi 2007). V novejših razpravah je tako pojem državljanstva opredeljen kot status polnega članstva v skupnosti. Posameznik je obravnavan kot polnopravni član določene družbe, pri čemer predstavlja tradicionalni odnos do državljanstva le eno dimenzijo državljanstva. Širše pojmovanje državljanstva izhaja iz dejstva, da človek ne pripada le določeni državni organizaciji, temveč je hkrati član različnih skupin in različnih skupnosti. Kot pravi Bibič, ne moremo govoriti le o državljanu države, temveč moramo biti osredotočeni na različne oblike državljanstva, ki se teritorialno in funkcionalno gledano različno konstituirajo (Bibič 1990). V praksi je tako državljanstvo skupek posebnih družbenih vlog, ki se popolnoma razlikujejo od zasebnih, poklicnih, in ekonomskih. Vsak državljan lahko preko teh vlog, ne glede na svoje mesto v delitvi političnega dela, odloča o izbiri med različnimi protislovnimi predlogi ne glede na stopnjo legitimnosti posameznega, le-to pa olajšuje predvsem politična kultura (Leca 1992). T.H. Marshall v svojih predavanjih o državljanstvu in družbenem razredu postavi tezo, da je enakost, ki je inherentna državljanstvu, združljiva z neenakostmi razredne strukture, slednje pa so sprejemljive, če je v družbi zagotovljena enakost državljanstva. Zagovarjal je celo tezo, da je državljanstvo v določenih pogledih postalo arhitekt legitimiranja družbene-razredne neenakosti.

Njegova teorija velja za prelomno, saj postavlja popolnoma nov pogled na koncept državljanstva⁶ (Deželan in drugi 2007).

⁶Marshall je s svojim delom želel uporabiti koncept državljanstva kot orodje v iskanju ravnotežja med upravičenostjo do nečesa in predpisi oz. zahtevami alokacije in integracije pod predpostavko državljanstva kot statusa, ki je podeljen posameznikom s polnim članstvom v skupnosti. Zato je razdelil državljanstvo na tri veje, ki so se po njegovem mnenju hkrati tudi razvijale v kronološkem zaporedju: civilno, politično državljanstvo in socialno državljanstvo.

4 DEMOKRATIČNI PRIMANJKLJAJ EVROPSKE UNIJE

Razprava o tako imenovanem demokratičnem primanjkljaju v Evropski uniji se ukvarja predvsem z vprašanjem, kako bi lahko EU proizvedla bolj učinkovito, preglednejšo in odgovornejšo politiko, ki bo hkrati bližja državljanom unije. Po Maastrichtu je torej velik pomen dobilo državljanstvo in vključenost volje državljanov v politike EU. Kljub izrednemu pomenu državljanstva, pa je demokracija veliko več kot le ugodni politični rezultati skladni z interesi državljanov. Demokracija pomeni tudi možnost volivcev, da izbirajo med konkurenčnimi skupinami elit s konkurenčnimi kandidati za potencialne voditelje in konkurenčnimi javno-političnimi programi. Takšna konkurenčnost volivcem ne omogoča le nagrajevanje in kaznovanje voditeljev za njihovo politično delovanje, temveč tudi spodbuja razpravo o politiki ter možnih izboljšavah in spremembah (Hix 2003).

Politična konkurenca ima torej bistven pomen za moderno liberalno-demokratično poimenovanje demokracije. V začetku prejšnjega stoletja je Weber ugotovil, da množična demokracija pomeni neizogibno profesionalizacijo politike skozi administracijo konkurenčnih političnih strank. Podobno kot Weber tudi Schumpeter odkriva, da množične volitve dajejo pozitivne rezultate, saj ustvarjajo konkurenčnost med elitami, ki se borijo za politično oblast. Na eni strani konkurenčnost zagotavlja spodbude elitam za razvoj konkurenčnih političnih idej in predlaga kandidate za politične funkcije, na drugi strani pa konkurenčnost z volilnim mehanizmom omogoča kaznovanje politikov za slabo, neuspešno in nepregledno vodenje politik. Takšna popolna politična konkurenčnost prinaša najboljše politične odločitve in povezanost med predstavniki in predstavljanimi. Omejitev procesa politične konkurence in pomanjkanje enotne evropske zavesti povzročata pomanjkanje demokratičnosti v delovanju EU, izboljšave pa naj bi v integracijo prinesla prav nova Lizbonska pogodba (Hix 2003).

Problem demokratičnosti EU torej izvira iz koncepta državljanstva in se potem od tod razliva na vsa področja političnega delovanja EU. Državljeni držav članic imajo dokaj omejeno vlogo pri oblikovanju politik, hkrati pa tudi ni konkurenčne izbire na volitvah za Evropski parlament, ki bi lahko prinesle širšo in bolj jasno sliko interesov državljanov.

4.1 Nizka participacija državljanov v politikah EU in prihodnost državljanstva EU

Preden se vprašamo, kako bi se lahko izboljšalo sodelovanje državljanov v pomembnih odločitvah skupnosti, moramo pogledati in pojasniti vzroke za današnje stanje. Odgovor na to vprašanje predstavlja težko nalogo, saj si strokovnjaki na tem področju do danes še niso edini glede spodbud in ovir za sodelovanje. Večina poznavalcev je mnenja, da participacija državljanov zahteva tako poznavanje, kot tudi motivacijo. Torej, državljani bodo sodelovali le v kolikor bodo razumeli pomen njihovega sodelovanja in bodo verjeli, da so zadeve za njih ključnega pomena. Kot pravi Maignette, sta torej dve vrsti ključnih dejavnikov: institucionalne strukture in polarnost političnega sistema. Pri prvem dejavniku raziskave dokazujejo, da jasnost razumevanja institucij političnega sistema spodbuja sodelovanje. EU pri tem predstavlja enega najbolj zapletenih političnih sistemov, ki temelji na subtilnem ravnotežju moči v institucionalnem trikotniku. Polarnost političnega sistema predstavlja drugi pomemben dejavnik za mobilizacijo: najprej zato, ker poenostavlja volilne izbire ter drugič, ker jasni ideološki konflikti združujejo državljane, ki razumejo zapletena politična vprašanja le skozi poenostavljene in normativno usklajene diskurze. Segmentacija pomembnih vprašanj med visoko specializirana in zelo ločena politična omrežja teži k pretapljanju političnih vprašanj v bolj tehnična (Maignette 2003). Če torej hočemo konkretizirati koncept evropskega državljanstva, je potrebno le-tega pregledno vključiti v temeljna besedila ali pogodbe, ki imajo skoraj ustavno vrednost. Za realizacijo tega pa je, v zvezi z artikulacijo političnih in socialnih pravic ter v zvezi z odprtostjo državljanstva za različne sestavine evropskega ljudstva, potrebno preseči dve omejitvi. Kot prvo si težko predstavljamo legitimnost supranacionalnih institucij, če posameznikom, ki jih vključujejo, ne priskrbijo vsaj enake, še boljše pa višje ravni varnosti in demokratične participacije, ki so jo bili vajeni v okviru tradicionalnih držav-nacij. Na drugi strani pa bi bila potrebna generalizacija in razširitev pravice Zemlje. S tem bi bilo omogočeno pravo državljanstvo zavoljo bivanja v Evropi, kar bi preprečevalo dodatna izključevanja, ki so sicer skupna vsem nacionalnim državljanstvom držav članic Evropske unije. Takšna preprečitev eksplozivnega apartheida, ki je v nasprotju z vzpostavitvijo demokratičnega modela na

kontinentalni in svetovni ravni, je torej izrednega pomena, poleg prej omenjene enakosti državljanov pred institucijam Unije (Balibar 2001, 74).

Po mnenju Habermasa (Habermas v Zupančič 2002), v kontekstu evropskega državljanstva primanjkuje predvsem evropska javna sfera kot prostor, ki bi omogočal razvijanje racionalnega dialoga v okviru katerega bi se oblikovala mnenja javnega interesa, le-ta pa bi predstavljala podlago in s tem tudi legitimnost za sprejemanje političnih odločitev. Nujnost javne sfere, ki omogoča dostop do informacij in prosto debato kot sredstvo za doseganje skupnih interesov, priznava večina avtorjev, vendar pa številni opozarjajo tudi na problem prenosa javne sfere iz državnega okvirja na evropsko raven. Ne obstajajo namreč pravi evropski mediji in prave evropske politične stranke, ki bi lahko zagotovile oblikovanje evropskega javnega mnenja. Balibar pokaže možnost za preoblikovanje evropskega javnega mnenja v evropski javni prostor v hkratnem odpiranju skupnih delovišč evropskega državljanstva⁷(Balibar 2007, 238-244). Habermas vidi potencial v nastajanju prekrivajočih se sfer, s čimer se na evropski ravni oblikuje kompleksna javna sfera, znotraj katere se prepletajo interesi različnih skupin in podskupin v katerih imajo posamezniki možnost uveljavljanja svojih interesov. Za nastajanje nadnacionalne evropske javne sfere so zaslužne predvsem težnje po iskanju konsenza pri odločanju o najpomembnejših vprašanjih. Pri tem, kot generacijski faktor, nastaja skupna evropska politična kultura, temelječa na zgodovinskih in trenutnih skupnih izkušnjah kot temelju za skupno identiteto (Zupančič 2002, 14-16). Državljanstvo je tako stopilo na področje kulture, katero je danes poglavitno v načrtovanju zakonskih pravic, hkrati pa je tudi področje na katerem se dogajajo največji premiki v zvezi z državljanstvom. Tourraine in Habermas (Tourraine in Habermas v Delanty in Rumford 2008, 12) trdita, da se mora zamisel univerzalizma prilagajati priznavanju posebnih kulturnih zahtev, pri čemer posledica tega ni toliko kompromis, kot pa ustvarjanje skupne državljske kulture. Kot pravi Habermas, je edini v kulturno raznolikih družbah mogoč univerzalni normativni okvir oprt na ustavnost in predpise demokratičnega sprejemanja odločitev. Habermas kot neuresničljivo zavrača zamisel o skupnem etosu kot temelju demosa in je prepričan, da je mogoče kulturo preseči in ustvariti kulturno nevtralno občansko državljanstvo. Vendar pa je državljanstvo vsekakor neločljivo vključeno v kulturna

⁷ Za delovišča evropskega državljanstva Balibar šteje: sodstvo, družbeno delovanje, demokratizacijo mej in kulturo.

vprašanja o identiteti in pripadnosti, zato ga ni več moč skrčiti na nacionalnost. EU ima tako kot oblika transnacionalnega telesa zelo malo možnosti za obnovitev nacionalnosti, kar pa še vedno ne izključuje drugih mogočih vrst skupinske pripadnosti (Delanty in Rumford 2008, 113-117).

Za uspeh evropskega državljanstva je torej potrebno državljanse EU v največji meri vključiti v sooblikovanje evropskega prostora, s čimer se bo okrepilo tudi v začetku omenjeno razumevanje evropskih procesov. Naloga EU je poskrbeti za zagotovitev širokega prostora za državljanse, s katerim bo lahko zadovoljila demokratičnim standardom nujnim za legitimacijo institucij v očeh državljanov. Prav tako se morajo zgoditi spremembe v smeri občutka večje povezanosti med državljanji. Le-ti se morajo začeti prepoznavati kot enoten demos in ne le kot seštevke demosov držav članic. Weiler vidi nove možnosti za premislek o večkratnem demosu v razdružitvi narodnosti od državljanstva. Zavedati se je namreč potrebno, da kreiranje evropskega demosa ne temelji na enakih temeljih kot identiteta naroda. Prav tako, za razliko od državljanstva osnovanega na nacionalni pripadnosti, namen evropskega državljanstva ni ustvarjanje čustvene navezanosti (Weiler 2002, 451). Kot pravi Zupančičeva, se zdi, da je glavni problem evropskega državljanstva v tem, da se rešitve iščejo od zgoraj navzdol. Državljan namreč »od zgoraj« prejema vse bolj intenzivne oblike obveščanja o evropskem projektu, »od zgoraj« dobiva vse več pravic in »od zgoraj« je umeščen v evropski prostor. Tako je postavljen pred izvršena dejstva, ki so bodisi dobra ali slaba. Državljan se tako znajde v vlogi pasivnega prejemnika/potrošnika dobrin, ki jih sam ne izbere in na katere v funkciji državljanja ne vpliva (Zupančič 2002).

Za sklep torej lahko povzamemo, da je prihodnost evropskega državljanstva odvisna predvsem od dejanske vključitve državljanov v institucionalne odločitve skupnosti. Tudi v primeru odkritja idealne oblike post-nacionalne strukture evropskega državljanstva, ki bi upošteval vsa dejstva in nevarnosti enačenja le-tega z nacionalnim državljanstvom, je participacija državljanov v odločitvah ključna za izgradnjo močnega evropskega državljanstva, ki bi okrepilo in izboljšalo delovanje evropske integracije.

4.2 (Ne)demokracija evropskega državljanstva

Kljub dejstvu, da že Rimska pogodba pomeni način povezovanja ljudi Evrope, je državljanstvo Evropske unije dobilo na pomenu šele v zadnjih dveh desetletjih. Pred tem državljanji enostavno

niso bili vključeni v konkretne pogovore in odločitve o oblikovanju politik evropske integracije. Evropske institucije so nastajale neodvisno od državljanov in v skladu z željami in potrebami snovalcev tega političnega projekta. Integracija je tako rasla na temelju »permisivnega konsenza«, ki je legitimiral celotno akcijo in potrjeval, da je gradnja takšne politične oblike v največjem interesu vseh državljanov Evrope (Zupančič 2002). S časom je začel nastajati vse večji prepad med skupnostjo in prebivalci držav članic, katerim se je zdela skupnost vedno bolj oddaljen, neznan in nezanimiv tehnokratski projekt. S povečanim poudarkom na gradnji evropskega državljanstva so želeli omejiti omenjeni prepad in vzpostaviti občutek navezanosti državljanov na skupnost, vendar so pričakovanja že od samega začetka zaradi zgolj dopolnilne narave projekta dokaj neoptimistična. Z namenom povečanja organske povezanosti politično zasnovane skupnosti, ki je bolj skupek različnih državljanskih skupnosti, se daje državljanstvu Evropske unije veliko prioriteto. Državljeni Unije poleg državne, etnokulturne in provincialne identitete redko občutijo močnejšo pripadnost omenjenemu nadnacionalnemu sistemu oziroma evropsko identiteto (Deželan in drugi 2007).

Maastricht pomeni temeljni korak v smeri institucionalizacije in demokratizacije evropskega državljanstva. Kot pravita Anderson in Kaltenhaler, gradnja evropske integracije na strani elit ni bila več mogoča brez javne podpore, saj so državljeni dobili željo po sodelovanju in vplivanju na integracijski proces (Anderson in Kaltenhaler 1996). Maastricht tako predstavlja jasen prelom s preteklostjo v smislu razmerja med političnimi institucijami EU in njenimi državljani. Okrepitev odnosov med državljani in institucijami političnega odločanja v EU postane motiv za številne reforme. Kljub pomenu diskurza približevanja institucij EU k državljanom, pa ostaja le-ta bolj kot ne pri besedah, razmak med obljubami in dejanji pa je še vedno zelo velik. Referendumi, kakršna sta bila Francoski in Nizozemski leta 2005, vsekakor potrjujejo, da vrzel med državljani in institucijami obstaja, obljube slednjih pa ostajajo zgolj prazna retorika.

Za velik pomen državljanov v procesu formiranja EU lahko najdemo tako pragmatične kot tudi normativne razloge. Obračanje na državljane, kot temelje prenove institucij EU, si lahko deloma razlagamo kot pragmatičen odgovor s strani oblikovalcev politik, ki zaznajo spremenjeno okolje v katerem želijo državljani vplivati na odločitve EU skozi ratifikacijo pogodb. Uspešnost rezultatov politik EU je torej danes odvisna od všečnosti teh državljanom Unije. V težnjah po

tesnejšem povezovanju ljudi in politik EU pa najdemo tudi normativne razsežnosti. Demokratične vrednote za EU ostajajo osrednjega pomena, zato je krepitev demokratičnega odnosa med državljani in institucijami EU še vedno glavna tema legitimacije vodenja EU (Zupančič 2002).

4.3 (Ne)demokratičnost in (ne)legitimnost politik EU

Omenjena spreminjajoča se vloga državljanstva v smeri večje demokratičnosti je močno povezana tudi z demokratičnostjo, oziroma celo legitimnostjo vladanja in oblikovanja politik EU. Na eni strani politični opazovalci opazajo upadanje javne podpore institucijam EU in procesu povezovanja, na drugi strani pa je opaziti uresničevanje zblíževanja med institucijami EU in državljani le kot način, s katerim želijo institucije najti rešitve za svoje težave z legitimnostjo.

Domneva o demokratičnem primanjkljaju v EU predstavlja dokaj novo problematiko, ki se, kot že rečeno, razvije v obdobju po Maastrichtu. Kot razlog za krizo se navajajo različni dejavniki: nihanje ravni podpore in zaupanja v institucije EU, nizka in celo padajoča volilna udeležba na volitvah za Evropski parlament, težave z ratifikacijo evropskih pogodb. Nekateri analitiki menijo, da so ti simptomi za krizo legitimnosti nekoliko pretirani. EU namreč ni edina, ki se srečuje s pomanjkanjem javne podpore, poleg tega pa se teorije o demokratičnem primanjkljaju pogosto tvorijo na podlagi kritike gradnje skupnih evropskih politik, katerim nasprotujejo zagovorniki nacionalnih oblik vladanja, torej evroskeptiki. Prav tako tudi ni enotnega mnenja o razsežnostih vpliva omenjenih dejavnikov na demokratični primanjkljaj EU. Betham in Lord postavita v tej debati osrednje vprašanje in sicer: *»Ena najbolj osnovnih točk nestrinjanja o legitimnosti EU je, ali je potrebno razumeti EU v skladu z istimi merili kot se uporabljajo za politično delovanje v nacionalnih državah, ali povsem drugače«* (Betham in Lord v Gaus 2008, 15). Postavita splošno stališče, da je pogosto težko ločiti med normativnimi in analitičnimi trditvami, ki se oblikujejo v debatah o legitimnosti EU. Vendar pa je prav poenotenje takšnih stališč in oblikovanje skupnih ciljev ključno za oblikovanje večje demokratičnosti v tako nadnacionalni strukturi. Betham navaja, da je politična oblast kateregakoli sistema legitimna v kolikor izpolnjuje tri merila: je bila pridobljena in se izvaja v skladu z veljavnimi predpisi

(legalnost sistema), pravila so upravičena in jih družba prepoznava za moralno sprejemljive (normativni kriteriji) ter oblast mora priznavati legitimnost drugih legitimnih oblasti (legitimnost sistema oblasti) (Betham 1991, 15-20). Legitimnost politične oblasti EU je utemeljena s pogodbami in sekundarno zakonodajo držav članic, zato lahko rečemo, da nekako pomeni rezultat neprekinjenega sodelovanja držav članic v procesih odločanja, njihovega strinjanja s sprejetimi odločitvami ter hkrati tudi priznavanja EU s strani tretjih oseb: drugih držav in medvladnih organizacij. Kljub vsemu, pa legitimnost politične oblasti EU in način po katerem je le-ta legitimirana, ni povsem idealna. Primarnost prava nad nacionalnim pravom je navadno upoštevana, vendar pa obstajajo izjeme, ki primarnosti ne priznavajo, prav ti primeri pa jemljejo kredibilnost oblasti EU. Poleg tega potrebe po legitimnosti politične oblasti v EU postavljajo vprašanje o tem, kdo jih lahko legitimira, saj so meje vedno bolj fleksibilne in se hitro spreminjajo. Takšna nesoglasja glede zakonitosti in legitimacije zadevajo predvsem normativno utemeljenost politične oblasti EU in torej izvirajo v glavnem iz nasprotujočih idej o tem, kakšne vrste politični igralec je EU, oziroma bi morala biti.

Normativno utemeljenost politične oblasti EU na najbolj demokratičen način opredeljuje liberalni model. Ta zavrača predhodni medvladni in kasnejši tehnokratski model v utemeljevanju normativnih argumentov, ki dajejo legitimnost politični oblasti EU. V nasprotju s predlogi medvladnega in tehnokratskega modela pri liberalno demokratičnem, normativna utemeljenost EU temelji na liberalnih demokratičnih načelih. V tem pogledu je zmogljivost proizvajanja želenih rezultatov nujna, vendar pa ne zadostuje za utemeljevanje oblasti EU. Poleg tega v liberalno demokratičnem modelu politična oblast ne more temeljiti le na podlagi pasivnega posredovanja preko izvoljenih državnih organov. Oba, medvladni in tehnokratski model, zagovarjata, da ni potrebe po neposredni legitimaciji oblasti EU s strani državljanov, bodisi zato, ker gre za področja s katerimi se državljanom ni potrebno ukvarjati ali pa zato, ker je legitimnost uravnavana s posredovanjem izvoljenih vlad držav članic. V nasprotju s tem liberalni demokratični model zahteva neposredno legitimacijo EU in njenega vladanja s strani državljanov držav članic. Ta dva pogleda na legitimnost: potreba po utemeljenosti, ki zahteva tako vloške kot tudi rezultate in potreba po neposredni legitimaciji s strani državljanov, sta ključnega pomena za vzpostavitev večje demokratičnosti.

Številni analitiki vidijo EU kot mednarodno organizacijo, nabor samostojnih držav, ki delujejo v smeri doseganja skupnih ciljev. Scharpf zagotavlja, da je EU zaradi strukture želja držav članic in njihove odvisnosti od statusa quo, edina zmožna ustvariti skupni evropski trg z odstranjevanjem ovir v trgovinskih in nacionalnih omejitvah (Hix 2003). Moravcsik pravi, da normativna opredelitev EU kot političnega organa izhaja iz njene uspešnosti zagotavljanja rezultatov, ki jih države članice same ne morejo doseči. V tem pogledu izhaja demokratični primanjkljaj iz odločitev, ki jih sprejmejo demokratično izvoljene nacionalne vlade same. Politika na ravni EU je, po njegovem mnenju, preglednejša od večine domačih političnih procesov držav članic: tehnokrati so prisiljeni poslušati družbene interese, obsežen je sodni pregled ukrepov EU tako s strani Evropskega sodišča kot tudi s strani nacionalnih sodišč, Evropski parlament in nacionalni parlamenti pa imajo močno nadzorno funkcijo. Politike EU tako, po njegovem, z izpopolnjenim sistemom »checks and balances« zagotavljajo, da je za sprejem posamezne odločitve zahtevan širok konsenz. Po mnenju Moravcsika empirični dokazi zavračajo teoretične in normativne trditve zagovornikov demokratičnega primanjkljaja. Politika EU deluje dobro, saj proizvaja sredinske politične rezultate, ki so v skladu z interesi velike večine državljanov Evropske unije⁸ (Hix 2003). Majone (Majone v Gaus 2008) nasprotno trdi, da je EU bolj regulativni organ, ki se ukvarja z vrsto vprašanj, katere bi bolje reševali akterji z ustreznim znanjem, ki so hkrati izolirani od pritiskov javnega mnenja. Ugotavlja, da EU trpi predvsem pomanjkanje politične odgovornosti. Potrebne bi bile izboljšave v preglednosti odločanja, boljšem nadzoru s strani sodišča in varuha človekovih pravic, večje strokovnosti in tehnične ekspertize ter javnim nadzorom nad zasebnimi akterji, mediji in poslanci, tako na nacionalni kot tudi na ravni EU. S tega vidika je za EU, bolj kot v pomanjkanju demokratičnosti, problem v pomanjkanju verodostojnosti in legitimnosti.

Glede na smer delovanja legitimnosti politik EU obstaja razlikovanje med input in output usmerjeno legitimnostjo, ki je bilo sicer osnovano že v Eastonovem modelu političnega sistema,

⁸ Analiza Moravcsika o demokratičnem primanjkljaju EU je logično nadaljevanje njegove liberalne medvladne teorije o Evropski integraciji. Po tej teoriji Evropska integracija s konsenzom med EU in državami, dobro informiranostjo vlad držav članic ter odličnim nadzorom nad nadsocijalnimi institucijami izpolnjuje svojo vlogo. Ker ni razlik med prednostnimi nalogami izvoljene vlade in končnimi rezultati politike EU, se tako EU ne smatra kot nedemokratično.

v študijo političnega sistema EU pa ga je vnesel Fritz Scharpf in velja za široko priznan diskurz o legitimnosti Evropske unije. Ob predpostavki, da države ne morejo prenesti nacionalne politike na raven EU, nekateri avtorji trdijo, da EU lahko postane legitimna le v kolikor so njene institucije in pristojnosti organizirane na način, ki zagotavlja politike legitimne navzven. Input usmerjena legitimnost se nanaša na obseg v katerem politične odločitve izhajajo s strani tistih, ki pripadajo določeni politični skupnosti. To pomeni, da obstajajo postopki, ki vključujejo glas državljanov pri sprejemanju odločitev. Output usmerjena legitimnost pa se nanaša na obseg, v katerem politične odločitve spodbujajo skupne želje skupnosti, kar pomeni, da koristi lahko preprosto izhajajo iz delovanja EU in so vidne široki splošni javnosti. Input legitimnost torej pomeni vladanje s strani ljudi, medtem ko output legitimnost predstavlja vladanje za ljudi (Scharpf 1999, 7-13). Gaus pravi, da na eni strani razlaga input usmerjene legitimacije presega normativni individualizem in implicitno predpostavlja politične odločitve ter institucije, ki politične odločitve sprejemajo v skladu in po željah volivcev. Po drugi strani output usmerjena legitimnost implicitno temelji na predpostavki, da različni interesi najdejo svojo pot v odločanju pod enakimi pogoji. Ti dve vrsti poimenovanja legitimacije torej temeljita na kriterijih, za danes razširjeno obliko predstavniške ali parlamentarne demokracije. Obe, input in output legitimnost, morata v demokratičnih nacionalnih državah skupaj postati del kolektivne zavesti, za kar pa morajo biti izpolnjeni določeni empirični predpogoji (Gaus 2008).

Evropska unija ima upravljanje v zgodovinskem kontekstu legitimirano predvsem v smislu obsega, v katerem je bila sposobna proizvajati učinkovite rezultate. Politični sistem EU je bil po temeljnem prepričanju zaradi svoje velikosti, pomanjkanja skupne zavesti in prednosti kolektivnega reševanja problemov, bolj primeren za output orientirane legitimacijske argumente (Scharpf 1999, 11). V primeru večnacionalne strukture kakršno predstavlja EU, input legitimnost temelji na skupni identiteti in prepričanju o skupnih vrednotah. Kot pravi Weber, skupna identiteta izhaja iz obstoječih značilnosti, ki izvirajo iz zgodovine, kulture, jezika, etnične pripadnosti, kar Weber imenuje širša skupna identiteta (Weber 1978, 389). Scharpf zato trdi, da zaradi zgodovinske, jezikovne, kulturne, etnične in nacionalne raznolikosti držav članic EU, skorajda ni mogoče doseči širše skupne identitete, poleg tega pa, z vidika takšne širše identitete, ni mogoče doseči input orientirano demokracijo. Institucionalne reforme torej vsaj kratkoročno

ne morejo prinesiti povečanega občutka enotnosti, ki je potrebna za vzdrževanje večinskega sistema reprezentativne demokracije v EU. Ustvarjanje razlikovanja med input in output legitimostjo s tem poudarja težave pri krepitvi legitimnosti upravljanja EU le z institucionalno reformo (Scharpf 1999, 9).

Legitimacijski primanjkljaj, zaradi katerega trpi EU, je torej rezultat tega, da načela identitete, demokratičnosti in učinkov delovanja ne dosegajo zelenih ciljev. Z drugimi besedami, obstaja razkorak med merili za utemeljevanje oblasti EU in obsegom uresničevanja in upoštevanja teh meril. Obstajata dve področji, ki zagotavljajta normativno veljavnost in legitimnost na ravni EU in sta značilni za liberalno demokracijo: učinkovito doseganje dogovorjenih ciljev ter dogovor o identiteti in mejah politične skupnosti. Med omenjenima področjema sestavin legitimnosti obstaja določena stopnja povezanosti, zato ima sprememba enega vpliv na drugega (Beetham in Lord 1998, 30).

4.4 Odpravljanje demokratičnega primanjkljaja

Demokratični primanjkljaj EU, glede na zgoraj opisana dejstva in poglede teoretikov, v glavnem izhaja iz primanjkljaja legitimnosti, s katerim se sooča EU. Razprave o njeni prihodnosti se zato osredotočajo predvsem na odpravljanje vrzeli med državljani in institucijami EU. Največji problem pri tem predstavlja posebnost politične oblasti EU, kot področja legitimacije. Katz trdi, da je legitimacija s pomočjo tradicionalnih struktur predstavniške demokracije nerealna na ravni EU (Katz 2001). Mauer vidi način preseganja tega paradoksa in poudarja, da parlamentarizem ni edini način povezovanja razkoraka med državljani EU in Unijo. Iskanje dodatne demokratične podlage za politično oblast EU je bilo formalizirano v ustavni pogodbi, ki bi uvedla načelo participativne demokracije (Mauer 2003). Kakorkoli Ustavna pogodba, prav zaradi razkoraka med Unijo in njenimi državljani, ni bila uresničena, nova Lizbonska pogodba, ki ji je ta razkorak uspelo preseči in je prestala ratifikacijo v vseh državah članicah, pa ponovno stavi na parlamentarizem.

Preučevanje procesa konstitucionalizacije EU je torej, kot že rečeno, dobilo dodaten pomen po zavrnitvi Pogodbe o ustavi za Evropo, ki je želela združiti in nadgraditi dosedanje primarne in sekundarne akte. Politični voditelji in strokovnjaki so si v pogledih na konstituiranje EU razdeljeni na dva bregova. Prvi po vzoru nacionalne ustavne države zagovarjajo projekt demokratičnega

konstituiranja in parlamentarizacije EU, ki predpostavlja ustavo. Postavlja se vprašanje, kakšen vpliv na uspeh ustave imajo predpogoji demokratičnega življenja kot so: obstoj evropskih političnih strank in evropske civilne družbe, evropsko javno mnenje ali evropska javnost, evropski politični diskurz, evropska politična kultura in podobno. Drugi takšen projekt parlamentarizacije zavračajo, ker naj bi prinesel demokratičnosti kvečjemu dodatne probleme, ne pa reševal obstoječih. Po njihovem mnenju se naj EU ne bi razvijala po modelu nacionalne države, temveč bi morala ostati nadnacionalna organizacija, zveza samostojnih držav, katere si prizadevajo za določene skupne cilje in poenotenje nekaterih politik (Brinar 2008, 5-7).

Evropska Komisija je leta 2001 z Belo knjigo o Evropskem vladanju pričela poglobljeno reformo upravljanja EU. S tem se je začelo uresničevanje obsežnega demokratičnega procesa v Uniji, ki temelji na treh glavnih spremembah: večja udeležba državljanov, bolj učinkovita opredelitev politik in zakonodaje ter sodelovanje v razpravi o upravljanju. S ciljem približevanja članov evropskim institucijam, dokument zajema pet temeljnih načel: javnost, udeležba, odgovornost, učinkovitost in enotnost. Bela knjiga je torej predlagala reformo s temeljnimi demokratičnimi načeli in utrla pot Pogodbi o ustavi za Evropo. Namen predloga pogodbe o ustavi je bil združiti predhodne pogodbe in sporazume o ustanovitvi na podlagi katerih je bil zgrajen enotni okvir EU. Pogodba o ustavi na novo opredeljuje vlogo institucij EU in omogoča dokončanje integracije ter s tem zagotavlja prihodnost Unije. Vendar pa je bilo njeno uresničevanje neuspešno, saj so Nizozemski in Francoski volivci na referendumu predlog zavrnili. Ratifikacijskim problemom je sledilo obdobje poglobljenega premisleka o prihodnosti Evrope v sklopu katerega se je sprožila široka javna razprava z evropskimi državljani. Rezultat številnih pogovorov ter usklajevanja javnega mnenja in politike je bilo srečanje Evropskega sveta v Lizboni, kjer 13. decembra 2007 podpišejo Lizbonsko pogodbo. Namen dokumenta podpisanega v burnem in stalno spreminjajočem se okolju politike, ekonomije in varnostnih vprašanj, je bilo najti odgovor na omenjene izzive z učinkovitimi spremembami v strukturi EU in njenih politik. Evropska unija s tem postaja bolj demokratična, njene temeljne vrednote pa učinkoviteje izpolnjene. Za razliko od njej predhodne Pogodbe o Ustavi, je Lizbonski pogodbi uspelo prestati postopek ratifikacije v vseh državah članicah in je tako stopila v veljavo prvega decembra 2009. Lizbonska pogodba spreminja in dopolnjuje področja na katerih smo v prejšnjih poglavjih ugotavljali prisotnost demokratičnega primanjkljaja:

1. vzpostavlja soodločanje kot ustaljen zakonodajni postopek, kar povečuje vlogo parlamenta pri oblikovanju in sprejemanju zakonodaje,

2. od Sveta zahteva odprtost vseh pomembnejših sej za javnost (srečanja med nacionalnimi vladami,
3. Evropskemu parlamentu zagotavlja prednostni pregled osnutkov zakonskih predlogov pred Evropsko komisijo,
4. daje nacionalnim parlamentom možnost vrnitve predloga Komisiji v dodatno obravnavo,
5. potrjuje načelo subsidiarnosti, kot temeljno načelo EU,
6. kar je najpomembnejše, ustanavlja državljansko pobudo, kar daje državljanom EU pravico do pobude, katera je za Komisijo obvezujoča v kolikor podpora pobudi obsega vsaj en milijon prebivalcev EU (Bogdanor 2007).

Lizbonska pogodba tako predstavlja rezultat dveh desetletji aktivnega iskanja demokratizacije delovanja EU. Kljub vsemu, pa že v začetku njene veljave lahko izpostavimo nekatere pomisleke. Večja vloga Evropskega parlamenta prinaša večjo zastopanost državljanov v procesih odločanja, vendar pa, na drugi strani, nizka in celo padajoča volilna udeležba na volitvah za Evropski parlament, še vedno ne daje realne zastopnosti državljanov. Drži, da so za nizko volilno udeležbo državljanov krivi le ti sami, vendar pa gre tudi tukaj za širši kontekst. Potrebno je razmisliti o razlogih za takšno stanje, le-ti pa nas privedejo v razmišljanje o pomanjkanju konkurenčne izbire, o kateri smo že razpravljali in za katero je odgovorna domača politika. Zopet se torej pokaže, da je EU prevelika za običajne demokratične načine vodenja, ki veljajo za nacionalne države. Še en pomislek bi lahko izpostavili pri sicer fenomenalnem konceptu državljanske pobude. Le-ta daje državljanom dejansko možnost sodelovanja v odločitvah, vendar pa kvota, en milijon prebivalcev, daje prednost velikim državam članicam, ki z večjim številom prebivalstva lahko hitreje pridobijo takšen obseg javnega mnenja, kot male države članice. EU torej, kljub nekaj sijajnih rezultatov zadnjih dveh desetletij, čaka še veliko demokratičnih preizkušenj in problemov, ki jih bo morala prebroditi.

5 OKOLJSKA POLITIKA KOT PRIMER DEMOKRATIČNEGA PRIMANJKLJAJA EVROPSKE UNIJE

Kot sem ugotovil do sedaj, številni primeri in analize dokazujejo obstoj demokratičnega primanjkljaja v EU. Obstoj demokratičnega primanjkljaja nekateri nasprotujejo češ, da EU predstavlja posebno nadnacionalno strukturo, ki jo ne gre primerjati z nacionalno državo in, da EU pravzaprav dosega demokratičnost, ki je za takšno povezavo potrebna. Vendar pa velik razkorak med državljani in institucijami ter politikami kaže, da EU vseeno ni popolna in da lahko pomanjkanje demokratičnosti dokažemo, če ne drugače prav na legitimnosti njenih odločitev. Prizadevanja po Maastrichtu dokazujejo, da se evropski voditelji zavedajo demokratičnega primanjkljaja, kar se je skušalo reševati z različnimi pogodbami in drugimi dokumenti, med katerimi velja omeniti predvsem Pogodbo o ustavi za Evropo, Laekensko izjavo in novo Lizbonsko pogodbo. S temi dokumenti se je skušalo najti pot iz krize in vzpostaviti vez med državljani in Unijo ter vzpostaviti preglednost politik EU.

Da dokažem demokratični primanjkljaj tudi v praksi, se bom v nadaljevanju osredotočil na okoljsko politiko, ki s podnebnimi spremembami in izginjanjem naravnih virov predstavlja vedno pomembnejše področje političnega delovanja, v katerega je močno vpletena tudi javnost. Zanima me, ali zares obstaja razkorak o katerem govori literatura in koliko na oblikovanje okoljskih politik vplivajo interesi kapitala.

5.1 Opredelitev okoljske politike EU

Okoljska politika predstavlja eno najbolj razvitih področij oblikovanja evropskih politik, katere razvoj je sledil razvoju notranjega trga. Začetki segajo v leto 1967 z Direktivo za usklajeno razvrščanje nevarnih kemikalij, področje politike varovanja okolja in njena načela pa so bila formalizirana leta 1987 v poglavju Pogodbe o ustanovitvi EU. Danes obsega okoljsko pravo več kot 300 področij, ki vsako na svoj način uravnavajo prav vse vidike okolja. Iz tega lahko sklepamo, da ima velika večina okoljskih politik in zakonov izvor v pravu EU. Kljub vsemu pa se razvoj varstva okolja v veliki meri odvija na nacionalni ravni, saj glavnina okoljskih zakonov EU le določa minimalne standarde, medtem ko odločitev o načinu doseganja le-teh prepušča

državam članicam. Dejstvo, da večina okoljskih zakonov EU temelji na pravilih notranjega trga, resno omejuje države članice pri doseganju predpisanih standardov. Zaradi splošne prevlade pravil notranjega trga EU, so torej nacionalne pobude okoljske politike dokaj omejene. Tako države, ki želijo uvesti nova področja in načine varovanja okolja, pogosto težko najdejo vpliv in spodbude za razvoj novih politik EU. Te države so tako tudi glavni pobudniki na področju zakonodaje okoljske politike EU, s ciljem doseči želeno raven zaščite preko Unije. Bruselj pri tem, namesto vloge pravega pobudnika, ostaja bolj kot trgovski in pogajalski prostor za politiko. Nacionalne okoljske politike se zaradi menjave vlad zelo hitro spreminjajo, EU pa prinaša kontinuiteto s stalnim povečevanjem in širjenjem obsega okoljske zakonodaje. Kljub temu se tudi tukaj politični cilji spreminjajo predvsem kot posledica posebnih okoljskih izzivov, nacionalne občutljivosti držav članic (zaradi posebnih ekonomskih in razvojnih politik) in tudi zaradi težav s sprejemanjem odločitev ter doseganja postavljenih ciljev. Kot odgovor na vse večji vpliv in ambicije okoljskih politik EU in dejstvo o njihovem neuspehu, so države članice ob številnih priložnostih sprožile poskuse ponovne nacionalizacije okoljskih pristojnosti in vzpostavitve fleksibilnejše zakonodaje EU. Številni novi zakoni, sprejeti v devetdesetih letih, postavljajo okoljske cilje in roke, le-to pa dela okoljsko zakonodajo bolj kompleksno in opisno, predvsem zaradi večjega poudarka na procesu samem, kot na postavitvi izmerljivih ciljev (Scheuer 2005).

5.2 Zgodovina okoljske politike EU

Kljub nekaterim zametkom v šestdesetih letih (Direktiva za usklajeno razvrščanje nevarnih kemikalij 1967) Evropska skupnost okolje ni uvrščala med svoje prioritete politične cilje vse do leta 1987, saj je bila, kot že rečeno, ustanovljena zlasti iz gospodarskih razlogov. Redki sprejeti zakoni iz področja okolja so bili v glavnem namenjeni sprostitev ovir pri trgovanju. Zajemali so torej le določena področja kot je radiacija, izpušni plini pri vozilih, embaliranje in označevanje kemikalij ter podobno. V sedemdesetih se pojavi povečano zanimanje za okolje, kar hkrati pomeni tudi odpravo ozkega razmišljanja s strani Evropske skupnosti. V letu 1972 se v njenem okviru tako začne pospešene aktivnosti na področju okoljske politike, rezultat katerih je prvi akcijski program glede okolja za obdobje 1973-1976. Da bi vse novo zastavljene aktivnosti dobile tudi pravno podlago, je Evropsko sodišče leta 1985 izdalo odlok, ki določa, da je varstvo

okolja eden izmed najpomembnejših ciljev zastavljenih s strani Evropske skupnosti. Dve leti kasneje je bila podpisana Enotna evropska listina, ki v svojih členih podrobno obravnava tudi varstvo okolja in s tem daje podlago za ukrepe Skupnosti na tem področju. V letu 1988 začno delovati fondi za okolje v okviru Evropske skupnosti, s podpisom Maastrichtske pogodbe leta 1992, pa je bil potrjen tudi koncept trajnostne in neinflatorne rasti, ki ne škoduje okolju. Z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 postane varstvo okolja ena od akcijskih prioritet EU, prav tako pa je poudarjena tudi integracija zahtev glede varstva okolja in pri definiciji ter izvajanju drugih političnih odločitev (UEAPME 2004).

Za bolj programsko opredelitev zgodovine razvoja okoljske politike bom v nadaljevanju v razpravo vključil obravnavo okoljskih akcijskih programov, kateri zajemajo vse načrtovane aktivnosti. Programi odražajo temeljna področja sodobnega okoljskega razmišljanja in dojetanja problema, kot tudi strateško politično usmeritev. Prvi okoljski akcijski program je bil sprejet leta 1973 in pomeni nadaljevanje stockholmske konference iz leta 1972. S prvim programom med leti 1973 in 1977 je začela Evropska skupnost svojo okoljsko politiko z zelo ambicioznim planom, ki je vseboval veliko elementov današnje ideje trajnostnega razvoja. Program vzpostavlja prepričanje, da so gospodarski razvoj, blaginja in varstvo okolja medsebojno odvisni. Med najpomembnejšimi cilji so bili: preprečevanje, zmanjševanje in obvladovanje okoljske škode, ohranitev okoljskega ravnovesja in racionalna raba naravnih virov. Prvi akcijski program torej poudari potrebo po celoviti presoji vplivov drugih politik v prizadevanju po izogitvi škodljivim dejavnostim. Na ta način program že vključuje prve zametke kasneje sprejetega koncepta trajnostnega razvoja. Okoljska politika Evropske skupnosti je imela v originalu svojo razvojno utemeljenost, ki ni bila podrejena s cilji notranjega trga. Gre za ambiciozne cilje oblikovane v duhu optimizma glede izvedljivosti največjih političnih sprememb. Prvi program tako večino svoje pozornosti namenja varstvu in porabi vodnih virov, hkrati pa vsebuje tudi sektorski pristop s posebnim poudarkom na kmetijstvu in prostorskem načrtovanju. Prav tako so navedene tudi pripravljalne dejavnosti za nadzor emisij. Drugi akcijski program (1977-1981), v smislu pristopa in ciljev, predstavlja le nadaljevanje prvega. Program določa vrednosti za kakovost vode in zraka, pri čemer so bile zahteve po kakovosti pitne vode postavljene zelo visoko, medtem ko dopušča možnost doseganja kakovosti zraka brez političnega vmešavanja.

Prvi in drugi akcijski program, ki sta oba trajala po štiri leta, imata torej za glavni cilj razvoj primernih orodij za zaščito in nadzor nad viri onesnaževanja. Princip zaščite okolja je deloval po načelu, da je tisti, ki onesnažuje, hkrati tudi tisti, ki plača (Hey 2005).

Tretji akcijski program (1982-1986) in delno tudi četrti odražata precejšnje spremembe v političnem pristopu. Tretji akcijski plan je bil tesneje povezan z dokončanjem notranjega trga od predhodnih in je dajal poudarek predvsem potencialnim tveganjem in koristim okoljskih politik. Ključni dejavnik za načrtovanje dejavnosti postane povezava med notranjim trgom in okoljsko politiko. Iz nadzora kakovosti se pristop okoljske politike spremeni predvsem v nadzor emisij. Posebej poudarjena je politika zaščite pred negativnimi vplivi na okolje, hkrati pa tudi nadzor in planirano zmanjšanje onesnaževanja. Skladno s temi cilji je bila sprejeta evalvacija okoljevarstvenih ukrepov, kot ena pomembnejših direktiv za sistem zaščite okolja, na osnovi katere je potrebno predhodno načrtovati vse aktivnosti, ki lahko povzročijo spremembe na področju okolja in pridobiti mnenje o možnih posledicah. Pri preučevanju posledic takšnih aktivnosti ima pomembno vlogo Evropski parlament, kar vzpostavlja zastopanost ljudstva (Hey 2005).

Začetek četrtega akcijskega programa (1987-1992) se pogosto obravnava kot preobrat v okoljski politiki Evropske skupnosti, saj varstvo okolja, kot že rečeno, dobi svoje poglavje v Pogodbi o ustanovitvi EU. Program pa bi lahko označili tudi kot obdobje kodifikacije načel, izoblikovanih v prejšnjih treh programih. Tako kot pri tretjem, v ospredju še vedno ostaja zagotavljanje usklajenosti med cilji notranjega trga in okoljsko politiko. Dokument odkriva pomanjkljivosti predhodnih programov predvsem na področju kakovosti sprejetih politik in pri usmeritvi glede emisij. Evropska komisija dobi nove pristojnosti za posredovanje na naslednjih področjih: preprečevanje onesnaževanja, izboljšava menedžmenta naravnih virov, mednarodni odnosi, razvoj raziskovalnega področja, identifikacija ekonomskih orodij. Program je bil označen kot nujnost za integracijo različnih politik na področju okolja v Skupnosti in je hkrati zajemal tudi področje kmetijstva, konkurenčne sposobnosti in razvoja. Zaščita okolja s stališča gospodarstva v tem dokumentu prvič ni bila razumljena le kot dodatek, temveč kot integralni del aktivnosti znotraj celotnega produkcijskega procesa. Integralni pogled tako pomeni obračanje na proizvodnjo, v kateri bo minimalna poraba energije in materialnih virov prinesla največje

rezultate. Program predlaga tudi prve ciljne usmeritve v smeri zaščite okolja z instrumenti, kot so davki in dovoljene stopnje emisij gospodarstva. Takšne spremembe v usmeritvah so pogosto pragmatično obravnavane kot prehod iz tržne usmeritve v okvir trajnostnega razvoja. Trajnostni razvoj tako postane normativna usmeritev EU od leta 1990 dalje (Hey 2005).

Peti akcijski program (1993-2003) bi torej lahko označili kot transformacijo razvojnih modelov v smeri trajnostnega razvoja. Le-ta je zasnovan na razvoju ter širšem konceptu skupne odgovornosti in zajema predvsem probleme glede varstva okolja. Najbolj inovativni deli petega akcijskega programa so: osnovna načela trajnostnega razvoja, sklicevanje na sektorski pristop, novi instrumenti kot so davčne spodbude in druge usmeritve za spodbudo k okoljsko naravnemu razmišljanju proizvajalcev in potrošnikov, soglasje za upoštevanje ključne vloge nevladnih akterjev ter lokalnih in regionalnih oblasti pri predstavljanju splošnih interesov javnosti in določitev srednje in dolgoročnih ciljev za zmanjšanje nekaterih področij onesnaževanja skupaj s predlaganimi instrumenti za doseg teh ciljev. Vendar pa se peti program, kljub dobro zastavljenim ciljem, sooči z neodobravanjem s strani držav članic. Večina teh namreč, že kmalu po uveljavitvi novega programa, predstavi predlog, ki je temeljil na konkurenčnosti gospodarstva in decentralizaciji okoljskih politik, kar je v popolnem nasprotju s cilji petega akcijskega programa. Interesi kapitala, prepleteni z interesi držav članic, torej poskrbijo, da večina oblikovanih predlogov nove zakonodaje na področju okolja ni bila sprejeta ali pa se je na koncu uveljavila v le delni oziroma prilagojeni obliki. Države članice so se pri nacionalizaciji okoljske politike sklicevale predvsem na načelo subsidiarnosti. Vzroki za njihovo nasprotovanje so bili v preveč optimističnem pogledu Komisije na pripravljenost držav članic za sodelovanje v oblikovanju okoljskih politik, gospodarska kriza in težave pri ratifikaciji Maastrichtske pogodbe. Do ponovne oživitve okoljske politike pride v zadnjem delu programa, torej ob koncu devetdesetih let. Še vedno je glavna tema dnevnega reda trajnostna rast, v ospredje pa stopi tudi nova zakonodaja s področja emisijske politike, kot nadaljevanje zakonodaje iz osemdesetih. Šesti člen Amsterdamske pogodbe iz leta 1997 je določil, da morajo biti zahteve varstva okolja vključene v opredelitev in izvajanje politik Skupnosti, zlasti z namenom spodbujanja trajnostnega razvoja. Junija 1998 je bila nato za vključevanje okolja dana institucionalna spodbuda, ko je Evropski svet sprožil tako imenovan cardiffski proces, ki je od

različnih organov Sveta zahteval razvoj strategij v ta namen. Vključevanje okoljske politike in trajnostnega razvoja s tem postaneta ključna elementa v oblikovanju nadaljnjih strateških dokumentov. Po letu 1996 se oblikujejo tudi številna pomembna politična poglavja, ki vključujejo: nov obsežen in celovit zakonodajni okvir s številnimi novimi direktivami, novo ciljno usmerjeno zakonodajo, ki določa nacionalne zgornje meje emisij glavnih onesnaževalcev, države članice pa imajo pri tem svobodno izbiro poti za doseg ustreznih zmanjšanj, dopolnitev, spremembo ali posodobitev obstoječih zakonodajnih programov, uvajanje številnih novih instrumentov okoljske politike, nove postopkovne zakonodaje ali spremembe obstoječe zakonodaje za krepitev pravic civilne družbe; to predstavljajo predvsem trije stebri Aarhuške konvencije. Ob koncu devetdesetih priprava politik na ravni EU postane močnejše usmerjena v sodelovanje in tako so tudi nevladne organizacije povabljene k sodelovanju v odborih, strokovnih mrežah in številnih razpravljalnih procesih, s čimer je na ravni Komisije v določeni meri vzpostavljena protiutež vplivu teženj industrije. Vsekakor ima vsak del novonastale zakonodaje poleg prednosti tudi svoje slabosti, vendar pa v skupnem, kljub vsemu, zadnji del petega programa pomeni velik dosežek za okoljsko politiko. Evropske politike z novimi pristopi postanejo vodene večinoma s strani EU in vse bolj usmerjene k sodelovanju javnosti (Hey 2005).

Zadnji, šesti, okoljski akcijski program v obdobju 2001-2010 ne ponuja ravno tako ambicioznih ciljev kot predhodni in se nanaša predvsem na razvoj razpoložljivih okoljevarstvenih instrumentov: zakonodaja in kazni, pomoč pri izboljšanju in inovacijah ter raziskavah in informacijah. Program je strateški v tej meri, da predstavlja steber, na katerega se opira okoljska politika Evropske unije v celem desetletju. Strateške aktivnosti določajo pet prioritet: izboljšanje izvajanja obstoječe zakonodaje, integracija okolja v oblikovanje politike, tesnejše sodelovanje na trgu, spodbujanje prebivalstva ter pomoč za spremembe v njegovem odnosu do okolja in upoštevanje okolja pri načrtovanju uporabe zemljišč. Prizadeva si za prekinitev povezanosti med pritiski na okolje in gospodarsko rastjo, pri čemer je dosleden z načelom subsidiarnosti in spoštuje raznolikost pogojev v različnih regijah Evropske Unije. Temelji zlasti na načelu onesnaževalec plača, načelu preventive in preventivnih ukrepov ter na načelu rektificiranja onesnaževanja pri viru. Pomemben del programa je tudi področje ravnanja z naravnimi viri in odpadki. Namen tega je zagotavljanje, da obnovljivi in neobnovljivi viri ne presejajo kapacitete

okolja zato so posebne dejavnosti usmerjene na področje reciklaže. Program predstavlja tudi izhodišče za okoljsko razsežnost Evropske strategije trajnostnega razvoja in prispeva k vključevanju okoljskih vprašanj v vse politike Skupnosti, med drugim z določanjem okoljskih prednostnih nalog za to strategijo. Pri oblikovanju okoljskih politik si program prizadeva za krepitev sodelovanja v postopkih dialoga z okoljskimi nevladnimi organizacijami. Od leta 2003 je s programom zagotovljeno objavljane točnih informacij, ki so izhodišče za politične odločitve o okolju in trajnostnem razvoju, nadaljnje ukrepe in pregled integracije sektorskih strategij kot tudi strategije trajnostnega razvoja in informiranje javnosti. Proizvodnja teh informacij je v sklopu programa zagotovljena s poročili Evropske agencije za okolje in drugih ustreznih organov (Hey 2005).

Okoljska politika je torej skozi vsa leta obstoja z različnimi odločitvami pridobivala na praktičnem in normativnem pomenu. Zaradi vse večjih problemov, ki jih povzročajo podnebne spremembe, pa bo njen razvoj pomembnem tudi v prihodnjih letih. Še naprej bo potrebno določanje kvantitativnih in zavezujočih ciljev, ki se lahko med državami razlikujejo, vendar pa morajo EU zagotavljati enotno direktivo. Obstajajo tudi številne možnosti za izboljšanje emisijskih standardov in za omejitve oziroma spodbude za nadaljnje preventivno obnašanje proizvajalcev in potrošnikov. Izboljšave pri teh dveh skupinah zahtevajo predvsem boljše medsebojno sodelovanje pri doseganju okoljskih ciljev. V prihodnjih programih bi bilo potrebno določiti odgovorne subjekte, ki bi imeli pristojnost sprejemanja odločitev v imenu okolja, za kar danes skrbijo okoljske organizacije in okoljski organi. Postavljeni so torej dobri temelji o ciljih politike varovanja okolja in načinih doseganja teh, manjka pa realen obstoj sistema, ki bi demokratično vključeval različna mnenja in s tem dvignil uspešnost in kakovost sprejetih okoljskih odločitev EU.

5.3 Strategija trajnostnega razvoja EU

Amsterdamska pogodba iz leta 1997 je postavila strategijo trajnostnega razvoja za temeljni cilj EU. Trajnosten razvoj je v pogodbi opredeljen kot načelo podpore vsem aktivnostim in politikam Unije na področju okolja in kot ena glavnih nalog EU v prihodnjih letih. Vsa prizadevanja za vključevanje okoljskih vprašanj v sektorske politike so bila združena v že prej omenjeni

Cardiffski proces, ki sproži pripravo celovite strategije za Evropo. Prvi osnutek strategije trajnostnega razvoja je Evropska komisija predstavila Evropskemu svetu na srečanju v Göteborgu leta 2001, vendar Svet na tem srečanju predloga ni potrdil kot uradno strategijo. Štirinajst zelo skromnih členov v sklepih Predsedstva je tako stopilo v veljavo kot začasna strategija trajnostnega razvoja EU. V okviru priprav na svetovni vrh o trajnostnem razvoju v Johannesburgu leta 2002 je Komisija predstavila drugi dokument, ki je bil ob razširitvi prvega osredotočen predvsem na zunanje razsežnosti trajnostnega razvoja. Prvi in drugi osnutek tako skupaj predstavljata celovito strategijo trajnostnega razvoja EU. Vendar pa je prvotni okvir strategije vseboval nekatere slabe opredelitve, ki so hromile njeno delovanje. Evropska komisija je bila denimo zadolžena za preverjanje uresničevanja strategije na začetku vsakega novega mandata. Prvi nadzor je tako sledil šele leta 2006, med tem časom pa so se razmere v Uniji hitro spreminjale. Spremembe netrajnostnih trendov, povečevanje gospodarske konkurence s strani novo industrializiranih držav (Kitajska), nove grožnje varnosti (terorizem in širitev na 25 članic), so tako silile v spremembe strategije. Posledica tega je bil proces z obsežnim javnim posvetovanjem v okviru pristojnih zainteresiranih javnosti v letu 2005. Komisija pride do zaključka, da prenovljena strategija trajnostnega razvoja EU potrebuje obsežnejši nadzor, jasnejšo razdelitev ter razširitev pristojnosti in širša pooblastila, močnejše vključevanje mednarodnih razsežnosti ter učinkovitejše izvajanje in spremljanje. Po intenzivnih pogajanjih v obdobju Avstrijskega predsedstva je Svet junija 2005 sprejel prenovljeno strategijo trajnostnega razvoja. Sklep predsedstva za glavni cilj določa opredelitev in oblikovanje ukrepov, ki bodo EU omogočili izboljševanje kakovosti življenja tako za sedanje kot tudi za prihodnje generacije, z oblikovanjem trajnostnih skupnosti, ki lahko uporabljajo in upravljajo vire ter izkoriščajo ekološki in družbeni inovacijski potencial gospodarstva v smeri zagotavljanja blaginje, varstva okolja in socialne kohezije. Prenovljena strategija določa preverjanje uresničevanja strategije vsake dve leti. Države članice morajo tako Komisiji na dve leti predložiti poročilo o napredku, na podlagi katerih Komisija razvije dvoletno poročilo o napredku izvajanja strategije trajnostnega razvoja na nivoju EU in po posameznih državah članicah. Na podlagi poročila Komisije o napredku Evropski svet vsake dve leti na decembrski seji pregleda doseženi napredek in določi nadaljnje smernice za politike, strategije in instrumente trajnostnega razvoja (Pirgmaier 2007-2008). Usmeritvena načela nove strategije postavljajo človeka v osrčje politik Evropske

unije s spodbujanjem temeljnih pravic, bojem proti vsem oblikam diskriminacije in s prispevkom k zmanjšanju revščine ter odpravo socialne izključenosti po vsem svetu. Zagotovljena mora biti državljanska pravica dostopa do podatkov in pravnega varstva. Strategija se zavzema za spodbujanje soodločanja državljanov, obveščanje teh o njihovem vplivu na okolje in njihovih možnostih za več trajnostnih odločitev. Gospodarske družbe in zasebno-javna partnerstva poziva k sodelovanju, skupni odgovornosti in uresničevanju trajnostne porabe in proizvodnje. Politike se morajo razvijati, ocenjevati in izvajati na podlagi najboljšega dostopnega znanja, pri čemer morajo biti gospodarsko zdrave in stroškovno učinkovite. Na področjih, kjer obstaja objektivna znanstvena negotovost, so zahtevani ustrezni znanstveni postopki ocenjevanja in preventivnih ukrepov s ciljem preprečitve morebitne nevarnosti za človeško zdravje ali okolje. Eno pomembnejših načel nove strategije trajnostnega razvoja je tudi načelo, da onesnaževalci plačajo za škodo, ki jo povzročijo človeškemu zdravju in okolju (Svet Evropske unije 2004).

5.3.1 Trajnostni razvoj kot del Lizbonske strategije

Evropski svet je na zasedanju v Lizboni marca 2000 sprejel strategijo, ki je opredelila razvojne cilje EU. Le ti naj bi Evropo do leta 2010 pripeljali v najbolj konkurenčno in dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, ki bo uživalo polno zaposlenost in socialno kohezijo. V prvotni obliki je imela Lizbonska strategija le dva stebra, ki sta opredeljevala ekonomske in socialne cilje, medtem ko okolje sploh ni bilo vključeno. Dokument zato, že leto po sprejetju na zasedanju Evropskega sveta v Göteborgu s sprejetjem zgoraj opisane Strategije trajnostnega razvoja, doživi pomembno spremembo z vključitvijo dodatnega tretjega stebra. S tem dobi okolje enakovreden status v razvojni strategiji EU. Na priključitev tretjega stebra je vplivalo okoljski problematiki vedno bolj naklonjeno politično ozračje, zaradi katerega okolje postane pomembno področje v razvojnih dokumentih EU. Vendar pa močna naklonjenost okolju ni trajala dolgo. Februarja 2004 Evropska komisija objavi dokumente za spomladansko zasedanje Evropskega sveta, v katerih je bilo že mogoče slutiti, da bo okolje začelo izgubljati pridobljeno prioriteto vlogo. Dokumenti v ospredje postavijo le ekonomske koristi in tokrat zanemarijo tudi socialni vidik. V svoji vsebini jasno opredeljujejo, da sta edini pravi prioriteti EU v prihodnjih letih gospodarska rast in ustvarjanje delovnih mest, okoljski in socialni interesi pa bodo uresničeni takoj, ko si gospodarstvo opomore. Posebna skupina visokih predstavnikov neodvisnih

strokovnjakov, v njej ni bilo niti enega zagovornika okolja, na predlog Evropske komisije oblikuje poročilo, ki ga je nato Komisija uporabila kot strokovno podlago pri oblikovanju novega razvojnega izhodišča. Socialni in ekonomski vidiki Lizbonske agende so s tem zrinjeni globoko v ozadje in dajejo prednost ekonomskemu stebru. Sočasen razvoj vseh treh dimenzij trajnostnega razvoja se tako preoblikuje v razvoj, v katerem sta rast in zaposlovanje favoriziranega pomena, okoljska dimenzija pa je primorana počakati na boljše čase oziroma se lahko ohranja v obliki spodbujanja ekoinovacij. Kljub vsemu strategija trajnostnega razvoja, z načelom zagotavljanja kvalitetnejšega življenja za sedanje in bodoče generacije, še vedno ostaja na širšem mentalnem horizontu kot prenovljena Lizbonska strategija. Usmerja se predvsem na področje oblikovanja politik, kjer z uvajanjem novih pristopov želi povečati soodvisnost politik in preseči neuskklajenost njihovih ciljev. Razvojna usmeritev, ki izhaja iz popravljene Lizbonske strategije, pa ravno nasprotno, povečuje razkorak med politikami Unije in javnim mnenjem. Po podatkih javnomnenjske raziskave Eurobarometer iz marca 2008 namreč večina vprašanih (64%) meni, da je varstvu okolja potrebno dati prednost pred ekonomsko konkurenčnostjo, le 18% pa jih je mnenja, da je konkurenčnost pomembna. Več kot dve tretjini evropskih državljanov je prepričanih, da je potrebno napredek posameznih držav meriti z uporabo socialnih, okoljskih in ekonomskih kazalnikov, medtem ko manjšina (15 %) meni, da bi se napredek moral ugotavljati predvsem na podlagi monetarnih in ekonomskih kazalnikov. Na vprašanje, ali je varstvo okolja ovira za pozitivni ekonomski učinek ali spodbuda za inovacije, pa sta skoraj dve tretjini Evropejcev menili, da je varstvo okolja bolj spodbuda za inovacije (63 %) kot ovira za ekonomski učinek (16 %) (Bahor in Lukšič 2007; Eurobarometer 2008).

5.4 Aarhuška konvencija

Uravnoteženost ekonomskih, socialnih in okoljskih ciljev v strategijah trajnostnega razvoja zahteva družbeni konsenz, zato je sodelovanje javnosti pri njegovem uresničevanju ključnega pomena. Vključevanje posameznikov in različnih interesnih skupin pri oblikovanju odločitev zahteva celovito in pravočasno obveščanje. Največji napredek na tem področju naj bi prinesla Aarhuška konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Gre za prvi pravno obvezujoči mednarodni dokument, ki je v celoti namenjen spodbujanju razvoja participativne demokracije. Predstavlja regionalno

konvencijo držav članic, njihovih gospodarskih združenj ter držav s posvetovalnim statusom pri Gospodarski komisiji Združenih narodov za Evropo. Sprejeta je bila 15. junija 1998, na četrti ministrski konferenci Okolje za Evropo v Aarhusu na Danskem, v veljavo je stopila 30. oktobra 2001, Slovenija pa jo je ratificirala šele maja 2004. Za razliko od drugih mednarodnih pogodb na področju varstva okolja, ki določajo politike in zastavljajo cilje na posameznih vsebinskih področjih, se Aarhuska konvencija osredotoča na sam proces sprejemanja odločitev, v katerega vključuje pripadnike civilne družbe. Utemeljena je na doktrini trajnostnega razvoja, njen glavni cilj pa je doseganje družbenega soglasja pri okoljskem odločanju z vključevanjem vseh interesnih skupin v odločevalski proces. V ozadje procesa priprave in sprejetja konvencije so bile tako vključene tudi vse okoljske nevladne organizacije združene v mednarodno koalicijo, ki sicer ni imela formalne pravice glasovanja, vendar je bil njen prispevek k oblikovanju konvencije kljub vsemu izrednega pomena. S tem predstavlja proces prvi pravi partnerski odnos med nevladnimi organizacijami in vladnimi predstavniki držav pri oblikovanju in sprejemanju pogodbe mednarodnega značaja. Aarhuska konvencija predstavlja tudi prvo mednarodno pogodbo s katero je vsakemu človeku sedanjih in prihodnjih generacij zagotovljena pravica življenja v zdravju prijaznem okolju. Za uresničitev te pravice konvencija ureja tri sklope demokratičnih pravic civilne družbe na področju varstva okolja, imenovane tudi stebri Aarhuske konvencije:

1. prost dostop do informacij o okolju,
2. možnost sodelovanja v postopkih odločanja, ki zadeva okolje,
3. prost dostop do pravnih sredstev za varstvo pravic do informiranosti in sodelovanja javnosti pri odločanju o okolju ter za uveljavljanje širše okoljske zakonodaje.

Konvencija države zavezuje, da uskladijo svojo zakonodajo z njenimi zahtevami. Države morajo torej, v skladu s konvencijo, sprejeti zakonodajne, ureditvene in druge ukrepe potrebne za vzpostavitev in ohranjanje jasnega, preglednega in konsistentnega pravno institucionalnega okvirja za izvajanje določil konvencije. Zagotoviti morajo tudi krepitev zmožnosti nevladnega sektorja tako, da podprejo okoljsko ozaveščenost in izobraževanje širše javnosti, predvsem glede uporabe pravnih sredstev, ki so predmet konvencije, prav tako pa morajo zagotoviti tudi ustrezno priznanje in podporo okoljskim nevladnim organizacijam in skupinam. Hkrati so s konvencijo zaščitene

osebe, ki uresničujejo svoje pravice iz konvencije v skladu z njenimi določbami (Mirković 2002, 11-16). Aarhuška konvencija naj bi tako odprla odločevalski prostor na področju varstva okolja. Odpiranje odločevalskih procesov in vključevanje interesnih skupin (javnosti) na vseh odločevalskih nivojih pa predstavlja enega od načinov iskanja večje legitimnosti odločevalskih postopkov. Presoja skladnosti s formalnimi normami, kot smo ugotovili v prejšnjih poglavjih, že dolgo ne zadošča, saj vpletene skupine in posamezniki vse bolj težijo k dostopu do vsebinske presoje projektov, ki tako posredno kot tudi neposredno vplivajo na kvaliteto njihovega življenjskega okolja. Soodločanje neposredno vpletenih posameznikov in skupin je še posebej pomembno pri kompleksnejših in bolj nepoznanih posegih v okolje in prostor. Zato je težave pri zagotavljanju družbene upravičenosti ali legitimnosti takšnih posegov mogoče premagovati le z vrnitvijo k osnovnim načelom participativne demokracije. Celovito informiranje o vseh problemih in negotovostih ter odprtost za sodelovanje posameznikov in skupin pri odločanju sta temeljna kriterija legitimnega urejanja okoljskih problemov v Aarhuški konvenciji in hkrati tudi osnova neposredne participativne demokracije (Kos 2002, 21-22).

5.5 Uresničevanje načel trajnostnega razvoja in Aarhuške konvencije

Kot smo torej ugotovili, se je okoljska politika od devetdesetih let dalje hitro razvijala in tako je bila v obdobju zadnjih dveh okoljskih akcijskih programov dokončno izoblikovana tudi strategija trajnostnega razvoja, ki prinaša številne direktive za spodbujanje udeležbe javnosti v okoljskih odločitvah. Kljub vsemu, prenovljena Lizbonska strategija dokazuje, da se EU še vedno ni otrsela začetnega gospodarskega smotra integracije. Demokratičnost odločitev na področju okoljske politike po prenovi Lizbonske strategije zato ostaja odvisna predvsem od Aarhuške konvencije in njenih treh stebrov zagotavljanja pravice vsakega človeka do življenja v zdravju prijaznem okolju. O udeležbi javnosti govori predvsem drugi del konvencije, ki predvideva možnosti njihovega sodelovanja pri sprejemanju odločitev o dovoljenjih za konkretne posege v okolje, sodelovanje pri sprejemanju načrtov in programov v zvezi z okoljem in sodelovanje pri pripravi predpisov, zakonov in drugih obvezujočih dokumentov. Kljub jasnim izhodiščem konvencije in vključenosti teh v zakonodaje držav članic ter v nacionalne programe varstva okolja se v praksi še vedno pojavljajo težave in napake pri komunikaciji med javnostjo in različnimi institucijami. Še vedno obstajajo primeri, ko je javnost vključena prepozno, kar

povzroči pri ljudeh občutek prevaranosti in nemoči. Težava nastopi tudi, če ni predlagana alternativa in tako hitro pride do oblikovanja opozicije proti edinemu predlogu. V Sloveniji je bilo v zadnjem času največ takih primerov pri iskanju ustreznih lokacij za centralna regijska odlagališča odpadkov. Enega od slovenskih izzivov preverjanja upoštevanja načel javne participacije v praksi predstavlja tudi vključevanje javnosti in nevladnih organizacij pri iskanju lokacij za odlagališče nizko radioaktivnih odpadkov. Pri takšnem objektu, poleg upoštevanja vseh strokovnih vidikov, pomembno izhodišče predstavlja tudi družbena sprejemljivost. Zagotavljanje le-te so poskušali s transparentnostjo vseh faz izbora, odprtostjo za različne javnosti in omogočanjem njihovega soodločanja. Odločili so se za postopek, pri katerem so občine prostovoljno pristopile k sodelovanju pri iskanju primerne lokacije. Kljub transparentnemu postopku izbire lokacij pa je bilo na koncu ugotovljeno, da so občine v postopku napravile kar nekaj napak, predvsem na področju pomanjkanja aktivnega sodelovanja nevladnih organizacij pri projektu (Špes 2008). Še pomembnejši primer z mednarodnimi razsežnostmi predstavlja gradnja plinskega terminala v Žavljah. Glede predloga gradnje plinskih terminalov, ki sta jih predlagali italijanski družbi, je Odbor za okolje slovenskega parlamenta ugotovil tako tveganje za nesreče kot tudi gotovost škode za okolje zaradi vnašanja mikroorganizmov, ki škodijo ekosistemu zaliva in imajo takojšnje posledice za ribištvo in marikulturo. Prav tako so se poslanci, ki so bili informirani o čezmejnih vplivih na okolje dveh predlaganih plinskih terminalov (v Žavljah in na sredini Tržaškega zaliva), opredelili proti gradnji obeh in so popolnoma podprli izvršni odbor pri nasprotovanju gradnje terminalov. V nasprotju s slovensko oblastjo, ki je garantirala načelo javnosti, je na drugi strani italijanska popolnoma obšla evropske direktive o oceni vplivov na okolje in prepozno obvestila Slovenijo, kot obmejno državo. Hkrati niti svojim državljanom ni omogočila pravice do informiranosti, izražanja lastnih odločitev in pritožb, ki jih predvideva zakonodaja. Vse to izraža neenakopravnost v ravnanju do državljanov dveh držav članic EU pri izvajanju istih pravic glede na skupne interese in v istem obdobju. Kljub izjemnim čezmejnimi vplivom posega v okolje je bila iz postopkov obveščanja popolnoma izključena tudi Hrvaška, s čimer je bilo še dodatno kršeno načelo zagotavljanja pravice vseh ljudi do življenja v zdravem okolju (Alpe Adria Green 2008). Tudi pri Aarhuški deklaraciji je torej jasno razvidno, da gospodarski interesi premagujejo ekološke, zato še vedno obstajajo primeri, pri katerih zaradi neudeležbe javnosti pride oblast v

nasprotje z interesi le-te. Ogorelčeva tako kot ugotavlja, da bi bila za uspeh konvencije nujno potrebna sprememba kulture vladanja. Kot pravi, bi bilo potrebnih več podpornih ukrepov kot je ozaveščanje v javni upravi in javnosti, strokovna podpora, podpora pilotnim projektom, finančna podpora nevladnim organizacijam in podobno. Besedilo konvencije, po njenem mnenju, ni dovolj obvezujoče in natančno, zato za neposredno uporabo ostaja na preveč deklarativni ravni (Ogorelc 2007).

Tako načela trajnostnega razvoja kot tudi načela Aarhuške konvencije torej v teoriji prinašajo številne pomembne pridobitve v smeri vključevanja javnosti v politično odločanje Unije. Vendar pa zgolj teoretična izhodišča niso dovolj. Potrebna bi bila tudi njihova realizacija v praksi, ki pa brez uravnoveženosti med interesi gospodarske rasti in trajne okoljske vzdržnosti ni mogoča.

6 SKLEP

Demokracija se je od iznajdbe v Antični Grčiji stalno spreminjala in se izoblikovala v model moderne predstavniške demokracije, ki danes nedvomno predstavlja najbolj razširjeno obliko političnega vladanja. Skladno z demokracijo se je spreminjalo tudi pojmovanje in razumevanje državljanstva. Le-to pa se ni spreminjalo samo v smeri razširitve pravic državljanov, temveč tudi v njegovem razumevanju glede na čas in prostor. Današnje razumevanje državljanstva tako ni več pogojeno z nacionalnostjo oziroma pripadnostjo določeni zgodovinsko izoblikovani družbeni skupini. Oblika postnacionalnega državljanstva, ki ga zelo nazorno predstavlja Evropska unija, je tako nekakšen sodobni hibrid klasične demokracije in državljanstva. Gre torej za povsem edinstven primer tvorbe organizirane družbe, zato je opredeljevanje demokratičnega primanjkljaja integracije kot je Evropska unija zelo težavna naloga. Demokratičnosti tako ni mogoče ugotavljati s klasičnimi primerjalnimi metodami, ki veljajo za nacionalne države, temveč je potrebno njene kriterije najprej postaviti v nadnacionalni kontekst in znotraj tega začeti iskati manjkajoče temelje demokracije. Neizpodbitno dejstvo je, da evropski integraciji že od samega začetka primanjkuje udeležba državljanov v procesih oblikovanja politik, predvsem na ravni Unije. Zato bi lahko našli dva razloga. Prvi je v tem, da sta začetna ideja in cilj integracije predvsem ekonomska z vizijo izgradnje močne in konkurenčne gospodarsko politične velesile. Drugi razlog tiči v načelu permisivnega konsenza na katerem so zrasli temelji integracije. V sami idejni zasnovi torej ni bilo predvidenega prostora za državljanske in socialne interese. Hkrati so državljanji v začetni fazi, zaradi želje po življenju v varnem in gospodarsko stabilnem okolju, delovanje skupnosti popolnoma zaupali politikom. Le-ti so skupnost vodili v smeri doseganja gospodarskega razvoja in ob neupoštevanju vplivov gospodarstva na okolje in socialne probleme ljudi. Takšna politika je sčasoma v državljanih vzbudila nezaupanje in željo po tesnejšem sodelovanju in vplivanju na integracijski proces. Prav zaupanje državljanov pa je osnovni temelj legitimacije oblasti in politike EU, zato so se politiki odločili za gradnjo evropskega državljanstva. Maastricht tako predstavlja čas legitimacije nadnacionalne oblike državljanstva, s čimer se skuša vzporedno legitimirati tudi oblikovanje politike EU. Vendar pa se v obdobju po Maastrichtu začne vse bolj kazati, da zgolj dopolnilna vloga evropskega državljanstva ni dovolj za legitimnost politik. Pomembno je tudi dejansko izvajanje

državljskih pravic, tako preko neposredne participacije državljanov kot tudi posredno preko evropskega parlamenta. Težave v nepopolni izbiri pri zastopanosti interesov državljanov so zelo velike, saj že samo izbira poslancev za evropski parlament ne daje prave konkurenčne izbire. Prav tako se kljub številnim reformam na področju oblikovanja politik še vedno skuša javnost čim bolj izključiti s prekrivanjem podatkov in poznim obveščanjem. Na drugi strani evropski politiki po Maastrichtu poudarjeno izpostavljajo probleme legitimnosti in za te predlagajo številne institucionalne rešitve, ki se na koncu vedno pokažejo kot neuspešne. S tem se vse bolj zdi, da se evropska politika sedaj, ko je javnosti povsem razgaljena, poslužuje novih načinov doseganja samovoljnih političnih odločitev. Kljub formalnemu vključevanju javnosti v evropske politike so tako številne odločitve še vedno speljane mimo njenega mnenja. Odsotnost javnega mnenja lahko zelo nazorno prikažemo tudi s področjem oblikovanja okoljske politike, ki predstavlja eno pomembnejših področji, saj javnost neposredno zadeva. Tudi tukaj se je v zadnjih dvajsetih letih veliko delalo na legitimaciji odločitev z vključevanjem javnosti, vendar že samo prenova Lizbonske strategije jasno pokaže, da gospodarski interesi še vedno močno vodijo pred ostalimi. Strategija trajnostnega razvoja je bila oblikovana in sprejeta zgolj kot nekakšna promocija usmerjenosti politike v izgradnjo državljanom prijaznega okolja. V ozadju so še vedno skriti močni gospodarski interesi, ki v časih gospodarske krize kakršna je zadnja, hitro pridejo na dan. Tudi Aarhuška konvencija, kot temeljno orodje za doseganja trajnostnega razvoja in hkrati najbolj pravno obvezujoči dokument za zagotavljanje participativne demokracije na področju okoljske politike, ne daje pravih rezultatov. Kot pri vseh politikah, tudi pri okoljski tako še vedno prihaja do prepoznega obveščanja javnosti ali uporabe različnih načinov prikrivanja za njeno popolno izključevanje.

Na podlagi vseh zbranih dejstev tako lahko povsem potrdim prvotno trditev o obstoju demokratičnega primanjkljaja v delovanju in politikah EU. Predvsem v zadnjih dvajsetih letih po Maastrichtu je bilo sicer storjenega veliko v smeri povečanja participacije državljanov in s tem doseganja večje legitimnosti politik, vendar pa je večina teh pridobitev ostala zgolj formalna in v praksi nerealizirana. Močni gospodarski interesi še vedno skrbijo zato, da vodenje in oblikovanje politik ostaja centralistično in kar se da ločeno od javnega mnenja.

7 LITERATURA

1. Andersen, Svein in Eliassen Kaltenhaler. 1996. *The European Union: how democratic is it?* London: Sage.
2. Alpe Adria Green. 2008. *Proti terminalom*. Dostopno prek: <http://gez slo.spaces.live.com/blog/cns!BACFE21438672130!714.entry> (18. avgust 2010).
3. Bahor, Maja in Andrej A. Lukšič. 2007. *Trajnostni razvoj v luči Lizbonske strategije in njene revizije*. Dostopno prek: http://dk.fdv.uni-lj.si/eknjige/Zbornik_OAM_2007.pdf (16. avgust 2010).
4. Balibair, Etienne. 2007. *Mi, državljani Evrope? Meje, država, ljudstvo*. Ljubljana: Sophia.
5. Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Macmillan.
6. Betham, David in Cristopher Lord. 1998. *Legitimacy and the European Union*. London: Longman.
7. Bibič, Adolf. 1990. Renesansa državljanstva, konsenz in princip večine. V *(Kon)federalizem; večinsko odločanje in konsenz*, ur. Stane Kranjc, 11-26. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
8. Bogdanor, Vernon. 2007. *Legitimacy, accountability and democracy in the European union*. Dostopno prek: http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_LAD.pdf (15. julij 2010).
9. Brinar, Irena, ur. 2008. *Prihodnost Evropske unije*. Ljubljana: FDV.
10. Brysk, Alison in Gershon Shafir. 2004. *People out of place: Globalization, Rights and the Citizenship gap*. London: Routledge
11. Dahl A., Robert. 2000. *On democracy*. London: Yale University press.
12. Delanty, Gerard in Chris Rumford. 2008. *Nov razmislek o Evropi*. Ljubljana: Sophia.
13. Deželan, Tomaž, Danica Fink Hafner, Mitja Hafner Fink in Samo Uhan, ur. 2007. *Državljanstvo brez meja?*. Ljubljana: FDV.
14. Eurobarometer. 2008. *Attitudes of European citizens towards te environment*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf (16. avgust 2010).

15. Gaus, Daniel. 2008. The myth of an output-oriented legitimacy for the European Union – a critique of a popular conceptual misunderstanding. Dostopno prek:
<http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/074.pdf> (6. julij 2010).
16. Habermas, Joergen. 1994. Citizenship and national identity V *Condition of citizenship*, ur Van Steenberghe. London: Sage
17. Hardt, Michael in Antonio Negri. 2005. *Multituda: vojna in demokracija v času imperija*. Ljubljana: Študentska založba.
18. Held, David. 1989. *Modeli demokracije*. Ljubljana: Knjižna zbirka Krt.
19. Hey, Christian. 2005. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies. V *EU Policy handbook*, ur. Scheuer Stefan, 17-31. Bruselj: European environmental bureau.
20. Hoskyns, Catherine in Michael Newman. 2000. *Democratizing the European Union*. Manchester: Manchester University press.
21. Hix, Simon. 2003. *The end of democracy in Europe*. Dostopno prek:
http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf (7. julij 2010).
22. Katz, Richard. 2001. Models of Democracy. Elite Attitudes and the Democratic Deficit in The European Union. Dostopno prek:
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws1/katz.PDF> (12. julij 2010).
23. Kopen, Ida. 2005. The role of the European court V *Environmental policy in the European union*, ur. Andrew Yordan, 67-87. London: Earthscan.
24. Kos, Drago. 2002. Interaktivno komuniciranje in soodločanje V *Aarhuška konvencija v Sloveniji*, ur. Kos, Drago in Milena Marega, 11-16. Ljubljana: Regionalni center za srednjo in vzhodno Evropo.
25. Leca, Jean. 1992. Vprašanja o državljanstvu V *Kaj je politika*, ur. Adolf Bibič, 373-386. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
26. Magnette, Paul. 2003. *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?* Dostopno prek:

- http://www.sciencespo.site.ulb.ac.be/dossiers_membres/magnette-paul/fichiers/magnette-paul-publication11.pdf (15. junij 2010).
27. Maurer, A. 2003. *Less Bargaining - More Deliberation: The Convention Method for Enhancing EU Democracy*. Dostopno prek: <http://www.informaworld.com/smpp/section?content=a749228155&fulltext=713240928> (10. julij 2010).
28. Micossi, Stefano. 2008. *Democracy in the European union*. Dostopno prek: <http://www.ceps.eu/files/book/1618.pdf> (20.06.2010).
29. Mirković, Milada. 2002. Zgodovina nastanka Aarhuške konvencije V *Aarhuška konvencija v Sloveniji*, ur. Kos, Drago in Milena Marega, 11-16. Ljubljana: Regionalni center za srednjo in vzhodno Evropo.
30. Moravcsik, Andrew. 2002. In Defence of the »Democratic deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union. Dostopno prek: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf> (7. julij 2010).
31. Ogorelec Wagner, Vida. 2007. Aarhuška konvencija: od velikih pričakovanj do streznitve. Dostopno prek: http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/bilten/Varuh_bilten_st_11-za_splet.pdf (19. avgust 2010).
32. Pateman, Carole. 1996. Demokracija in demokratizacija. V *Kaj je politika*, ur. Adolf Bibič, 155-165. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
33. Pirgmaier, Elke. 2007-2008. Lisbon and Sustainable development strategies in the EU: How does mutual recognition take place in practice? Dostopno prek: http://seri.at/wp-content/uploads/2010/05/DA_Elke_final.pdf (15. avgust 2010).
34. Scharpf, Fritz. 1999. *Governing in Europe effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
35. Scheuer, Stefan. 2005. *EU Environmental Policy Handbook*. Dostopno prek: <http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B&showMeta=0> (18. julij 2010).
36. Svet Evropske unije. 2006. *Prenovljena strategija EU za trajnostni razvoj*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_sl.pdf (7. avgust 2010).

37. Špes, Metka. 2008. *Pomen okoljske ozaveščenosti in sodelovanja javnosti za trajnostni razvoj*. Dostopno prek: http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela_29/spes.pdf (19. avgust 2010)
38. Tomšič, Matevž. 2002. *Politična stabilnost v novih demokracijah*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
39. Touraine, Alain. 1992. Kaj danes pomeni demokracija V *Sodobni liberalizem*, ur. Rudi Rizman, 297-309. Ljubljana: Knjižna zbirka Krt.
40. UEAPME. 2004. *EU Environmental Policies and Guidelines*. Dostopno prek: <http://www.ueapme.com/businesssupport%20II/Training%20Tools/Confartigianato/Environment/SL-Environment%20-%20tool%20I.pdf> (25. julij 2010).
41. Weber, Max. 1978. *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.
42. Weiler, Joseph. 2002. *Ustava Evrope: »ali nova oblačila imajo cesarja?« in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
43. Zupančič, Mihaela. 2002. *Državljanstvo EU-vir legitimnosti evropske integracije*. Dostopno prek: http://www2.arnes.si/~ljmiri1s/slo_html/publikacije/Zupancic01.pdf (7. julij 2010).