



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

The Peace Institute

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Mag. Mihela Zupančič

DRŽAVLJANSTVO EU – VIR LEGITIMNOSTI EVROPSKE INTEGRACIJE?

*Raziskava v okviru projekta raziskovalnih štipendij
Mirovnega inštituta 2002*

© Mirovni inštitut, Ljubljana, 2003

1. Uvod

Evropa bo morala opraviti test demokratične legitimnosti, brez nje utegne biti v arogantni zmoti glede tega, kaj je javnost pripravljena sprejeti; v zmoti, ki se je v preteklosti že izkazala za neupravičeno (Cox 2003)¹.

Gre le za eno od mnogih tovrstnih izjav, ki smo jim v minulem desetletju in več lahko priča s strani evropskih politikov, najbolj intenzivno v obdobjih, ko Evropska unija (EU) razglablja o institucionalni reformi. Tovrstni razlogi – demokratično legitimirati proces evropske integracije – so bili v jedru odločitve za uvedbo koncepta državljanstva EU z Maastrichtsko pogodbo (uveljavljena leta 1993). V času, ko je bila EU na poti velikih integracijskih korakov, ki so daleč prerasli meje zgolj ekonomske integracije, je bila uvedba koncepta državljanstva EU simbolno sporočilo s strani vlad držav članic, da stojijo enotne, sicer pa izraz želje po spodbujanju zaupanja v nadnacionalne institucije, občutka pripadnosti Uniji ter medsebojnega zaupanja med evropskimi državljani v odgovor na očitano pomanjkanje legitimnosti nadnacionalnih procesov (Closa 1992). Potreba po krepitvi podpore evropskemu projektu na strani državljanov se je povečala premosorazmerno s širjenjem dejavnosti in pristojnosti EU, uvedba koncepta državljanstva EU pa sovpadala s koncem »permisivnega konsenza« javnosti v začetku 90-ih prejšnjega stoletja (Fossum in Eriksen 2001). Klasična oz t.i. »Monnetova metoda«², skladno s katero so bili obstoj ter širjenje in poglobljanje skupnih politik od začetka evropske integracije utemeljeni in upravičeni z logiko učinkovitosti in funkcionalne povezanosti različnih področij, se je izčrpala (Schmitter 2000). V teh in zaradi teh okoliščin je v času, ko je postavljala prenovljene temelje (Maastrichtska pogodba), EU uvedla koncept evropskega državljanstva ter tako pravno formalno neposredno povezala državljanstva EU in nadnacionalne institucije. A desetletje kasneje se Unija še naprej ukvarja z enakim problemom – problemom demokratične

¹ Cox je citiran v dokumentu European Policy Center: What Democratic Future for Europe (2003). Njegova pripomba se nanaša na več referendumov v državah članicah, na katerih so državljani zavrnili ključne projekte, npr. na Danskem so leta 1992 volilci zavrnili Maastrichtsko pogodbo, prav tako na Danskem so leta 2000 na referendumu zavrnili uvedbo evra, Irca so leta 2001 na referendumu zavrnili Pogodbo iz Nice (uveljavljena leta 2003).

² Ime Monnetova metoda izhaja iz imena Francoza Jeana Monneta, enega od t.i. ustanoviteljev evropske integracije. Monnet (1888-1979) je leta 1950 skupaj s tedanjim francoskim zunanjim ministrom Robertom Schumanom pripravil t.i. Schumanov načrt o ustanovitvi Evropske skupnosti za premostitev in jeklo, predhodnice današnje evropske integracije. (Bainbridge 1998)

legitimnosti svojih dejanj v očeh državljanov³. Tega uvedba pogodbenih členov o državljanstvu očitno ni odpravila.

Raziskava je skušala presoditi, kako se koncept državljanstva Unije umešča v iskanje rešitev za odpravljanje primanjkljaja legitimnosti. Začenja s presojanjem razlogov, zakaj so se na evropski ravni odprla vprašanja zagotavljanja legitimnosti, nadaljuje z umeščanjem koncepta državljanstva v kontekst problema legitimnosti, preiskuje razloge, zakaj je aktivacija državljanstva EU počasna in težka ter na koncu presoja možne institucionalne pobude za nadgradnjo koncepta. Kot ključen element aktivne udeležbe državljanstva je opredeljena javna sfera kot prostor za razpravo in s tem aktivacijo posameznika v »državljski« funkciji. Raziskava sklepa, da brez možnosti za vključitev posameznika v evropski projekt ne le v vlogi prejemnika, temveč tudi aktivnega sooblikovalca evropskega prostora, koncept državljanstva ne more uspeti v funkciji, ki mu je bila ob uvedbi pripisana.

2. Konec »permisivnega konsenza«

Evropski projekt je bil od svojih začetkov snovan kot projekt elit. Desetletja evropska integracija ni sprožala temeljnega vprašanja svoje legitimnosti. Politične in ekonomske elite so se pri vprašanju legitimnosti svojih odločitev preprosto zanašale na prepričevanje javnosti, da je evropski projekt dobra zamisel. Dokler ljudje niso bili ozaveščeni, da jih odločitve na evropski ravni neposredno zadevajo, so bili odločitve elit pripravljene podpreti. (Obradovič 1996)⁴.

Trditev je morda ozka, a nakazuje na bistvo problema. Posplošeno gledano, do obdobja Maastrichtske pogodbe, s katero je bila ustanovljena EU in uvedene vsebine z močno politično konotacijo (npr. skupna evropska valuta, skupna zunanja in varnostna politika in seveda državljanstvo EU), si Unija večjih vprašanj o metodah razvoja evropske integracije ni zastavljala. Zdi se, da je bilo dotlej vprašanje legitimnosti zajeto in odgovorjeno v sami integracijski strategiji. Po t.i. »Monnetovi metodi« je

³ Evropski svet je z Laekensko deklaracijo (december 2001) sprožil proces nove institucionalne reforme EU. Eden od v deklaraciji zapisanih ciljev reforme je Unijo približati državljanom, jo narediti bolj demokratično in ji zagotoviti večjo legitimnost. (Laekenska deklaracija Prihodnost Evropske unije, december 2001, <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-02-27/o-konvenciji/laekenska-deklaracija/#02>, dostop marec 2003)

⁴ Obradovič citirana v Shaw (1997): Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership. Jean Monnet Working Papers [No. 6/97](#).

evropsko povezovanje grajeno z birokratskimi sredstvi in v dogovarjanju med elitami, klasične demokratične procedure parlamentarnih demokracij pa prihranjene za kasneje, bolj kot oblika potrjevanja že izvršenih dejstev. Na ta način je zagotovljen nadzor s strani držav članic (preko njihovih demokratično izvoljenih vlad), omogočeno napredovanje integracije, legitimnost pa črpana po eni strani iz legitimnosti, ki so jo imele demokratične vlade zagotovljeno v nacionalnih okvirjih, ter po drugi iz dobrih ekonomskih rezultatov evropskega projekta (Bellamy, Castiglione 2000). Na ta način je bil ustvarjen občutek, da bo EU sprejeta zaradi svoje praktične vrednosti – dokler je koristna, ni toliko pomembno, če je demokratična -, nenehno širjenje integracije na nova področja pa upravičeno s to isto funkcionalnostjo oziroma koristnostjo. Javnost v debate tako ni preveč vpletena; elita se naslanja na »permisivni konsenz«, dosežen zaradi dobrih funkcionalnih rezultatov integracije.

Obdobje začetka 1990-ih je v takšne razmere prineslo spremembe. Čas nastajanja Maastrichtske pogodbe, ki je postavila nove temelje Uniji, predvsem pa jo eksplicitno napolnila z vsebinami, ki daleč presegajo zgolj ekonomsko integracijo, se umešča v velike spremembe na mednarodnem prizorišču s padcem Berlinskega zidu. Novonastale mednarodne razmere so evropsko integracijo postavljale pred nove izzive in sprožale nova vprašanja o lastni umeščenosti. Obdobje nastajanja Maastrichtske pogodbe je prebudilo tako zagovornike kot nasprotnike evropske integracije, ki so začeli sprožati temeljna vprašanja o metodah in ciljih povezovanja. (Weiler 2002). S tem se je postopoma dvignila tudi ozaveščenost javnosti⁵, ki je pripeljala do nekakšnega konca samoumevnosti nenehnega širjenja integracije po »stari metodi«. Ozaveščenje, da odločitve, sprejete na nadnacionalni ravni, vse bolj vplivajo na življenje posameznika, je bilo prebujeno; večinsko glasovanje kot nadnacionalni element, naraščajoča avtonomnost nadnacionalnih institucij in vse bolj viden politični kontekst integracije so pod vprašaj postavljali nadnacionalne prakse. S širjenjem dejavnosti Unije na vse več področij je navidezno konsenzualno zadovoljstvo nad učinkovitostjo preprosto odpadlo – uspeh za nekoga je bil lahko poraz za drugega. Postavljeno v kontekst posameznika - EU je potrebovala temelj legitimnosti, ki bi ji

⁵ Javnomnenjske raziskave iz obdobja začetka 1990-ih kažejo, da se je v tem obdobju okrepila javna ozaveščenost o delovanju Evropske skupnosti. Delno je to zapažanje utemeljeno tudi z novonastalimi mednarodnimi razmerami. (Glej npr. Eurobarometer 33, 1990)

dala pravico, da s svojimi odločitvami nekatere zadovolji in druge razočara (Lord 2000).

2. Osnovno pojmovanje pomanjkanja demokratične legitimnosti

Izraz pomanjkanje demokratične legitimnosti je v Uniji skorajda klišejski. V svoji osnovni obliki se nanaša na naraščajoči občutek državljanov, da njihovo življenje oblikujejo politične sile – nacionalne in nadnacionalne -, ki niso pod zadostnim demokratičnim nadzorom, skratka da razvoj mehanizmov demokratičnega razvoja ne sledi tempu evropskih integracijskih procesov. Medtem ko odločitve na evropski ravni vse bolj zadevajo posameznika, ta nima orodja, s katerim bi te procese nadzoroval in bil vanje vključen. (Lebessis, Paterson 1999).

Problem zadeva sam institucionalni ustroj EU, ki osnovno pojmovanje demokratičnega procesa v kontekstih nacionalne države postavi na glavo oziroma poruši ravnotežje med izvršno in zakonodajno vejo oblasti držav članic (Weiler, Haltern and Mayer 1995). Osrednja značilnost demokratičnih procesov v državah članicah je, v sicer več odtenkih, da vlada kot izvršna veja oblasti za svoja dejanja formalno odgovarja parlamentu. Kadar se sprejema zakonodaja, jo mora odobriti/sprejeti parlament. Poleg te formalne moči parlamenti predstavljajo tudi osnovno vez med državljanom kot političnim subjektom in oblastjo ter tako tvorijo javni forum oziroma izhodiščni prostor za komunikacijo in razpravo, v kateri se določijo prioritete, na podlagi katerih je nato lahko presojana učinkovitost in upravičenost političnih odločitev. V EU pa v obliki Sveta Unije kot osrednji zakonodajni organ nastopajo vlade držav članic (ki odločitve sprejemajo za zaprtimi vrati), s čimer se ošibi vloga parlamentarnega nadzora. Zaradi sprejemanja odločitev z večinskim glasovanjem lahko, tudi če se prej posvetujejo z nacionalnimi parlamenti, vlade sebe in s tem državljanom svojih držav zavežejo k odločitvi ali podprejo razvoj neke skupne politike, ki bi ji potencialno domače javnosti, odražene (tudi) v obliki parlamenta, utegnile nasprotovati. Če se premaknemo iz nacionalnega okvirja na nadnacionalni, tudi tu ni zadoščenja po demokratičnem nadzoru. Funkciji demokratičnega nadzora in izhodiščnega komunikacijskega prostora je po opisanem pojmovanju pripisana Evropskemu parlamentu, ki pa je ne more zapolniti iz

objektivnih razlogov – te moči preprosto nima. Evropski parlament, kljub postopoma vse večjim pristojnostim soodločanja (sozakonodajalca), še zdaleč ne deluje kot zakonodajni organ v smislu nacionalnih parlamentov.

Opisana problematika demokratične (ne)legitimnosti je zelo poenostavljena, želi pa opozoriti na jedro problema: Unija se pri iskanju legitimnosti v nacionalnih okvirjih, ki jih obvladujejo parlamentarne demokracije, težko naslanja, saj je vloga nacionalnih parlamentov ošibljena, hkrati pa na nadnacionalni ravni institucionalna struktura ne ponuja alternative, ki bi ta primanjkljaj nadomestila. Moč veta kot elementa omogočanja legitimnosti, na katerega se lahko v klasičnih mednarodnih organizacijah naslonijo vlade, tu odpade zaradi večinskega glasovanja (Majone 2000). Unija je postavljena v paradoksalno situacijo, v kateri s svojimi temeljnimi dokumenti (pogodbe) vztraja pri demokraciji v državah članicah in si celo pridržuje pravico, da kaznuje tiste, ki se demokratičnih načel ne držijo, sama pa ima probleme z iskanjem elementa legitimnosti svojih dejanj (Harlow 1999). Če se vrnemo h koncu »permisivnega konsenza« oziroma k »arogantni zmoti glede tega, kaj je javnost pripravljena sprejeti; zmoti, ki se je v preteklosti že izkazala za neupravičeno«⁶, je torej manjkajoči element povezava med posameznikom, ki naj bi evropski projekt podprl (ali pač ne), ter med nadnacionalno ravno, ki brez te vezi vzbuja pomisleke glede demokratične legitimnosti.

3. Pogodbeni okvir

To neposredno vez med evropskimi institucijami in posameznikom, ki ga odločitve na nadnacionalni ravni vse bolj zadevajo, naj bi zagotovilo z Maastrichtsko pogodbo uvedeno državljanstvo EU. Kot npr. ugotavlja Evropska komisija v svojem Tretjem poročilu o državljanstvu EU (2001)⁷, je državljanstvo Unije *vir legitimnosti procesa evropske integracije skozi krepitev udeležbe državljanov v evropskih procesih ter temeljni dejavnik pri razvijanju občutka pripadnosti Evropski uniji in evropske identitete*. Podobno vlogo mu pripisuje Evropski parlament v svojem Prvem poročilu o

⁶ Glej opombo št. 1.

⁷ Third Report from the Commission on Citizenship of the Union. COM 2001/506

državljanstvu EU (PE 206.272)⁸ – *državljanstvo EU je treba razumeti kot korak naprej od zgolj ekonomske evropske integracije; državljani niso več le podrejeni pravilom EU, temveč del dinamičnega procesa evropske integracije in dejavnosti Unije, ki vse bolj vpliva na njihovo življenje.*

Koncept državljanstva je v Pogodbi⁹ pod naslovom II Državljanstvo Unije na kratko razložen v vsega skupaj šestih in razmeroma skopih členih. Prvi (člen 17) z Maastrichstko pogodbo formalno uvaja status državljanstva EU ter v nadgradnji z Amsterdamsko pogodbo dodaja, da državljanstvo EU nacionalnega ne zamenjuje, temveč dopolnjuje. Ta nadgradnja člena je nadalje podkrepljena v Deklaraciji št. 2 k Pogodbi, v kateri je potrjeno, da države članice državljanstvo podeljujejo skladno z nacionalno zakonodajo, skratka, da so vprašanja dodelitve državljanstva v rokah držav članic. Nadalje člen 17 državljanom EU podeljuje pravice, razložene v sledečih členih, ter jih nekoliko ohlapno zavezuje k izpolnjevanju dolžnosti, ki sicer niso nikjer natančno opredeljene. Naslednji členi (od 18 do 22) nato razložijo vsebino državljanstva EU. Najprej osnovno ekonomsko pravico, po kateri imajo državljani EU pravico do prostega gibanja in nastanitve v katerikoli državi članici (člen 18). Politični element državljanstva EU je uveden z določilom o volilnih pravicah (člen 19), po katerem imajo evropski državljani, ki bivajo v drugi državi članici, tam pravico do polne udeležbe, torej voliti in kandidirati, na lokalnih volitvah (voljenje in kandidatura) kot tudi pravico do polne udeležbe na volitvah v Evropski parlament. S členom 20 državljan EU pridobi pravico do konzularne zaščite v tretji državi s strani diplomatskega predstavništva katerekoli druge države članice EU, če tam njegova država nima predstavništva. S členom 21 je državljanu EU dana pravica do naslavljanja peticij na Evropski parlament ter na evropskega ombudsmana, vsak državljan ima tudi pravico da v svojem jeziku na katerokoli institucijo EU naslovi vprašanje in odgovor dobi v svojem jeziku. V zadnjem členu o državljanstvu Unije je Evropski komisiji naloženo, naj redno spremlja uveljavljanje določil o državljanstvu,

⁸ Navedeno v Della Sala Vince, Wiener Antje: Constitution Making and Citizenship Practice – Bridging the Democracy Gap? (1996)

⁹ Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal C 325 (24. december 2002). http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html (dostop marec 2003).

Svet EU pa pridobi pravico, da na predlog Evropske komisije in v posvetovanju z Evropskim parlamentom dopolni pravice državljanov EU.

4. Kaj so in česa pogodbeno določila niso prinesla

Navdušenju evropskih institucij nad uvedbo koncepta državljanstva EU klasična evropska šolska in pravniška literatura ni sledila¹⁰. Burne polemike o konceptu so se sicer na akademski ravni vnele, a kakšnega navdušenja tudi tam ni opaziti. Tako je videti, da je z izjemo peščice osveščenih, Unija za vse, ki so postali njeni državljani, še naprej ostala oddaljena tvorba. (Weiler 1998).

Državljanstvo EU v nekaj členih državljanom EU ponuja ekonomske pravice prostega gibanja in nastanitve kjerkoli v EU, ki so jim bile sicer zagotovljene že z določili o notranjem trgu. V smislu novitet so državljani EU vendarle pridobili nekaj malega političnih pravic, sicer omejenih, saj lahko v drugi državi članici, kjer imajo stalno bivališče, polno sodelujejo na lokalnih volitvah in volitvah v Evropski parlament, ne pa tudi, denimo, na nacionalnih volitvah. Ključ nad državljanstvom v rokah trdno držijo države članice, kar jim je zagotovljeno z določili, da so državljani EU državljani držav članic, da državljanstvo EU nacionalnega dopolnjuje in ne zamenjuje, ter podkrepljeno v deklaraciji št. 2, kjer je jasno zapisano, da vprašanje državljanstva ostaja strogo v rokah držav članic – v pravila pridobivanja državljanstva v posameznih članicah Unije evropska zakonodaja nikakor ne posega. S temi določili je bilo državljanstvo EU do določene mere oropano lastne vsebine, saj samostojno ne more obstajati; polno je vezano na državljanstvo države članice. Kot takšno je državljanom držav članic avtomatično dodeljeno in se ga ni moč odpovedati.

Pa vendar mora biti v smislu vprašanja, ali uvedba koncepta državljanstva EU uvaja možnost za neposredno vez med državljanom in institucijami, odgovor pritrdilen. Tanka vez je nastala s pridobljeno pravico naslavljanja peticij na evropske institucije. Prav tako v smislu neposredne naveze na evropski prostor oziroma na preskok od zgolj povezanosti z nacionalno sfero do umeščenosti v nadnacionalni prostor je lahko videna pravica, da se lahko državljan evropskih (in lokalnih) volitev

¹⁰ Avtorji kot npr. Moussis (1999), Nugent (1999), Dinan (1999) in Mathijsen (1999) v svojih splošnih ali pravnih delih, ki zajamejo razvoj evropske integracije in razlage evropskega prava, koncept nekako preskočijo, mu posvetijo bolj malo pozornosti, sploh pa bolj malo političnega pomena.

aktivno udeleži v katerikoli državi članici, kjer stalno biva. In z nadnacionalnim se koncept napolnjuje tudi kljub ultimativni suverenosti držav članic na področju državljanstva, torej absolutu, da je državljanstvo EU izključno vezano na državljanstvo držav članic, ki so edini »vratar« ko pride do vprašanja, kdo je državljan. Nad vsebino državljanstva Unije država članica namreč nima polne samostojne pristojnosti – pogodbeno določila lahko spreminja le v soglasju z ostalimi državami članicami (Chruch in Phinnemore 2002).

Trditi, da potenciala za razvoj nove kvalitete v evropski integraciji ni vnesla, bi bilo torej precej površno. Koncept lahko razumemo kot pogodbeno umestitev posameznika v evropski prostor – na eni strani je potrjena nesporna osnovna vez z državo, na drugi pa je v dopolnilo in ne negacijo prve nakazana povezava z nadnacionalno sfero. Kar z vidika proklamiranega cilja demokratizacije Unije oz. dodelitve aktivne vloge posamezniku, preko katerega naj bi bila zagotovljena demokratična legitimnost odločitev na nadnacionalni ravni, razočara, je dejstvo, da se na podlagi pogodbenih členov niso razvili mehanizmi, ki bi posamezniku resnično omogočili udeležbo v procesih na nadnacionalni ravni. Nikjer se ni razvil prirasel pravni red ali bila uveljavljena praksa, ki bi probleme demokratične legitimnosti nadalje odpravljala. Tako npr. Chruch in Phinnemore (2002) prideta do zaključka, da kakšnih praktičnih sprememb državljanstvo EU v delovanje Unije in njenih institucij ni prineslo, kot tudi ni videti, da bi uvedba državljanstva okrepila simpatije do EU s strani njenih prebivalcev. Na kar se najbrž lahko veže Weilerjeva (1998) pripomba, češ da je ravnanje z državljanstvom EU v pogodbenih določilih in posledično evropskih institucijah posmeha vredno; *resnost koncepta, ki je navsezadnje temeljni kamen razumevanja demokracije ter bistvena za samorazumevanje in legitimacijo Unije, je v grobem nesorazmerju s trivializacijo, ki ga je deležen.*

7. Prakse

Obdobje po uvedbi koncepta državljanstva EU je bilo na strani institucij EU zaznamovano predvsem s številnimi pobudami za boljše informiranje javnosti o Uniji, ki pa so po vsebini prevladujoče vezane na notranji trg in s tem ekonomske in potrošniške pravice državljanov (Shore 2002). Kar morda ni presenetljivo, saj je v EU ta

tržna dimenzija državljanstva – posamezniki, povezani v pravici do svobodnega gibanja po evropskem prostoru v funkciji delovanja enotnega trga brez meja - najbolj razvita (Shaw 1997). V smislu državljanstva kot političnega projekta izstopata dva podviga. Prvi - Listina EU o človekovih pravicah (Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000). Vrednost dokumenta, ki sicer pravno (še)¹¹ ni zavezujoč in kakšnih novih pravic državljanu EU ravno ne podeljuje, je v tem, da prvič na istem mestu v razumljivem jeziku katalogizira celoten obseg pravic, od ekonomskih, socialnih, političnih, ki jih v EU uživa državljan. Dokument, ki npr. po mnenju The European Policy Center (2001) *pravice posameznika postavlja v samo središče delovanja EU in s tem krepi koncept državljanstva EU in utrjuje legitimnost le-te. Preko Listine je odgovornost EU njenim državljanom okrepljena. Na podlagi Listine bo državljan EU lahko ukrepal v odnosu do institucij, zakonsko zavezujoč status dokumenta pa bi državljana opremil s sistemskim orodjem za naslavljanje zlorabe pooblastil v celotnem sklopu Unijinih dejavnosti.* In drugi – Bela knjiga o evropski upravi (European Governance: A White Paper, 2001), celovit reformni predlog Evropske komisije (kasneje nadgrajen s številnimi dodatnimi pobudami) za bolj odprto in razumljivo bruseljsko administracijo, ki v uvodu kot razlog za reformni predlog navaja, da *ljudje vse manj zaupajo institucijam ali zanje preprosto ne razvijejo nobenega interesa. Evropska unija je slabo razumljena, pogosto videna kot oddaljena in kot preveč vsiljiva hkrati...* ter v nadaljevanju razlaga, da bo le s podporo državljanov Unija lahko učinkovito zadovoljevala njihova pričakovanja in s tem zagotovila legitimnost svojim dejavnostim.

Povzetek nekaj dejavnosti EU v smislu državljanstva EU in s tem povezanim vprašanjem demokratične legitimnosti je podan za izkaz grobega kontrasta s podatki o tem, kaj se na drugi strani v praksi dogaja s stališča državljana posameznika torej za primerjavo s podatki, kako svoje državljanstvo dojema državljan EU. Sodeč po podatkih o koriščenju političnih pravic, denimo udeležbe na volitvah v Evropski parlament v državi stalnega bivališča, so rezultati milo rečeno porazni. Od petih milijonov upravičencev – državljanov držav članic, ki živijo v drugi državi članici – je na evropskih volitvah junija 1999 to pravico izkoristilo devet odstotkov ljudi, sicer več

¹¹ V EU so pobude, naj Listina postane pravno zavezujoča, vse močnejše.

kot še bolj poraznih okrog pet odstotkov na volitvah leta 1994¹². Podatek razkriva tudi majhno število Evropejcev, ki bi želeli izkoristiti pravico do prostega gibanja in naselitve kjerkoli v Uniji. Pet milijonov tistih, ki se dejansko preselijo v drugo državo članico, je zanemarljiv odstotek od sicer okrog 377 milijonov močne populacije celotne EU (Eurostat Yearbook, People in Europe 2002)¹³. Tudi siceršnje (stare) pravice¹⁴ do volitve evropskih poslancev ne izkorišča veliko ljudi – junija 1999 ni volilo 53 odstotkov volilnih upravičencev v EU¹⁵. Tam okrog števila 1000 na leto se je v minulem desetletju gibalo število peticij, naslovljenih na Evropski parlament¹⁶. Če bi EU črpala zadovoljstvo iz dejstva, da se sicer skromno število peticij, ki kažejo na slabo prepoznavnost institucij, vsako leto po malček povečuje, senco dvoma na takšno oceno vrže dejstvo, da je večina teh peticij neveljavnih, torej da državljani pritožbe ali vprašanja niso naslovili na pravi naslov. Podobno se dogaja evropskemu ombudsmanu. Število pritožb narašča, a jih je večina usmerjenih na napačen naslov – v letu 2002 je denimo ombudsman prejel 2.211 pritožb, takšnih, ki so bile veljavne in so torej šle v obravnavo, pa je bilo le 331¹⁷.

6. Nemoč aktivacije državljana?

Kot torej potrjuje praksa, kakšnih velikih premikov v aktivacije evropskega državljana, ki bi bolj ozaveščen o evropskem projektu aktivneje vstopil v evropski prostor, po uvedbi koncepta državljanstva EU ni bilo opaziti. Ali, ob močnejši kritični noti, uvedba državljanstva EU je šla mimo državljanov skorajda neopažena, jih pustila hladne, v nobenem primeru pa ni vzbudila množičnega entuzijazma (Shore 2000). Zdi se, da so problemi vsaj trije.

Prvič, demokratizacije ni moč izvesti izključno od zgoraj navzdol. Neuspešen prenos koncepta državljanstva EU v prakticanje državljanstva oz. v udeležbo

¹² Podatki navedeni v Third Report from the Commission on Citizenship of the Union. COM 2001/506.

¹³ Eurostat Yearbook 2002, People in Europe.. <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=yearbook02-EN&file=free.htm> (dostop marec 2003)

¹⁴ Neposredne volitve poslancev Evropskega parlamenta so bile uvedene leta 1979, pred tem pa so bili člani tedanje Evropske skupščine imenovani s strani nacionalnih parlamentov. (Bainbridge 1998)

¹⁵ STA: Potrjene napovedi o nizki volilni udeležbi na evropskih volitvah. (13. junij 1999)

¹⁶ Podatki navedeni v Third Report from the Commission on Citizenship of the Union. COM 2001/506.

¹⁷ The European Ombudsman Annual Report 2002. <http://www.europarl.eu.int/ombudsman/home/en/default.htm> (dostop marec 2003)

posameznika v evropskih procesih ovira sam pristop. Če se vrnemo k ugotovitvi, da uvedba državljanstva EU v praksi ni kaj prida spremenila in kakšnega aktivnega pristopa na strani državljanov ni spodbudila, je eden izmed razlogov problem, da je državljanstvo EU grajeno kot koncept, ki sam po sebi ni pozitivno izbran ali z udeležbo zadevnih posameznikov oblikovan, pač pa jim preprosto naložen. (Church in Phinnemore 2002). Državljan je že vnaprej postavljen v pasivno vlogo prejemnika pravic (in nikjer natančno opredeljenih evropskih državljanskih dolžnosti)¹⁸, v samo izbiro teh pravic in institucionalnih mehanizmov, ki bi mu omogočali prakticiranje na novo pridobljenega statusa državljan EU, pa ni vključen. Pri tem se ne zastavlja toliko vprašanje samega obsega pravic. Te so (ekonomske, socialne, človekove in omejene politične), do velike mere v razdrobljeni, razpršeni obliki, močno navzoče v pogodbah, sicer pa katalogizirane v Listini o temeljnih pravicah EU. A te posameznika postavljajo le v potrošniško držo prejemnika (Bellamy 2001). Skratka, aktivacija državljan na nadnacionalni ravni, če ta ostaja v vlogi pasivnega objekta integracijskega procesa (Bellamy 2001), ni verjetna.

Drugič, določila o državljanstvu zaobidejo vsakršno povezavo med samimi državljani. Pogodbena določila se posvečajo konceptu Unije kot območju brez meja za vse njene državljane, popolnoma pa izpustijo vidik odnosa med državljani EU, ki skupnost tvorijo (Shaw 1997). Skupnost državljanov EU je institucionalno spregledana; državljani so obravnavani kot nepovezani posamezniki. Čeprav na deklarativni ravni EU izraža upanje, da bo prav državljanstvo Unije oziroma prakticiranje možnosti, ki jih koncept odpira, okrepilo občutek pripadnosti Uniji oziroma krepilo evropsko identiteto ter s tem aktiviralo državljane kot del te skupnosti (ali pač njihovo podporo evropskemu projektu)¹⁹, poti za medsebojno povezovanje med državljani samimi ne nakazuje. Ta povezanost pa je nujna, saj zadeva jedro problema legitimnosti dejanj Unije – oziroma pravice, da EU nekatere zadovolji in

¹⁸ Church in Phinnemore (2002) v svoji pravniški razlagi koncepta državljanstva EU npr. ugotavljata, da je formulacija, ki državljanu daje pravice in ga zavezuje k nikjer natančno opredeljenim dolžnostim, v delu o dolžnostih videti kot nekakšen ritual, ker v tovrstnem izrazju pač skupaj sodijo pravice in dolžnosti. Skratka, avtorja dvomita, da gre za vsebinsko natančno merjeno določilo. Pripomba je sicer nekoliko cinična, sploh ob vse bolj razraščajoči evropski zakonodaji, ki so ji državljani držav članic podrejeni.

¹⁹ Glej npr. govor Romana Prodiya na ustanovnem zasedanju Konvencije o prihodnosti EU 28. februarja 2002. Speech/02/88,

druge razočara, a so njene odločitve kljub temu za celotno skupnost zavezujoče. Podrejanje skupni evropski zakonodaji s strani posameznika namreč zahteva, da se prilagodijo oziroma sprejmejo dejstvo žrtvovanja lastnih interesov za dobrobit »drugih Evropejcev« (Follesdal 2001a). S tem je državljan postavljen v položaj, ko se od njega pričakuje, da bo v duhu solidarnosti, ki je v okvirih nacionalne države navajen v odnosu do drugih sodržavljanov, deloval tudi na evropski ravni, ne da bi bili pri tem razviti mehanizmi, ki bi na tvorjenje takšne solidarnosti na nadnacionalni ravni napeljevali.

In tretjič, EU ni moč demokratizirati preprosto s preslikavo nacionalnega modela na nadnacionalno raven. Zdi se namreč, da je do določene mere nastalo pričakovanje, da bo državljan, ki je vajen prakticiranja demokracije v nacionalnih mejah, obnašanje povzel tudi na nadnacionalni ravni, da se bo nekako sam znašel v tem nastajajočem okolju. Moussis (1999) denimo ob ugotovitvah o slabem poznavanju Unije in prakticiranju danih pravic na strani državljanov obveznost informiranja naloži evropskim institucijam, državljana pa pokroviteljsko okara, da bi moral bolje poznati evropsko zakonodajo, ker »nevednost ni nekaj, na kar bi lahko bil ponosen«. V tej pripombi pa je izpuščeno dejstvo, da EU ni nacionalna država, temveč od držav odvisna struktura; zato naj bo tudi obravnavana kot takšna (Moravcsik 2000). Skratka, Unija ni država in je ne zamenjuje – nedvomno državo in njene funkcije spreminja, a je nikakor ne ukinja. In po tej analogiji državljanstva EU ni moč preprosto jemati kot državljanstvo države. *Zaradi svojega izvora ter z njim povezanih pravic in dolžnosti, je državljanstvo Unije sui generis (tako kot je sui generis EU sama, op. avt.) in tako ne more biti primerjano z državljanstvom držav članic. Gre za novo vrsto večplastnega državljanstva na različnih ravneh in kot tako državljanstvo Unije dopolnjuje evropsko državljanstvo ter ga ne zamenjuje.* (Evropska komisija v Tretjem poročilu o državljanstvu EU, 2001)²⁰ Avtomatična preslikave modela institucij in vedenja posameznika z nacionalne na nadnacionalno raven je potemtakem obsojen na neuspeh.

[http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/88\[0\]RAPID&lg=EN&displ ay](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/88[0]RAPID&lg=EN&displ ay). (dostop marec 2003)

²⁰ Third Report from the Commission on Citizenship of the Union. COM 2001/506

8. Od posameznika do javne sfere

Vsi zgoraj navedeni »problemi« navedejo na zaključek, da na nadnacionalni ravni kot osrednji manjkajoči člen za aktivacijo državljana kot aktivnega člana evropske skupnosti manjka osrednji prostor, ki bi služil za komunikacijsko stičišče in v tej funkciji aktivno povezal tako državljana z državljanom kot državljana z nadnacionalnimi institucijami. Državljana z državljanom s ciljem, da bi v evropskem prostoru v medsebojnem diskurzu iskala stične točke interesa in v procesu soočanja pogledov razvijala in oblikovala mnenja. Državljana z institucijami zato, da mu odpre pot, da aktiven diskurz vodi tudi s predstavniki institucij in tako potencialno vpliva na sprejemanje odločitev ter zato, da pridobi informacije, ki so nujne za sam diskurz. Skratka, spregledani člen je evropska javna sfera, prostor v katerem bi se v racionalnem dialogu (Habermas 1994) oblikovala mnenja o zadevah javnega interesa in kot takšna predstavljala podlago ter s tem legitimnost za sprejemanje političnih odločitev. Da je javna sfera, v kateri je zagotovljen dostop do informacij ter omogočena prosta debata kot sredstvo za opredeljevanje do vprašanj skupnega interesa, v demokraciji bistveni del legitimnosti političnih odločitev, izpostavljajo številni avtorji (npr. Habermas 1994, 2001, Shaw 1997, Follesdal 2001a, 2001b). Je pa vprašanje problematizirano, ko je koncept javne sfere prestavljen iz državnega okvirja na evropsko raven. Kot npr. opozarja Sharpf (1994)²¹, je operiranje z izrazom evropska javna sfera močno sporen, saj ni pravih evropskih medijev in pravih evropskih političnih strank, ki bi v procesu zagotovile oblikovanje evropskega javnega mnenja. Ali, kot opozarja in Schlesinger (1995)²², za oblikovanje evropskega javnega mnenja med državljanii EU, ki so tesno vpeti v okvirje svojih držav, ni potrebnega soglasja o skupnih vrednotah, ločujejo jih različni jeziki in raznolike nacionalne kulture.

Tovrstne kritike sicer spregledajo argument, da v mejah držav javne sfere niso homogene ter da javne sfere nikakor niso omejene zgolj in samo na državo. Javna sfera ni več prototipsko vezana na meje nacionalne države in tudi v mejah nacionalne države ne moremo govoriti o eni sami javni sferi; lahko pa govorimo o pojavnosti

²¹ Citiran v Eriksen in Fossum (ur.) Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation. (2000)

²² Citiran v Eriksen in Fossum (ur.) Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation. (2000)

mnogih oblik javnosti, od lokalnih, regionalnih, nacionalnih, mednarodnih... (Habermas 1994, Eriksen 2000, Schlessing in Kevin 2000). Sicer daleč od ideala, ki bi vsakemu posamezniku omogočal lahek prost dostop do vključenosti v relevantno debato, saj območje javne razprave močno obvladujejo razdrobljeni in konkurenčni si sektorski interesi, Habermas (1994) potencial vidi v nastajajočem omrežju medsebojno prekrivajočih se sfer. Tako gledano se do določene mere morda na evropski ravni že zarisuje kompleksna javna sfera, v kateri se prepletajo interesi različnih skupin in podskupin, v katerih posamezniki lahko prepoznavajo ali uveljavljajo svoje interese. V evropskem prostoru se namreč od poznih 1980-ih naprej široko aktivirajo različni akterji, ki skušajo vplivati na odločitve, sprejemane na nadnacionalni ravni. Pojav je bil sprva omejen na predstavnike različnih industrij, kasneje pa so se jim pridružile tudi različne civilnodružbene skupine od okoljevarstvenikov, ženskih skupin, sindikalistov, ki se povezujejo transnacionalno. (Laffan 1999) V Bruslju, kjer je osrednji sedež evropskih institucij, je danes zastopanih več kot 1500 različnih interesnih združenj, od tega številne nevladne, lokalne, regionalne, sindikalne.... naveze.²³ Gre za zametke, v katerih bi lahko videli »evro-civilizacijsko« proces, ki različne elemente že obstoječega diskurza povezuje v potencialno jasnejšo obliko nadnacionalne evropske javne sfere (Schlesinger, Kevin 2000). Nastajanje le-te krepijo vse večji pritiski po iskanju skupnih odgovorov na vprašanja, za katera na nacionalni ravni ni lahkih rešitev, kot generacijski faktor pa se zarisuje nastajajoča skupna evropska politična kultura, ki temelji na zgodovinskih in nastajajočih skupnih izkušnjah kot temelju za skupno identiteto (Habermas 2001).

10. Kako naprej?

Brez odpiranja poti, ki bodo evropskemu državljanu dale možnost vključevanja v sooblikovanje evropskega prostora in s tem okrepile razumevanje evropskih procesov, aktivacija državljanstva EU v smislu osnovne funkcije kot elementa, iz katerega naj EU črpa legitimnost, ne bo mogoča. Če EU za svoje državljane ne bo naredila več prostora, je kot politični podvig obsojena na neuspeh. Kot takšna ne bo zadovoljila osnovnim demokratičnim standardom, nujnim za legitimacijo institucij v

²³ Podatki vzeti iz: SBRA: Lobbying for Successful Participation in European Programmes. (2002)

očeh njenih državljanov. (Harlow 1999) Vse institucionalne spremembe, ki bodo od zgoraj navzdol kot izvršeno dejstvo postavljene pred državljana, potencialnega cilja večje vključenosti državljana ne bodo dosegle. V tem kontekstu so tu predložene štiri zamisli o institucionalnih ukrepih, ki bi potencialno lahko prispevali k aktivaciji državljanstva EU. Prvič, državljanu naj bo odprta možnost za vključitev v institucionalne debate. Drugič, osrednje zakonodajno telo EU, Svet EU, naj se bolj odpre javnosti. Tretjič, nacionalni parlamenti kot danes osrednji potencialni katalizatorji javne razprave in s tem vključevanja posameznika v procese odločanja, naj se bolj vključijo v procese na evropski ravni. In četrtič, v razmislek je ponujena možnost potrjevanja institucionalnih sprememb na referendumih v vseh državah članicah²⁴.

10.1 Redna javna institucionalna debata

Če naj EU išče legitimnost v evropskemu državljanu, od katerega pričakuje zadostno angažiranje s ciljem, da bi evropske projekte podprl, mu mora dati prostor v razpravi, kakšna naj Unija bo, torej možnost, da evropski projekt sousmerja. Državljana je treba vključiti v proces izgradnje institucij, če se od njega pričakuje, da se bo tem institucijam podrejal. (Della Sala, Wiener 1996). Led je bil v tem smislu prebit s Konvencijo o prihodnosti EU, ki od 28. februarja 2002 (ustanovno zasedanje) pripravlja predlog za nadaljnjo institucionalno reformo EU²⁵. Gre za telo, v katerem so predstavljane vlade držav sedanjih in prihodnjih članic²⁶, parlamenti teh držav ter institucije EU. Vrednost tega načina v smislu odprtosti in vključenosti državljanov izhajata iz vsaj dveh dejstev. Prvič, EU tokrat reforme ne pripravlja za zaprtimi vrati. Razprave in obravnavani dokumenti so javni. Kar je velik odmik od prejšnjih praks, ko

²⁴ Poglavlje do velike mere temelji na sklopu pogovorov, za potrebe raziskave opravljenih z različnimi predstavniki evropskih institucij in predstavniki državnih delegacij, ki delujejo v sklopu Konvencije o prihodnosti EU ali se ukvarjajo z institucionalnimi vprašanji EU. Pogovori so bili opravljeni decembra 2002 in januarja 2003. Poglavlje temelji tudi na številnih sprotih predlogih in prispevkih, ki nastajajo ob delu Konvencije o prihodnosti EU. Za celovit pregled nad predlogi, ki o reformi EU nastajajo ob delu Konvencije glej <http://european-convention.eu.int/>. (dostop marec 2003)

²⁵ Konvencija je bila ustanovljena na podlagi Laekenske deklaracije, ki jo je Evropski svet sprejel decembra 2001. <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-02-27/o-konvenciji/laekenska-deklaracija/> (dostop marec 2003)

so se reforme vedno pripravljale izključno v okvirih za javnost zaprtih medvladnih konferenc, ki so s končnim izdelkom državljanke zgolj postavile pred izvršeno dejstvo²⁷. Zasedanja Konvencije v nasprotju z medvladnimi pogajanjem potekajo pod nadzorom civilne družbe, akademskih krogov in medijev, kar posledično sproža javne razprave in predstavnike v tem telesu postavlja pod nadzor javnosti, tako na evropski ravni, kot v državnih krogih. (Hoffmann 2001). V tem kontekstu so bili na evropski in nacionalni ravni organizirani forumi kot kanali za strukturiran dialog s civilno družbo²⁸.

Polno vrednosti metode sicer še ni moč polno oceniti. Oceniti jo bo moč predvsem po tem, do katere mere bodo predlogom Konvencije sledile vlade, ki bodo sicer o institucionalni reformi, tokrat s predlogom, oblikovanem na odprt način, odločale po stari metodi. Izoblikovalo se je sicer neko splošno mnenje, da se bodo vlade odločitvam Konvencije težko izognile, saj bodo njeni predlogi zaradi legitimnosti, ki naj bi jo pridobili v javni razpravi, nekako moralno zavezujoči (pogovor). V danem trenutku pa lahko vendarle ocenimo, da prav z odprtostjo metoda ponuja odgovor na pomanjkanje vključenosti državljanov v procese oblikovanja mnenj in s tem vplivanja na odločitve na evropski ravni. Zato je smiselno, da Unija tudi za prihodnje institucionalne reforme ohrani obliko konvencije – odprtega foruma, v katerem bodo izvoljeni predstavniki javno razpravljali in bili podvrženi tako izmenjavi mnenj z državljanom kot javnemu nadzoru. Pri čemer bi bilo morda smiselno storiti še korak naprej in metodo konvencije opredeliti kot obliko, preko katere bi v Uniji na odprt in javen način ter v izmenjavi mnenj z javnostjo v rednih časovnih presledkih presodili uspešnost za nazaj in opredelili strateške cilje razvoja za naprej²⁹.

²⁶ V Konvenciji so zastopane vse sedanje članice EU in trinajst držav, ki kandidira za članstvo v EU. Slednje v smislu odločanja nimajo enakopravnega položaja, ker po danih pravilih morebitnega konsenza med sedanjimi članicami in predstavniki evropskih institucij ne morejo blokirati. So pa enakopravno vključene v vse debate.

²⁷ Praks, ki so se izkazale za drago šolo v primeru dveh na ta način nastalih pogodb – Maastrichtske, ki so jo leta 1992 v prvo na referendumu zavrnili Danci, in Pogodbe iz Nice, ki so jo na referendumu leta 2000 v prvo zavrnili Irci.

²⁸ Vzporedno s Konvencijo je bil na evropski ravni oblikovan Forum civilne družbe, ki je predstavlja mrežo nevladnih organizacij, organiziranih na evropski ravni. Te so redno obveščane o delu Konvencije in imajo načeloma dostop do vključitve v debato oziroma v predstavitev svojih stališč. (glej <http://european-convention.eu.int/forum.asp?lang=EN>, dostop marec 2003). Po sodelujočih državah so organizirani primerljivi nacionalni forumi.

²⁹ V okviru mednarodnega projekta, debatnega maratona o prihodnosti Evrope, Newropeans Democracy Marathon, je bila predlagana vzpostavitev rednega ocenjevalnega procesa evropskega institucionalnega sistema.

10.2 Več odprtosti v delovanju Sveta EU

Svet EU je in verjetno bo, saj Unija ostaja primarno zveza držav, osrednje zakonodajno telo Unije. Glavni zakonodajalec pa v EU deluje za zaprtimi vrati, stran od oči javnosti. Kar povzroča vsaj dva negativna stranka učinka. Prvič, v kontrastu s praksami v nacionalnih demokracijah, državljani ne morejo spremljati debat, v katerih so presojeni argumenti za (ali proti) zakonom, ki so jim po potrditvi podrejeni. Na ta način so oropani osnovnih informacij (razlogov za ali proti), s katerimi bi se sami lahko vključili v to isto presojanje smiselnosti ali nesmiselnosti odločitev v evropskem kontekstu. In drugič, na ta način ostanejo odločitve, ki so sprejemane po nadnacionalnih institucionalnih mehanizmih, zavite v nacionalni kontekst. Sprejete odločitve namreč po ministrskih zasedanjih razlagajo ministri držav članic, ki se na ta način obračajo v glavnem domačim javnostim – javnostim, omejenim z mejami države - ter tematike vključujejo v nacionalne kontekste. Pri tem se lahko od potencialno nepriljubljenih ukrepov distancirajo ter jih, neupravičeno, saj pri sprejemanju odločitev polno sodelujejo, od njih oddaljijo, kar vzbuja klasičen občutek, da je »za vse kriv Bruselj« (pogovor). Zaprtost osrednje institucije za javnost torej ovira evropeizacijo javne debate na vseh ravneh in državljana dodatno oddalji od razumevanja procesov, ki ga neposredno zadevajo.

Pobude za večjo odprtost Sveta EU javnosti niso nove, okrepile pa so se v obdobju Maastrichtske pogodbe, ko je postajalo jasno, da okrog 40 let stara metoda skrivnostnosti ne odgovarja prebujeni javnosti (Gargarella 2000). Kaj več sicer v tej smeri ni bilo narejeno. Res so bile uvedene občasne javne ministrske debate, ki pa jih v glavnem zaznamujejo splošne orientacijske razprave. Osrednja dejanja odločanja – razprave pred odločanjem in odločanje samo – ostajajo za zaprtimi vrati. Med argumenti, zakaj je temu tako, izstopata predvsem dva. Prvič, da vlade tudi sicer ne zasedajo v javnosti. In drugič, da gre v bistvu za pogajanja med vladami, ki tudi tradicionalno niso odprta³⁰. (pogovor) A argumenti v smislu legitimnosti na ta način

Vsaki 10 let bi v obliki konvencije, sestavljene iz izvoljenih predstavnikov, ocenili stanje v evropski integraciji in preučili morebitne potrebne institucionalne spremembe. (glej www.newropeans.org, dostop februar 2003)

³⁰ Omeniti je treba dejstvo, da države članice v bistvu redko proceduralno glasujejo, temveč so tudi pri odločitvah, kjer soglasje ni nujno, nagnjene k iskanju konsenza. Takšna praksa pa neizogibno pripelje do pogajanj, v katerih se trguje s podporo. (pogovor)

sprejemanih odločitev ne zdržijo. Res je, da gre v Svetu EU za vladne predstavnike, a Svet v institucionalni strukturi ne deluje kot vlada, pač pa kot osrednje zakonodajno telo. Zato se zdi, da bi bila pravica državljana, da ve, o čem sploh teče debata in da ve, o čem njegovi predstavniki razpravljajo in v njegovem imenu odločajo, razumna. Do določene mere je moč popustiti argumentu, da gre za pogajanja med vladaми, kar pa polno vzdrži le, kadar so odločitve sprejemane s soglasjem. Zato bi bil razumen premik v smislu odpiranja Sveta EU za javnost, sploh kadar razpravlja o zakonodaji, ki jo potrjuje z večinskim glasovanjem.

10.3 Večja vloga nacionalnih parlamentov

Parlamenti so osrednje demokratične institucije v nacionalnih okvirjih. Sestavljajo jih neposredno izvoljeni člani, so zakonodajna telesa in osrednji nadzorniki izvršne veje oblasti. Kot takšni tvorijo osrednjo vez med posameznikom in oblastjo ter odigrajo ključno vlogo pri javni debati. Problem se pojavi, ker v smislu evropeizacije, to je širjenja evropskih politik na vse več področij, nacionalni parlamenti danemu tempu povečini ne sledijo (Blichner 2000).

Problem ima dva vidika. Prvič, večina nacionalnih parlamentov nima odločilne vplivne moči na vlade, ko te zavzemajo stališča in odločitve v Svetu EU³¹. In drugič, nacionalni parlamenti tudi na evropski ravni nimajo odločilne moči³². V posnetku nacionalne ravni na evropski ravni deluje Evropski parlament, ki pa nima funkcije nacionalnih parlamentov. Evropski parlament res sestavljajo neposredno izvoljeni člani, a institucija nima enakih pooblastil. V zakonodajni vlogi, kjer postopoma sicer pridobiva na pooblastilih, zaostaja za osrednjim zakonodajnim telesom, Svetom EU³³. Še bolj pa za nacionalnimi parlamenti zaostaja, ko pride do vprašanja vezi med državljanom in oblastjo; Evropski parlament le počasi pridobiva funkcijo katalizatorja prave evropske javne razprave (pogovor). Vez, ki jo ima državljan z nacionalnim

³¹ Velika izjema je tu Danska, kjer je vlada mora iskati mandat za zavzemanje stališč v Svetu EU v močnem parlamentarnem odboru za evropske zadeve. Povečini pa so v državah članicah parlamenti v šibkejši poziciji v smislu nadzora oziroma usmerjanja vlad pri odločanju na evropski ravni. (Blichner 2000)

³² Na nadnacionalni ravni nacionalne parlamente povezuje Konferenca parlamentarnih teles za evropske zadeve COSAC. Ustanovljeno je bilo leta 1989, pogodbeni status telesa, ki ima možnost sicer za nikogar zavezujoče vključitve v evropske procese, pa je pridobil z Amsterdamsko pogodbo (uveljavljena leta 1997). (Bainbridge 1998 in <http://www.cosac.org>, dostop marec 2003)

parlamentom je tako tesnejša kot vez s katerokoli institucijo na evropski ravni. Zato se debate o večji vlogi nacionalnih parlamentov v evropskih procesih trdno umeščajo v iskanje odgovorov na zagotavljanje legitimnosti dejanj Unije. (Blichner 2000).

Predlogov, ki zajemajo večjo vlogo nacionalnih parlamentov na evropski ravni je veliko in od teh se jih mnogo nagiba nekako k iskanju vloge nacionalnih parlamentov v smislu nadzornikov nadnacionalnih institucij³⁴. Glede na to, da je osrednja funkcija nacionalnih parlamentov pravzaprav nadzor nad nacionalnimi vladami, se tovrstni predlogi ne zdijo smiselni. Poleg tega bi nacionalni parlamenti tu zašli na področje tekmovanja z Evropskim parlamentom, kar je nesmiselno (pogovor). Bolj razumno bi bilo razmisliti v smeri krepitev navez med nacionalnimi in Evropskim parlamentom. Prvih v vlogi odraza državnih javnih sfer in drugega v vlogi odraza zametkov potencialne evropske javne sfere. Evropski parlament bi s tem pridobil vnos idej iz nacionalnih ravni, nacionalni parlamenti pa močnejše znanje o odvijanju na evropski ravni, kar bi jim koristilo v smislu funkcije nadzora nad nacionalnimi vladami in spodbujanja debate o relevantnih zadevah v nacionalnih okvirjih (pogovor). V ta kontekst bi se lahko umestili tudi predlog za nadgraditev sedanjega telesa, ki združuje nacionalne poslance COSAC, v medparlamentarno telo evropskih dimenzij, skratka v nadgraditev sedanje funkcije povezovanja nacionalnih poslancev v povezovanje teh z evropskimi poslanci³⁵. Takšno posvetovalno telo, ki bi v svoji sestavi odrazilo prepletanje nacionalnih in nadnacionalnih sfer, bi bilo lahko ključno v smislu zgornjega predloga za ohranitev odprte in javne oblike pripravljanja institucionalnih sprememb, rednega javnega ocenjevanja učinkovitosti Unije ter presojanja osrednjih strateških usmeritev razvoja evropske integracije.

10.4 Institucionalna vprašanja na referendum?

³³ Evropski parlament postopoma pridobiva večje pristojnosti v zakonodajnem procesu. Z vsako reformo pridobi več področjih, na katerih izvaja vlogo so-zakonodajalca oziroma soodloča o zakonodaji, ki jo sprejema Svet EU.

³⁴ Za skupek predlogov, ki o reformi EU nastajajo ob delu Konvencije glej <http://european-convention.eu.int/>. (dostop marec 2003)

³⁵ O zamisli razpravlja tudi Konvencija. Oblikovala so se različna mnenja, ki kažejo predvsem na strinjanje, da bi bilo smiselno evropske in nacionalne poslance povezati. Oblikuje pa se močno nasprotovanje vsakršnim novim institucijam, ki bi evropsko institucionalno arhitekturo še bolj zapletli. (Agence Europe: Majority of Convention Members Remain Opposed to Creation of a Congress, 29. oktobra 2002)

Referendumi imajo na evropski ravni slab sloves. Kriza z Maastrichtsko pogodbo, ki so jo na referendumu zavrnilo Franci, in kriza s Pogodbo iz Nice, ki so jo zavrnilo Irski, sta dva primera, tretji pa nikoli izvršeni referendumi o uvajanju skupne evropske valute³⁶, s katerimi so si EU in države članice nakopale hudo kritiko, da brez podpore in razumevanja javnosti uvajajo projekte z neposrednimi vplivi na vsakega prebivalca evropskega prostora (glej npr. Shore 2000). Večna dilema je razkorak med učinkovitostjo in legitimnostjo. Če bi bili osrednji evropski projekti prepuščeni volji ljudi, ki zanje ne kažejo velikega interesa ali podpore, potem se pojavi tveganje, da ne bi bili izpeljani, po drugi strani pa je pristop nedemokratičen, saj gre za procese, uvedene brez jasne podpore ljudi, ki jih te odločitve neposredno zadevajo (pogovor). V te kontekste se umeščajo argumenti ob okrepljenih pozivih, predvsem s strani civilne družbe, naj ustavno pogodbo, ki naj bi bila pripravljena v 2003 ali 2004, na referendumu presodijo vsi državljani EU³⁷. Tudi v teh pobudah se argumenti krešejo po omenjenih linijah. Zagovorniki vztrajajo, da bo nova institucionalna postavitve EU legitimna le, če jo bodo podprli tudi državljani, kar bo najbolje preverjeno na referendumih. Po drugi strani pa, kot je npr. dejal nek parlamentarni predstavnik v konvenciji, »teh vprašanj ni smiselno zastavljati ljudem, ker ne bi razumeli in bi utegnili zavrniti dobro stvar« (pogovor). Če razmislimo o vprašanju legitimnosti, bi bila izvedba referendumov o institucionalnem ustroju EU, torej o pravilih, ki opredeljujejo odnose znotraj evropske skupnosti in tako neposredno zadevajo vsakega posameznika, razumna. Hkrati pa tvegana. Referendum je lahko kvaliteten le, če so tisti, ki odločajo, kvalitetno informirani, torej če vedo, o čem odločajo. Kar se navezuje in umešča v zgornje predloge, ki težijo k zagotavljanju odprte razprave kot instrumenta za vključevanje evropskega državljanov v procese določanja na nadnacionalni ravni. Referendum bi bil glavni test uspešnosti metode.

³⁶ Referenduma o uvedbi evra ni izvedla nobena država članica, ki se je k uvedbi skupne evropske valute zavezala z Maastrichtsko pogodbo. Franci, ki s Pogodbo k uvedbi evra niso bili zavezani, ker so jo v prvo na referendumu zavrnilo in jo nato sprejeli šele po določenih odstopih od nje, vključno z odstopom od zaveze o uvedbi evra, so leta 2000 izvedli referendum, na katerem je bila skupna evropska valuta zavrnjena.

³⁷ Razpis hkratnih referendumov v vseh državah članicah EU o ustavni pogodbi je predlagal Stalni forum civilne družbe, nadnacionalni evropski forum civilne družbe, ki deluje vzporedno in vodi dialog s Konvencijo o prihodnosti EU. (Agence Europe: *Permanent Forum Proposes Referendum on Treaty in Autumn 2003*, 28. novembra 2002)

11. Sklep

Ne biti udeležen v javno odločanje, je nekako moralno žaljivo. (Siedentop 2001)

V tem kontekstu je skušala raziskava poiskati umeščenost koncepta evropskega državljanstva EU v tisti osrednji funkciji, ki mu je bila z uvedbo pripisana – zagotoviti vir legitimnosti za sprejemanje odločitev na evropski ravni.

Uvedba državljanstva EU je državljana pravno formalno umestila v evropski prostor in v konceptu potrdila zgradbo EU kot zvezo držav po eni in razvijajočo se nadnacionalno strukturo po drugi strani. Državljan je državljan članic EU in je v evropski prostor umeščen v dopolnilo k svoji nacionalni vlogi. Dejavnost države se dopolnjuje z vsebino članstva v EU, vzporedno se po pogodbeni formulaciji tudi državljanstvo dopolnjuje z evropskimi vsebinami. Pravno formalno postavljen v evropski prostor bi po tej formuli državljan moral slediti zavzetosti držav članic v predstavniški obliki svojih vlad, ki z odločilno besedo oblikujejo evropski prostor. A praksa teoriji ni sledila in desetletje po uvedbi koncepta in treh velikih referendumskih porazih³⁸ se Unija še naprej ukvarja z enakim vprašanjem – kako zagotoviti, da bo državljan evropski projekt podprl oziroma bodo na vse več področij razširjene in poglobljene evropske dejavnosti s stališča posameznika legitimne. Zdi se, da je osrednji problem v tem, da se rešitve iščejo od zgoraj navzdol. Od »zgoraj« državljan 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 (dobra in slaba), v vlogo pasivnega prejemnika/potrošnika dobrin, ki jih sam ne izbere in na katere v funkciji državljana ne vpliva.

Evropska integracija je bila desetletja grajena bolj kot stvar elit in je svoj obstoj, delovanje in širjenje dejavnosti opravičevala z (predvsem ekonomsko) učinkovitostjo. Metoda, po kateri je posameznik postavljen pred izvršena dejstva, ki jih zaradi učinkovitosti sprejema, očitno ne deluje več. Intenzivnejša evropska integracija pomeni tudi večji neposreden vpliv na življenje posameznika in s tem večjo možnost, da bo za nekoga učinkovita, za drugega ne. Kar neizogibno postavlja vprašanja zakaj

³⁸Na Danskem so leta 1992 volilci zavrnil Maastrichtsko pogodbo, s katero je bilo, ironično, uvedeno državljanstvo EU, prav tako na Danskem so leta 2000 na referendumu zavrnilo uvedbo evra, Irci so leta 2001 na referendumu zavrnilo Pogodbo iz Nice (uveljavljena leta 2003).

in v imenu koga so odločitve sprejemane. Odpiranje poti, po katerih bo imel državljan možnost vključevanja v evropski projekt ne le na strani prejemnika, ampak tudi v vlogi sooblikovalca prostora, v katerem živi, je zato ključna. Na kar navajajo tudi pogoste argumentacije, češ da gre na strani državljanov predvsem za nerazumevanje nadnacionalnih procesov. Poti za odpiranje prostora, ki bi služil kot zasnova za vključevanje posameznika v razpravo o zadevah, ki ga neposredno zadevajo, se ne zdijo izčrpane. Nacionalne arene vzporedno z razvojem integracije že zdavnaj niso več edine, ki bi posamezniku nudile prostor za uveljavljanje. V evropskem prostoru se v transnacionalnih skupinah združujejo mnoge interesne skupine iz civilne sfere, ki v zasnovi morda nakazujejo na zametke evropske javne sfere. Institucionalni premiki znotraj EU bi morali temu slediti in odpreti kanale za komunikacije. Le na ta način se lahko z velikimi besedami a z majhnimi rezultati uvedeno državljanstvo EU napolni z vsebino in upraviči svoj obstoj v pogodbah. V nasprotnem primeru bo to le še ena pomenoslovna zmeda v razvoju evropske integracije³⁹

³⁹Tako kot npr. v primeru skupne kmetijske politike EU in skupne zunanje in varnostne politike, ki ju združuje izraz »skupen« le po izrazu samem, ne pa tudi po pomenu. Izraz »skupen« v primeru kmetijske politike se nanaša na enotno politiko skupnosti, ne pa tudi izraz »skupen« pri zunanji in varnostni politiki. Kot pravijo v evropskih krogih, »nesrečen izbor besed«. (ustni vir)

VIRI:

Agence Europe (2002). *Majority of Convention Members Remain Opposed to Creation of a Congress*. Agence Europe, 29. oktobra 2002.

Agence Europe (2002). *Permanent Forum Proposes Referendum on Treaty in Autumn 2003* (28. novembra 2002)

Bainbridge Timothy (1998). *The Penguin Companion to European Union*. London: Penguin Books Ltd.

Bellamy Richard (2001). *The Right to Have Rights: Citizenship Practice and the Political Constitution of the European Union*. Working Paper 25/01. V Bellamy in Warleigh ur., *Citizenship and Governance in the European Union*. London: Pinter/Continuum.

Bellamy Richard, Castiglione Dario (2000). *The Uses of Democracy: Reflections on the European Democratic Deficit*. V Eriksen in Fossum ur., *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation*. London: Routledge.

Bellamy Richard in Warleigh ur. (2001). *Citizenship and Governance in the European Union*. London: Pinter/Continuum.

Blichner Chr. Lars (2000). *The Anonymous Hand of Public Reason: Interparliamentary Discourse and the Quest for Legitimacy*. Eriksen, Fossum (ur.) *Democracy in The European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.

Charter of Fundamental Rights of the European Union (2001). Council of the EU, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Church H. Clive in Phinnemore David (2002). *The Penguin Guide to the European Treaties: From Rome to Maastricht, Amsterdam and Beyond*. London: Penguin Books.

Closa Carlos (1992). *The concept of citizenship in the Treaty on European Union*, *Common Market Law Review* 29.

Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal C 325 (24. december 2002). http://europa.eu.int/eur-lex/en/search/search_treaties.html (dostop marec 2003).

Cram, Dinan, Nugent, ur. (1999). *Developments in the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.

Della Sala Vince, Wiener Antje (1996). *Constitution Making and Citizenship Practice – Bridging the Democracy Gap?* Sussex European Institute Working Paper No.18. University of Sussex.

Dinan Desmond (1999) *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration*. Boulder: Lyanne Rienner Publishers, Inc.

Eriksen O. Erik (2000). *Deliberative Supranationalism in the EU*. V Eriksen, Fossum (ur.) *Democracy in The European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.

Eriksen O. Erik, Fossum E. John (ur.) (2000). *Democracy in The European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge

Eurobarometer 33 (1990). IP/90/544. Bruselj: Evropska komisija.

European Commission (2001). Third Report from the Commission on Citizenship of the Union. COM 2001/506

Eurostat Yearbook 2002, People in Europe.
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=yearbook02-EN&file=free.htm> (dostop marec 2003)

European Governance: A White Paper. (2001) Evropska komisija. COM 201/428.

Follesdal Andreas (2001a). *Union Citizenship: Unpacking the Beast of Burden*. Law and Philosophy 20.

Follesdal Andreas (2001). *Citizenship: European and Global*. ARENA Working Papers WP 01/22 <http://www.arena.uio.no/publications/> (dostop december 2002)

Fossum E. John in Eriksen O. Erik (2001) *Democracy Through Strong Publics in the European Union* Arena Working Papers WP 01/16

Gargarella Roberto (2000). *Demanding Public Deliberation: The Council of Ministers – Some Lessons From the Anglo-American History*. V Eriksen, Fossum (ur.) *Democracy in The European Union: Integration Through Deliberation?* London: Routledge.

Habermas Joergen (1994). *Citizenship and National Identity*. V Van Steenbergem ur., *The Condition of Citizenship*. London: Sage

Habermas Joergen (2001). *So, Why Does Europe Need A Constitution?* Policy Papers on Constitutional Reform of the EU. Firenze: Robert Schumann Centre, European University Institute.

Harlow Carol (1999). *Citizen Access to Political Power in the European Union*. Working paper RSC No 99/2. Firenze: European University Institute.

Hoffmann Lars (2002). *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention Model*. Jean Monnet Working Paper 11/02 New York: NYU School of Law.

Laekenska deklaracija Prihodnost Evropske unije (Evropski svet, december 2001)
<http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-02-27/o-konvenciji/laekenska-deklaracija/> (dostop januar marec 2003)

- Laffan Brigid (1999). *Democracy and the European Union*. v Cram., Dinan, Nugent, ur. *Developments in the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Lebessis Notis, Paterson John (1999). *A accroître l'efficacité et la Légitimité de la Gouvernance de l'Union Européenne: Un Agenda de Réformes Pour la Commission*. Bruselj: Evropska komisija.
- Lord Christopher (2000). *Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions Become Practical Policy Problems*. Policy Paper 03/00. Leeds: University of Leeds.
- Majone Giandomenico (2000). *Democracy and Constitutionalism in the European Union*. ECSA Review 13:2.
- Mathijsen P.S.R.F. (1995). *A Guide to European Union Law*. London: Sweet&Maxwell.
- Moravcsik Andrew (2000). *Democracy and Constitutionalism in the European Union*. ECSA Review 13:2.
- Moussis Nicholas (1999). *Access to European Union: Law, Economics, Policies*. Bruselj: European Study Service.
- Nugent Neill (1999). *The Government and Politics of the European Union*. London: The Macmillan Press Ltd.
- Prodi Romano (2002). Speech/02/88.
http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/02/88|0|RA|PID&lg=EN&display. (dostop marec 2003)
- SBRA (2002). *Presentation: Lobbying for Successful Participation in European Programmes*. (Slovenian Business and Research Association, Bruselj)
- Shaw Josephine (1997). *Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?* Jean Monnet Working Papers [No. 6/97](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers97.html), <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers97.html> (dostop januar 2003)
- Schmitter C. Philippe (2000) *Democracy and Constitutionalism in the European Union*. ECSA Review 13:2.
- Schlesinger Philip, Kevin Deirdre (2002). *Can the European Union Become a Sphere of Publics?* V Eriksen in Fossum ur. *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation*. London: Routledge.
- Shore Chris (2000). *Building Europe; The Cultural Politics of European Integration*. London: Routledge.
- Siedentop Larry (2001). *Democracy in Europe*. London: Penguin Books.
- STA (1999). *Potrjene napovedi o nizki volilni udeležbi na evropskih volitvah*. (13. junija 1999)

Steenbergen (1994). *The Condition of Citizenship*. London: Sage.

The European Ombudsman Annual Report 2002.

<http://www.europarl.eu.int/ombudsman/home/en/default.htm> (dostop marec 2003)

The European Policy Center (2001). *The Charter of Fundamental Rights: A preliminary Assessment*. Bruselj: The European Policy Center.

The European Policy Center (2003). *What Democratic Future for Europe*. Bruselj: The European Policy Center.

Weiler J.H.H. (2002). Ustava Evrope: Ali nova oblačila imajo cesarja in druge razprave o evropski integraciji. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Weiler J.H.H. (1998). *To be a European Citizen – Eros and Civilization*.

Working Paper Series in European Studies, Special Edition. Madison University of Wisconsin International Institute.

Weiler J.H.H., Haltern Ulrich, Mayer Franz (1995). *European Democracy and Its Critique – Five Uneasy Pieces*. Firenze: European University Institute.

POVZETEK:

Evropska unija je z Maastrichtsko pogodbo uvedla državljanstvo EU in v njem iskala vir legitimnosti. Potreba po krepitvi podpore evropskemu projektu s strani državljanov se je večala vzporedno s širjenjem dejavnosti in pristojnosti EU, ki dvigajo ozaveščenje, da odločitve na evropski ravni vse bolj vplivajo na življenje posameznika. Od državljana oddaljeni procesi, drugačni od ustaljenih demokratičnih praks v nacionalnih okvirjih, so sprožali vprašanja demokratične legitimnosti odločitev, sprejetih na nadnacionalni ravni. A sama uvedba državljanstva EU problema ni odpravila. Desetletje kasneje se EU ukvarja z enakimi vprašanji. Raziskava je skušala presoditi, zakaj je aktivacija državljana počasna in težka. Raziskava sklepa, da brez možnosti za vključitev posameznika v evropski projekt ne le v vlogi prejemnika, temveč tudi aktivnega sooblikovalca evropskega prostora, koncept državljanstva ne more uspeti v funkciji, ki mu je bila ob uvedbi pripisana.