

EU - KAKO NAPREJ?

MODEL ASIMETRIČNEGA ODLOČANJA KOT SREDSTVO ZA
UREJANJE IN UPRAVLJANJE RAZLIČNOSTI V EVROPI

EU - HOW TO CONTINUE?

Regulation and management of diversities in Europe

Discussions on the future of European integration processes open up a series of current issues which are also relevant from the viewpoint of managing of ethnic, cultural and all other diversities in Europe. The article mostly focuses on questions of the future institutional development of the EU in the light of problems regarding the ratification of the Constitution Treaty for Europe. Various viewpoints and coordination of different interests between member states, including standpoints regarding institutional and other EU reforms, are dealt with, as are possible solutions, mechanisms and models for coordination of interests. Special attention is dedicated to the model of asymmetric decision making. This model could serve as a possible answer to reflections on Europe of different circles and paces, and above all as a model and mechanism for the expressing of different diversities. Although such a model was often linked to reflections on asymmetric federalism - also in discussions on the federalization of the EU - it could also be used in case if this integration did not decide upon further development towards federalism.

Keywords: EU, regulation and management of diversities, federalization

Razprave o prihodnosti evropskih integracijskih procesov odpirajo vrsto aktualnih vprašanj, ki so pomembna tudi z gledišča upravljanja etnične, kulturne in vseh drugih različnosti v Evropi. Prispevek se ukvarja zlasti z vprašanji prihodnjega institucionalnega razvoja Evropske unije (EU) v luči težav pri ratificiranju Pogodbe o ustavi za Evropo. V tem okviru obravnava različnost (zlasti etnično - tako med državami članicami kot tudi znotraj njih) ter njeno urejanje in upravljanje, različne poglede in usklajevanje različnih interesov med državami članicami, vključno z različnimi stališči glede institucionalnih in drugih reform EU, predvsem pa možne rešitve, mehanizme in modele za usklajevanje različnih interesov in stališč, med katerimi posebno pozornost namenja modelu asimetričnega odločanja. Ta model ponuja tudi kot možni odgovor na razmišljanja o Evropi različnih krogov in hitrosti, predvsem pa kot model in mehanizem, ki omogoča upoštevanje in izražanje obstoječih različnosti. Čeprav se je takšen model pogosto povezoval z razmišljanji o asimetričnem federalizmu - tudi v kontekstu razprav o federalizaciji EU - bi ga bilo mogoče uporabiti tudi v primeru, če se ta integracija ne bi odločila za nadaljnji razvoj v smeri federalizma.

Ključne besede: EU, upravljanje in urejanje različnosti, federalizacija

1. UVOD: KAJ SE DOGAJA?

Ko je januarja 2006 Evropski parlament (EP) zavrnil sprejem finančne perspektive Evropske unije (EU) 2007–2013,¹ so se spet pojavili komentarji o krizi te evropske integracije. Kar navadili smo se že na pripombe, kako je EU (spet!?) v težavah, morebiti celo v krizi. Malce ironično bi lahko rekli: Na zahodu nič novega! Odkar obstaja, je omenjena evropska integracija – ki se je v nekaj desetletjih iz Evropskih skupnosti preobrazila v EU – v težavah in v krizi, pa vedno preživi, se nekako izvleče in reformira. Če ne gre drugače, se razširi.

Tudi zato vse ni tako, kot je bilo. Širitev EU na jug in na vzhod spreminja marsikaj; zlasti z zadnjim krogom širitve leta 2004 se je pomembno spremenilo pojmovanje evropskega zahoda – vsaj v političnem smislu. Razsežnosti teh sprememb in njihove zgodovinske teže se v tem trenutku verjetno niti še ne zavedamo: Kako in koliko te spremembe spreminjajo Evropo? Ali so nove članice postale del “Zahoda”, koliko in kako se je s tem ta spremenil? Kaj bo za ta razvoj pomenila morebitna prihodnja širitev EU? V kaj se bo EU preobrazila? Kaj in kakšna bo Evropa v prihodnje? Kakšna bosta v Evropi v prihodnje položaj in vloga EU?

Le kdo bi znal zadovoljivo odgovoriti na vsa ta vprašanja? Verjetno bomo nanje znali točneje odgovoriti šele potem, ko bomo z določene zgodovinske distance analizirali, kaj se je v tem obdobju dogajalo. Zdaj lahko le predvidevamo in ugibamo. Vendar pa poznamo nekaj parametrov, ki nam omogočajo, da opredelimo vsaj okvir in mogoče na podlagi predvidevanj lahko ponudimo nekaj odgovorov (npr. v obliki alternativnih opcij), ki nam bodo v pomoč pri odločanju. Pogosto vodi pot do odgovorov prek novih vprašanj.

Skoz večino znane zgodovine Evropo označujeta različnost in raznolikost, srečevanje in prepletanje različnih jezikov, kultur, religij, civilizacij ... na ravni kontinenta, regij in držav, pa tudi lokalnih skupnosti. Čeprav včasih zelo počasi in skoraj neopazno se različnost in raznolikost neprestano spreminjata in preobrazata – v slehernem okolju in v vseh časovnih / zgodovinskih obdobjih; v prelovnih in dinamičnih obdobjih so te spremembe lahko velike in zelo hitre; vsekakor pa gre za dejavnike, ki pomembno vplivajo na naravo družbe in odnose v njej, na njen družbeni trenutek in na njen razvoj. V času “globalizacije”, ko svet postaja vse bolj povezan in se zato zdi vse manjši, različnost in raznolikost v tudi Evropi naraščata – zdi se, da vse hitreje in vse bolj.

Zato ne preseneča, da se med številnimi vprašanji o prihodnosti Evrope in ev-

* * *

¹ Glej: http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/034-4415-18-1-3-905-20060118IPR04414-18-01-2006-2006-true/default_en.htm (20. 01. 2006).

ropskih integracij vse bolj pogosto zastavlja tudi vprašanje uspešnega urejanja in upravljanja različnosti – različnosti in raznolikosti v vseh njenih dimenzijah. Če hoče Evropa preživeti in se uspešno povezovati, potem mora različnost sprejeti in upoštevati. Pri tem ne zadošča, da različnost zgolj formalno razglasi za temeljno vrednoto in njeno spoštovanje opredeli kot eno temeljnih načel, ampak jo mora sprejeti, ponotranjiti, spoštovati, živeti in jo razumeti kot eno svojih najpomembnejših primerjalnih prednosti, pa tudi kot podlago svoji, evropski demokraciji na vseh ravneh.

Ta prispevek se ukvarja prav z vprašanjem, **kako je različnost in raznolikost mogoče urejati in upravljati(?)** – zlasti v kontekstu nadaljnjega razvoja EU, a tudi širše in na drugih ravneh. Razprava o tem je še zlasti aktualna v kontekstu razprav o usodi Pogodbe o ustavi za Evropo ter o potrebnih institucionalnih reformah in preobrazbi, ki naj omogočijo in uokvirijo nadaljnji razvoj te integracije. Pri tem kot (vsaj delni) odgovor, predvsem pa kot možno in predvidoma učinkovito sredstvo avtor ponuja model asimetričnega odločanja, ki naj EU pa tudi njenim članicam omogoči, da bolje izrazijo in uveljavijo svoje različne interese, da sisteme bolj prilagodijo obstoječim asimetrijam in različnostim – tako da lahko bolj uspešno upoštevajo, uveljavljajo in spoštujejo vse številne različnosti in raznolikosti.

2. DIAGNOZA: ALI JE KDO ZBOLEL?

Kadar govorijo o problemih in krizi EU, omenjajo vrsto težav, med katerimi sta bili v zadnjem času največ pozornosti deležni dve.

Eno smo že omenili: sprejemanje finančne perspektive EU (2007–2013). Prva reakcija na kompromis, dosežen ob koncu britanskega predsedovanja v letu 2005, je bila olajšanje. Mnogi so mislili, da je bila z doseženim kompromisom težava rešena in jih ni preveč skrbelo, da so v EP glasno govorili o možni zavrnitvi takšne rešitve. V teh napovedih in tudi v morebitni zavrnitvi perspektive so videli predvsem poskus EP, da bi ta utrdil svojo zakonodajno vlogo in evropski javnosti poslal jasno sporočilo, kako pomemben je za EU, hkrati pa tudi opozoril na nekatere bistvene slabosti sprejetega kompromisa. Temu lahko – kot večini kompromisov – očitamo marsikaj: obseg sredstev in njihova struktura sta – po mnenju mnogih – premalo razvojna, zlasti pa so bistveno manjša od napovedanih in potrebnih sredstva za uresničenje lizbonske strategije,² pri čemer še zlasti skrbi premalo sredstev, namenjenih za razvoj, raziskave in znanost, ki naj bi bili ključni dejavniki za doseganje cilja, da bi EU postala najuspešnejša in najbolj razvita trg in družba

* * *

² Glej npr.: <http://www.eu.int/invest-in-research/> in http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm (20. 01. 2006).

na svetu; ohranja razvojno neuravnoteženost proračuna EU, katerega struktura in narava se ne spreminjata bistveno, predvsem pa predlog ne posega radikalno v sporno skupno kmetijsko politiko in ne zmanjšuje dovolj britanskega proračunskega rabata; razvojna in strukturna sredstva – zlasti tista, ki so predvidena za nove članice – so manjša od pričakovanih in zelenih, itd. Čeprav so države članice podprle doseženi kompromis in bo verjetno v letu 2006 dosežen dogovor ter bo finančna perspektiva (mogoče nekoliko spremenjena in malo povečana) tudi sprejeta, pa ostaja ključno vprašanje, kako bo takšna finančna perspektiva lahko preprečila nadaljnje zaostajanje Evrope in padec njene konkurenčnosti v globalnih svetovnih okvirih, če se EU in njene članice ne bodo mogle dogovoriti o koreniti reformi proračuna in financiranja EU ter o skupnih ukrepih, ki naj pospešijo njihov tehnološki in gospodarski razvoj ter izboljšajo njihovo konkurenčnost. V tem kontekstu kaže razumeti tudi razmišljanja avstrijskega predsedstva, ki sicer niso nova, da bi kazalo razmišljati o uvedbi posebnega davka EU, ki bi omogočil njeno neposredno financiranje in večjo proračunsko neodvisnost.

Druga ključna težava, ki ji bom – v nekoliko širšem kontekstu – namenil nekaj pozornosti v nadaljevanju tega prispevka, je zastoj v postopku ratifikacije Pogodbe o ustavi za Evropo,³ zaradi katerega so zastala tudi razmišljanja o potrebnih nadaljnjih institucionalnih in pravnih reformah. Postopek ratifikacije in samo besedilo Pogodbe so nekateri razglasili že “za mrtva”, ko je bila Pogodba zavrnjena na referendumih v Franciji in na Nizozemskem, čeprav je že nekaj (natančneje 13)⁴ držav pogodbo ratificiralo. Nedavni referendumski sprejem Pogodbe v Luksemburgu je spet vlil nekaj upanja in postopku ratifikacije vdihnil nekaj “življenja”. Vendar bi iz programa avstrijskega in finskega predsedovanja EU v letu 2006 lahko sklepali, da ti državi Pogodbi ne bosta namenjali osrednje pozornosti in da tudi strategija, kako preseči zastoj v postopku njene ratifikacije, še ni jasno opredeljena.⁵ Najpogosteje se sliši, da bi bilo treba s postopkom ratifi-

* * *

³ Pogodba o ustavi za Evropo (2004/C 310/01). (Uradni list Evropske unije, Slovenska izdaja, C 310, Zvezek 47, 16. december 2006.) (Za slovensko besedilo glej npr.:

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:SL:HTML> (20. 01. 2006)).

⁴ Glej: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm (25. 01. 2006).

⁵ Glej npr. http://www.eu2006.at/en/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html in http://www.eu2006.at/includes/Download_Dokumente/0512draft_operationalprogrammeEN.pdf (20. 01. 2006). Tako program avstrijskega in finskega predsedovanja EU v letu 2006 o sprejemanju Pogodbe piše:

“2. CONSTITUTIONAL TREATY

In June 2005, following discussions by Heads of State or Government on the process of ratification of the Constitutional Treaty, there was agreement on the need to organise national debates as part of a period of reflection, and to carry out an overall assessment of these debates in the first half of 2006 and to agree on how to proceed. The necessary preparations will be undertaken to enable this assessment to be carried out. It will be followed up as appropriate during the second half of 2006 depending on its outcome.” (Operational Programme of the Council for 2006 submitted by the incoming Austrian and Finnish Presidencies. (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Brussels, 22 December 2005. 16065/05. POLGEN 51.), str. 8.).

kacije nadaljevati in ugotoviti, kakšna je volja držav članic (pa naj jo izrazijo ljudje na referendumih ali predstavniška telesa – v skladu z veljavnim postopkom ratifikacije v posamezni državi). Tudi, če bodo vse druge članice sprejele in ratificirale Pogodbo o ustavi za Evropo, bo še vedno ostalo vprašanje, kaj storiti s Francijo in z Nizozemsko: Bodo tam referendum enostavno ponovili? (V tem primeru bo ponovno aktualno vprašanje, kakšni in kako različni so bili razlogi, da so se volivci v teh državah odločili na že izvedenem referendumu proti ratifikaciji Pogodbe.) Ali bosta Francija in Nizozemska lahko dosegli določene spremembe Pogodbe; če bi do sprememb prišlo, kaj bodo v tem primeru storile druge države članice, ki so in bodo ratificirale sedanje besedilo Pogodbe? Torej bi lahko rekli, da so usoda, sprejem in uveljavitev tega dokumenta še vedno negotovi. Tudi ob morebitni uveljavitvi Pogodbe pa ostaja vprašanje, če in koliko sedanje besedilo in z njim predvidena ureditev ustrezno opredeljujeta urejanje in upravljanje različnosti ter kakšen morebitni nadaljnji razvoj bi bil v tem okviru potreben? Kakorkoli že, če postopek ratifikacije Pogodbe ne bo končan v dveh letih po podpisu in jo bo do takrat ratificiralo štiri petine članic, bo moral Evropski svet odločiti, kako naprej in poiskati primerne rešitve.⁶

Napisano in številne druge težave EU in njenih članic, o katerih beremo in slišimo, dopuščajo sklep, da bi lahko v sedanjem trenutku govorili o krizi – ali vsaj o nekaterih elementih krize. Vendar pa ni povsem jasno, kakšna je diagnoza, ki (najbolj) celovito in točno opredeljuje sedanjo situacijo. Menim, da je še najbolj točna tista diagnoza, ki ugotavlja, da je evropska integracija od svoje ustanovitve v petdesetih letih dvajsetega stoletja stalno doživljala težave in krize, tako da bi obstoj težav in kriz dejansko lahko opredelili kot običajno situacijo. Dejstvo, da je integracija vse dosedanje težave in krize preživela ter vsaj nekatere tudi (bolj ali manj) uspešno razrešila, pa tudi načini, kako je te težave in krize prebrodila, pričajo o njeni fleksibilnosti, pragmatičnosti in trdoživosti. Zato pričakujem, da bo EU tudi sedanje težave nekako razrešila ali vsaj omilila – mogoče na načine, ki si jih zdaj ne znamo niti zamisliti. Verjetno bo eden od odgovorov na težave in krizo nadaljnja širitev integracije, pri čemer se lahko uveljavijo tudi nove rešitve (mogoče tudi take, ki bodo poleg polnopravnega članstva omogočale še druge oblike in statuse članstva in pridruževanja). V kontekstu razprav o demokratičnem primanjkljaju se bodo verjetno pojavili različni predlogi o vključevanju državljanov v politične procese in odločanje, kar bi lahko označili tudi kot poskus demokratičnega razvoja in poglobljanja evropske integracije.

* * *

⁶ 30. Izjava o ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo se namreč glasi: "Konferenca ugotavlja, da če bo Pogodbo o Ustavi za Evropo dve leti po njenem podpisu ratificiralo štiri petine držav članic, ena ali več držav članic pa bodo imele težave v postopku ratifikacije, se bo zadevo predalo Evropskemu svetu." (IZJAVE O DOLOČBAH USTAVE, <http://www.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/12004V/htm/C2004310SL.01042001.htm> (25. 01. 2006)).

3. PROGNOZA: MOŽNI SCENARIJI

Glede prihodnjega razvoja EU bi lahko predvidevali različne scenarije: od optimističnih, v katerih bi EU po uspešnem ratificiranju Pogodbe o ustavi za Evropo dobila nov zagon za uspešno nadaljnjo pravno in institucionalno reformo, ki bi to integracijo najprej notranje utrdila in hkrati omogočila njeno nadaljnjo širitev; prek tistih, ki jih nekateri označujejo kot *status quo*, ki bodo ob nesprejemu Pogodbe sproti iskali razne praktične rešitve, ki bodo omogočale razreševanje tekočih problemov, predvsem pa "normalno" delovanje in razvoj EU – predvidena nadaljnja širitev EU in njen obseg pa bosta odvisna od konkretnih dogovorov v EU in zlasti med državami članicami; do tistih najbolj črnih scenarijev, ki se mi ne zdijo zelo verjetni, po katerih bi po vse globlji notranji krizi prišlo do razpada EU.

Slikovito bi lahko rekli, da je pacient res nekoliko bolan – vsaj malo prehlajen, je pa njegova prognoza dobra. Čeprav še nismo povsem prepričani, da poznamo najboljša zdravila (mogoče v tem trenutku sploh še ne obstajajo in jih bomo / bodo odkrivali sproti), ki bodo pacientove težave pozdravila ali vsaj omilila, po mojem mnenju ni razloga, da bi se odpovedali optimizmu. Res je kdaj tudi gripa lahko zelo huda in nevarna bolezen (čeprav nas mirijo, da zaradi ptičje gripe v Evropi (še) ni razloga za paniko!), vendar pa ljudska modrost pravi, da bolniki ozdravijo tudi brez posebnih zdravil, če seveda počivajo, uživajo vitamine in minerale ter pijejo dovolj tekočine. Je pa res, da prava zdravila lahko pomagajo, da bolezen mine hitreje in brez hujših posledic.

Ker vemo, da je problem usklajevanja različnih interesov – zlasti še držav članic, a tudi institucij EU in drugih relevantnih subjektov (pri tem mislim na vse tiste, ki tako ali drugače vplivajo na sprejemanje odločitev na evropski in nacionalnih ravneh) – še kako pomemben in celo odločilen, kot možno zdravilo ponujam model odločanja, ki bi omogočil izražanje različnih interesov in bi hkrati zagotavljal učinkovit sprejem potrebnih odločitev. Ker predlagani teoretični model omogoča izražanje različnosti in asimetrij, ki v sodobnih družbah in mednarodnih integracijah obstajajo, bi ga lahko poimenovali kar "model asimetričnega odločanja". Dejstvo, da ta model ni povsem nov, ampak o njem razmišljajo v različnih okoljih in ga v posameznih segmentih (bolj ali manj uspešno) preskušajo že nekaj časa, ne pomeni težave; pogosto se namreč zgodi, da zdravilo, ki ga razvijajo za eno bolezen, učinkovito pomaga tudi pri zdravljenju kakšne druge.

4. MODEL ASIMETRIČNEGA ODLOČANJA: ZA KAJ SPLOH GRE?

Ko pogledamo okoli sebe, hitro ugotovimo, kako zelo pestre in raznolike so sodobne družbe; ta ugotovitev velja praktično za vsa področja življenja. Naš svet

ni simetričen in hierarhičen – tudi če pogledamo naravo, je njena temeljna značilnost raznolikost in različnost – ampak predstavlja specifično vez, skupnost in enotnost asimetričnosti, raznolikosti, različnosti in drugačnosti, ki jih včasih težko doumemo. Zato si lahko upravičeno zastavimo vprašanje, kako obstoječi pravni in politični sistemi ustrezajo takšni realnosti. Temeljne značilnosti sodobnih pravnih in političnih sistemov in organizmov – od ravni lokalne skupnosti, (subnacionalnih) regij, prek držav, pa vse do mednarodnih integracij in organizacij – so namreč, da poskušajo notranjo enotnost in trdnost (koherenco) zagotavljati s simetrično in hierarhično strukturo svojih pravnih pravil in institucij. Ali takšni sistemi sploh lahko upoštevajo in izražajo raznolikost in asimetrije, ki jih vidimo v svetu?

Možno stališče bi bilo, da ni problem v sistemih, ki so idealni in popolni, ampak v realnosti, ki tem idealom ne ustreza. Da bi razrešili problem, bi bilo zato najbolje, da spremenimo družbo in svet okoli nas ter ju napravimo enaka, simetrična, hierarhična in notranje enotna. Če odmislimo nereálnost takega stališča – saj očitno našega sveta in družbe ni mogoče spremeniti na ta način – ostajajo tudi moralna vprašanja, koliko bi bila v sedanjem času, ko so se uveljavili določeni standardi človekovih pravic in svoboščin, takšna rešitev dopustna in etična. Vsekakor si je jaz ne želim! Veliko raje imam različnost in nesimetričnost, ki sta zanimivi in bogati, čeprav včasih povzročata tudi težave.

Zato mislim, da kaže rešitev iskati v smereh, ki v pravnih in političnih sistemih – vsaj formalno temelječih na demokraciji in človekovih pravicah – ter v družbi nasploh omogočajo zaznavanje, sprejemanje, izražanje in uresničevanje različnosti v večini (če že ne v vseh) institucij in procesov družbenega / političnega odločanja. Seveda se takoj postavi vprašanje, kako bi bilo mogoče zasnovati pravo in institucije sistema tako, da bi to omogočale. Poseben problem je, kako vzpostaviti takšen sistem in model odločanja, ki bi za različne dele sistema omogočal specifične in drugačne rešitve (tudi na področju pravne ureditve), ki bi odražale različne specifične in skupne interese, ne da bi pri tem ogrozil kohezijo – notranjo enotnost – celotnega sistema, ampak bi jo celo okrepile s tem, ko bi omogočale uresničevanje večjega števila posebnih interesov posameznih segmentov družbe. Eden od problemov, ki se pri tem pojavlja, je tudi ta, kako določiti enote, ki bi lahko ustrezno izrazile različnosti in raznolikosti, predvsem pa na njih temelječe različne interese ter omogočile njihovo mir(oljub)no in demokratično srečevanje in usklajevanje znotraj institucij sistema.

Kot možno rešitev za takšne situacije, zlasti pa za zagotavljanje posebnih pravic in interesov manjšinskih skupnosti sem že pred več kot petnajstimi leti začel razvijati model asimetričnega odločanja. Pri tem sem izhajal iz enostavne izhodiščne hipoteze, da bi tak model moral ponazarjati “dinamičen sistem, ki zagotavlja možnosti, mehanizme (institute), postopke in poti za urejanje odnosov ter za

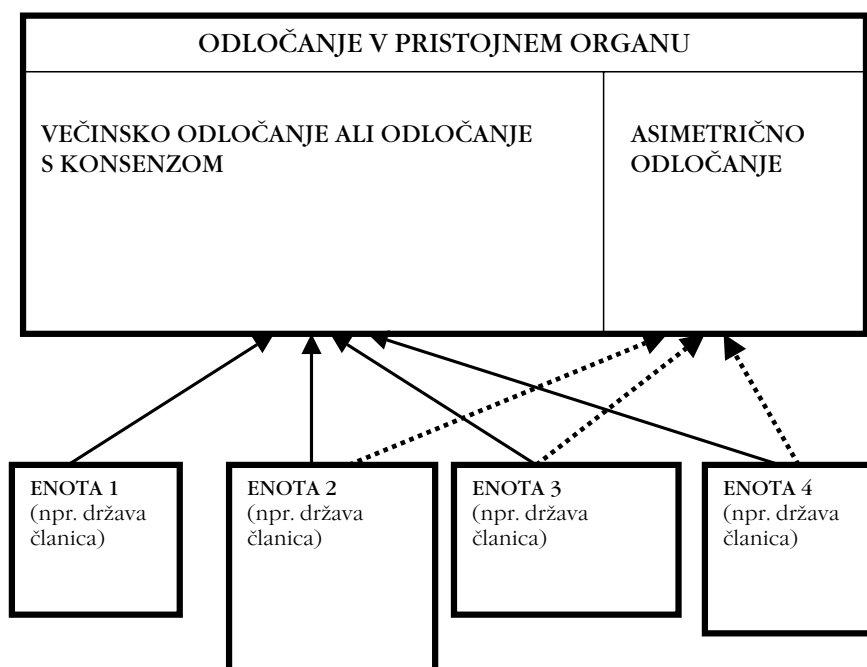
preprečevanje in (mirno) reševanje konfliktov med federalnimi enotami, etničnimi in drugimi skupnostmi ter območji, ki imajo specifične in med sabo različne interese". Takšen sistem naj bi omogočil posameznim enotam (npr. federalnim enotam, specifičnim skupnostim, itd.), ki bi se oblikovale oz. organizirale na podlagi dogovorjenih in predpisanih kriterijev / standardov ter bi bile ustrezno formalno vključene v sistem odločanja, "uveljavljanje njihovih specifičnih interesov ... (in hkrati) ... oblikovanje različnih normativnih rešitev v posameznih delih ...", ne da bi pri tem ogrozil notranjo enotnost sistema.⁷

Da bi takšen (teoretični) model lahko oblikovali, morata biti v okviru posameznega sistema opredeljeni vsaj dve specifični in v okviru svojih pristojnosti avtonomni enoti (kot npr. federalni enoti v federaciji, državi članici v mednarodni integraciji, itd.), ki sodelujeta v procesu odločanja, še zlasti pa je tak model primeren za sistem, ki ga sestavlja več avtonomnih enot, ki se med sabo v nekaterih (tudi zelo pomembnih) značilnostih razlikujejo. Predvidevamo lahko, da bodo večino odločitev in predpisov tudi v takem sistemu demokratično sprejemale vse enote skupaj, skladno s postopkom, ki je pravno določen. Vendar model asimetričnega odločanja, ob tem ko upošteva obstoječe asimetrije (različnost enot) v sistemu, omogoča, da bodo – v skladu z veljavno pravno ureditvijo – posamezne odločitve in tudi pravne predpise sprejemale in uresničevale zgolj tiste enote, ki se za to odločijo na podlagi svojih specifičnih interesov; skratka, tovrstne odločitve in predpisi bi veljali in bili obvezni le za tiste enote, ki jih sprejmejo. Takšen (teoretični) model odločanja, ki bi bil uveljavljen v organih, pristojnih za sprejemanje posameznih odločitev (najpogosteje bi bila to verjetno predstavniška telesa, v kontekstu EU pa bi si takšen način odločanja lahko predstavljali v okviru Sveta), bi lahko grafično ponazorili takole:

* * *

⁷ Mitja Žagar, *Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah*. (Doktorska disertacija). Ljubljana 1990: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani, Pravna fakulteta, 337.

Slika 1: Osnovni teoretični model asimetričnega odločanja



Slika prikazuje sistem, v okviru katerega v pristojnem organu pri večini zadev v odločanju sodelujejo vse enote, na nekem specifičnem področju oz. pri nekaterih odločitvah pa v okviru asimetričnega odločanja sodelujejo zgolj tiste enote, ki se za to odločijo. Odločitve, ki bi bile sprejete v okviru asimetričnega odločanja, bi bile zavezujoče zgolj za tiste enote, ki bi take odločitve sprejele – tudi za tiste, ki v postopku odločanja sprva morebiti ne bi sodelovale, pa bi se pozneje odločile, da bodo določeno odločitev sprejele. Z gledišča ohranjanja notranje koherentnosti sistema je izjemno pomembno, da pravna ureditev natančno določa področja in zadeve, pri katerih se lahko uveljavlja asimetrično odločanje – oziroma da natančno določijo postopek odločanja, v katerem se sklene, da se o posamezni odločitvi odloča z asimetričnim odločanjem. V prvem primeru bi lahko govorili o “omejeni asimetričnosti”, saj bi bili natančno določeni (praviloma taksoativno naštet) primeri, v katerih se asimetrično odločanje lahko uporabi; drugi primer pa predstavlja “popolno oz. neomejeno asimetričnost”, saj opredeljuje le postopek, po katerem enote sklenejo, da bodo v posameznem primeru oz. zadevi uveljavile asimetrično odločanje, kar bi pomenilo, da se asimetrično odločanje lahko uveljavi vedno.

Najenostavnejši pravni model (okvirno besedilo ustave, zakona, pogodbe, ipd.), ki omogoča ureditev in uveljavljanje "popolne / neomejene asimetričnosti" oz. neomejenega asimetričnega odločanja, bi bil lahko takšen:

1. teza

Sistem v pristojnih organih zagotavlja, uresničuje in ureja tiste zadeve, ki jih ta ustava (pogodba) izrecno navaja ali jih enote v skladu s to ustavo (pogodbo) prenesejo v njegovo pristojnost.

2. teza

Kadar posamezna enota (oz. delegacija posamezne enote) to zahteva, se v pristojnem organu odloča s soglasjem vseh enot.

Če take odločitve ni mogoče sprejeti soglasno, lahko zainteresirane enote sklepejo, da bodo tako odločitev sprejele z asimetričnim odločanjem, pri čemer določijo način sprejemanja in potrebno večino za sprejem odločitve. Takšna odločitev ali predpis zavezuje le tiste enote, ki pri sprejemanju odločitve sodelujejo, in enote, ki k takšni odločitvi pozneje pristopijo.

Enote, ki odločitev sprejmejo z asimetričnim odločanjem, določijo način uresničevanja in financiranja. Za opravljanje posameznih funkcij in pristojnosti lahko pooblastijo institucije sistema, da jih opravljajo zanje. Opravljanje teh funkcij in pristojnosti financirajo sodelujoče enote. Če sodelujoče enote predlagajo uveljavitev solidarnega financiranja vseh enot za take funkcije in pristojnosti, ki jih opravljajo institucije sistema, o tem po določenem postopku s sodelovanjem vseh enot odloča pristojni organ.⁸

Pravni model "omejene asimetričnosti" oz. omejenega asimetričnega odločanja pa bi v besedilu enostavno naštel tiste zadeve in primere, v katerih je možno asimetrično odločanje.

Z gledišča ohranjanja potrebne trdnosti in enotnosti sistema se zdi bolj verjetno, da bi se v posameznih sistemih odločili za "omejeno asimetričnost", saj ta praviloma zagotavlja večjo enotnost in trdnost, čeprav na drugi strani zmanjšuje fleksibilnost sistema. Na drugi strani "popolna asimetričnost" omogoča popolno fleksibilnost in neomejeno izražanje vseh asimetrij, vendar pa lahko privede do nekoherentnosti sistema in tudi do njegovega razpada, če ta – ob uresničevanju

* * *

⁸ Glej npr.: Žagar 1990, 360–361.

specifičnih in parcialnih interesov – ne bi več identificiral in zagotavljal centripetalnih silnic ter oblikovanja in uresničevanja skupnih interesov, ki dolgoročno utemljujejo vključevanje enot v določen sistem in s tem obstoj sistema.

5. ASIMETRIČNI FEDERALIZEM IN TEORETIČNI MODEL ASIMETRIČNE FEDERACIJE

Asimetrični model odločanja ne terja nujno uveljavitve federalizma in federalnega modela oz. sistema; vseeno je bil v preteklosti najpogostejše povezan prav s federalizmom in z uveljavljanjem asimetričnosti v federacijah. Pri tem kaže poudariti, da obstaja v teoriji vrsta opredelitev (in definicij) federacije, ki se med sabo večinoma dopolnjujejo, v posameznih elementih pa se – lahko tudi bistveno – razlikujejo.⁹ Hkrati ne smemo pozabiti, da je vsaka konkretna federacija – v zgodovini in danes – specifična in enkratna, primer sama zase (*sui generis*), čeprav obstajajo v vseh federacijah tudi nekatere skupne značilnosti in elementi; poleg tega je vsaka federacija dinamičen družben pojav in proces, ki se v času (in spremenjenih okoliščinah) spreminja.¹⁰

Čeprav za razliko od nekaterih prejšnjih osnutkov¹¹ končno besedilo Pogodbe o ustavi za Evropo ne omenja več federalizma in federalnih podlag,¹² federalizem

* * *

⁹ Glej, npr.: Michael Burgess & Alain-G. Gagnon (ur.), *Comparative Federalism and Federation*. London 1993: Harvester Wheatsheaf; Ivo D. Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics Within, among and Across Nations*. Boulder 1986: Westview Press; Daniel Judah Elazar (ur.), *Federalism as Grand Design: Political philosophers and the federal principle*. Lanham, MD 1987: University Press of America; [Philadelphia, Pa.]: Center for the Study of Federalism; Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York 1968: Praeger; Miodrag Jovičić, *Savremeni federalizam: Uporednopravna studija (Modern Federalism: A Study in Comparative Constitutional Law)*. Institut za uporedno pravo, Monografije 72. Beograd 1973: Savremena administracija; William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Basic Studies in Politics. San Francisco 1964: Little, Brown and Company; itd.

¹⁰ Glej npr.: Jovičić 1973, 17–18; Sergio Ortino; Mitja Žagar, Vojtech Mastny (ur.), *The changing faces of federalism: Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, (Europe in change). Manchester, UK, New York 2005: Manchester University Press; New York 2005: Distributed exclusively in the USA by Palgrave; Žagar 1990, 65–85.

¹¹ Tako se je npr. 1. člen osnutka "ustavne pogodbe" EU (Draft Text of the Articles of the Treaty Establishing a Constitution for Europe (Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, CONV 528/03, Brussels, 6 February 2003)) glasil:

"Article 1: Establishment of the Union

1. Reflecting the will of the peoples and the States of Europe to build a common future, this Constitution establishes a Union [entitled ...], within which the policies of the Member States shall be coordinated, and which shall administer certain common competences on a federal basis. (Podčrtal M. Ž.)

2. The Union shall respect the national identities of its Member States.

3. The Union shall be open to all European States whose peoples share the same values, respect them and are committed to promoting them together."

(Glej: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00528.EN03.pdf> (20. 07. 2003))

¹² V besedilu Pogodbe o ustavi za Evropo se 1. člen, Ustanovitev Unije, glasi:

"(1) Na podlagi volje državljanov in držav Evrope, da gradijo skupno prihodnost, se s to ustavo ustanavlja Ev-

vseeno ostaja eden ključnih konceptov, ki vpliva na razvoj EU in razmišljanja o prihodnjih reformah. Tako kot Peter H. Russell tudi sam menim, da "prihodnost Evrope je in mora biti globoko federalna. Hkrati pa je jasno, da je federalizem kompleksen in raznolik koncept."¹³ Zato ima tudi v praksi lahko celo vrsto podob in rešitev, ki jih iz raznih razlogov (med katerimi so najpogostejši politični in ideološki) ne označujemo kot federalizem. Kar zadeva EU, je največ nasprotnikov federalizma med zagovorniki suverenosti držav članic, ki menijo, da je ta integracija že zdaj šla predaleč v smeri federalizma. Hkrati obstaja cela vrsta različnih pogledov na federalizem in na to, kako naj se ta odraža v EU in njenem prihodnjem razvoju.¹⁴ Zato je v tem trenutku še najmanj konfliktov in sprejemljiv kompromisni pristop, ki ugotavlja, da je EU specifična (*sui generis*) supranacionalna tvorba, ki je podobno kot druge mednarodne organizacije ustanovljena in utemeljena z mednarodno pogodbo, vendar pa je v nekaterih segmentih presegla tradicionalni koncept; tako v njej lahko zasledimo tako tipične elemente mednarodnih organizacij kot tudi nekatere značilnosti konfederacij in federacij. Dejstva, da je EU utemeljena z mednarodno pogodbo in ne z (državno) ustavo ter da so suvereni subjekti mednarodne skupnosti še vedno njene države članice, kažejo, da v svojem razvoju še ni prestopila federalnega rubikona. Tako ostaja pot do suverene in federativne združene Evrope, kakršno bi želeli zagovorniki federalizma, še vedno zelo dolga in negotova, če bo do tega sploh kdaj prišlo.

Federalizem seveda ni nov pojav in koncept, saj v zgodovini in danes poznamo številne sisteme in ureditve, ki bi jih lahko uvrstili v to skupino.¹⁵ Federalizem kot filozofsko in organizacijsko načelo in okvir, kot teorijo ali idejo lahko najdemo v različnih oblikah, v različnih kontekstih in na različnih ravneh – pogosto na nepričakovanih mestih in v nepredvidenih primerih. Pri tem moramo upoštevati, da federalizem zajema in opisuje zelo različne pojave, kot so npr. specifične politične ideologije in programi, družbena in politična gibanja in procesi,

* * *

ropska unija, na katero države članice prenašajo pristojnosti za uresničevanje svojih skupnih ciljev. Unija usklajuje politike držav članic zaradi doseganja teh ciljev in na način, svojstven skupnosti, izvaja pristojnosti, ki so ji dodeljene.

(2) Unija je odprta za vse evropske države, ki upoštevajo njene vrednote in so predane njihovemu skupnemu uveljavljanju."

¹³ Peter H. Russell, *The Future of Europe in An Era of Federalism*. V: Ortino, Žagar, Mastny (ur.) 2005, 5: "There is a common expectation that the future of Europe is and ought to be profoundly federal. It is, of course, equally clear that federalism is a complex and multi-faceted concept."

¹⁴ Glej npr.: Robert Badinter, *Une Constitution européenne*. Paris 2002: Fayard, 9–44; Michael Burgess, *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950–2000*. London 2000: Routledge – Taylor & Francis Group; Joseph Weiler, *The Constitution of Europe: "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*. Cambridge 1999: Cambridge University Press; itd.

¹⁵ Glej npr.: Daniel Judah Elazar et al. (ur.) *Federal Systems of the World: A handbook of federal, confederal, and autonomy arrangements*. (Compiled and edited by Daniel J. Elazar and the staff of the Jerusalem Center for Public Affairs.) Harlow, Essex, U. K. 1991: Longman Current Affairs.

konkretni politični sistemi, organizacijska načela (tudi v gospodarstvu ali sindikatih in v različnih drugih sektorjih civilne družbe), povezovanje lokalnih skupnosti, regij in drugih subnacionalnih enot, pa tudi držav, itd.¹⁶ Vseeno lahko izluščimo nekaj skupnih značilnosti in elementov, ki so značilni za tovrstne pojave in se najpogosteje pojavljajo tudi v različnih definicijah federalizma:¹⁷

- (i) ozemeljsko (teritorialno) je območje / ozemlje države razdeljeno v najmanj dve ali več (federalnih) enot;¹⁸
- (ii) funkcionalno obstaja delitev pristojnosti in oblasti med federacijo (federalnimi institucijami) in federalnimi enotami (institucijami federalnih enot), katerih pristojnosti določa ustava, pri tem pa velja pravilo, da morajo imeti federalne enote določen krog svojih lastnih izvirnih pristojnosti.¹⁹ Čeprav so pristojnosti in njihova delitev ustavno določene in urejene, pa so hkrati vedno tudi rezultat neprestanih pogajanj in ravnotežja moči v federalnem sistemu in v procesih odločanja;
- (iii) v federacijah obstaja državljanstvo federacije in s tem direktna (pravna) vez med posameznikom in federacijo, ki ima tudi svojo mednarodno dimenzijo in je priznana v mednarodni skupnosti; praviloma pa v federaciji obstaja tudi državljanstvo federalnih enot in s tem neposredna vez posameznika s tisto federalno enoto, katere državljanstvo ima. Z gledišča obveznosti pravnih predpisov je značilnost federacij, da posameznika obvezujejo hkrati tako federalni predpisi kot tudi predpisi federalne enote, v kateri živi in / oziroma katere državljan je. S političnega gledišča pa to npr. pomeni, da ima posameznik, ki ima aktivno volilno pravico, lahko voli svoje predstavnike npr. v zakonodajna telesa ne vseh ravneh – od lokalne (pri čemer vse bolj pogosto ta pravica sploh ni vezana na državljanstvo), prek ravni federalne enote (v kateri živijo oz. katere državljanji so), pa vse do ravni federacije, na vseh teh ravneh pa lahko uresničuje tudi svojo pa-

* * *

¹⁶ Glej npr.: Daniel Judah Elazar, *Federalism*. V: David L. Sills (ur.), *International Encyclopedia of the social sciences*. Vol. 5. New York 1968: The MacMillan Company & The Free Press / London: Collier-MacMillan Publishers, 353–355.

¹⁷ Glej npr.: Daniel Judah Elazar, *Federalism: An overview*. Pretoria 1995: HSRC Publishers.; Mitja Žagar 1990, 66–82; Mitja Žagar, Pandora's box: Federalism in Central and Eastern Europe – The applicability of the federal model(s) in the "post-communist Europe". V: Agata Pieńkowska (ur.), *O nowy kształt Europy: XX-wieczne koncepcje federalistyczne w Europie Środkowo-Wschodniej i ich implikacje dla dyskusji o przyszłości Europy*. Lublin 2003: Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 389–406.

¹⁸ Federalne enote, ki jih lahko imenujejo različno (npr. države, dežele province, kantoni, itd.), imajo jasno določeno ozemlje in meje.

¹⁹ Glej npr.: Arthur W. Macmahon (ur.) *Federalism: Mature and Emergent*. Garden City, New York 1955: Doubleday & Company, Inc., 4; Riker 1964, 5–6; Kenneth Clinton Wheare, *Federal Government*, Fourth Edition. London, New York, Toronto 1963: Oxford University Press, 10–11, 33; itd.

sivno volilno pravico, če izpolnjuje pogoje.²⁰ V državah članicah EU je k omenjenim ravno potrebno dodati še volitve v EP;

- (iv) najpogosteje imajo federalne enote v federaciji enakopraven status, ki se izraža v enakih izvornih pristojnostih, pravicah in avtonomiji, vendar pa je možna tudi drugačna ureditev;²¹
- (v) teritorialne in funkcionalne delitve, vključno z delitvami pristojnosti in oblasti v federacijah so določene s federalno ustavo. Tako imajo vse federacije svojo federalno ustavo, v večni primerov pa imajo svoje ustave tudi federalne enote – vendar pa je takšna notranja ureditev z gledišča mednarodne skupnosti sfera notranjih zadev posamezne federacije, saj je z gledišča mednarodne skupnosti navzven suverena edino federacija.²² Tudi zato formalno federalne ustave vedno definirajo federacijo kot suvereno državo in se ta šteje kot edini polnopravni subjekt mednarodne skupnosti.²³ Vendar pa je v resnici vprašanje suverenosti v federacijah vse prej kot enostavno, tudi zato, ker imajo federalne enote določeno vlogo v zunanji politiki in mednarodnih odnosih federacije: tako (na različne načine, večinoma posredno) sodelujejo pri formulaciji zunanje politike federacije, v nekaterih primerih pa lahko celo sklepajo nekatere mednarodne dogovore, sporazume in pogodbe (npr. s federalnimi enotami ali regijami drugih držav, včasih pa celo z drugimi suverenimi državami). Vseeno tudi v teh primerih velja, da ti mednarodni dogovori, sporazumi in pogodbe zavezujejo federacijo, ki je odgovorna za njihovo uresničevanje, skladno z načeli mednarodnega prava.²⁴ Vprašanje suverenosti pa postaja še bolj zapleteno in kompleksno, pa tudi nejasno v kontekstu mednarodnih integracijskih procesov ter krepitev supranacionalne narave in vsebine integracij (kot je npr. EU), v okviru katerih bo treba jasno opredeliti položaj, vlogo in status (držav) članic; itd.

²⁰ Glej npr.: Macmahon (ur.) 1955, 4–5.

²¹ Zaradi specifičnih zgodovinskih razlogov (npr. specifična socialna, kulturna in / ali politična situacija, specifične ureditve in razmerja moči v posameznem okolju, bistveno različna velikost, položaj in vpliv federalnih enot, itd.) lahko v federacijah obstajajo tudi federalne enote z različnim statusom, različnimi pristojnostmi in različno ravno avtonomije, kot je bilo to v Indiji, nekdanji jugoslovanski federaciji, pa tudi v nekdanji Sovjetski zvezi in današnji ruski federaciji. (Glej npr.: Jovičić 1984, 304–305; Žagar 1990, 408–409, 414–415.).

²² Glej npr.: Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism: The territorial dimensions of politics*. Modern Comparative Politics Series. New York, Chicago, San Francisco, Atlanta, Dallas, Montreal, Toronto, Sydney, London 1970: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 207–208; Jovičić 1973, 19; Wheare 1963, 33; itd.

²³ Montevidejska konvencija (The Montevideo Convention on Rights and Duties of States of 1933) tako v svojem 1. členu opredeljuje države kot osebe mednarodnega prava:

“Article I: The State as a person of international law should possess the following qualifications: a) permanent population; b) defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with other states.”

²⁴ Glej npr.: Ramesh Chandra Ghosh, *Treaties and Federal Constitutions: Their mutual impact*. Calcutta 1961: The World Press Private LTD. 41–42; J. G. Starke, *Introduction to International Law*, 10th edition. London 1989: Butterworths, 58–70; itd.

Navedenemu lahko dodamo, da so (prave) federacije vedno ustavni, demokratični in decentralizirani sistemi, v katerih imajo federalne enote vsaj minimalno število izvirnih pristojnosti, ki jih lahko uresničujejo neodvisno od federacije. Tudi zaradi tega so uspešno komuniciranje, sodelovanje in koordiniranje med federalnimi enotami in federacijo ključnega pomena za uspešno delovanje federacije, za njeno stabilnost in dolgoročni obstoj. Hkrati pa je za federalne sisteme značilno in normalno, da vedno obstajajo določena trenja in tekmovanje med federacijo in federalnimi enotami, ki neprestano terjajo medsebojna dogovarjanja in pogajanja, iskanje skupnih interesov in kompromisov ter ustreznega (in za vse sprejemljivega) ravnotežja. Zato je ključna naloga slehernega federalnega sistema, da vzpostavi ustrezne demokratične mehanizme, procedure in institucije, ki omogočajo miroljubno upravljanje in razreševanje kriz in konfliktov med federacijo in federalnimi enotami, poleg tega pa morajo federacije delovati tako, da ohranjajo skupne interese vseh enot (ki zato v federaciji vidijo boljšo perspektivo kot zunaj nje) in krepijo integrativne (centripetalne) sile znotraj sistema ter tako zagotavljajo njegovo kohezivnost in trajnost.²⁵ Prav v luči in upoštevanje kakovost teh odnosov v federaciji so se oblikovali tudi različni modeli federalizma, med katerimi kaže omeniti zlasti aktivni ali koordinirani, kooperativni pa tudi tekmovalni (kompetitivni) federalizem.

V luči teh odnosov in sploh opredeljevanja narave federacij je pomemben tudi obstoj različnosti in asimetrij,²⁶ ki se v procesih globalizacije, globalne ekonomije in sodelovanja, vse večje mobilnosti ljudi in tudi okrepljenih migracij še krepijo in večajo. Različnosti in asimetrije so vse večje in močnejše v vseh okoljih in družbah; Evropa pri tem ni izjema. Zato lahko le upamo, da bo Evropa v okviru evropskih integracijskih procesov in na ravni posameznih držav uspela vzpostaviti demokratičen sistem in mehanizme upravljanja različnosti, ki bodo upoštevale različne elemente in dejavnike na vseh ravneh: posameznike, ne glede na njihovo državljanstvo in pravni status; različne individualne in kolektivne identitete, vključno z etničnimi, nacionalnimi, državnimi in s skupnimi evropskimi identitetami; različne in specifične kolektivne entitete in skupnosti (vključno z etničnimi); lokalne skupnosti in samouprave, (subnacionalne, znotrajdržavne) regije, države, mednarodne in supranacionalne organizacije in telesa ter institucije na vseh teh ravneh; organizacije in institucije civilne družbe, itd.²⁷ Ključna naloga takega

* * *

²⁵ Npr.: Mitja Žagar, *Constitutions in Multi-Ethnic Reality. Gradiva in razprave / Treatises and Documents*, No. 29–30, Ljubljana 1994/1995, 145–152.

²⁶ Glej npr.: Bertus De Villiers (ur.), *Evaluating federal systems*. Dordrecht 1994: Martinus Nijhoff / Kenwyn, Cape Town: Juta & Co.

²⁷ Glej npr.: David Dunkerley & Lesley Hodgson & Stanislav Konopacki & Tony Spybey & Andrew Thompson, *Changing Europe: Identities, nations and citizens*. London, New York 2002: Routledge – Taylor & Francis Group.

sistema in mehanizmov upravljanja različnosti pa je zagotavljanje sožitja in usklajevanje interesov (specifičnih in tudi konfliktnih) vseh navedenih subjektov in dejavnikov. Federalizem se lahko izkaže kot uporabno in koristno orodje v tem kontekstu, vendar pa federacije, kljub temu, da v njih asimetrije in različnosti vedno obstajajo,²⁸ niso tako uspešne pri njihovem upravljanju in usklajevanju.

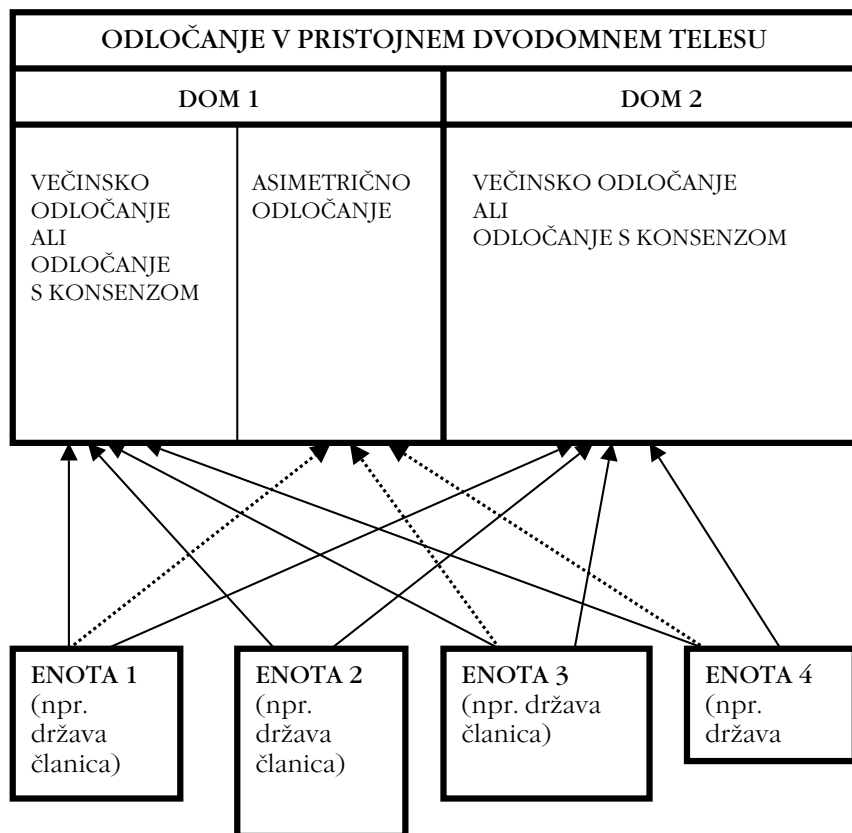
Zato se ponuja teoretični model asimetričnega federalizma, ki omogoča odražanje različnosti in asimetrij v sistemu ter uveljavlja prožno in spremenljivo delitev pristojnosti in oblasti znotraj federacije in ki pretežno temelji na načelu domnevne pristojnosti v korist federalnih enot (kar bi lahko zadovoljilo tudi zagovornike suverenosti držav v kontekstu razprav o prihodnjem razvoju EU) kot ena od možnosti, o katerih bi v Evropi kazalo razmišljati in razpravljati. V tem primeru bi namreč na raven EU prenesli le tiste pristojnosti, ki bi jih nanjo soglasno ali na podlagi asimetričnega odločanja (zgolj za sodelujoče članice) prenesle države članice. Mogoče bi se izkazalo, da so v evropskem kontekstu uporabni vsaj posamezni elementi tega modela, ki ne terjajo nujno preobrazbe EU v evropsko federacijo. Če nič drugega, bi ti elementi lahko ponudili okvir za razprave o "Evropi različnih hitrosti" in / ali o različnih krogih evropske integracije.

Mogoče je takšen element prav model asimetričnega odločanja, ki sem ga predstavil – oziroma njegova izvedenka za odločanje v dvodomnem telesu (npr. v dvodomnem parlamentu ali mogoče pri odločanju v različnih institucijah EU, kot sta EP in Svet). Pri tem imamo na eni strani model, kjer se asimetrično odločanje uveljavi le v enem domu (v primeru EU bi tako v EP ohranili sedanji sistem odločanja, medtem ko bi asimetrično odločanje lahko uveljavili v Svetu):

* * *

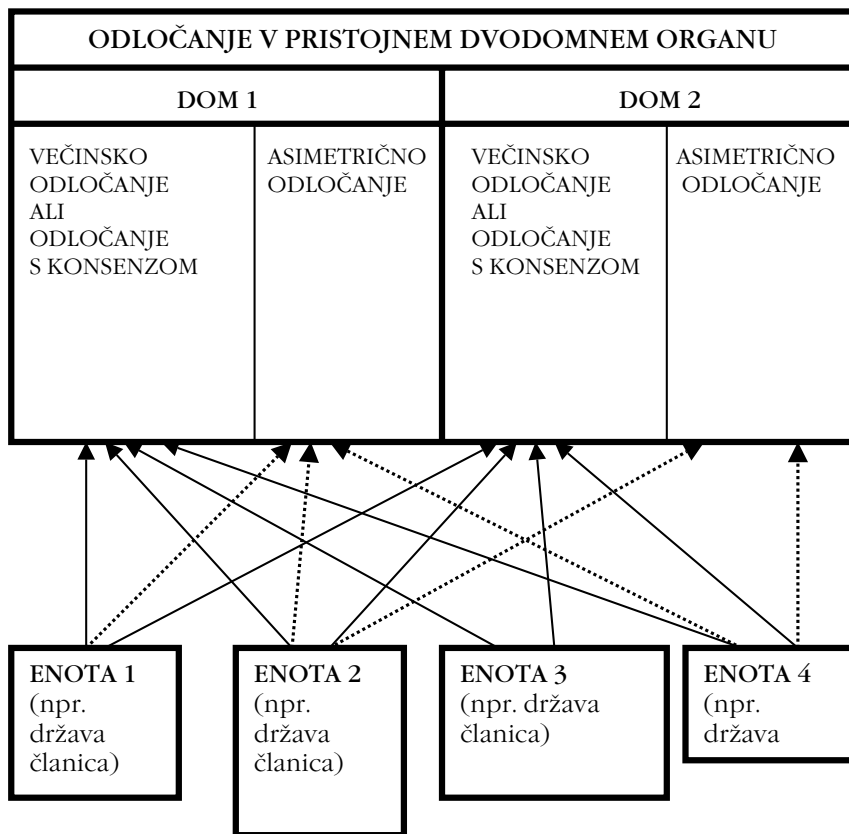
²⁸ Spet se lahko strinjamo z Russellom, ki poudarja: "Asymmetry is the norm rather than the exception among federal polities. Indeed, it is difficult to imagine a federal system which is perfectly symmetrical both in design and operation. The world has not known a federation in which all of the constituent units are equal both formally in law as well as in actual power and influence. If some asymmetry is an inescapable feature of the federal condition, however, it is also the source of some of the most difficult issues confronted by the citizens and states of a federal polity. These issues often raise what are in effect important questions of political justice. Should members states that have greater autonomy locally have less power at the centre? Should states that do not accept all of the mutual obligations of a federal union be eligible for all of the benefits that flow from that union? Which ethnic, linguistic or cultural minorities merit constitutional recognition and protection, and which do not? How far should equality of power for individual citizens of the federal community give way to equality of power for each of its constituent units regardless of size? What is the obligation of wealthier member states to transfer wealth to poorer members or regions of the federal community? The last two questions will become more pressing as the European Union takes in new members, nearly all of whom are smaller and significantly poorer than the average among the existing fifteen members. Beyond these questions of justice within the EU is the question of excluding European states on the outside who are subject to its sway." (Russell 2005, 17–18.).

Slika 2: Model asimetričnega odločanja v dvodomnem telesu (asimetrično odločanje v enem domu)



Druga izpeljanka tega modela je model asimetričnega odločanja v obeh domovih telesa, ki je zanimiva predvsem za federacije, v katerih obstaja dvodomni federalni parlament: v takšnem primeru praviloma predstavniški dom predstavlja ljudstvo (prebivalstvo v posameznih federalnih enotah oz. državah / deželah članicah), drugi dom pa predstavlja federalne enote (dežele, države). Tak model bi omogočal asimetrično odločanje v obeh domovih. Če ta model opazujemo v luči možnega nadaljnjega razvoja EU, potem bi ga lahko opazovali predvsem kot predlog za uvedbo asimetričnega odločanja tako v EP kot v Svet, pri čemer se zavedam, da pripravljenosti za kaj takšnega trenutno zagotovo ni.

Slika 3: Model asimetričnega odločanja v dvodomnem telesu (asimetrično odločanje v obeh domovih)



Če bi se v kontekstu prihodnjega razvoja EU pogovarjali o uveljavljanju modela asimetričnega odločanja v posameznih institucijah ali celo o uveljavljanju posameznih elementov modela asimetričnega federalizma, potem se mi zdi bolj sprejemljiva rešitev uporaba modela “omejene asimetrije” oz. omejenega asimetričnega odločanja, pri čemer bi pogodba ali morebiti ustava EU točno opredelila pristojnosti EU ter tista področja in pristojnosti, na katerih se lahko uveljavlja za sodelujoče članice model asimetričnega odločanja. To bi sistemu zagotavljalo potrebno trdnost, notranjo enotnost in kohezivnost. V tem primeru bi se posamezne pristojnosti na EU in njene institucije prenesle le za tiste članice, ki so v procesu asimetričnega odločanja sodelovale ali so kasneje sprejele tako sprejeto

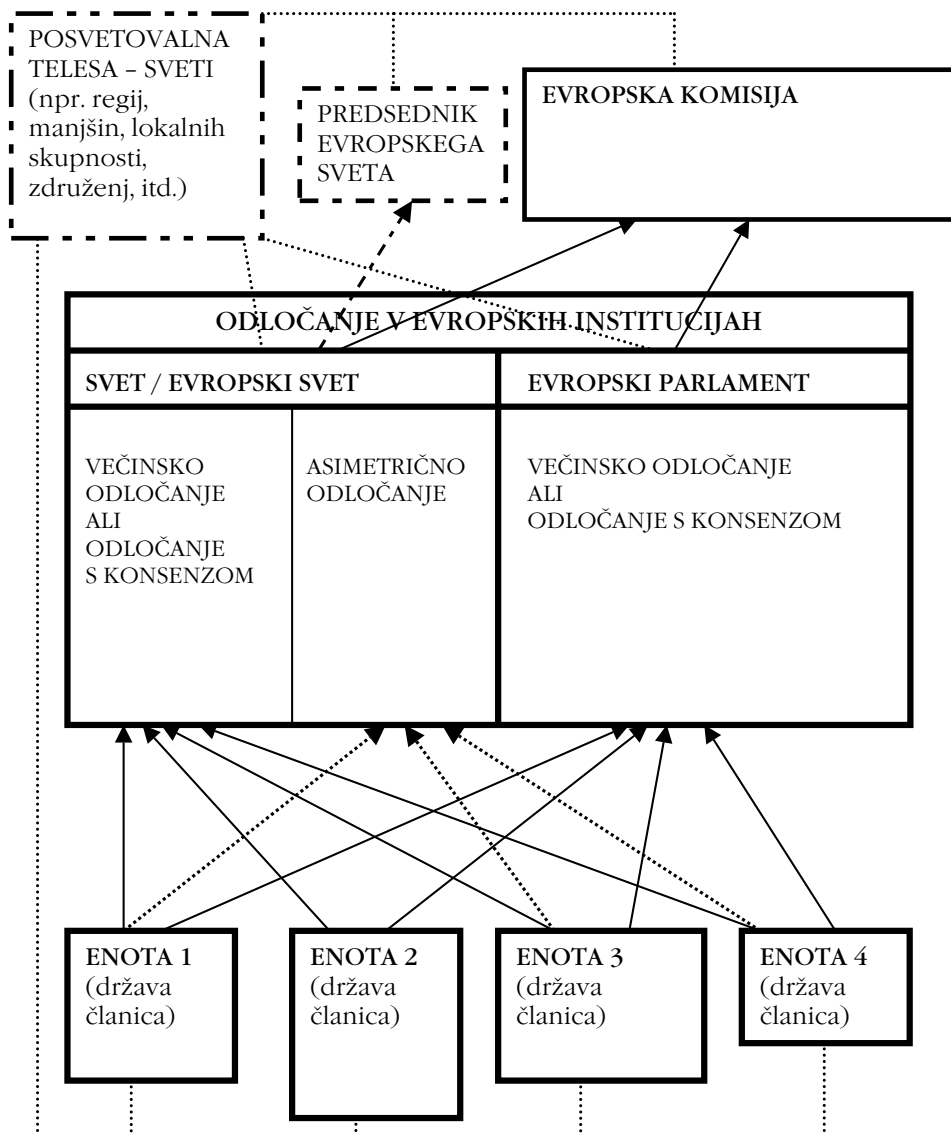
odločitev. S tem bi se tudi izognili temu, česar se zelo bojijo zagovorniki suverenosti držav članic, namreč da bi v nasprotju z interesi posamezne članice, večina v EU sprejela odločitev, ki je ta članica in njeni državljani morebiti ne želijo ali ji sploh nasprotujejo. V primeru uveljavitve modela asimetričnega odločanja bi se namreč takšna članica lahko odločila, da bo zadevo uredila in upravljala drugače kot EU in sodelujoče države članice. Lahko si predstavljamo tudi situacijo, ko bi se v okviru EU uveljavila dva ali celo več nekoliko različnih sistemov na posameznem področju, v katerih bi sodelovalo po nekaj članic. Tudi v tem primeru pa bi se posamezna članica lahko odločila, da v skladu z modelom asimetričnega odločanja to področje uredi sama drugače, kot so to storile države članice, ki sodelujejo v posameznem sistemu.

Čeprav bi bilo delovanje takšnega sistema kompleksno in bolj zapleteno od sedanjih modelov, pa bi po drugi strani zagotavljal veliko mero fleksibilnosti in s tem prilagodljivosti spremenjenim razmeram ter možnost izražanja in uresničevanja najrazličnejših interesov v okviru sistema. Prav tako pomembno kot je to, da je posameznim članicam omogočeno, da zadeve na določenem področju urejajo in upravljajo drugače, pa je pomembno tudi to, da članice, ki pri asimetričnem odločanju sodelujejo, za opravljanje določenih skupnih pristojnosti in funkcij lahko uporabijo institucije in mehanizme sistema (npr. EU) – seveda ob upoštevanju pravil, ki urejajo financiranje in opravljanje tovrstnih pristojnosti. Pri tem je število članic, ki skupaj z asimetričnim odločanjem uredijo določeno področje, lahko zelo različno – od dveh, pa vse do primera, kjer bi bile vključene vse članice, razen ene; v vsakem primeru je podlaga za njihovo odločitev usklajen skupen interes.

Poleg tega, da bi v posamezne institucije EU vpeljali model asimetričnega odločanja, bi kazalo razmišljati še o nekaterih drugih rešitvah, ki bi lahko prispevale k bolj uspešnemu urejanju in upravljanju različnosti in asimetrij v Evropi. Tako bi kazalo razmisliti o vlogi svetovalnih teles (odborov, posvetovalnih svetov, itd.), ki predstavljajo ali bi predstavljali regije (tako znotraj držav, kot evropske regije), manjšinske skupnosti (vključno z narodi brez držav) in druge specifične skupnosti, v proces odločanja, kjer naj bi nastopali predvsem kot prostor za predstavitev, oblikovanje in uresničevanje različnih interesov ter za oblikovanje pobud in predlogov. S takšnimi mehanizmi in oblikami dela, ki bi jih lahko opredelili tudi kot dopolnjevanje (elementov) demokratičnih in neokorporativnih modelov, bi po mojem mnenju lahko uspešno dogradili sedanje pristope k urejanju in upravljanju različnosti. Okvire takšnega modela asimetričnega odločanja v EU, ki predvideva tudi oblikovanje (po)svetovalnih teles, ki bi lahko izražala različne organizirane interese in specifične skupnosti, prikazuje slika 4.

Prav tako kot bi bili lahko posamezni elementi modelov asimetričnega odločanja in asimetričnega federalizma zanimivi in koristni za razprave o prihod-

Slika 4: Evropska unija z uveljavljenimi elementi asimetričnega odločanja in asimetričnega federalizma ter (po)svetovalnimi mehanizmi



njem razvoju in reformah EU, bi utegnili biti uporabni tudi v kontekstu razprav o reformah v posameznih federacijah in celo unitarnih državah. Je pa pri tem treba upoštevati, da je treba modele in njihove elemente vedno prilagajati specifični situaciji in potrebam posameznega okolja ali skupnosti.