

Federalizem in subsidiarnost

(primer Evropske unije)

1. Koncepti federalizma se pogosto enačijo tudi s subsidiarnostjo.¹ Federalizem in subsidiarnost sta sicer v določenih medsebojnih odnosih, vendar pa ne sovpadata. Federalizem se nanaša na *strukturo* procesa odločanja s koordinacijo in sodelovanjem različnih avtonomij. Subsidiarnost je povezana z *alokacijo* nalog (zadev) v okviru dane politične strukture, in sicer tako da proces teče običajno od spodaj navzgor (k vrhu). Načelo subsidiarnosti je najbrž res mogoče najbolj uresničiti prav v okviru federalne strukture, čeprav to ni neizbežno nujno. Subsidiarnost je primerna za vsako vrsto pluralizma in prav tako za odnose med zasebnim in javnim sektorjem, tako da ima svoje mesto tudi v unitarnih državah, npr. za probleme decentralizacije, kajti element sodelovanja v centralnem odločanju, ki je bistven za federalizem, ne igra nobene vloge pri subsidiarnem načelu.²

Podobno kot federalizem tudi subsidiarnost ni pravni koncept.³ Subsidiarnost ima dva različna, čeprav povezana pomena. Oba izhajata iz latinske besede »subsidiūm«. En pomen se nanaša na »dodatni«, »rezervni«, t.j. nekaj, kar se uporablja samo, če manjkajo nekateri temeljni pogoji. Drug pomen se nanaša na koncept pomoči (subsidy). Prvi pomen se uporablja predvsem v evropskih teorijah države,⁴ označuje pa način, da bi bilo treba vedno začeti z najmanjšo skupino ali celo s posamezniki pri alokaciji funkcij. Ta raven je vedno kompetentna, ker lahko prevzame funkcije učinkovito in brez škode za druge. Samo tiste probleme, ki presegajo skupinske možnosti, naj bi prevzela večja skupina. Kot vrhovno načelo socialne filozofije subsidiarnost ni nič drugega kot vrsta jurisdikcijskega pravila za razdelitev pristojnosti med skupnostmi in končno tudi med posamezniki in družbo. Tako opredeljena subsidiarnost se ujema s konceptom pravega razmerja (»adequation exacte«).⁶

V drugem primeru se subsidiarnost nanaša na pomoč: družbe posameznikom ali bolj zaokroženih skupin manjšim skupinam, npr. države družinam ali prosto-

* Dr. Marjan Brezovšek, asistent na FDV v Ljubljani.

¹ Ludgher Kuhnhardt, *Föderalismus und Subsidiarität*, Das Parlament, Vol. 45, No 91 (No 1991), str. 37–45; isti avtor *Federalism and Subsidiarity*, Telos, No 91 (Spring 1992), str. 77–86; Max Frenkel, *Föderalismus und Bundesstaat*, Band I, Peter Lang, Bern, 1984, str. 232–241.

² Helen Wallace, *Institutions, in a Decentralised Community*, v: Bernard Burrows, Geoffrey Denton and Geoffrey Edwards (eds), *Federal Solutions to European Issues*, St. Martin's Press, 1978, str. 26; William Wallace, *The Transformation of Western Europe*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1990, str. 60–64; Robert J. Bennett, *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Calrendon Press, 1990, str. 1–26; Albert Breton, *Centralization, Decentralisation, and Intergovernmental Competition*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, 1990, str. 5.

³ Preston King, *Federalism and Federation*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1982; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987; Marjan Brezovšek, *Federalizem in decentralizacija*, doktorska disertacija, FDV, Ljubljana 1993.

⁴ Rimljani so uporabljali to besedo predvsem kot vojaški pojem, *subsidiarni*, k pomožne enote (čete), ki jim je bila dodeljena funkcija pomoči glavnim silam.

⁵ Chantal Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.

⁶ Lutz Roemheld, *Integraler Föderalismus*, Band 2, München, 1978, str. 211.

voljnim združenjem.⁷ V skladu z načelom subsidiarnosti bi družba morala pomagati posameznikom, če ti ne morejo v celoti dosegati svojih ciljev z lastnimi sredstvi. Splošno blagostanje je zasnovano na solidarni subsidiarnosti. To pomeni, da ima družba kot celota (v interesu splošnega blagostanja) dolžnost pomagati posameznikom v skladu z njihovimi potrebami. Filozofska utemeljitev subsidiarnosti pa je lahko v obeh primerih ista, čeprav je izhodišče različno: v prvem primeru poteka od spodaj navzgor, v drugem pa od zgoraj navzdol. Podobno je v političnem smislu: načelo subsidiarnosti je po teoriji države vzpostavljeno, ko je treba braniti funkcijo necentralizacije.⁸ Drug pomen je poudarjen tam, kjer je treba upravičiti finančno pomoč.

2. Načelo subsidiarnosti se pogosto interpretira kot dosežek katoliškega socialnega učenja in povezuje z encikliko »Quadragesimo anno« papeža Pija XI.⁹ Vendar je to preozko pojmovanje. Utemeljena na doktrini delitve oblasti in družbene pogodbe je bila najbrž zahodna tradicija subsidiarnosti vplivnejša od religiozne. Klasično razumevanje je sorodno ideji, kot jo je oblikoval npr. Aristotel, o prednosti neodvisnosti pred združevanjem (poenotenjem) in so jo uporabljali tudi Tomaž Akvinski, Prondhon, Tocqueville in drugi. Načelo subsidiarnosti je bilo tudi opozorilo pred »totalitarno izkušnjo«,¹⁰ v katero je bila pahnjena Evropa v prvi tretjini tega stoletja. Nel-Breuning razlikuje pozitivno in negativno razsežnost subsidiarnosti: ta spodbuja prednost manjših enot in ovira njihovo zatiranje (represijo).¹¹

Končno, vsaka družbena skupina (asociacija) bi morala koristiti tistim, ki jih zadeva. Pomen subsidiarnosti je torej tudi v ugotavljanju, ali je določena človekova asociacija (skupina) »v pomoč njenim članom ali pa je samo motnja«. ¹² Načelo subsidiarnosti tako meri, presoja rezultate družbenega življenja. Tudi v družini ne bi smeli od nikogar zahtevati, da se napreza preko svojih moči in sposobnosti, prav tako pa bi morali vsem pomagati, da dosežejo svoje cilje in se razvijejo v najboljšo možno osebnost. V tem smislu je načelo subsidiarnosti formalni, normativni standard, katerega ključni kriterij omejuje pomoč na mnogih področjih.

Nel-Breuning povezuje subsidiarnost in federalizem. Številne ravni politične ureditve izražajo dualistično razmišljanje, ki je zanj konstitutivne narave za načelo subsidiarnosti. Na eni strani obstaja zagotovilo resnične samouprave manjših enot, medtem ko so na drugi strani nadrejene enote povezane skupaj stopnjevitno. Zunaj njegovih ustavnih povezav (pomena) je federalizem mogoče obravnavati kot »uresničitev načela subsidiarnosti v političnem življenju«. ¹³ Načelo subsidiarnosti je sicer vključeno, ni pa identično z njim, ker konkretno federalizem ne zahteva, da bi bila država urejena v skladu z načelom subsidiarnosti. Nel-Breuning meni,

⁷ Arthur-Fridolin Utz, *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzip*, Heidelberg, 1956; Josef Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin, 1968.

⁸ Albert Breton, Anthony Scott, *The Design of Federations*, Montreal, Institute for Research in Public Policy, 1980, str. 27.

⁹ Nekateri povezujejo izvor subsidiarnosti s *kalvinizmom*, kjer je vodilo za avtonomne skupnosti pri sklepanju pogodb z Bogom. Tu je torej to načelo uveljavljeno od spodaj navzgor. V *katoliški* socialni misli pa ima drugačno uporabo: predvsem je šlo za funkcijo zaščite centralizirane cerkvene oblasti nasproti zunanjim izzivom socializma in demokracije na koncu prejšnjega stoletja in centralni nadzor nad novimi katoliškimi asociacijami.

¹⁰ Karl Dietrich Bracher, *Die totalitäre Erfahrung*, Munich, Piper Verlag, 1987; Hannah Arendt, *The Human Conditions*, 9th Impression, Chicago, 1974.

¹¹ Oswald von Nell-Breuning, *Bangesetze der Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität*, Freiburg, Herder Verlag, 1990.

¹² *Ibid.*, str. 81.

¹³ *Ibid.*, str. 132.

da federalistično razmišljanje sega iz Nemčije v Evropo, kajti to, »kar lahko vodi (usmerja) samo nadrejena evropska instances, to bo možno upravljati prav tako z njim«. ¹⁴ Federalizem je tudi rešitev za Evropo.

3. Evropska skupnost (unija) se od svojega nastanka do danes srečuje z enim in istim problemom – nacionalizmom, postavljenim (povzdignjenim) na raven državnega interesa. Ta problem je onemogočil vzpostavljane političnega, ogrozil učinkovitost pravnega ter zmanjšal učinkovitost gospodarskega sistema Skupnosti (Unije). ¹⁵ V odsotnosti lastnega političnega sistema je (bil) regulacijski proces v Skupnosti (Uniji) skoraj popolnoma odvisen od nacionalnih interesov držav članic, pravni sistem pa kljub svoji razvitosti in konsistentnosti pogojen z njihovo privolitvijo. Čeprav je oblikovanje tesnejše politične unije in evropske identitete, ki bi presegla nacionalizem, v resnem zastoju, pa se vendarle določena vrsta federalne ureditve zdi naravna pot za prilagoditev in usklajitev obstoječih nacionalnih držav. ¹⁶

Toda če dejansko obstaja federalna rešitev za evropsko politično vprašanje, je povsem primerno vprašanje: kakšna vrsta federalizma je mišljena. V *anglosaksonskem* pojmovanju je pogodbeni in ustavni model federalizma najbolj logičen odgovor na to vprašanje. ¹⁷ Po tem pristopu se sestavni deli (federalne enote), ki delujejo kot neodvisne in avtonomne enote, na začetku strinjajo z ustanovitvijo nove stopnje oblasti in podelitvijo določenih posebnih pooblastil (funkcij) tej novi, nadrejeni entiteti. Podelitev teh pooblastil (funkcij) ni nikoli dovolj nedvoumna, da bi preprečila potrebo po nadaljnji razdelitvi in interpretaciji, vendar je opravljen določen poskus razdelitve oblasti (funkcij) in oblikovanja obvezujoče in trajne pogodbe (sporazuma). V različnih takšnih federalnih ureditvah je razvidna težnja po gravitaciji oblasti (funkcij) k višji ravni (stopnji) deloma zaradi dostopnosti finančnih virov, deloma pa zaradi učinkov prelivanja (spillover effects). ¹⁸ Te posledice so podobne učinkom, ki jih imajo za pomembne funkcionalistični in neofunkcionalistični teoretiki nadnacionalnih integracij. To pomeni, da v večini federalnih sistemov kmalu postane jasno, da je samo višja stopnja (raven) oblasti sposobna urejati številne vzajemne odnose in zunanje učinke (externalities), ki izvirajo iz neodvisnega delovanja posameznikov in subnacionalnih enot.

Vendar pa ima za mnoge *kontinentalne* Evropejce federalizem bistveno drugačen pomen, ki je povezan (za nekatere pa celo izenačen) s konceptom subsidiarnosti. ¹⁹ Tudi Jacques Delors je npr. privržen tej verziji federalizma za Evropsko unijo. Če bo Evropa postala federalna, potem je to zelo verjeten pristop. Sicer pa je načelo subsidiarnosti vključeno tudi v Maastrichtsko pogodbo. ²⁰ Za Delorsa subsidiarnost pomeni, da bi morale vse delovanje ter družbeno in politično življenje izvajati najmanjše možne enote. Ta pogled je utemeljen na bolj organski viziji

¹⁴ Ibid., str. 132.

¹⁵ Marjan Brezovšek, *Implikacije evropskih federalizmov in federalizacije Evrope na bodoči položaj Slovenije v Evropi*, CMO, FDV, Ljubljana 1993.

¹⁶ John Pinder, *European Community and Nation-State: A Case for a Neo-Federalism*, International Affairs, Vol. 62 (Winter 85–86), str. 50–51; L. J. Sharpe, *Fragmentation and Territoriality in the European State System*, International Political Science Review, vol. 10 (July 1989), str. 236; M. Rainer Lepsius, *Beyond the Nation-State: The Multinational State as the Model for the European Community*, Telos, No 91 (Spring 1992), str. 57–76.

¹⁷ Marjan Brezovšek, *Federalizem in decentralizacija*, ibid., str. 272–308.

¹⁸ Wallace E. Qates (ed), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, 1985, str. 129–169.

¹⁹ Marc Wilke and Helen Wallace, *Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community*, Royal Institute of International Affairs, London, 1990.

²⁰ Karl Heinz Neunreither, *Subsidiarity as a Guiding principle for European Community Activities, Government and Opposition*, Vol. 28 (Spring 1993), str. 206–220.

družbe in političnega življenja, kot je to v primeru mehanicističnega in legalističnega pristopa anglosaksonskega federalizma.²¹ Subsidiarnost ni cilj ali opravičilo za federalizem, pač je najprej in predvsem načelo za razdelitev funkcij v Uniji, prepuščajoč večino funkcij nižjim enotam, pa tudi zasebnim in prostovoljnim organizacijam.²² Ta pristop pušča tudi dovolj prostora za interpretacijo, zlasti pri določanju »najnižje možne enote« za opravljanje funkcij kakor koli že, načelo subsidiarnosti je funkcionalnejše od večine drugih pristopov (npr. nacionalnih interesov). S federalističnega vidika je subsidiarnost usmerjena k necentralizaciji. Ob upoštevanju pretežno centralizatorske težnje modernih institucij to ni nezaželena protitež.²³

4. Z vidika nacionalne »igre«, ki poteka v Evropi, imata (točneje: bi imeli) ti dve alternativni viziji federalizma precej različne posledice. *Anglosaksonska* verzija postavlja v ospredje prihodnje politične ureditve Evrope nacionalno državo. V bistvu naj bi se torej nacionalne države pogajale o tem, koliko njihove »suverenosti« bo prenesene na Evropsko unijo v zameno za pridobitve (koristi) zaradi koordinacije politik, odprave trgovinskih ovir in neposredne pomoči za nekatere sektorje in manj razvite regije. Po *kontinentalni* verziji federalizma pa so nacionalne države sicer pomembne, vendar pa samo ena iz vrste institucij, ki imajo pravico sodelovati v pogajanjih. Načelo subsidiarnosti tako lahko dovoli Uniji neposredno »poslovanje« s subnacionalnimi enotami (regijami), interesnimi skupinami in državljani, ne da bi se mnogo ukvarjala s pravicami nacionalnih držav.²⁴ Unija je seveda že vključena v takšno zaobidenje nacionalnih držav (vlad), tako da sprejem subsidiarnosti kot sestavine koncepta federalizma pomeni samo institucionalizacijo in legitimizacijo nečesa že »izpeljanega«.²⁵

V praksi seveda prevlada nacionalnih interesov onemogoča vzpostavitev federalnega ustroja Unije na institucionalni ravni in otežuje na normativni ravni.²⁶ Kljub vsem političnim reformam in Maastrichtski pogodbi državam članicam ni uspelo doseči soglasja o federalni ureditvi Unije. Maastrichtska pogodba sicer uvaja državljanstvo Evropske unije za državljane držav članic, ker pa Evropskemu parlamentu ni dodeljena zakonodajna vloga, ampak je še naprej odvisen od Sveta ministrov, države članice še naprej ostajajo glavni kreatorji evropske politike.²⁷ Z drugimi besedami, eden glavnih neuspehov Evropske unije je nemoč v poskusu razbijanja fronte soočanja nacionalnih interesov, povzdignjenih na državno raven.

²¹ Lutz Roemheld, *Integral Federalism: Model for Europe*, Frankfurt a/M: Verlag Peter Lang, 1990.

²² Evropsko sodišče je sicer odločilo, da je odgovornost nacionalnih vlad (držav), da spravijo v sklad (prilagodijo) subnacionalne enote z evropsko politiko.

²³ Tudi večina federacij (razen Indije in Kanade) ima v svojih ustavah predpostavko, da zadeve, ki niso izrecno v pristojnosti centralne oblasti, spadajo v pristojnost federalnih enot, čeprav je tudi res, da je večina zadev v novejšem času v skupni pristojnosti federacije in federalnih enot.

²⁴ Ali je to evropska inačica zavrnitve doktrine »posredništva« (interposition)? Posredništvo je doktrina pravice držav, ki utemeljuje, da se lahko vlade držav (federalnih enot) vrinejo med državljane in delovanje federalne vlade. Pojem je še posebej povezan z imenom Johna Calhouna iz Južne Karoline v ZDA kot zagovornika pravic držav in njihove suverenosti.

²⁵ Jacques Biancarelli, *La commune et les collectives locales*, Revue française d'administration publique, vol. 48 (Oct.–Dec. 1980); Jill Preston and Chris Hogg, *European Community Integrated Operations and the Power Dependence Model*, Public Policy and Administration, vol. 3 (1988), str. 29–40.

²⁶ J. H. L. Weiler, *Supranational Law and the Supranational System: Legal Structure and Political Process in EC*, Firenze, 1982; J. H. L. Weiler, *The Transformation of Europe*, 100 Yale Law Journal 8 (1991), str. 2403; Mavro Cappelletti, Monica Seccombe and Joseph Weiler (eds), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, Berlin, Walter de Gruyter, 1986.

²⁷ Vendar pa potencialno Maastrichtska pogodba daje Evropskemu sodišču možnost, da se angažira tudi v zaščiti državljanskih pravic, kot je prej prevzelo zaščito temeljnih človekovih pravic.

Vsi konflikti, ki so v latentnem stanju obstajali še pred nastankom Skupnosti (Unije), so še naprej prisotni ter se občasno kažejo znotraj njenih institucij, kar neredko pripelje do blokade v njihovem delovanju.²⁸

Vendar pa, čeprav se je Unija (Skupnost) na institucionalnem področju zelo malo približala federalizmu, pa na normativnem področju uporablja federalne rešitve že od samega začetka,²⁹ pri čemer je opaziti velike podobnosti z modelom ZDA. Sprejemanje kontinentalne verzije federalizma pa bi še posebej utegnilo spominjati na t. i. »picket-fence« federalizem in medvladne odnose v združenih državah.³⁰ Če nacionalna država – po analogiji z državo v ZDA – nima posebnih zahtev za pogajanja v imenu svojih sestavnih delov, potem Bruselj lahko poišče manjše enote, kjer se lahko oblikujejo in uresničujejo politike. Te enote so lahko politične (lokalna uprava) ali funkcionalne (interesne skupine, podjetniki). V vsakem primeru gre za to, da se v tem primeru oblikovanje politik bolj verjetno razvija po funkcionalnih linijah, s pomembnimi povezavami, ki si utirajo pot med Brusljem in manjšimi enotami. Seveda pa to povečuje moč (vpliv) birokratskih struktur, ki upravljajo te odnose. Prevlada tega funkcionalnega stila medvladnih odnosov v Uniji, ki bi zaobšel posredniške politične institucije (v tem primeru nacionalne), ki je sicer v tem trenutku manj verjetna, bi pomenila tudi neuporabnost večine vertikalnih ustavnih modelov federalizma.

Namesto njih bi prišel do izraza »policy community« pristop.

5. Pojem subsidiarnosti se je pojavil na odru skupnosti relativno pozno in še tedaj najprej precej bežno v predlogu Evropske komisije k Tindemansovem poročilu o Evropski uniji (junija 1975).³¹ Subsidiarnost naj bi pomirila tiste, ki so se bali, da bo konverzija Skupnosti v Unijo spodkopala preostalo oblast nacionalnih vlad in parlamentov, vendar pa kasneje v samo poročilo ni bila več vključena, najbrž tudi zaradi predloga takojšnjih korakov k Uniji. Zunaj akademskih krogov je bilo nato še vrsto let zelo malo slišati o tej ideji. Obnovljena je bila ta zamisel in končno vzpostavljena njena politična relevantnost za Skupnost februarja 1984, ko je Evropski parlament sprejel ambiciozen in močno integracionističen osnutek sporazuma, ki naj bi vzpostavil Evropsko unijo. Subsidiarnost je bila spet zamišljena kot sredstvo, ki naj prepreči zaskrbljenost v nacionalnih političnih krogih, da bo tesnejša evropska integracija nujno pomenila prosto pot za prenos oblasti (funkcij) na centralizirana telesa Skupnosti. Vendar pa je bila opredelitev subsidiarnosti značilno subjektivna in neomejena; čeprav je bila po zamisli federalista Altera Spinellija ključno načelo nadaljnje unifikacije.³²

Kljub številnim simpatijam in privržencem pa je bila razprava o tem načelu presenetljivo zadušena pri oblikovanju Single European Acta (1986) in končni tekst tega dokumenta se je izognil kakršni koli splošni napotitvi na subsidiarnost, vendar pa je vpeljal to načelo posredno na enem policy področju, tj. varstvu

²⁸ Zaščita nacionalnih interesov je bila praviloma povezana z različnimi področji gospodarskega življenja, zlasti pa še s kmetijsko politiko, kjer poskusi preseganja nacionalnih interesov doživljajo težke udarec.

²⁹ Tu mislimo na vlogo Komisije pri uresničevanju 85. in 86. člena pogodbe o EGS, kjer nastopa kot federalna agencija s kvazisodnimi in regulativnimi pooblastili.

³⁰ Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, Calif.: Brooks-Cole, 1988. »Picket-Gence« federalizem se nanaša na težnjo po razvijanju odnosov med eksperti in administracijo po funkcionalni delitvi (zdravstvo, izobraževanje) in manj med političnimi akterji. Gl. o različnih modelih federalizma še: Marjan Brezovšek, *ibid.*, str. 157–180.

³¹ *Encyclopedia of European Community Law*, Series B., Vol. III (1980), London, Sweet & Maxwell, 1980.

³² Paul Hirst, *Maastricht – the missed turning point*, *Renewal* vol. 1., No. 1 (1993), str. 23.

okolja.³³ Ob uporabi tega dokumenta pa so se zagovorniki subsidiarnosti pregrupirali in našli presenetljivo podporo v ne povsem dobrodošli strani, tj. v vedno bolj evro-skeptični britanski vladi. Čeprav se je London najprej upiral subsidiarnosti kot potencialni vabi, ki bo odvrnila pozornost od stvarnega prenosa oblasti od nacionalističnih vlad k centru, pa je od sredine 1989. leta vlada Thatcherjeve začela obravnavati to načelo kot pomembno obrambno linijo pri ustavljanju nadaljnje erozije nacionalne oblasti. Britanska vlada je tako z vso prizadevnostjo nedvoumno odobrila subsidiarnost kot »bistven element pri opredelitvi ustreznega ravnotežja oblasti (funkcij) v Skupnosti« (aprila 1989).³⁴ Hkrati je dobila subsidiarnost nov življenjski zagon v Nemčiji, ko naj bi zaradi vpliva unifikacije pomagala k ponovni uveljavitvi legitimnosti federalizma in »pravic držav« v njihovi politični kulturi. Evropska komisija je 1990. leta subsidiarnost uveljavila kot dinamičen koncept, čeprav so izostala nekatera pomembna substančna vprašanja.³⁵

Res pa je tudi, da je britanska vlada gledala na federalizem in subsidiarnost kot nasprotujoči načeli, medtem ko so (bili) Nemci prepričani o njuni soodvisnosti. Nasprotujoči britanski in nemški poudarki glede subsidiarnosti razkrivajo, kot ugotavlja Vernon Bogdanor, pomembne razlike med interpretacijama. Po eni se subsidiarnost uporablja samo za odnose med državami članicami in Skupnostjo (Unijo), po drugi pa velja za vse ravni oblasti, vključujoč lokalne in kjer obstajajo tudi državne vlade (oblast). Idejo, da subsidiarnost zajema devolucijo oblasti (funkcij) na najnižjo možno raven v okviru nacionalnih držav, podpirajo zlasti prepričani federalisti.³⁶ Ta temeljna delitev je bila razrešena s kompromisno opredelitvijo subsidiarnosti med bolj integracionistično nemško in manj integracijsko britansko različico, tako da v Maastrichtskem sporazumu zamisel ni opredeljena konkluzivno ali končno veljavno. Vključeni sta dve različni kategoriji, ena, ki dovoljuje Skupnosti (Unije) samo, če je bolje (primerneje) dosegljivo ali izvedljivo na nadnacionalni ravni, in druga, ki poudarja, da bi moralo biti delovanje Skupnosti (Unije) uveljavljeno samo, če je nujno ali bistveno za rešitev problema. Ni treba posebej poudarjati, da so Nemci predlagali prvo formulacijo, Britanci pa drugo, in da je bila to (spet) klasična skupnostna hibridna rešitev, ki ni nikogar povsem zadovoljila, vendar pa je bila tudi za vse sprejemljiva.

6. Maastrichtska pogodba je tako precej nejasna (nedoločna) pri formuliranju koncepta subsidiarnosti.³⁷ To novo načelo dovoljuje Skupnosti (Uniji) ukrepanje (delovanje) na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, samo če in kolikor cilje (namere) predlaganega delovanja ne morejo ustrezno (v zadostni meri) doseči države članice same in jih torej zaradi obsega ali učinkov tega delovanja lahko bolje izpelje (doseže) Skupnost (čl. 3b). Besedilo pa je dopolnjeno še z uvodnim členom (A), ki govori o oblikovanju vse tesnejše unije narodov Evrope, v katerem se odločitve sprejemajo čim bližje državljanom. Na takšen precej difuzen način opredeljena subsidiarnost je tako odgovor na velike ljudske želje po omejevanju obsega vladnega vmešavanja in večjega poudarka na lokalni/regionalni (in perso-

³³ Single European Act, Bulletin of the E. C. 2/86 (suppl.), article 130 R (4).

³⁴ Neuspeh spoštovanja subsidiarnosti je bil naveden tudi kot eden od razlogov, zakaj britanska vlada ni podpisala EC Social Cater (Socialno listino) decembra 1989.

³⁵ Gl. Principle of Subsidiarity, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament DOC (SEC) (92), 1990 final, 27. Oct 1992.

³⁶ Zanimivo je, da so tisti, ki najbolj favorizirajo evropsko integracijo, doma federalisti ali devolucionisti, tisti pa, ki so skeptični do evropske integracije (npr. golisti ali thatcheristi), pa so doma centralizatorji.

³⁷ Karlheinz Neunreither, *ibid.*; Anthony L. Teasdale, Subsidiarity After Maastricht, *The Political Quarterly*, vol. 64 (April–June 1993), str. 187–197.

nalni) samoodločbi ter po vpeljavi dodatnega nadzora in ravnotežja in prenosu javnih zadev (funkcij) na Skupnost (Unijo).

Subsidiarnost, kot je opredeljena v čl. 3b, ima seveda zgolj instrumentalno vlogo pri razdelitvi oblasti (točneje samo funkcij oz. pristojnosti) med dve stopnji vladanja, in to na način, ki je bližje klasični kot federalni teoriji.³⁸ Zagovorniki subsidiarnosti bi imeli raje vrsto posebnih referenc k načelu v operativnem (policy) delu pogodbe (podobno kot je bilo to v SEA za politiko okolja), saj nejasna in dvoumna splošna opredelitev najbrž mnogo manj vpliva na odločanje v različnih institucijah kot pa konkretne zahteve po uporabi subsidiarnosti na posameznih področjih, kjer je najpomembnejša ali najuporabnejša. Ugovori se nanašajo na to, da bi takšna konkretizacija lahko pomenila, da v praksi ni treba uporabiti tega načela na področjih, kjer ni eksplicitno naveden ob upoštevanju razlike med državami članicami glede zaželenosti delovanja Skupnosti (Unije) na številnih politično zelo občutljivih področjih (socialnih, zdravstvenih, izobraževalnih) pa bi se bilo najbrž tudi zelo težko sporazumeti o nespornih določitvah subsidiarnosti v težjih primerih.

Zagovorniki subsidiarnosti imajo tako številne razloge, da so zaskrbljeni zaradi posameznih vidikov tega besedila. Razen nasprotja med pogoji (opredeljenimi kot »sufficiently achieved« in »better achieved«), ki potencialno povzročajo zmedo pri uporabi tega načela, je tudi jezik te določbe v pogodbi predvsem subjektiven, brez poskusa opredelitve objektivnih standardov ali vsaj splošnih kriterijev za določitev področij, ki jih je bolje obravnavati na nacionalni in/ali evropski ravni. Pomanjkanje takšne jasne razmejitve razkriva, zakaj je opredelitev subsidiarnosti v Maastrichtski pogodbi tako nejasna: ker je zelo težko doseči soglasje o vsebini tega koncepta na politični ravni v Evropski uniji v tem momentu.³⁹ Še več, besedilo te pogodbe kot takšne v ničemer eksplicitno ne obvezuje niti Evropske komisije niti Sveta ministrov, da upoštevajo subsidiarnost pri predlaganju ali izglasovanju zakonodaje. Celotno breme uveljavljanja subsidiarnosti tako počiva *ex post facto* na Evropskem sodišču.

7. Tako privrženci kot dvomljivci pa so enako zaskrbljeni, kako bo sodišče interpretiralo to načelo v prihajajočih letih. Zagovorniki se bojijo, da bi sodišče lahko ali (namenoma) prezrlo to novo načelo, ker je preveč splošno za uporabo v posebnih primerih, ali pa da bi dvoumnost določb izbralo za razlago v dosledno prointegracijski smeri in tako preprečili uresničitev njegovih izvirnih ciljev. Skeptiki pa je strah, da bo uvedba tega novega pravnega načela prežela celotno obstoječo jurisprudenco Unije nepredvidljivo in zmedeno in tako potegnila sodišče v vedno bolj protislovne vode ter prejudicirala avtoriteto prava (zakonodaje) Unije. Skeptiki zato trdijo, da je subsidiarnost politično in ne pravno načelo in da je na politikah odgovornost, da ga upoštevajo pred uzakonitvijo. Po sprejetju zakonov odgovornost sodišča ne bi smela biti razširjena na ugotavljanje, ali je bil zakon nujen ali zaželen, ampak samo na to ali je bil sprejet na proceduralno pravičen način in v skladu z vzpostavljenimi omejitvami pristojnosti Unije, tj. načelom *Competences d'attribution* (izpeljanimi funkcijami).

Ne glede na to različnost mnenj pa je treba ugotoviti, da je subsidiarnost porušila to enostavno, jasno in ustrezno podlago za presojo sodišča, ki jo je zago-

³⁸ Gl. o razdelitvi pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami: K. Lenactes, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, 38 *American Journal of Comparative Law* 205 (1990).

³⁹ V bistvu ni bil predviden noben načrt (ukrep) v času Maastrichta, ki bi zahteval od Sveta, da upošteva subsidiarnost v svoji zakonodajni aktivnosti. Posredno, zunanje telo, ki bi uveljavilo predzakonodajno subsidiarnost, pa je bilo zavrnjeno.

tavljalo načelo »derivirane oblasti«. Zaradi preizkusa subsidiarnosti je sodišče postavljeno v bistvu v zapleteno težko in vrednostno sporno presojo; ali bo sodišče sprejelo izjemno previdnost in upoštevalo politične preference Sveta, tako da bo ostalo zelo malo ali nič od subsidiarnosti, ali pa bo zanemarilo Svet in postalo v bistvu dejavno zakonodajno telo v svojem imenu.⁴⁰ To bi bil zagotovo ironičen in destabilizirajoč izid. Vsebina evropske zakonodaje bi bila še manj v rokah nacionalnih ministrov in parlamentov, kot je zdaj, celoten proces (nepredvidljiv in negotov) pa bi politiziral sodišče in ogrozil legitimnost zakonodajnih in sodnih procesov Unije. V praksi je seveda popolnoma možno, da bo sodišče, ki se zaveda vseh političnih posledic, enostavno odstopilo od odločanja o primerih, ki vključujejo subsidiarnost.

Brez dramatične zavrnitve Maastrichtske pogodbe na danskem referendumu (junija 1992) in globokih dvomov o njej v Franciji in Veliki Britaniji bi prihodnost načela subsidiarnosti skoraj zagotovo ostala obešena na eno tanko nit presoje *posthoc* pred sodiščem. Učinek teh nasprotovanj pa je oživil razpravo o subsidiarnosti hkrati s predlogi po vzpostavitvi dodatnih nepogodbenih jamstev pred naraščanjem oblasti Skupnosti (Unije). Razen okrepitve predzakonodajne uporabe subsidiarnosti je bila predlagana tudi vrnitev nekaterih pristojnosti na področjih, kjer je bila zakonodaja preveč vsiljena. Evropski svet v Lisboni (junij 1992) se je tako zavzel za »strogo uporabo načela subsidiarnosti v vseh (evropskih) institucijah«. Birminghamska deklaracija o skupnosti, ki je blizu državljanom (oktober 1992), pa je delovanje tega načela razglasila za prioriteto Skupnosti pri predlaganju in sprejemanju zakonodaje. Zapletena pogajanja v Svetu in med Svetom ter komisijo, kako najbolj uporabiti načelo subsidiarnosti na predzakonodajni stopnji, pri tem pomenijo tudi tiho priznanje politične neustreznosti prepuščanja celotne subsidiarnosti post-hoc presoji Evropskega sodišča.

8. Čeprav srečanje na vrhu v Edinburgu ni vneslo radikalnih sprememb v koncept subsidiarnosti, pa je spodbudilo medinstitucionalni sporazum o subsidiarnosti in zahtevalo eksplicitno opravičilo vseh zakonodajnih predlogov na subsidiarni podlagi ter poročanje Evropskemu svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi tega novega čl. 3b v pogodbi. Vprašanje pa je, ali se te pobude lahko uresničijo kljub močni instinktivni želji institucij Unije po razširitvi njenih pristojnosti ne glede na posebno občutljivost posameznih držav članic. Brez nove kulture spoštovanja manjšinskih stališč in znižanja praga za preizkus subsidiarnosti bo težko uveljaviti to novo pobudo.⁴¹ Tovrstne težave bi lahko zagovornike subsidiarnosti pripeljale do razmišljanja o možnosti za prepustitev preizkusa subsidiarnosti neki zunanji (sodni) instituciji, mogoče oblikovani posebej v ta namen (npr. »komisija modrih mož«), čeprav se je Evropski svet odločil za samodisciplino Sveta ministrov in samoomejevanje Evropske komisije. Privlačnost subsidiarnosti bo morala biti potrjena tudi z institucionalnimi inovacijami, kajti načelo samo ne zadostuje za ustavev »centralizacijske logike« Evropske unije.

Pa tudi sam koncept, če ne želi biti zgolj sredstvo zavračanja kriticisma te logike, bi moral razjasniti nekatere relacije: ali se nanaša zgolj na odnose med Unijo in državami članicami, ali pomeni subsidiarnost odločitev enkrat za vselej, ali pomeni zaobidenje držav članic in promocijo Evrope regij itd. Po našem mne-

⁴⁰ Gre za spremembe v procesu odločanja v Svetu ministrov in za jasnejšo razdelitev pristojnosti ter uporabo načela subsidiarnosti. Vprašanje je: kdaj in koliko držav lahko »blokira« proces odločanja?

⁴¹ G. Ross, *Confronting the New Europe*, *New Left Review*, No 191 (1992); Delors and Clisthene, *Our Europe: the Community and National Development*, London, Verso, 1992; Andrew Barry, *The European Community and European Government, Economy and Society* Vol. 22 (Aug. 1993).

nju subsidiarnost tudi v prihodnjem delovanju Evropske unije ne bo vključevala jasne razmejitve pristojnosti, ne bo predstavljala dodatnega postopka, ne bo vplivala na obstoječe ravnotežje med evropskimi institucijami, ne bo ogrozila *acquis communautaire*, tj. celote zakonodaje in odločitev, ki so jih sprejele evropske institucije, ne bo imelo posledic za odnose med državami članicami in njihovimi regijami in ne bo popolnoma nov element, pač pa bo prej »razjasnitev« načel, ki že delujejo v Evropski uniji. Subsidiarnost je tako »stanje duha« (*et at d'esprit*) po Jacquesu Delorsu, ki naj ne uniči občutljivega stroja Unije. Hkrati sta federalizem in subsidiarnost koristna perspektiva za evropsko unifikacijo, povezujoč integracijo in avtonomijo in zagotavljajoč mir in svobodo za vse. Subsidiarni federalizem je sredstvo za uveljavitev necentralističnih odnosov, vzajemnega priznavanja, vsestranskih pogajanj in prednosti ne samo za nacionalne države, ampak tudi za regije, občine, nevladne organizacije in končno, tudi državljane.