



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

5 | 2005

Procesnopravna jamstva

Ustavno načelo demokratičnosti: lobiranje kot praktičen vidik participativne demokracije v informacijski dobi

*The Constitutional Principle of Democracy: Lobbying as a Practical Aspect of
Participative Democracy in the Information Age*

Polona Pičman Štefančič



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1805>

DOI: 10.4000/revus.1805

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 novembre 2005

Number of pages: 103-118

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Polona Pičman Štefančič, « Ustavno načelo demokratičnosti: lobiranje kot praktičen vidik participativne demokracije v informacijski dobi », *Revus* [Spletna izdaja], 5 | 2005, Datum spletne objave: 12 février 2013, ogled: 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1805> ; DOI : 10.4000/revus.1805

All rights reserved

Polona PIČMAN ŠTEFANČIČ, 2005: Ustavno načelo demokratičnosti. Lobiranje kot praktičen vidik participativne demokracije v informacijski dobi. *Revus* – Revija za evropsko ustavnost (2005) 5. 103–118.
www.revus.eu

U S T A V N O N A Č E L O D E M O K R A T I Č N O S T I : L O B I R A N J E K O T P R A K T I Č E N V I D I K P A R T I C I P A T I V N E D E M O K R A C I J E V I N F O R M A C I J S K I D O B I

POLONA PIČMAN ŠTEFANČIČ

1. Uvod

Trendi upadajoče volilne udeležbe, šibkost aktivne državljske kulture in slabitev interesa za politično udejstvovanje so močno okrnili uspešnost delovanja tradicionalnih demokratičnih sistemov. Med stalnimi področji, ki spremljajo razvoj sodobnih družbenih ureditev, je posledično tudi vprašanje demokratične ureditve: njena institucionalizacija, delovanje ter zagotavljanje takega modela družbenega delovanja, ki bi ohranjal njen prvotni, »ljudski« značaj. Dileme sodobnih demokratičnih držav se tako gibljejo predvsem na področju vprašanj, kakšen sistem bi ustrezal spremenjenim družbenim razmeram, kjer se zdi standard »civilno aktivnega državljana« le še ideal preteklosti. Ključni odgovori se skrivajo na eni strani v modelni ureditvi demokracije, ki naj bi civilni družbi zagotovila aktivnejšo vlogo v politični sferi, na drugi pa v izvedbenih mehanizmihi, ki bi tako – še do nedavnega povsem nepredstavljivo obsežno in trajno – participacijo širše javnosti sploh omogočali, pa tudi varovali.

Zdi se, da se je Evropska unija – vsaj v okviru modelnega sklopa – jasno opredelila za obliko participativne demokracije. Določbe Pogodbe o Ustavi za

Evropo¹ tako terminološko kot tudi konceptualno sprejemajo participacijo oziroma sodelovanje interesnih skupin in državljanov kot temelj svojega demokratičnega delovanja. Civilni družbi je v tem kontekstu zagotovljeno posebno in trajno mesto političnega akterja, ki znatno presega zgolj občasno udeležbo javnosti v času volitev. Prav nasprotno: če naj Evropska unija resnično zaživi v soju ustavnih načel te pogodbe, bodo morale evropske institucije in tudi evropski državljani preusmeriti svoja prizadevanja k vzdrževanju trajnega, vsestranskega in vzajemnega dialoga.

Ustavnopravno tovrstna prizadevanja za izvrševanje načela »oblasti ljudstva« pravzaprav niso nikakršna novost. Klasične ustavne ureditve sodobnih držav urejajo in nudijo vrsto pravnih jamstev, ki omogočajo razvoj civilne družbe in tudi njeno participacijo v državnih strukturah. S stališča pravne regulacije interesnih skupin in civilne iniciative predstavlja pravna država vitalno predispozicijo za delovanje participativne demokracije. Le zdrava in močna civilna družba je – kot entiteta, jasno odmejena od države – zmožna delovati kot aktiven protagonist v demokratičnih procesih: civilne skupine opravljajo naloge agregacije družbenih interesov, selekcijo relevantnih preferenc, pa tudi njihovo posredovanje do odločevalskih institucij na ravni države. V tem smislu so odprti komunikacijski kanali med državo in civilno družbo neizogibna komponenta participativnih procesov.

Te premise odpirajo vrsto vprašanj, s katerimi se sodobne demokratične države – bolj ali manj (ne)uspešno – spopadajo že vrsto let, denimo kako prenesti ustavno načelo demokratičnosti v vsakdanjo prakso in kako zagotoviti uresničevanje načela oblasti ljudstva.² V okviru participacije širše javnosti so to zlasti vprašanja institucionalizacije komunikacijskih kanalov med oblastnimi institucijami in civilno družbo, njihova pravna ureditev, pa tudi pravna jamstva, ki zagotavljajo civilni razvoj in demokratični značaj tega spektra sodelovanja med civilno družbo in državnimi strukturami. Hkrati pa sama zahtevnost tovrstnega »participativnega« projekta, velikost obsega sodelujočih, dostop državljanov do relevantnih informacij javnega značaja, možnosti oblikovanja in posredovanja njihovih preferenc ter navsezadnje tudi sam domet vplivanja

¹ Pogodba o Ustavi za Evropo (PUE), Uradni list EU C 310 z dne 16. 12. 2004. Državni zbor RS je PUE ratificiral 1. 2. 2005.

² Tako na primer Ustava Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 33/9-I, 42/7, 66/00, 24/03 in 69/04) povzema ta demokratična načela v določbah, da je Slovenija »demokratična republika« (1. člen), kjer ima »oblast ljudstvo« (drugi odstavek 3. člena). Nadaljnja ustavna dikcija, ki določa, da državljanke in državljani oblast izvršujejo »neposredno in z volitvami«, razumljivo daje le skromne okvire za dejansko realizacijo teh načel. Takšna ureditev tako zahteva premišljeno uvedbo mehanizmov za izvrševanje neposrednega oziroma posrednega modela demokracije, ki v kar največji meri sledi vzpostavljenim ustavnim demokratičnim načelom.

civilne sfere na sprejem končnih odločitev postavljajo vrsto novih izzivov v sodobne demokratizacijske procese.

Izvedbeni mehanizmi uresničevanja ustavnega načela demokratičnosti – v prizadevanjih za resnično demokratičen ustroj družb – tako nikakor niso postranskega pomena. Obstoječi sistemi so se namreč v praksi izkazali kot pretežno eliminirajoči: njihov ustroj je naklonjen delovanju zlasti večjih interesnih skupin in lobijev, kjer je mesto posameznika pravzaprav lahko relevantno le v primeru njegove vključitve v širše civilne asociacije. Državljanu kot posamezniku je omogočena zgolj občasna soudeležba v političnih procesih. Neposredna participacija je – z izjemo volitev – v tako naravnem sistemu prej izjema kot pravilo standardnega delovanja države.

Prav nasprotno pa se temeljne ideje participativnega modela demokracije opirajo na trajno vzpostavitev razmerij med državljani in oblastmi: v participativnem ustroju države naj bi bilo slehernemu posamezniku omogočeno interaktivno sodelovanje v procesih sprejemanja političnih odločitev. Takšna temeljna načela participativne demokracije nedvomno terjajo znatne prilagoditve institucij demokratičnega delovanja. Tako se – v smislu operativne rešitve problemov velikega obsega sodelujočih in hitrega pretoka informacij med civilno sfero in državo – zdi vključitev novih tehnologij v procese participativne demokracije preprosto neizogibna. Široka uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij³ (IKT), ki nas spremlja v našem vsakdanu, dopušča in omogoča učinkovito integracijo posameznikov v participativne procese, in sicer prav na področjih, ki so se tradicionalno izkazala kot najšibkejši členi v verigi demokratičnih sistemov. IKT prinašajo nove potenciale za hiter dostop do informacij, v obliki e-forumov nudijo nove prostore za komunikacijo in oblikovanje javnega mnenja v civilni sferi, e-posvetovalnice predstavljajo privlačno alternativo tradicionalnim oblikam civilnega dialoga, in – navsezadnje – IKT omogočajo tudi samo posredovanje interesov, izmenjavo mnenj in stališč, tako med državljani kot tudi v razmerju do države, ter posledično vplivanje na končne politične odločitve. V tem smislu prav široka uporabnost, konstantnost delovanja in cenovna ugodnost IKT prvič v zgodovini razvoja modernih držav omogočajo trajno in interaktivno sodelovanje med civilno družbo in oblastnimi strukturami.

³ Namesto izraza informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) se v slovenski strokovni literaturi pogosto uporablja tudi termin informacijsko-telekomunikacijske tehnologije (ITkT). Glede na angleško terminologijo, kjer na tem mestu prevladuje izraz *information and communication technologies* (ICT), se v nadaljevanju prispevka uporablja izraz IKT kot skupni izraz, pomensko enakovreden ITkT.

2. Participativna demokracija – soudeležba interesnih skupin in državljanov

Ideja demokracije predstavlja kompleksen konstrukt medsebojno prepletenih in soodvisnih institutov, katerih determiniranje nedvomno zaseda mesto enega izmed velikih izzivov sodobnih teorij. Prepletenost socioloških, politoloških, filozofskih, pravnih in drugih vidikov ta pojav potiska onkraj meja preprostih načel; pojem demokracije se že vsaj dve tisočletji spretno izmika natančni definiciji.⁴

Ne glede na različne opredelitve in poskuse definiranja demokracije pa je vendarle mogoče izluščiti skupna demokratična načela, ki nastopajo kot svojevrstna konstanta celo med zelo različnimi teoretičnimi projekcijami; enakovrnost državljanov, pravica sodelovanja pri upravljanju javnih zadev, svoboda izražanja, svoboda združevanja in odgovornost oblasti se zdijo večni spremljevalci demokratičnih prizadevanj.⁵ Na drugi strani pa je mogoče zaznati precejšnja odstopanja v sami institucionalizaciji demokracije. Gre predvsem za vprašanja, kako je mogoče na določeni družbeni razvojni stopnji in v konkretnem kulturnem okolju zagotoviti take oblike uresničevanja oziroma udejanjanja temeljnih demokratičnih načel, ki omogočajo kar najboljši približek demokratičnemu idealu.

Prav na področju institucionalizacije demokracije so namreč praktične izkušnje sodobnih demokratičnih sistemov izpostavile vrsto sistemskih pomanjkljivosti delujočih demokracij. Te so znatno okrnile oziroma vsaj otežile zasledovanje teh temeljnih demokratičnih načel. V okviru dejanskih participativnih možnosti državljanov – kot ene izmed temeljnih postavk demokracije kot »oblasti ljudstva« – tako Jean Cohen ugotavlja, da imajo vse obstoječe oblike demokracije že *a priori* vgrajene mehanizme izključnosti,⁶ pa najsi gre za sistem-

⁴ Ob tem pa ne gre spregledati, da je tudi časovna komponenta znatno prispevala k preobrazbam ideala demokracije. Za razumevanje sodobnih demokratičnih dilem našega kulturnega področja se tako zdi smotno izhajati predvsem iz konceptov, ki so zaznamovali evropski prostor od konca osemnajstega stoletja dalje. V tem okviru predstavlja politična demokracija vrsto političnega sistema, ki državljanom zagotavlja osebne in politične pravice, temelji na političnem pluralizmu ter oblasti, grajeni na načelu reprezentativnosti. Podobno pri razumevanju osnovnih elementov demokracije vladavine tudi Norberto Bobbio opredeljuje tri dejavnike: vključevanje (četudi posredno) širših množic v proces sprejemanja odločitev, ki prinašajo posledice za celotno družbo, možnost nadzora oblasti s strani družbe ter svoboda miselnosti kot pravica do različnega prepričanja (več o tem v Bobbio, N.: *The future of democracy: a defence of the rules of the game*, Polity Press, Oxford 1987). Tako zasnovan politični sistem ohranja državo gibko, odprto in odzivno na impulze, ki jih pridobiva iz družbene sfere; politična demokracija predstavlja tisto obliko, ki lahko vključuje potrebe aktivne civilne družbe.

⁵ Več o tem v Pičman Štefančič, P. in Teršek, A.: *Preludij demokracije: civilna družba in svoboda javnega komuniciranja*, Manet, Ljubljana 2005 (v tisku).

⁶ Jean Cohen ocenjuje, da je model liberalno reprezentativne demokracije devetnajstega stoletja izključeval pasivne državljane (podobni sindromi pa so zaznani tudi v sodobnih oblikah neposredne demokracije),

sko favoriziranje bogatejšega sloja, izobražencev ali – kar se je izkazalo kot problem sodobnih demokracij – interesnih skupin in lobijev. Praktične izkušnje zadnjih desetletij so namreč vodile do dejanske prevlade interesnih skupin kot vitalnih akterjev demokratičnih sistemov. Na mesto, ki je v idejni demokratični zasnovi namenjeno državljanom, so se v operativnih mehanizmih državnih oblasti kot posredniki **zasidrale družbene asociacije** oziroma – bolj določno – lobiji kot izbrani predstavniki tistih interesnih skupin, ki s ciljem uveljavitve sebi lastnih preferenc želijo in poskušajo vplivati na sprejem določene politike ali regulative.

2.1. Institucionalizacija demokracije – lobiranje kot praktičen vidik civilne participacije

Uresničevanje demokratičnih načel preko široke participacije slehernega izmed enakopravnih državljanov se je namreč – iz povsem praktičnih razlogov – izkazalo za teoretično utopijo.⁷ Ob tem je k znatni krizi sodobnih demokratičnih ureditev dodatno pripomoglo tudi postopno izginjanje koncepta »**aktivnega državljana**«. Ta ideal, ki je predstavljal *conditio sine qua non* za razvoj reprezentativne demokracije vse od Tocquevilla dalje,⁸ je pod okriljem civilne družbe in interesnega povezovanja pridobil nove funkcije v zagotavljanju posrednega sodelovanja v demokratičnem političnem sistemu. Če je sodobni življenjski ritem modernih držav ta vidik državljanske pravice in dolžnosti potisnil nekoliko v ozadje, kar je razvidno zlasti iz padajočih trendov volilne udeležbe, pa so to funkcijo civilne družbe **nadomestile prav interesne skupine**.

strukture moderne demokracije izključujejo (ali vsaj minimalizirajo) stališča tistih, ki niso vključeni v moč na združenja (bodisi politične stranke bodisi interesne skupine), federalna demokracija lahko zmanjša pomen narodnostno večinskega prebivalstva kot tudi tistih posameznikov znotraj posameznih enot, ki zastopajo neprevladujoča stališča, centralna demokracija pa ne nudi spodbude za lokalno samoupravo (več o tem v Cohen, J. L. in Arato, A. (ur.): *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, Cambridge 1992, str. 419 in naslednje.)

⁷ Tako na primer Igličar, A. v okviru razmeroma trajnih porazdelitev političnega interesa in politične aktivnosti v družbi povzema sledeča razmerja: aktivni stratum kot skupino tistih, ki izražajo večji interes za politiko, tvori zgolj 20 odstotkov odraslega prebivalstva, medtem ko kar 30 odstotkov prebivalstva ostaja politično neaktivnih. Več o tem v Igličar, A.: *Sociologija prava*, zbirka Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2004, str. 349 in naslednje.

⁸ Razlogi za takšno stanje so nedvomno številni: neekonomičnost participacije, povečevanje pomena zasebne sfere, občutek posameznikove »nemoči« v procesih sprejemanja odločitev in, navsezadnje, tudi upadanje zaupanja v demokratične institucije. Kljub temu ne gre spregledati, da sodobne tendence razvitih držav demokracije – tudi vsled naraščajoče volilne abstinence in čedalje manjšega interesa državljanov za participiranje v politiki – na tako zasnovani ideji aktivnega državljana ne morejo več graditi svojega prihodnjega razvoja. Čedalje močnejša individualiziranost in prioriteta zasebne sfere, v kateri ima (kot je to pronicljivo povzel tudi Keane, J.) posameznik visoka pričakovanja v smislu učinkovitega zagotavljanja delovanja mehanizmov s strani države, ki ne potrebujejo – pa tudi ne zahtevajo – njegovega neposrednega prispevka, sta postavili vlogo državljana v novo luč.

Da taka ocena ni prenagljena, pričajo številne praktične izkušnje in empirični podatki. Tako je denimo zgovoren podatek, da je danes zgolj v Evropskem parlamentu akreditiranih že več kot 4.500 lobistov,⁹ medtem ko se Združene države Amerike že desetletja utapljajo v »interesnem hiperpluralizmu«.¹⁰

Takšno **preferiranje interesnih skupin** kot vitalnih akterjev v demokratičnih procesih ohranja tudi nova evropska ustava. V okviru participativnih pristopov – torej zlasti v želji po ohranjanju odprtega dialoga s svojimi državljani, ki presega zgolj občasno participacijo v času volitev – se **Pogodba o Ustavi za Evropo**¹¹ opira predvsem na predstavniška združenja kot ključne trajne vezne člene med državljani in institucijami. Iz nove ureditve, ki jo je prinesla PUE, namreč jasno izhaja prav **asociativno-participativna demokratična vizija** prihodnjega razvoja, ki temelji na ohranjanju »odprtega, preglednega in rednega dialoga s predstavniškimi združenji in civilno družbo« (drugi odstavek I-47. člena PUE). Tudi tretji odstavek tega člena, ki določa, da »komisija opravlja širša posvetovanja z udeleženiimi stranmi, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije«, napeljuje na misel, da je imela EU pri snovanju ustavno urejene institucionalne ureditve v mislih prvenstveno prav interesno organiziranost evropskih narodov. Upoštevajoč to ustavno dikcijo tako ni mogoče spregledati, da EU daje prednost prav delovanju interesnih organizacij kot ključnih soudeležencev demokratičnih procesov. Tretji odstavek I-46. člena PUE sicer zagotavlja pravico do sodelovanja v demokratičnem življenju Unije vsakemu državljanu, pri čemer pa to pravico svojevrstno operacionalizira v prvem odstavku I-47. člena PUE, ki evropskim institucijam nalaga dolžnost, da »dajejo državljanom in predstavniškimi združenjem na ustrezen način možnost izražanja in javnega izmenjavanja mnenj glede vseh področij delovanja Unije«. Pa vendar se tudi ob teh določbah, ki urejajo pravice demokratične soudeležbe državljanov, ni mogoče izogniti ugotovitvam o »predstavniških združenjih« kot tistih udeležencih, ki nosijo težišče ohranjanja primarne in trajne vezi med civilno družbo in EU.

Zaključke o participativnem modelu demokracije kot sistemu, ki – vsaj v svoji izvedbeni različici – prvenstveno preferira participacijo interesnih skupin oziroma lobijev, še dodatno krepi tudi I-48. člen PUE, ki nadaljuje ustavna na-

⁹ <<http://www2.europarl.eu.int/lobby/lobby.jsp?lng=sl&sort=byorg&index=ALL>> (20. 6. 2005).

¹⁰ Gre za skovanko Jonathana Raucha: ob dejstvu, da kar sedem izmed desetih Američanov pripada kateri izmed interesnih skupin, Rauch opozarja, da ni več mogoče govoriti o posredovanju specialnih interesov, temveč v tem procesu dejansko sodeluje že kar celotna družba, in ne le njeni izbrani segmenti. Več o tem v Rauch, J.: *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*, Times Books 1994.

¹¹ Več o tem tudi v Vatovec, K. in Nusdorfer, R. (ur.): *Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2005.

čela demokratičnega življenja EU. Tudi pod okriljem socialnega partnerstva in avtonomnega socialnega dialoga je mogoče slediti participativnim demokratičnim izhodiščem, ki temeljijo predvsem in zlasti na ključni vlogi interesnih skupin.¹²

Delovanje interesnih skupin oziroma – v smislu njihovih interakcij z oblastnimi strukturami – lobiranje¹³ tako v EU predstavlja predvsem praktičen vidik civilne participacije. Nedvomno je treba vsaj v eni izmed perspektiv takšno preokupacijo z interesnimi združenji pripisati povsem operativnim potrebam delovanja demokratičnih sistemov: oblastne strukture preprosto potrebujejo relevantne informacije iz civilne družbe, če želijo ustrezno usmerjati in prilagajati skupno politično vizijo. V okviru EU evropske institucije same nimajo niti tehnične usposobljenosti za korektno reguliranje tako širokega spektra različnih interesov niti teh ne morejo v množici prepoznati, tako da interesne skupine opravljajo vlogo ne le posrednika, pač pa tudi preliminarne selektorja realnih preferenc. Razumljivo sama nadnacionalna struktura in pestrost zveze petindvajsetih držav z več kot 450 milijoni prebivalcev predstavlja znaten izziv za institucionalizacijo demokratičnega delovanja: niti iz praktičnih razlogov namreč ni mogoče, da bi bila sleherni interesni skupini zagotovljena dejanska (in ne zgolj formalna) možnost vključitve v zakonodajne procese in mehanizme selekcije relevantnih interesov.

Tako so mesto najpomembnejšega akterja demokratičnega sodelovanja med civilno družbo in državo v praksi prevzele prav interesne skupine. Delovanje interesnih skupin je postopoma postalo osrednjega političnega in gospodarskega pomena v sistemu evropskih integracij. Za tolikšno aktualnost lobiranja je torej mogoče iskati razloge prav v urejenosti režima, ki velja znotraj Evropske unije. Tako je razumljivo, da eksplozija lobiranja v EU ni le odraz intenzivnih pritiskov interesnih skupin na odločevalce, pač pa gre znaten doprinos pripisati tudi interesom samih oblasti. Skupni rezultat takega vzajemnega razmerja je dejstvo, da je Unija očitno tolerantna do lobiranja. Še več: v tej politiki gre EU korak dlje! Evropske institucije celo same finančno podpirajo izobraževalne projekte, katerih cilji so usmerjeni k usposabljanju članov interesnih skupin za učinkovito lobiranje v evropskih institucijah. Tako je denimo Evropska

¹² Več o interesnih skupinah in njihovem vplivu na predstavnisko telo glej Igličar, A.: *Sociologija prava*, zbirka Pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2004, str. 273–289.

¹³ Vsebinsko se tu termin lobiranja nanaša na najširši spekter vseh aktivnosti, katerih končni cilj je vplivati na javne organe v procesih političnega odločanja. Pri tem je mogoče najbolj splošno opredeliti lobista kot vsako osebo, ki je v stiku s članom oblasti z željo vplivati na proces sprejemanja odločitev; zelo poenostavljeno gre torej za nekakšno posredno obliko sodelovanja v procesu vladanja. Več o tem glej Pičman, P.: *Pravni vidiki lobiranja in delovanja interesnih skupin v postopku vključevanja Slovenije v Evropsko unijo*, diplomska naloga, Kranj 2000.

komisija finančno podprla in omogočila izvedbo seminarja *Environment and Health in Europe: Advocacy and Capacity Building Training Programme*, ki je letos v začetku februarja potekal v Bruslju. Program seminarja jasno izpostavlja kot svoj prvenstven cilj usposabljanje udeležencev za zastopanje interesov in spoznavanje »učinkovitih strategij lobiranja v institucijah EU in priprave kampanj«. ¹⁴

Morda na prvi pogled kontroveržno, vendar v realnosti zato nič bolj sporno je dejstvo, da glede na odsotnost »civilno aktivnega državljana« prav **lobiranje lahko predstavlja praktičen vidik participacije**. V tem smislu torej problema participativnosti kot uresničevanja načela demokratičnosti pravzaprav ni mogoče iskati v ustavni ureditvi, ki tako delovanje interesnih skupin celo izrecno predvideva, ampak v ustrezni zakonodaji, ki naj zagotovi učinkovito **pravno ureditev lobiranja v EU**. Ta naj bi na eni strani interesnim skupinam zagotovila enakopraven dostop do evropskih institucij, na drugi pa zajezila patološke pojave lobiranja, ki na račun izbranih posamičnih preferenc izkrivljajo realne družbene interese in potrebe. Izhajajoč iz tako demokratično opredeljenega asociativno-participativnega sistema je seveda razumljivo, da samega delovanja interesnih skupin ni mogoče prepustiti samovolji in prevladi močnejših združenj; interesnim organizacijam je odmerjena vitalna pozicija soudeležencev v demokratičnih procesih, taka teža njihove vloge pa seveda zahteva tudi ustrezno pravno okolje, ki daje sleherni skupini enakopraven izhodiščni položaj.

Takšno stališče do soudeležbe interesnih skupin v politični areni je zavzela tudi Evropska unija. EU se namreč izrecno zavzema za bolj transparentno in predvidljivo sodelovanje z interesnimi skupinami. Ob tem pa je zanimivo dejstvo, da si celo same interesne skupine, ki se sicer pregovorno izmikajo kakršnikoli regulaciji, na ravni EU prizadevajo za uvedbo normativne ureditve lobiranja. Čedalje glasnejše so namreč – presenetljivo – organizacije civilnih skupin, ki zahtevajo transparentnost lobiranja kot ključnega dejavnika za »demokratično legitimnost EU«. ¹⁵ Tako je denimo organizacija *Corporate Europe Observatory* (CEO) v imenu več kot 40 skupin civilne družbe iz različnih držav članic EU na predsednika Evropske komisije Barossa naslovila odprto pismo,

¹⁴ <http://www.env-health.org/IMG/pdf/EEN_advocacy_and_capacity_training_programme_FINAL.pdf> (18. 9. 2005).

¹⁵ Ena izmed takih skupin je na primer *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation* (ALTER-EU), ki se zavzema za uvedbo transparentnih procesov lobiranja v evropskih institucijah. Organizacija združuje več kot 140 skupin civilne družbe, ki zahtevajo uvedbo jasnih in obvezujočih pravil za delovanje lobistov na ravni EU. Po mnenju ALTER-EU naj bi bilo le tako mogoče odpraviti neupravičeno privilegiran dostop nekaterih izbranih skupin do evropskih odločevalcev. <<http://www.eubusiness.com/press/greenpeace.2005-07-20>> (16. 8. 2005.).

v katerem zahteva **omejitev prevlade gospodarskih interesov** v procesih sprejemanja odločitev na ravni EU. Izhajajoč iz spoznanja, da v Bruslju danes – po njihovi lastni oceni – deluje več kot 15.000 lobistov, izmed katerih večina zastopa prav interese gospodarskega sektorja, CEO ugotavlja, da lobisti »vse pogosto uspešno zavlačujejo, slabijo in blokirajo prepotreben napredek EU na področjih socialnega varstva, zaščite okolja in varstva potrošnikov«. ¹⁶

Tako se ni mogoče izogniti oceni, da so celo v Evropski uniji kot organizaciji, ki je že tradicionalno močno naklonjena interesnemu zastopanju, čedalje bolj zaznavni pomisleki o pozitivni vlogi lobistov kot gonilcev demokratičnih procesov. Toda – resnici na ljubo – izpostavljeni očitki mnogo bolj kot na ustavni participativni model demokracije letijo na pomanjkanje ustrezne pravne ureditve soudeležbe interesnih skupin v odločevalskih procesih. Tako bo, upoštevajoč specifično participativno naravo kot novo paradigmo evropskega prostora, v urejanju delovanja civilne družbe ob klasičnih ustavnih pravicah, kot so pravica svobodnega združevanja in zasebnosti, svoboda govora, tiska in informiranja, pa tudi svoboda oblikovanja najrazličnejših interesnih povezav, posebno pozornost treba nameniti prav ustrezni regulaciji lobiranja. ¹⁷ Take zahteve po ureditvi participacije interesnih skupin je tako mogoče razumeti predvsem kot odraz spoznanja, da je ena izmed temeljnih dolžnosti demokratične države zagotavljanje spoštovanja načel pravne države in, posledično, omogočanje izoblikovanja takega **s pravnimi pravili urejenega civilnega poligona, ki interesnim skupinam zagotavlja njihovo enakopravno delovanje**. Če naj bo družba urejena demokratično, mora družbenim asociacijam zagotavljati svobodno oblikovanje in zasledovanje njihovih interesov, torej tudi participacijo v politični sferi.

Tako lobiranja – ne glede na še vedno močno stigmo in skepso, ki spremljata ta pojav – *per se* ni mogoče videti kot problematičnega elementa v sistemu participativne demokracije. Prej nasprotno, saj prav lobiranje omogoča vzdrževanje trajnih komunikacijskih kanalov med civilno družbo in državno

¹⁶ Wesselius, E., CEO: European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power, 25. oktober 2004, <http://www.ngo-online.de/ganzes_dokument.php?Nr=9739> (15. 9. 2005).

¹⁷ Za zagotavljanje urejenega in predvidljivega družbenega okolja potrebujejo vsi relevantni akterji (tako gospodarske kot tudi civilne sfere) pravna pravila, na katerih oblikovanje lahko enakopravno vplivajo vsi segmenti družbe. Prav tako so za njihovo delovanje nujna neodvisna sodišča in urejeni pravni postopki, ki skupaj delujejo kot učinkovit regulator in zavirajo razvoj samovoljnosti oblastnega aparata. Vendar zgolj obstoj pravnega reda ne more zagotoviti dejansko delujočega pravnega sistema, ki temelji na mehanizmu zavor in ravnovesij: še tako temeljito zastavljena pravna ureditev ne more učinkovito preprečiti izmikanja in iskanja pravnih praznin ter izkoriščanja oblastnih struktur, ki se pri izvrševanju in implementaciji zakonov nenadzorovano poslužujejo svoje diskrecijske moči. Tudi zato pravni red, zlasti področje zakonodaje, potrebuje impulze iz vseh družbenih segmentov, civilne družbe in interesnih skupin. Ti so potrebni tudi kot protiutež že uveljavljenim, monopolnim lobijem.

entiteto, kar nedvomno lahko znatno prispeva k sami demokratičnosti sistema. Šibkosti tega demokratičnega modela je tako smotrno iskati drugje, in sicer v participativnem potencialu državljana kot posameznika. Pogodba o ustavi za Evropo namreč **načelo demokratične participativnosti** – kot zahteve po zagotovitvi in ohranjanju vključevanja civilne sfere v delovanje evropskih institucij – **opredeljuje dvostransko**, in sicer tako v smislu participacije državljanov kot tudi sodelovanja predstavniških združenj.

2.2. Participativno mesto evropskega državljana

Ključno vprašanje, ki zadeva delovanje civilne družbe in tudi uspešnost projekta vključitve širše javnosti v demokratizacijske procese, se torej, upoštevajoč ustavne določbe PUE, nanaša na eni strani na ustreznost koncepta demokracije, kakršnega želi doseči Evropska unija, na drugi pa na pravna jamstva, ki jih participativnosti, zlasti državljanom kot posameznikom, nudi evropski pravni red.

Pogodba o Ustavi za Evropo že opredeljuje nekatere institucionalne okvire sodelovanja državljanov kot posameznikov. Tako denimo drugi odstavek I-10. člena PUE pod alinejo d opredeljuje pravico državljanov do naslavljanja peticij na Evropski parlament, s čimer nudi institutu peticije najvišjo, to je ustavno kategorijo in zaščito. Tudi II-104. člen PUE opredeljuje pravico »vsakega državljana Unije in vsake fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic« nasloviti peticijo na Evropski parlament. Ob državljanski pobudi, ki jo ureja četrti odstavek I-47. člena PUE, gre sem uvrstiti še – očitno prevladujoče deklarativno – načelo tretjega odstavka I-46. člena, ki določa, da ima »vsak državljan pravico sodelovati v demokratičnem življenju Unije«, odločitve pa se sprejemajo »kar najbolj odprto in demokratično«.

Vendar pa se tak sistem – zlasti ob pomanjkanju mehanizmov, ki omogočajo praktično izvrševanje teh ustavno opredeljenih pravic – lahko izkaže le kot šibak odsev originalnih demokratičnih idej. **Državljan kot posameznik je že a priori bolj ali manj izključen iz neposrednega sodelovanja**, saj nima na voljo niti materialnega niti finančnega zaledja, ki bi mu omogočilo trajno soudeležbo v politični sferi, kakršno si sicer lahko privoščijo nekatere interesne skupine. In če so take participativne zmogljivosti le stežka uresničljive celo za velike in dobro organizirane lobije, se zdi dejanska možnost soudeležbe za slehernega državljana preprosto utopična. Tako so izkušnje že pokazale, da so modeli demokracije, ki v praksi temeljijo na sodelovanju interesnih skupin v

političnem prostoru, pravzaprav zgolj šibko nadomestilo za splošno participacijo. V tako zasnovanem sistemu, ki kot *modus operandi* v političnih procesih preferira soudeležbo interesnih skupin, je mesto posameznika pravzaprav omejeno na občasno volilno udeležbo, sicer pa je glas državljanov slišen le v primerih vključitve v širša civilna gibanja.

3. Iskanje rešitev za preseganje demokratičnega primanjkljaja v modelih participativne demokracije

Glavno vprašanje demokratične perspektive evropske participacije se tako pravzaprav ne navezuje na lobiranje kot – bolj ali manj – demokratično dejavnost, ampak na osrednje vprašanje dejanske vloge in funkcije posameznika. Gre namreč za naslednjo predispozicijo: le če je slehernemu državljanu zagotovljena možnost neposredne soudeležbe v odločevalskih procesih, je mogoče govoriti o resnično participativni demokraciji. Tako je mogoče razumeti vprašanje praktičnega uresničevanja načela demokratične države, ki ga zagotavlja tudi slovenska ustava, kot ključen izziv participativne demokracije.

Upoštevaajoč skoraj pol milijarde veliko skupnost državljanov gre v okviru dejansko delujoče široke civilne participacije za tehnično in tudi metodološko nedvomno izjemen podvig. Ključna pravna vprašanja ustreznosti ureditve participativne demokracije se v EU posledično izpostavljajo zlasti v naslednjih dveh sklopih: prvič, kako zagotoviti jamstva za široko sodelovanje javnosti z evropskimi institucijami v zakonodajni¹⁸ in politični sferi, ter drugič, katere so ključne tehnološke platforme, brez katerih se zdi tako obsežna participacija neuresničljiva.

V okviru prizadevanj za razširjeno civilno participacijo se evropske institucije že dlje časa zavzemajo za vzpostavitev takih procesov delovanja, ki civilni sferi dopuščajo notranji vpogled in aktivno sodelovanje v procesih spre-

¹⁸ V Sloveniji denimo operativno participacijo javnosti v procesu sprejemanja zakonodaje ureja Poslovnik Državnega zbora. Ta je tudi v novi ureditvi, ki je začela veljati 15. julija 2002, ohranil institut javne predstavitve mnenj. Tako prvi odstavek 46. člena določa, da lahko delovno telo za pridobitev relevantnih informacij opravi predstavitev, na katero povabi strokovnjake in druge osebe, ki bi lahko dale koristne informacije, pri čemer se z namenom vključitve čim širših družbenih spektrov v procese odločanja predhodno objavijo predmetna odprta vprašanja v sredstvih javnega obveščanja. Tak pristop naj bi omogočil vsem tistim civilnim iniciativam, katerih interesno področje je predmet zakonodajnega urejanja, aktivno vključitev in možnost sodelovanja pri sprejemanju optimalne regulative. Podoben cilj zasleduje tudi določba tretjega odstavka 41. člena poslovnika, ki določa, da mora biti matično telo seznanjeno z vsemi predlogi, pobudami in vprašanji, ki jih nanj naslovi civilna družba. Poslovnik nadalje z namenom pridobitve informacij o različnih družbenih stališčih dopušča tudi možnost sodelovanja zainteresirane javnosti na sejah delovnih teles. Taka ureditev nedvomno zasleduje cilj vzpostavljanja in vzdrževanja odprtih komunikacijskih kanalov med civilno sfero in državnimi odločevalskimi strukturami, ki naj bi vsem različnim družbenim interesom in preferencam zagotovila enakopraven izhodiščni položaj.

jemanja skupne evropske politike ter zakonodaje. Tako je denimo Evropska komisija že leta 2002 v Sporočilu za boljšo zakonodajo¹⁹ izpostavila jasne zahteve po vzpostavitvi bolj organiziranega in predvidljivega sistema participacije civilne družbe v zakonodajnih procesih. Kot ključni sestavni del je Evropska komisija izpostavila prav vlogo participacije in dialoga med institucijami ter civilno družbo: ta mora biti transparenten, enakopraven in argumentiran. S tripartitno opredeljenim ciljem, in sicer 1. sistematizacijo in racionalizacijo širokega obsega posvetovalnih praks, 2. zagotovitvijo transparentnosti posvetovanja in 3. vzpostavitvijo odgovornosti institucij do sodelujočih v posvetovanjih, je Evropska komisija pripravila tudi minimalne standarde posvetovanj s civilno sfero, ki naj bi jih evropske institucije aplicirale v svoje operativne procese. Sistematično predstavljajo ti standardi dokument priporočilne narave, ki ne terja pravne zaveze. Pa vendar: upoštevajoč pomen komunikacije in dialoga med civilno družbo in oblastnimi strukturami kot enega izmed najbolj temeljnih načel participacije bi vendarle kazalo uvesti pravno zavezujoče in jasne postopke tovrstnega sodelovanja.

Na strani samih mehanizmov za uresničevanje participativne demokracije pa na odločenost EU za udejanjanje ustavno opredeljenega participativnega modela napeljuje tudi izrecno zavzemanje EU za **uvvedbo e-demokracije**. V veliki meri je razloge za take razvojne usmeritve mogoče pripisati spoznanjem, da sodobna in razvita civilna družba nujno potrebuje in zahteva odprte komunikacijske kanale za pretok informacij med civilno sfero in državo, ki pa se v tem trenutku zdijo neločljivo povezani prav s projektom uporabe IKT v demokratičnih procesih. Nova, lahko dostopna in prilagodljiva tehnologija namreč omogoča vzpostavitev trajnih komunikacijskih kanalov, ki operativno dopuščajo široko dostopnost odločevalcev in visoko stopnjo obveščenosti družbe. Oblastnim strukturam tako IKT nudijo izvrstne potenciale za večjo prilagodljivost in pluralnost komunikacije. Izhajajoč iz spoznanja, da participativno okolje vselej potrebuje in zahteva specifično obliko oblastnih struktur z gibčno institucionalno ureditvijo, ki dopušča in spodbuja aktivno participacijo tako posameznikov kot interesnih skupin v procesih odločanja, je prav IKT smiselno izpostaviti kot ključne mehanizme v prizadevanjih za doseg splošne – torej tako skupinsko kot posamično – participativne družbe.

¹⁹ *European Commission Communication on European Governance for better law-making – Communication from the Commission: European Governance* (COM (2002) 275 final, Brussels, 5. June 2002).

4. Nova paradigma informacijske družbe – tehnološki potenciali participativne demokracije

Izhajajoč iz ustavnih določb PUE je mogoče zaključiti, da Evropska unija – navkljub morda preferenčni obravnavi »predstaviških združenj« – vendarle zasleduje tak model demokracije, ki bi čim širšemu krogu civilne družbe omogočil kontinuirano sodelovanje v procesih sprejemanja skupnih politik. Tako se evropski participativni model demokracije – vsaj načelno – zdi blizu idealu grške agore. Toda velikost Unije v prizadevanjih za uresničitev tega projekta zahteva vrsto prilagoditev in sprememb tradicionalnih demokratičnih institucij: zveza petindvajsetih držav z več kot 450 milijoni prebivalcev preprosto zahteva vzpostavitev takih mehanizmov, ki bodo nudili zadostne zmogljivosti za udejanjanje teh ustavnih izhodišč v praksi.

Na tem mestu vstopajo v operativna izvajanja civilne participacije informacijsko-komunikacijske tehnologije kot *deus ex machina* sodobnega demokratičnega primanjkljaja. Lahko dostopna in uporabniku prijazna podpora informacijske tehnologije se je s svojimi zmogljivostmi za komunikacijo že izkazala kot ena izmed dopolnilnih metod za reševanje težav neparticipativne družbe in demokratičnega primanjkljaja. Številna teoretična spoznanja in raziskave so prav IKT opredelile kot ključen dejavnik v podpori in pospeševanju kulture civilnega dialoga ter participacije:²⁰ široka dostopnost teh tehnoloških platform ima izvrstne potenciale za povezovanje, komunikacijo, sodelovanje in posvetovanje med civilno družbo in oblastmi. Prav te lastnosti postavljajo IKT v središče operativnih prizadevanj za demokratizacijo sodobnih sistemov.²¹

Izhajajoč iz navedenih participativnih potencialov novih tehnologij so tudi evropske institucije že začele z implementacijo IKT tako v procese komunikacije z državljani kot tudi v postopke za spremljanje preferenc in interesov javnosti. Izrazita ustreznost IKT za doseg širokega kroga naslovnikov ter proaktivne možnosti komunikacije in dialoga udeležencev velikega obsega so botrovali tudi vzpostavitvi vrste novih tehnoloških platform: e-forumi, e-posvetoval-

²⁰ Tako npr. tudi Coleman, S.: Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation, v: Hague, B. N.; Loader, B. D.: *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in the Information Age*, Routledge, Reprinted, London 2001, str. 195–210; Davis, R.: *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*, Oxford University Press, Oxford 1999; Fishkin, J. S.: *Democracy and deliberation: new directions for democratic reform*, Yale University, New Haven 1991 idr.

²¹ Več o dialogu in posvetovalnih zmogljivostih, ki jih nove tehnologije nudijo civilni sferi, tudi v Barber, B.: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London 1990; Grossman, L. K.: *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking, New York 1995; Poster, M.: *What's the matter with the Internet?* University of Minnesota Press, cop., Minneapolis 2001 idr.

nice in e-peticije že nekaj let omogočajo državljanom neposredno komunikacijo in izmenjavo mnenj z evropskimi oblastmi.

V okviru t. i. interaktivnega oblikovanja politike je bilo na področju posvetovanja, podprtega z zmogljivostmi IKT, pod okriljem Evropske komisije vzpostavljeno tudi ključno spletišče za ohranjanje in spodbujanje dialoga z državljani. Spletni portal *Tvoj glas v Evropi*²² predstavlja skupni dostop do dveh internetnih orodij, ki omogočata komunikacijo med državljani in Komisijo, pri čemer je bilo glavno vodilo pri oblikovanju spletnega dostopa prav izboljšanje interaktivnih možnosti za participacijo ter pridobivanje povratnih informacij iz javne sfere, kar naj bi Komisiji omogočilo oblikovanje boljših – oziroma ustrežnejših – političnih smernic.

Podobno kot spletni portal *Tvoj glas v Evropi* tudi CONECCS (*Consultation, the European Commission and Civil Society*)²³ predstavlja orodje, ki temelji na IKT in je namenjeno olajšanju participacije civilne družbe. Deli se na dve bazi podatkov, in sicer se prva nanaša na seznam in specifikacije ter pristojnosti posvetovalnih teles, drugo pa tvori seznam evropskih neprofitnih civilnih organizacij, ki predstavljajo posamezne interese na ravni EU. Preprostost in preglednost navedenih orodij omogočata državljanom boljši vpogled v procese posvetovanj na ravni EU, posvetovanjem pa dajeta značaj transparentnosti, strukturiranosti in organiziranosti.

Prav ti potenciali IKT, ki nudijo možnost participacije posameznikom in tudi civilnim asociacijam, dajejo nov zalet participativnemu demokratičnemu življenju. Tehnologije, ki prvič v zgodovini družbenega razvoja omogočajo dejansko soudeležbo slehernika v politični sferi in odločevalskih procesih, nedvomno zaslužijo posebno pozornost tako teoretičnih kot tudi praktičnih obravnav. IKT namreč omogočajo državljanu kot posamezniku dostop do odločevalcev, ki je bil še do nedavnega rezerviran le za uspešne lobiste, nove priložnosti pa nudijo tudi tistim – zlasti finančno – šibkejšim interesnim skupinam, ki jim omejenost resursov še do nedavnega praktično ni dopuščala uporabe učinkovitejših tehnik lobiranja. Tako IKT vnašajo v politični prostor nove razsežnosti pluralizma: državljanom in civilnim skupinam omogočajo enako pravno sodelovanje v odločevalskih procesih. Vzpostavljena razsežnost odprtega, transparentnega in širokega dialoga daje nov značaj tudi procesom vplivanja na odločevalce: pod okriljem IKT je lobiranje postalo legitimna aktivnost.

²² Your Voice in Europe, <http://europa.eu.int/yourvoice/ipm/index_en.htm>.

²³ Consultation, the European Commission and Civil Society, <http://www.europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm#>.

5. Zaključek: naloge pravne stroke v prizadevanjih za participativno demokracijo

Številne države se srečujejo s težavami demokratičnega primanjkljaja. Kot ključna področja krize demokracije so najpogostejše izpostavljeni predvsem trendi zmanjševanja participativne pripravljenosti državljanov. Tradicionalen ideal »aktivnega državljana«, ki je stoletja botroval vsem demokratičnim modelom družbene ureditve, v času hitrega življenjskega ritma počasi izginja: ustaljeni vedenjski vzorci participacije javnosti v politični sferi se preprosto ne ujemajo več s klasičnimi modeli sodelovanja.

Prav na tem mestu se nove IKT zdijo še posebej primerne in uporabne za premostitev vrzeli, ki je nastala med državljani in oblastmi. Upoštevajoč prizadevanja, ki jih je Pogodba o Ustavi za Evropo uvedla na področju participativne demokracije, so prav IKT tiste, ki bodo kot orodje omogočile široko in trajno sodelovanje javnosti v politični sferi. Njihove temeljne značilnosti – preprostost dostopnosti, učinkovitost, nezamudnost in navsezadnje tudi »udobnost uporabe« – jih uvrščajo med bistvena operativna sredstva v delovanju participativnega modela demokracije. Če je bilo neposredno sodelovanje javnosti – vsled zamudnosti in finančne zahtevnosti – še do nedavnega omejeno zgolj na občasno izražanje volje v času volitev, nam IKT nudijo neprimerljivo širše potencialne participacije. Ti presegajo praktično večletno izločenost državljanov iz političnih procesov in jim nudijo možnosti hitrega seznanjanja s tekočimi političnimi zadevami ter njihovo vsestransko osvetlitev, e-izmenjavo mnenj v civilni sferi in izoblikovanje lastnih stališč, kot tudi hitro in učinkovito agregacijo interesov, posredovanje preferenc do oblastnih struktur, interaktivno komunikacijo med državljani in oblastnimi strukturami, in – končno – prelitje izoblikovane skupne volje v dejanske politične odločitve. IKT tako nudijo nove, razširjene možnosti za civilno participacijo.

Ustavna jamstva za tovrstno delovanje civilne družbe in participacijo nedvomno predstavljajo nujne predispozicije: med osebnimi pravicami so to zagotovo svoboda izražanja in opredeljevanja, v okviru političnih pravic pa pravica do sodelovanja pri opravljanju javnih zadev, pravica združevanja in – navsezadnje – pravica do peticije. Tudi PUE je postavila temeljna izhodišča za participativno demokracijo, in sicer tako za sodelovanje civilnih združenj kot tudi državljanov v političnih in zakonodajnih procesih: vsestranska in široka participacija javnosti tu predstavlja predpogoj za demokratično prihodnost Evrope. Ob tem pa se za participativno demokracijo zdi nujna uporaba IKT v politični sferi; nove tehnologije tu niso več »zgolj« udoben dodatek, pač pa *conditio sine qua non* za model sodobne participativne demokracije, saj bo le ta

ko mogoče slediti evropskim ustavnim načelom in idejam njenih avtorjev. Tudi zato bi jim kazalo nameniti več pozornosti pravne stroke: ta bo morala kaj kmalu najti jasne, učinkovite in predvsem predvidljive norme za uporabo IKT v participativnih demokratičnih prizadevanjih, ki bodo poudarile pravno državo v informacijski dobi.