

REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR



**PRIHODNOST
EVROPSKE UNIJE**

ZBORNİK

Maj 2003

REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI ZBOR



PRIHODNOST EVROPSKE UNIJE

ZBORNIK

Maj 2003

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

339.923:061.1EU(082)

PRIHODNOST Evropske unije : zbornik / [uredniški odbor Slavko
Gaber, Zlatko Šabič, Mitja Žagar]. - Ljubljana : Državni svet
Republike Slovenije, 2003. - (Knjižna zbirka Državnega sveta
Republike Slovenije)

ISBN 961-6415-07-7

1. Gaber, Slavko, 1958-
124196096

PRIHODNOST EVROPSKE UNIJE - ZBORNIK

Zbirka: Knjižna zbirka Državnega zbora Republike Slovenije, ki jo izdaja Oddelek za informiranje.

Urednik zbirke: Mag. Janez Pezelj

Uredniški odbor: dr. Slavko Gaber, dr. Zlatko Šabič, dr. Mitja Žagar

Pri urejanju gradiva so sodelovale: Radica Nusdorfer, Katja Rejec Longar, Katarina Vatovec (strokovne sodelavke v Državnem zboru Republike Slovenije)

Objavljena besedila so izvirna in niso v celoti lektorirana.

Naslov izdajatelja: Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, Šubičeva 4

Telefon: +386 1 478 94 00

Internet: www.dz-rs.si

Produkcija: Oddelek Državnega zbora Republike Slovenije za informiranje

Oblikovanje in priprava za tisk: Multigraf, d. o. o., Ljubljana

Tisk: Tiskarna Državnega zbora RS

Naklada: 400 izvodov

KAZALO

Zborniku naproti	5
Borut Pahor	
Predgovor	7
I. Reforma institucij in politik Evropske unije	9
Gregor Krajc	
Reforma Evropske komisije	10
Tamara Požar	
Reforma sistema predsedstva v Evropski uniji	22
Radica Nusdorfer in Katarina Vatovec	
Komunitarizacija skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije – vedno zgolj možnost ali kdaj tudi realnost?	41
II. Vplivi na proces odločanja v Evropski uniji	59
Matej Lozar	
Slovenija in neformalni procesi odločanja v Svetu Evropske unije	60
Zlatko Šabič in Katja Rejec	
Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti	73
Mihela Zupančič	
Manjše države v Evropski uniji – kako do vpliva?	95
III. Raznolikost v Evropski uniji	111
Rudi Rizman	
Nacionalna in evropska identiteta: kohabitacija, sinergija ali konflikt?	112
Mitja Žagar	
Tradicionalne kolektivne identitete v Evropi, oblikovanje skupnih evropskih identitet in reforma Evropske unije	124
IV. Politični in pravni vidiki prihodnjega ustroja Evropske unije	145
Aleš Weingerl	
Mednarodnopravna osebnost Evropske unije	146

Irena Brinar	
Stanje in prihodnost evropske ustave	180
Petja Toškan	
Vizije, institucije in pristojnosti Evrope prihodnosti	204

Zborniku naproti

Slovenija je na pragu članstva v Evropski uniji (EU), ki pomeni krono sedaj že več kot desetletnega izjemno hitrega vključevanja nove države v mednarodne odnose. Dobro leto po razglasitvi neodvisnosti je naša država postala članica Organizacije združenih narodov (OZN), zgolj leto kasneje pa smo se priključili Svetu Evrope. Leta 1997 je Slovenija nastopila nestalno članstvo v Varnostnem svetu OZN. V letu, ko nastaja ta zapis, je Slovenija uspešno zaključila tudi proces vključevanja v EU. Glede časovnega razmaka med formalno prošnjo za članstvo ter podpisom pristopne pogodbe, s svojim sedemletnim obdobjem priključevanja od predaje prošnje za članstvo (leta 1996) nismo rekorderji. Portugalska in Španija sta za članstvo zaprosili leta 1977, pristopni pogodbi pa sta podpisali osem let kasneje, leta 1985.

To so le nekateri izmed mejnikov, ki jim je naša javnost komaj uspela in uspe slediti in razumeti. Pred petimi leti bi verjetno ne bilo težko najti koga, ki ne bi znal ločiti med Svetom Evrope in Evropskim svetom. Še danes je med nami nedvomno kar nekaj takih, ki bi utegnili imeti veliko podobnih težav – pa že moramo razmišljati o prihodnosti EU!

Žal je takšna hitrost razvoja mednarodnih odnosov realnost, ki ji ne moremo uiti. Vsi skupaj se bomo morali o mednarodnih institucijah, še posebej pa o najbolj kompleksni med njimi, EU, še veliko naučiti. Temu je namenjen tudi zbornik, ki je pred vami. V zbornik ne piše nikakršna ciljna skupina. Vanj pišejo vsi, od profesorjev do študentov, od politikov do zaposlenih v državni upravi. Vse skupaj pa družijo že omenjeno razmišljanje o prihodnosti integracije, v katero se vključujemo. Zbornik še zdaleč ni prvo in seveda nikakor ne zadnje delo na tem področju. Upati pa je, da prispevki avtorjev v njem ponujajo več, kot zgolj razmišljanja: obilo informacij, virov, idej, ki bodo bralce spodbudile k lastnim razmišljanjem, idejam, ali poglobitvi znanj s področij, o katerih govorijo prispevki. Če bo zbornik dosegel ta namen, bo ves trud, ki je vložen vanj, poplačan.

In ko govorimo o trudu, ne moremo mimo treh kolegic, ki so posebej zaslužne za to, da je zbornik nastal. Radica Nusdorfer, Katja Rejec-Longar ter Katarina Vatovec so opravile dvojno nalogo. Poleg člankov, ki so jih prispevale v zbornik, so opravile težaško delo, ki ga lahko razumemo le tisti med nami, ki smo kdaj sami aktivno sodelovali pri nastajanju kakega knjižnega dela. Za vse ure, ki so jih posvetile zborniku – in teh ni bilo malo – se vsem trem iskreno zahvaljujemo. Prav tako gre posebna zahvala tudi Državnemu zboru Republike Slovenije, ki je omogočil izdajo pričujočega zbornika.

Seveda se lahko zgodi, da bodo kljub vloženemu trudu v zborniku ostali takšni ali drugačni »škrti«. Zbornik je kolektivno delo, ki pa ga sestavlja vrsta posameznih čle-

nov, kamor v našem primeru spadajo ne samo spodaj podpisani, ampak tudi avtorice in avtorji ter seveda vse službe in posameznice oz. posamezniki, ki so prispevali k nastanku tega zbornika. V imenu vseh se za vse morebitne napake ter morebitne primere površnosti ali nedoslednosti iskreno opravičujemo.

V Ljubljani, maja 2003

Slavko Gaber

Zlatko Šabič

Mitja Žagar

Predgovor

Pristop desetih novih držav k Evropski uniji predstavlja pomembno prelomnico tako za države, ki vstopajo v Evropsko unijo kot za to mednarodno organizacijo *sui generis*. Na eni strani bodo bodoče države članice s pristopom uresničile skoraj desetletna (v nekaterih primerih celo daljša) politična, diplomatska, gospodarska in nenazadnje pogajalska prizadevanja, kjer je v slovenskem primeru pomembno vlogo odigral tudi Državni zbor Republike Slovenije. Na drugi strani pa se mora tudi Evropska unija sama pripraviti na do sedaj najštevilčnejšo širitev ter izpeljati nujno potrebne institucionalne in vsebinske reforme. V tem okviru in še posebej v luči aktualnih mednarodnih dogodkov je smiselno razpravljati tudi o (ne)zadostnosti zgolj gospodarskega povezovanja držav članic. Velja namreč razmisliti ali ni morda že napočil trenutek, da Evropska unija prevzame vidnejšo vlogo v mednarodni skupnosti in izgradi tudi politično unijo.

To je samo nekaj vprašanj, na katere skuša odgovoriti 105-članska Konvencija o prihodnosti Evropske unije. S svojim sklepnim dokumentom – predlogom ustavne pogodbe – naj bi namreč začrtala nove smernice razvoja Evropske unije, pri čemer pa bo o njeni dokončni podobi odločala prihajajoča medvladna konferenca predstavnikov vlad držav članic. V delu Konvencije in razpravah aktivno sodelujejo tudi štirje predstavniki Državnega zbora Republike Slovenije. Pri oblikovanju mnenj in zastopanju za Slovenijo najboljših in najustreznejših stališč pa so jim v pomoč različne oblike izmenjave mnenj s civilno družbo in širšo strokovno javnostjo.

Tako je 15. junija 2002 na Brdu pri Kranju, na pobudo takratnega parlamentarnega predstavnika v Konvenciji dr. Slavka Gabra, potekalo srečanje skupine strokovnjakov, ki so razpravljali o evropski bodočnosti in novih izzivih, s katerimi se bo spopadala Slovenija kot del prihodnje Evropske unije. Srečanje, ki so se ga udeležili številni strokovnjaki Univerze v Ljubljani, slovenski člani Konvencije ter člani delovne skupine za podporo članom Konvencije, je postreglo s strokovno zanimivimi prispevki o prihodnosti Evropske unije in vlogi Slovenije v njej. To je botrovalo tudi odločitvi Državnega zbora Republike Slovenije, da izmenjavo mnenj nadgradi s pričujočim *Zbornikom o prihodnosti Evropske unije*, ki tako obravnava bodoči ustroj Evropske unije, reformo njenih institucij in politik, načine vplivanja na sprejem odločitev v Uniji in vprašanje raznolikosti znotraj same Unije.

Državni zbor Republike Slovenije skuša z Zbornikom prispevati k nadaljevanju razprave znotraj širše strokovne in politične javnosti in seveda h konstruktivnim razmišljanjem o vlogi, ki jo bo Slovenija v Evropski uniji imela. Prepričan sem tudi, da bo Zbornik v veliko pomoč članom Konvencije pri oblikovanju zadnjih, a morda najpomembnejših

stališč v okviru Konvencije. Ker se z našim pristopom k Evropski uniji tovrstno razmišljanje šele pričinja, verjamem, da bo Zbornik zanimivo branje vsem, ki si želijo več razprav in mnenj o prihodnosti Evropske unije in vlogi Slovenije. Naša vloga v Evropski uniji namreč ne sme biti omejena zgolj na prilagajanje, temveč usmerjena k dejavnemu soustvarjanju nove podobe Evrope. Sooblikovati evropsko prihodnost ni samo priložnost, ki je Slovenija ne sme zamuditi. Je tudi dolžnost, ki jo moramo kot skorajšnji člani Evropske unije po najboljših močeh izpolniti. In več kot bo tovrstne razprave v Sloveniji, lažje bo uresničevanje te naloge. Srčno si želim in upam, da bo pričujoči Zbornik eden prvih uspešnih korakov na tej poti.

Ljubljana, 10. maja 2003

Borut Pahor

Predsednik Državnega zbora Republike Slovenije

Handwritten signature of Borut Pahor in black ink.

I.
REFORMA
INSTITUCIJ IN
POLITIK EVROPSKE
UNIJE

Reforma Evropske komisije

Gregor Krajc*

Kot vse evropske institucije, se tudi Evropska komisija pripravlja na vstop novih držav v Evropsko unijo. O reformi Evropske komisije govori Pogodba iz Nice, nekatere notranje spremembe pa so že bile izvedene v zadnjih treh letih. Slovenija bo v začetnem obdobju članstva imela enega komisarja, kasneje pa bo v skladu s Pogodbo iz Nice sodelovala o novem sistemu ureditve Evropske komisije. Za Slovenijo so bolj sprejemljive ideje, ki utrjujejo moč Komisije in s tem krepijo komunitarno naravo EU. Njena verodostojnost je (tudi) v učinkovitosti notranjega delovanja Evropske komisije, ki je v »post-Santerjevem« obdobju postavilo temelje delovanja nove evropske administracije. V njej bodo zaposleni tudi Slovenci, pri čemer pa bi morali s kadrovsko politiko zaježiti beg prevelike količine možganov iz lastne administracije.

The EU institutions, including the Commission are already preparing for the enlargement of the European Union. While some internal changes have been conducted over the past three years, the Nice Treaty determines the reform of the European Commission. Upon accession Slovenia will have one Commissioner and will fully participate in the debate on the new Commission reform according to the Treaty of Nice. Within the reforms, a stronger role for the Commission together with the reinforcing of the Community Method, would be preferable for a small country like Slovenia. Commission's legitimacy derives from efficiency of Commission's work as well. In a »post-Santer period« internal changes were adopted building a solid base for a new administration, wherein many Slovenes will find their employment opportunity. Proper human resources policy should limit the transfer of experts from the Slovene to European administration.

1. Uvod

Evropska komisija¹ je poleg Evropskega parlamenta osrednja ustanova (motor) Evropske unije. Iz tega izvirajo glavne pristojnosti Evropske komisije določene s pogodbami.²

¹ Naziv se uporablja bolj pogosto kot uradno poimenovanje »Komisija evropskih skupnosti«, ki je določeno v čl. 6, Pogodbe o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti.

*Gregor Krajc, univ.dipl.iur., LL.M. (Svobodna Univerza v Bruslju) je direktor Urada vlade za informiranje. Izražena mnenja so avtorjevi osebni pogledi.

Kadar govorimo o reformah, ki zadevajo Evropsko komisijo moramo izpostaviti dve osrednji pristojnosti. Prvič, Evropska komisija je varuh pogodb, kar pomeni, da skrbi za pravilno uresničevanje evropske zakonodaje ter, drugič, da ima zakonodajno pobudo in ob tem tudi dolžnost izvajati naloge, ki jih nanjo prenese Svet EU. Skupni imenovalec obeh pristojnosti je, da mora biti Evropska komisija neodvisna ustanova, ki v svojem delovanju sledi interesom Skupnosti³ kot celote. Po določitih Pogodbe o Evropski skupnosti morajo biti člani Komisije pri izvajanju svojih nalog popolnoma neodvisni in morajo ravnati v skladu z interesom Skupnosti. To določilo ne velja le za čas opravljanja dolžnosti, temveč tudi po njem.⁴ V primeru, da bi član komisije kršil ta določila ga lahko Evropsko sodišče odstavi s položaja.⁵

Države članice spoštujejo načelo neodvisnosti Evropske komisije,⁶ kar pa ne pomeni, da člani Komisije ne upoštevajo nacionalnih interesov pri opravljanju svojih nalog. Evropska komisija je namreč v zakonodajnem postopku pogosto postavljena v soodvisen položaj bodisi s Svetom EU, bodisi z Evropskim parlamentom. Tako morajo člani Komisije poznati nacionalne oziroma strankarske interese, da lahko delujejo v dobrobit Skupnosti, prav tako pa morajo imeti predstavniki vlad držav članic v Svetu EU in člani Evropskega parlamenta pred očmi interes Skupnosti in ne le zgolj lastnega – nacionalnega oziroma strankarskega.

Reforma Evropske komisije tako ne zadeva temeljnih, s pogodbami danih nalog, ampak je usmerjena k čimbolj učinkovitemu izvajanju teh nalog. Tu smo pri vsaki doseda-

² Pogodbe zajemajo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (njena določila so prenehala veljati leta 2002, vendar se nekatere določbe smiselno uporabljajo v okviru prvega stebra), Pogodbo EURATOM, Pogodbo o Evropski (gospodarski) skupnosti in Pogodbo o Evropski uniji, z vsemi dopolnili nazadnje uveljavljenimi z ratifikacijo Amsterdamske pogodbe. Pri navajanju določil Pogodbe iz Nice je treba upoštevati dejstvo, da ratifikacijski postopek v državah članicah decembra 2002 še ni bil zaključen.

³ Kot Skupnosti je mišljena Evropska unija kot celota, oziroma tisti del v katerega je, četudi v zanemarljivem delu, vpeta Evropska komisija.

⁴ Čl. 213, Pogodbe o Evropski skupnosti

⁵ Čl. 213 govori o prisilni upokojitvi oziroma odvzemu privilegijev, ki pripadajo članu komisije. V praksi je Evropsko sodišče normo uporabilo le pri odstavitvi člana komisije Alberta Borschetta, potem ko ta, iz zdravstvenih razlogov, ni mogel več opravljati svojih dolžnosti.

⁶ Izjema, ki potrjuje to pravilo je bilo ravnanje francoskega kmetijskega ministra Jacquesa Chiraca, ki je v 70-ih javno obdolžil člana komisije iz Francije, Clauda Cheyssona, da je izdal interese francoske vlade. Nasprotno sta zaradi kandidature na nacionalnih volitvah odstopila predsednik Evropske komisije Franco Maria Malfatti (1972) in član komisije Michael O'Kennedy (1982). Član komisije Yves-Thibault de Silguy se je leta 1998 odpovedal kandidaturi na lokalnih volitvah in obdržal mesto člana Komisije.

nji reformi naleteli na dve dimenziji. Prva je zadevala reformo Evropske komisije navzven, druga pa reformo navznoter. Obe sta v zgodovini ustanove tekli večkrat, vendar še nikoli tako očitno ena ob drugi kot ob tokratni širitvi Evropske unije. Obe sta bili vedno predmet polemik, javnosti pa je bila vedno bolj izpostavljena prva. Kako pomembna je druga se je pokazalo šele leta 1999, ko so zaradi nakopičenih nepravilnosti (ne samo med njegovim mandatom, oziroma povečini ne med njegovim mandatom) morali odstopiti predsednik Jacques Santer in njegova ekipa komisarjev. Obe reformi sta namreč povezani z glavnim kriterijem po katerem delo komisarjev sodi javnost, učinkovitostjo. In tudi po tokratni reformi bo prav učinkovitost ostala merilo uspešnosti sprememb. In zato predmet nadaljnih sprememb.

2. Reforma Evropske komisije navzven

Sestava Evropske komisije se je spreminjala z razvojem evropske integracije.⁷ Število članov Komisije se je spreminjalo ob širitvah,⁸ z razvojem pa je Komisija dobivala tudi vedno več pristojnosti. S sprejetjem Enotne evropske listine,⁹ s katero se je dokončno oblikoval enotni trg, sta zrasla ugled in moč Evropske komisije. Nenazadnje je v tem obdobju Evropsko komisijo vodil Jacques Delors, katerega politični vpliv se primerja s tistim, ki so ga uveljavili »očetje« evropske ideje Jean Monnet, Robert Schuman in Konrad Adenauer. Dodatno je k utrjevanju pozicije Evropske komisije prispevala Maastrichtska pogodba.¹⁰

Leta 1995 se je Evropski uniji pridružila še trojica držav, ki so že sodelovale v Evropskem gospodarskem prostoru (Avstrija, Finska in Švedska). Takrat je Evropska komisija dobila podobo kot jo poznamo danes. Sestavlja jo dvajset članov,¹¹ ki so izvoljeni za obdobje petih let, kot je določila Maastrichtska pogodba.

⁷ Po Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo se je današnja Evropska komisija imenovala Visoka oblast in je bila sestavljena iz devetih komisarjev. Države Beneluksa in Italija so imele po enega člana, Nemčija in Francija pa dva. Devetega je imenovala osmerica prej omenjenih članov (čl. 14 in 15).

⁸ 1973 Danska, Irska in Velika Britanija, 1982 Grčija, 1986 Portugalska in Španija ter 1995 Avstrija, Finska in Švedska.

⁹ Sprejet je načrt za dokončanje gospodarske integracije, kar je bilo sicer predvideno že v Rimski pogodbi. Evropska komisija z uvedbo postopka sodelovanja dobiva večjo vlogo v medinstitucionalnih odnosih, predsednik pa je postal član Evropskega sveta, ki določa smernice razvoja skupne politike.

¹⁰ Pogodba o Evropski uniji (1. november 1993) pretrese temelje dotedanje evropske integracije in začne proces monetarne integracije. Na nadnacionalno raven odločanja se prenesejo nove politike s čemer se večja vpliv Evropske komisije.

Prva Evropska komisija imenovana po maastrichtskih določilih je bila tretja Delorseva ekipa. Mandat so ji leta 1993 podaljšali še za dve leti, saj so bili prej mandati štiriletni. Cilj podaljšanja je bil uskladiti mandat Evropske komisije z mandatnim obdobjem Evropskega parlamenta. Države članice so takrat s soglasjem imenovale Jacquesa Delorsa za novega predsednika Komisije ter hkrati določile imena komisarjev,¹² pri čemer so se z izbranim kandidatom le posvetovali. Imenovana Evropska komisija je tako čakala na formalno potrditev Evropskega parlamenta, dokončno pa so mandat prejeli potem ko so jih s soglasjem potrdile vlade držav članic. Za Delorsevo komisijo je bila na isti način, po določilih Maastrichtske pogodbe, imenovana tudi Santerjeva komisija. Že v drugem letu njenega mandata je stekla medvladna konferenca, ki se je končala junija leta 1997 s sklenitvijo Amsterdamske pogodbe. V skladu z določili te pogodbe je nastopila delo Prodijeva komisija. Države članice so tako aprila 1999 za predsednika izbrale nekdanjega italijanskega premiera Romana Prodiya,¹³ postopek imenovanja pa je že potekal v skladu z določili Amsterdamske pogodbe. Tudi tokrat so države članice s soglasjem imenovale predsednika, vendar pa je moral kandidata potrditi tudi Evropski parlament. Šele potem je steklo imenovanje bodočih članov komisije – spet po novih določilih. Države članice so soglasno sicer predlagale svoje kandidate vendar pa se je moral imenovani predsednik s predlaganimi imeni strinjati.¹⁴ Tretji del postopka je po Amsterdamski pogodbi ostal enak, tako da so Prodijevo komisijo pred nastopom mandata formalno potrdili v Evropskem parlamentu, za izvolitev pa je potrebno še soglasje predsednikov vlad in držav članic.

Zadnje spremembe imenovanja predsednika in članov Evropske komisije je prinesla Pogodba iz Nice. Ta je po padcu Santerjeve komisije (marec 1999) okrepila pristojnosti predsednika,¹⁵ kar je nedvomno vplivalo tudi na pomembne spremembe v postopku imenovanja. Svet EU, ki ga sestavljajo predsedniki vlad in držav članic,¹⁶ imenuje nove-

¹¹ Francija, Italija, Nemčija, Španija in Velika Britanija imajo po dva komisarja, ostale članice po enega.

¹² Glede na to, da je šlo za tretjo Delorsevo ekipo velja omeniti, da evropska zakonodaja ne omejuje števila mandatorov komisarja (čl. 214 Pogodbe o Evropske skupnosti)

¹³ Zasedanje predsednikov vlad in držav članic je potekalo sredi posredovanja zveze NATO na Kosovu, zato pri izbiri novega predsednika ni bilo običajnih trenj. Ob imenovanju Jacquesa Santerja so namreč (izključno) različni interesi držav članic pripeljali do javnega polemiziranja škodljivega za vse potencialne kandidate. Vrh je dosegel britanski veto na imenovanje belgijskega kandidata Jeana-Luca Dehaena.

¹⁴ Funkcija »*Nominee for President*«, kot jo določa čl. 214 Pogodbe o Evropski skupnosti, se lahko prvič enači s položajem mandatarja za sestavo vlade.

¹⁵ Predsednik določi notranjo organiziranost komisije, določi resorje posameznim komisarjem, imenuje podpredsednike komisije in, nenazadnje, lahko po posvetovanju s člani komisije, zahteva odstop komisarja.

ga predsednika Evropske komisije, vendar pa za imenovanje zadostuje kvalificirana večina in ne več soglasje. Člane komisije, prav tako s kvalificirano večino in s soglasjem imenovanega predsednika, potrdi Svet EU, pri čemer mora biti lista kandidatov sestavljena v skladu s predlogi držav članic. Sledi potrditev imenovanih predsednika in članov komisije v Evropskem parlamentu, ter končno glasovanje v Svetu EU, kjer pa za razliko od prej za izvolitev nove komisije zadostuje kvalificirana večina.¹⁷

Kot vidimo se je v zadnjih desetih let postopek imenovanja Evropske komisije močno spremenil v prid soodločanja Parlamenta in Sveta ter s tem ukinjanja pravice veta. V tej smeri gre tudi ključni predlog Evropske komisije pripravljen za razpravo na Konvenciji o prihodnosti Evrope.¹⁸ Pristojnost imenovanja predsednika komisije bi pripadala Evropskemu parlamentu, potrdil pa bi jo Evropski svet. Obe ustanovi bi odločitev sprejeli z okrepljeno večino. Evropski parlament z glasovi dveh tretjin vseh poslancev, Evropski svet pa s tremi četrtinami glasov, ki bi hkrati predstavljali vsaj dve tretjini državljanov Evropske unije. Po drugi strani bi evropskega zunanjega ministra¹⁹ in ostale člane imenoval Evropski svet v soglasju z imenovanim predsednikom komisije. Predlagano komisijo bi kolektivno potrdil Evropski parlament, s čemer se postopek za predsednika in zunanjega ministra zaključi, člani komisije pa moraja za izvolitev dobiti še potrditev Evropskega sveta.

Novost predloga je že omenjeni evropski zunanji minister, ki bi imel, glede na postopek imenovanja in razrešitve, nekakšen vmesni položaj med predsednikom in člani komisije. Predlog je zanimiv z vidika dosedanjega razmerja znotraj Evropske komisije za katerega je veljalo, da je predsednik zgolj prvi med enakimi (*primus inter pares*). Vsekakor je predlagana rešitev boljša od današnje ureditve, ki ne preprečuje trenj in podvajanja pristojnosti med komisarjem za zunanje odnose na eni ter skupnim predstavnikom za zunanjo in varnostno politiko na drugi strani. Poleg tega velja opozoriti na tranzicijsko veljavo tega določila. Delovni dokument v normativnem delu vsebuje določilo

¹⁶ Pogodba o Evropski skupnosti sama vnaša precej zmede. Predsedniki vlad in držav članic se namreč sestajajo v treh različnih formacijah. Največkrat odločitve sprejemajo v okviru Evropskega sveta, katerega član je tudi predsednik Evropske komisije. Nekajkrat, tako kot v našem primeru, se sestajajo kot Svet EU in sicer na najvišji ravni. Tretja možnost, ki jo omenja pogodba pa je zasedanje predsednikov vlad in držav članic. Slednja formacija po spremembah iz Nice ostaja še vedno določena za imenovanje predsednika Evropske centralne banke, njegovega namestnika in člane izvršilnega sveta Evropske centralne banke (čl. 123 Pogodbe o evropski skupnosti).

¹⁷ Čl. 214 Pogodbe o evropski skupnosti.

¹⁸ »Feasibility Study, Contribution to the Preliminary Draft Constitution of the European Union, Working Document« Evropska komisija, 4. december 2002.

¹⁹ Delovni dokument govori o »Secretary of the Union for External Relations«.

o zmanjšanju števila komisarjev v mandatu, ki bo sledil vstopu 27. nove članice. Posledično to pomeni izmenjevanje državljanov držav članic na mestih predsednika in članov Evropske komisije.²⁰ Število komisarjev ni določeno, samo za ilustracijo pa si oglejmo enega od predlogov, ki je kot »*non-paper*«²¹ krožil med pogajanci na zasedanju Evropskega sveta v Nici.

TABELE:

SKUP. A	SKUP. B	SKUP. C	SKUP. D	SKUP. E	SKUP. F	SKUP. G
<i>Nemčija</i>	<i>Turčija</i>	<i>V. Britanija</i>	<i>Francija</i>	<i>Italija</i>	<i>Španija</i>	<i>Poljska</i>
<i>Romunija</i>	<i>Nizozem.</i>	<i>Grčija</i>	<i>Češka</i>	<i>Belgija</i>	<i>Madžar.</i>	<i>Portug.</i>
<i>Švedska</i>	<i>Bolgarija</i>	<i>Avstrija</i>	<i>Slovaška</i>	<i>Danska</i>	<i>Finska</i>	<i>Irska</i>
<i>Litva</i>	<i>Latvija</i>	<i>Slovenija</i>	<i>Estonija</i>	<i>Ciper</i>	<i>Luksem.</i>	<i>Malta</i>

Države so razdeljene v štiri vrste glede na število državljanov. Tako je v vsaki skupini ena velika članica, dve srednje veliki in ena mala članica. Predpostavimo, da bi prva Evropska komisija s sistemom rotacije štela 20 članov. Tako bi izbrali pet skupin iz katerih bi prišli komisarji. Za lažjo ponazoritev izberimo skupine od A do E. Po petih letih bi izbirali novo sestavo in sicer, tako da bi vzeli skupine od F do C. V naslednjem petletnem obdobju bi komisarji prihajali iz držav skupin od D do A, itd.

Temeljne naloge Evropske komisije ostajajo tudi v zadnjih predlogih nespremenjene, se pa vedno bolj krepi vloga predsednika komisije predvsem kar zadeva notranjo organiziranost ustanove. Predsednik komisije po Pogodbi iz Nice določi portfelje posameznim članom, med mandatom pa jim lahko določeno pristojnost vzame ali pa podeli. Cilj take ureditve je zagotoviti konsistentno in učinkovito delo Evropske komisije kot kolegijskega organa (*College*).

Konvencija o prihodnosti Evrope se je vprašanja reforme in delovanja institucij lotila s treh vidikov – odgovornosti, učinkovitosti ter primernosti notranje organiziranosti ustanove in postopka njenega imenovanja.²¹ V razpravi so člani izpostavili pomembnost ohranitve ravnotežja med evropskimi ustanovami (enakomerne krepitve njihove vloge), saj to vodi v večjo učinkovitost, preglednost in odgovornost. Pomembni načeli, ki sta bili izpostavljeni večkrat sta tudi ohranitev enakosti držav članic in komunitarne metode. V tem duhu so člani Konvencije potrdili močan položaj Evropske komisije glede

²⁰ Določilo o izmenjevanju ni novo. Pogodba iz Nice v prilogi I, »Protokol o širitvi Evropske unije«²¹ čl.4, govori o rotaciji v Evropski komisiji. Vsebinsko sta si določbi zelo podobni, razlikujeta pa se v kvorumu potrebnem za sprejem sistema kroženja. Protokol govori o soglasju v Svetu EU, predlog pa o okrepljeni kvalificirani večini.

²¹ Podrobno v »Summary report on the plenary session« - Brussels, 20 and 21 January 2003; CONV/508/03.

na Svet in Parlament, saj to razmerje zagotavlja delovanje Komisije v splošnem interesu Unije, neodvisno od vplivov iz držav članic.

Za Slovenijo je potrditev te smeri pomembna, saj se relativna teža male države članice z neodvisnostjo in močjo Evropske komisije večja. Tudi zato se lahko pridružimo zagovornikom dopolnitve sistema imenovanja/izvolitve predsednika Evropske komisije, ki bo utrjeval njegovo moč in moč Kolegija. Iz teh razlogov so predlogi o združitvi, pod okriljem Komisije, položaja komisarja za zunanje odnose in skupnega zunanjepolitičnega predstavnika smiselni, poleg tega pa vodijo tudi v večjo učinkovitost. Ravno na podlagi omenjene izkušnje predlogi, ki vodijo v morebitno podvajanje pristojnosti in odgovornosti ne morejo biti sprejemljivi. Za male države je to še posebej pomembno, ko govorimo o oblikovanju položaja predsednika EU na katerega bi bil njihov vpliv zanemarljiv oziroma minimalen. Ob oblikovanju takega položaja se najprej zastavlja vprašanje učinkovitosti pa tudi odgovornosti predsednika, predvsem v luči zmanjševanja demokratičnega deficita znotraj Evropske unije. Sicer pa je ta »idejni položaj« za zdaj vsebinsko še nedorečen. Tako lahko ugibamo ali bi bil predsednik EU »dnevni« politični kreator evropske politike ali pa bi, v drugi skrajnosti, kot dober »*manager*« izvrševal sklepe Evropskega sveta. Ta del razprave ostaja za nadaljevanje reforme EU in njenih ustanov, tako kot tudi tisti del debate o Evropski komisiji, ki se navezuje na sistem delovanja Komisije po vstopu 27. članice.

3. Notranja reforma Evropske komisije

Učinkovitost kot posledica notranje (dez)organiziranosti Evropske komisije je postala aktualna z odkritjem nepravilnosti za časa mandata predsednika Santerja. So bili pa že pred tem objavljeni predlogi kako notranje (re)organizirati Komisijo,²² ki pa se zaradi političnega momenta, v katerem so bili predstavljeni, niso mogli uresničiti.

Notranje je Komisija razdeljena na Generalne direktorate, ki izvajajo naloge določene s Pogodbami. Vsak komisar je zadolžen vsaj za en Generalni direktorat, nekateri za več. Generalne direktorate sestavljajo Direktorati, ti so razdeljeni na Enote. Na čelu Generalnega direktorata je generalni direktor (najvišja raven profesionalnega evropskega uradnika), sledijo direktorji in vodje enot.²³ V notranji sestavi Komisije so poleg Generalnih

²² Eden prvih je Spierenburgovo poročilo iz leta 1979, katerega uresničitev je zavrla širitev na Portugalsko in Španijo. Pred prvim mandatom Delorseve komisije je notranjo reformo obravnaval tudi Doodgeev odbor, katerega naloga je bila sicer veliko širša. Objava poročila je sovpadala z začetkom mandata prve Delorseve komisije.

²³ Tako je komisar za širitev Guenter Verheugen pristojen za Generalni direktorat Širitev, kjer je Generalni direktor Eneko Landaburu. Generalni direktorat se deli na pet Direktoratov označenih s črkami od A do E. Direktorat B,

direktoratov tudi različne službe kot na primer Pravna služba Evropske komisije, Prevaljska služba ali pa Statistični urad Eurostat.

Santerjeva komisija je štela več kot 42 Generalnih direktoriatov in drugih služb v sestavi Komisije. Glavni očitki predvsem Evropskega parlamenta so bili nepregledno delovanje Komisije, zloraba položaja visokih uradnikov in komisarjev ter finančne nepravilnosti.²⁴ V zadnjih dneh preden je Santerjeva ekipa odstopila so komisarji sprejeli tri kodekse vedenja.²⁵ Kodeksi se nanašajo predvsem na ravnanje komisarjev ter na odgovornost, kadrovsko politiko in organiziranost dela na Komisiji. Tako je kodeks ravnanja komisarjev prvič določil, da funkcija člana Komisije ni združljiva s sodelovanjem na volitvah (na katerikoli ravni) v državah članicah, prav tako se ne sme ukvarjati s kakršnokoli pridobitno dejavnostjo. Član Komisije lahko opravlja častne dolžnosti v raznih organizacijah in je član dobrodelnih društev. Komisija je podprla načelo proporcionalnosti pri zaposlovanju in tako napovedala uravnoteženo kadrovsko politiko tako kar zadeva spol in nacionalnost, kot tudi pogodbeni status posameznika s Komisijo (zaposlitev za nedoločen ali za določen čas). Santerjeva komisija je svojo priložnost zamudila in notranja reforma je postala ena osrednjih nalog Prodijeve komisije.

Na začetku mandata (septembra 1999) so se člani nove Komisije odpovedali nekaterim ugodnostim, ki jim pripadajo v skladu s z Dunajsko konvencijo.²⁶ Zmanjšali so število Generalnih direktoriatov in služb v sestavi Komisije iz 42 na 36. Zato se je sprostilo 365 delovnih mest, večino pa so jih premestili v Generalni direktorat za širitev ter za pravosodje in notranje zadeve. Najbolj občutno se je zmanjšalo število zunanjih svetovalcev. Paket prvih ukrepov pa je vseboval tudi veliko bolj vsebinske odločitve. Šlo je za sprejem najobširnejšega načrta reorganizacije Komisije od njene ustanovitve.²⁷

Reforma se je najprej dotaknila najvišjih evropskih uradnikov. Tako so sprejeli določilo po katerem nihče od generalnih direktorjev istega položaja ne more opravljati več

pod vodstvom Pierra Mirela ima štiri Enote – za Češko Madžarsko, Poljsko in Slovenijo. Vodja enote za Slovenijo je Jaime Garcia Lombardero.

²⁴ Več o očitkih na račun Santerjeve komisije v »Poročilu modrecev«, pripravljenem na zahtevo Evropskega parlamenta (Bruselj, februar 1999).

²⁵ Kodeksi so bili del načrta »Jutrišnja Komisija« s katero je predsednik Santer začel reformo. Poročilo o reformi so člani Evropskega sveta pričakovali od Komisije na naslednjem zasedanju junija v Koelnu. Tako so zapisali v sklepih zasedanja Evropskega sveta na Dunaju, decembra 1999.

²⁶ Tako so se komisarji zavezali, da ne bodo uveljavljali davčnih olajšav pri nakupu vina, žganih pijač, cigaret in naftnih derivatov. Prav tako so se odrekli oprostitve plačila DDV pri nakupu stvari za osebno uporabo.

²⁷ Zadnja bistvena sprememba pravil veljavnih za evropske uradnike izvira iz leta 1969.

kot sedem let.²⁸ Za manjkajoča mesta generalnih direktorjev so prvič izvedli javni razpis. Hkrati so se lotili tudi reforme kabinetov komisarjev. Gre za pomemben del v verigi sprejemanja odločitev na Komisiji, saj vodje kabinetov na svojih sestankih sprejmejo približno 90 odstotkov vseh odločitev sprejetih v okviru Evropske komisije. Z uresničitvijo reforme velja, da mora biti polovica, od praviloma šestih članov kabineta komisarji, a druge narodnosti kot komisar, prav tako pa to velja za vodjo kabineta. V realnosti so možna odstopanja, čeprav se je večina članov Komisije navodila držala. Evropska komisija je reformo postavila na pet temeljnih kriterijev. Prvič, za pridobitev položaja so ključne izkušnje in dosedanje delo. Drugič, nacionalnost ne igra več pomembne vloge pri pridobitvi delovnega mesta, čeprav si bo Komisija prizadevala za nacionalno uravnoteženost na vodilnih položajih. Tretjič, do konca leta 2002 bo reforma na najvišjih položajih uresničena. Četrto, Generalni direktorji iste narodnosti kot komisarji bodo premeščeni na istovrstno delovno mesto in petič, Komisija bo spodbujala ukrepe za višji odstotek žensk zaposlenih na najvišjih upravnih položajih.

Decembra 1999 je Evropska komisija sprejela 21 smernic za reformo in jih razdelila v tri sklope. Prvi je zajemal načrtovanje aktivnosti v luči zagotavljanja učinkovitosti, drugi je predvidel bolj strogo kadrovske politiko, tretji pa je zadeval ureditev finančnega poslovanja in zagotovitev nadzora. Na tem področju korenito spremembo predstavlja ustanovitev dveh novih organov in s tem centralizacija finančnega nadzora, ki zagotavlja večjo preglednost poslovanja.

Na podlagi teh dokumentov je Komisija spomladi 2000 pripravila Belo knjigo o reformi. Ukrepi temeljijo na prvotnih ukrepih in omenjenih smernicah. Vsebovala je tudi natančne roke za uveljavitev sprememb, ki se iztekajo z letošnjim letom.²⁹ Večino nalog iz Bele knjige je Evropska komisija uresničila v približno treh letih (januar 2003).³⁰ Prav tako je nova Komisija posegla v temeljni akt, ki določa pravice in obveznosti evropskih uradnikov in zunanjih (začasnih) sodelavcev Komisije.³¹ Poleg tega je Prodijeva komisi-

²⁸ Namen ukrepa je bil prekiniti vpliv znotraj administracije in povezave, ki so nastale pri visokih uradnikih z dolgoletnim delom na istem položaju. Kritiki so očitali, da Komisija prerazporeja strokovnjake enega področja na drugo, kjer je njihova raven usposobljenosti (in s tem učinkovitosti) občutno manjša.

²⁹ Podrobneje o Beli knjigi v dokumentu COM (2000) 200 FINAL /2, »Reforming the Commission - A White Paper«, Bruselj, marec 2000. O uresničitvi zadanih ciljev pa v »An Administration at the service of half billion Europeans«, Bruselj, pomlad 2002.

³⁰ Podrobno v »Commission Reform: 87 of 98 measures have been approved and Implementation shows first benefits of the reform.« Brussels, 29, January 2003; IP/03/133.

³¹ Glej »Proposition de Règlement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés« Bruselj, april 2002.

ja izdelala več dokumentov o učinkovitih metodah vladanja v Evropski uniji, predvsem v luči širitve.³²

4. Sklep

Evropska komisija se bo s širitvijo še povečala, tako »navzven« kot tudi »navznoter«. Tudi Slovenija bo dobila svojega komisarja, člane njegovega kabineta in višje ter nižje uradnike na Evropski komisiji.³³ Tako kot ob vsaki širitvi obstaja tudi za Slovenijo nevarnost, da bodo na dan vstopa vsi izobraženi evrostrokovnjaki (po)iskali službe v ustanovah Evropske unije in bi državna administracija ostala brez vodilnih ljudi na področju evropskih zadev.³⁴ Gre za zadevo, ki bi morala javnost zaposlovati bolj, kot jo skrbi za države članice nezavezujoče prehodno obdobje na področju prostega pretoka delovne sile.

Raziskave v Sloveniji kažejo, da bi se za delo v državah članicah EU, ob zagotavljanju enakih oziroma boljših delovnih razmer kot v Sloveniji, odločilo 58,7 odstotka vprašanih,³⁵ pri čemer največ možnosti za zaposlitev po članstvu Slovenije v EU vidijo visoko izobraženi.³⁶ Po drugi strani je jasno (sploh zaradi opisanih reform), da bo Evropska komisija (po)iskala najbolj usposobljene kadre iz novih članic. To izvira iz same notranje reforme, predvsem pa iz temeljnih nalog Evropske komisije. Kako si lahko predstavljamo učinkovito delo, v tem primeru administracije, če ne bo imela v svojih vrstah ljudi, ki bi bili sposobni vršiti nadzor nad, recimo, uresničevanjem evropskega pravnega reda? Neuradni podatki kažejo, da se je izmed 25.000 prijav na prvi razpis Evropske komisije za zaposlovanje državljanov iz držav pristopnic javilo tudi približno 700 Slovencev

³² V okviru izvedbe reforme je Evropska komisija pripravila več dokumentov o temeljnih smernicah evropskega vladanja »*European Governance*«. Glej dokumente »Policies for an Enlarged Union, Report of Group 6« Bruselj, 26. junij 2001; »European Governance, a White Paper« Bruselj, 25. julij 2001, COM (2002) 428 final in »Communication from the Commission on the future of the European Union, European Governance, Renewing the Community Method« Brussels, 5. december 2001, COM(2001) 727 final.

³³ Več o kadrovske politiki Komisije napram novim članicam v »Commission well on track to meet its increased responsibilities following enlargement«, Brussels, 19 February 2003; IP/03/261.

³⁴ To se je zgodilo Španiji po vstopu v Evropsko unijo.

³⁵ Raziskava »Delo Stik«, marec 2003, N=748

³⁶ Ista raziskava kaže, da se Slovenci ne bojijo prihoda delovne sile iz držav članic EU. 48,9 odstotka vprašanih pričakuje priliv evropskih delavcev, pri čemer pa le 22,7 odstotka pričakuje slabše razmere za delo kot pred vstopom v EU (boljše pričakuje 39,7).

(ocene skupnega števila zaposlenih slovenskih državljanov v vseh evropskih ustanovah ne presegajo številke 300).

V luči preprečevanja nastanka kadrovske vrzeli doma in zagotavljanja uspeha slovenskih kandidatov za delo na Evropski komisiji, potekajo, ob rednih možnostih izobraževanja visokošolskih kadrov, tudi posebne oblike strokovnega šolanja v slovenski javni upravi. Po zgledu Velike Britanije se tudi v Sloveniji izvaja program specializiranega usposabljanja na področju evropskih zadev za tiste mlajše uslužbence v upravi, ki si svojo poklicno pot želijo nadaljevati v okviru institucij Evropske unije oziroma delovati na področju evropskih zadev v slovenski državni upravi. V prvi generaciji leta 2001 se je v okviru tega programa izobraževalo 9 slušateljev (izbranih izmed 65-ih prijav), naslednje leto 18 slušateljev (64 prijav), leta 2003 pa naj bi v programu sodelovalo 13 udeležencev.

Sicer pa je pogled na Evropsko komisijo kot zgolj administracijo³⁷ v absolutnem merilu zgrešen. Smo Slovenci pripravljeni na prvo sodbo na Evropskem sodišču, na prvi konkurenčni primer ali pa na primer državnih pomoči? Smo pripravljeni, da bo tak primer vodila Evropska komisija ob sodelovanju slovenskih uradnikov? Bomo znali razumeti temeljna načela evropske integracije? Kako so na vstop v Evropsko unijo pripravljena slovenska sodišča? Bo predhodno vprašanje ovira za rešitev spora?

In ker Evropska komisija ni le administracija (za razliko od nacionalnih javnih uprav morajo »evrokrati« govoriti vsaj dva ali tri jezike, shajati z delom v mednarodnem okolju in se naseliti v novem okolju), velja posebno pozornost nameniti tudi njeni najpomembnejši pristojnosti, zakonodajni pobudi. To pomeni, da Komisija oblikuje bodočo evropsko zakonodajo. Na vsebino se dá največ vplivati takrat, ko je v pripravi, težje kasneje. Bodo kandidatke za članstvo, pristopnice, nove članice, imele zadostno število ljudi, ki bi bili sposobni vplivati na ta proces?

Odgovore na vsa ta vprašanja je težko poiskati danes, dejstvo pa je, da se Slovenija pripravlja v luči zagotavljanja pozitivnih odgovorov na navedena vprašanja. Tako tudi razprava o reformi Evropske komisije dobiva svojo vsebino, svoj slovenski pogled. Reforma Evropske komisije se pri pristopnicah namreč začne pri razumevanju delovanja (v) EU in ne, pri relativno gledano, visokih plačah, »bajnih« privilegijih in mistificiranju Bruslja.

³⁷ Kljub za Slovenijo visokim številkam evropskih uradnikov moramo vedeti, da je evropska administracija manjša kot uprava bavarske prestolnice.

5. Literatura

5.1. Primarna literatura

(1999) *Wisemen Report*. Evropska komisija, Bruselj.

(2000) *Reforming the Commission - A White Paper*. Evropska komisija, COM (2000) final/2, Bruselj.

(2001) *Policies for an Enlarged Union, Report of Group 6*. Evropska komisija, Bruselj.

(2001) *Communication from the Commission on the future of the European Union, European Governance, Renewing the Community Method*. Evropska komisija, COM(2001) 727 final, Bruselj.

(2002) *An Administration at the service of half billion Europeans*. Evropska komisija, Bruselj.

(2002) *Feasibility Study, Contribution to the Preliminary Draft Constitution of the European Union*. Evropska komisija, Working Document, Bruselj.

(2002) *European Governance, a White Paper*. Evropska komisija, COM 428 final, Bruselj.

(2002) *Proposition de Reglement du Conseil modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés*. Evropska komisija, Bruselj.

(2003) *Commission Reform: 87 of 98 measures have been approved and Implementation shows first benefits of the reform*. Evropska komisija, URL:

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/133d0dRAPID&lg=EN&display (8. februar 2003).

(2002) *Temeljni akti Evropskih skupnosti*, Uradni list RS, Ljubljana. (2003) *Commission well on track to meet its increased responsibilities following enlargement*, Brussels. Evropska komisija, URL:

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/261d0dRAPID&lg=EN&display (20. februar 2003).

(2003) *Summary report on the plenary session*. Evropska konvencija, CONV/508/03, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00508en03.pdf> (25. januar 2003).

5.2. Sekundarna literatura

Delo, *Stikova raziskava*, Ljubljana, 1. april 2004, str.17.

Edwards, Geoffrey, Pijpers, Alfred ur. (1997) *The Politics of European Treaty Reform*. London: Pinter.

Grant, Charles (1994) *Inside the House that Jacques Build*. London: Nicholas Brealey Publishing.

Kapteyn, Paul J.G., VerLoren Van Themaat, P. (1999) *Introduction to the Law of the European Communities*. London: Kluwer Law International.

Mathijsen, Pierre S.R.F. (2000) *A Guide to European Union Law*. London: Sweet & Maxwell.

Weiler, Joseph H.H. (2002) *Ustava Evrope*. Ljubljana: Pravna Fakulteta

Reforma sistema predsedstva v Evropski uniji

Tamara Požar*

V uvodu so orisane ključne funkcije predsedstva Sveta in Evropskega sveta. Sledi analiza prednosti in slabosti obstoječega sistema. V nadaljevanju so štiri ključni modeli reforme predsedstva - ohranitev rotacije, »institucionalno« predsedstvo, »kolektivno« predsedstvo in predsednik Evropskega sveta izvoljen za daljše obdobje - analizirani s kriteriji institucionalne uravnoveženosti, enakopravnosti držav članic, krepitev kontinuitete, izboljšanja učinkovitosti, izboljšanja koordinacije in konsistentnosti dela in periodično udeležbo nacionalnih administracij. V sklepu je potrjena teza, da zahteve po reformi rotirajočega predsedstva ne odražajo vedno dejanskih potreb po odpravi slabosti obstoječega sistema in ohranitvi prednosti le-tega, temveč so pogosto pogojene s političnimi interesi držav.

The introduction outlines the key functions of the presidency of the Council and the European Council. This is followed by the analysis of the advantages and drawbacks of the current system. Next, four key models of the presidency reform – the preservation of the rotation, the »institutional« presidency, the »collective« presidency and the president of the European Council elected for a longer period of time – are analysed, using the criteria of institutional balance, equality of members states, strengthened continuity, improved efficiency, better co-ordination and consistency of work and periodical involvement of national administrations. In the conclusion the thesis that the demands for a reform of a rotational presidency are not always reflecting the real needs to eliminate the drawbacks of the current system and retain its advantages, but are often underpinned by the political interests of the countries, is confirmed.

1. Uvod

Medijska pozornost, ki je bila od druge polovice leta 2002 dalje namenjena morebitni ustanovitvi funkcije predsednika Evropske unije ter s tem povezane špekulacije, kateri izmed sedanjih državnikov bi lahko zasedel to prestižno mesto, je v veliki meri zasenči-

* Tamara Požar, *M.Phil* (Univerza Cambridge) je zaposlena na Službi Vlade RS za evropske zadeve, kjer se ukvarja z vprašanji institucionalne reforme Evropske unije. Stališča v članku so njena lastna in ne predstavljajo stališč Službe Vlade RS za evropske zadeve.

la prave vzroke, zaradi katerih bi bila reforma sedanjega šestmesečnega rotacijskega predsedstva Sveta in Evropskega sveta potrebna. Vprašanju reforme sistema predsedstva so veliko pozornost namenjale tudi države članice, kar je razumljivo, saj gre za izredno pomembno simbolično vprašanje položaja držav samih v institucionalnem sistemu Evropske unije.

V prispevku bom zagovarjala tezo, da zahteve po reformi obstoječega sistema rotirajočega predsedstva ne odražajo vedno dejanskih potreb po odpravi slabosti obstoječega sistema in ohranitvi prednosti le-tega, temveč so pogosto pogojene s političnimi interesi držav in drugih akterjev v mednarodni skupnosti. Zaradi obsežnosti tematike ne bom analizirala posameznih interesov, ki vplivajo na stališča držav do reforme predsedstva, temveč le slabosti in prednosti posameznih predlogov reform.

K tematiki bom najprej pristopila s kratkim uvodnim delom, kjer bom orisala ključne funkcije predsedstva Sveta in Evropskega sveta. Sledila bo analiza prednosti in slabosti sedanjega sistema. Nato bom štiri ključne modele reforme predsedstva analizirala s kriteriji institucionalne uravnoveženosti, enakopravnosti držav članic, krepitve kontinuitete, izboljšanja učinkovitosti, izboljšanja koordinacije in konsistentnosti dela in periodično udeležbo nacionalnih administracij v sistemu predsedstva.

2. Obstoječi sistem

2.1. Vrstni red

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti¹ določa, da države članice izmenoma prevzamejo funkcijo predsednika Sveta za dobo šestih mesecev po vrstnem redu, ki ga soglasno določi Svet (člen 203).

Od ustanovitve pa do obdobja, ko je Unija štela dvanajst članic, je to pomenilo, da je bil vrstni red določen po abecednem vrstnem redu v jeziku vsake države članice. Da bi se zagotovilo, da ne bi ista država predsedovala dvakrat zaporedoma v istem semestru, je bil uveden sistem dveh šestletnih ciklov, ki zagotavlja, da vsaka država članica predseduje tako v prvem kot v drugem delu leta.²

¹ Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (1957) (Rimska pogodba); objavljena v: Uradni list RS, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Vlada RS – Služba za zakonodajo, Temeljni akti Evropskih skupnosti: Amsterdamska pogodba, prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe, Ljubljana, 2002.

² *Accession negotiations: Approaches to fixing the order of Presidencies after enlargement*, Council Doc. 11807/02 (ENLARG 263; POLGEN 36) 9.9.2002.

Po širitvi leta 1995 je bil uveden nov sistem rotacije, katerega cilj je, da »trojka« sestavljena iz preteklega, sedanjega in bodočega predsedstva, vedno vključuje veliko državo članico; v ta namen je bila Nizozemska obravnavana kot velika država članica. Države so bile tako razdeljene med velike in male, v vsaki skupini pa uvrščene po abecednem redu, vrstni red pa določen tako, da sta vsaki veliki državi sledili dve majhni.

Sedanji vrstni red je bil določen z odločbo Sveta s 1. januarjem 1995, in sicer: Italija, Irska, Nizozemska, Luksemburg, Velika Britanija, Avstrija, Nemčija, Finska, Portugalska, Francija, Švedska, Belgija, Španija, Danska, Grčija. Januarja 2002 sta Nemčija in Finska mesti zamenjali.³

2.2. Funkcije

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodba o Evropski uniji funkcij predsedstva ne opredeljuje podrobneje, le-te določa poslovnik Sveta, predvsem členi 1, 2, 11, 19, 20 in 26.⁴ Predsedstvo med drugim pripravlja, sklicuje in vodi sestanke Sveta na vseh ravneh, od delovnih skupin do zasedanj ministrskega Sveta, ter podpisuje pravne akte, sprejete na zasedanjih. Predsedujoči je odgovoren tudi, da delo na zasedanjih poteka gladko. Predsedujoča država usklajuje nasprotujoče si interese držav članic, deluje kot posrednik in sklepa kompromisne predloge. Predsedujoči Svetu predstavlja Svet pri njegovih stikih z drugimi institucijami; na začetku in na koncu predsedstva predsednik vlade predsedujoče države na plenarnem zasedanju Evropskega parlamenta predstavi program predsedstva ter zaključno poročilo, ministri predsedujoče države pa v času predsedstva nastopajo pred odbori Evropskega parlamenta.

S Pogodbo o Evropski uniji,⁵ ki daje formalno pravno podlago Evropskemu svetu, so se funkcije predsedstva razširile tudi na predsedovanje Evropskemu svetu. Pogodba o Evropski uniji tako določa, da se Evropski svet pod predsedstvom voditelja države ali vlade države članice, ki predseduje Svetu, sestane vsaj dvakrat na leto (člen 4). Z isto Pogodbo je predsedstvo pridobilo tudi pristojnosti na področju skupne zunanje in varnostne politike. Tako predsedstvo zastopa Unijo v zadevah skupne zunanje in varnost-

³ *Translation of letter from Kare Halonen, Deputy Permanent Representative of Finland to the EU, and Wilhelm Schönfelder, Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to the EU, to Pierre de Boissieu, Deputy Secretary-General of the Council of the EU, Doc. 5528/02 (POLGEN 1) Council of the EU, 21.1. 2002.*

⁴ *Rules of Procedure of the Council, OJ L 230/7, 28.8.2002.*

⁵ Pogodba o Evropski uniji (1992) (Maastrichtska pogodba); objavljena v: Uradni list RS, Služba Vlade RS za evropske zadeve, Vlada RS – Služba za zakonodajo, Temeljni akti Evropskih skupnosti: Amsterdamska pogodba, prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe, Ljubljana, 2002.

ne politike in je odgovorno za izvajanje odločitev, sprejetih skladno s tem naslovom; v tej funkciji pa izraža tudi stališča Unije v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (člen 18). Predsedstvo je tako odgovorno tudi za t.i. politični dialog z državami, mednarodnimi organizacijami ter regionalnimi skupinami (Craig, de Burca 1999: 109-110).

2.3. Slabosti in prednosti

Razprave o reformiranju sistema rotacijskega predsedstva temeljijo predvsem na poudarjanju teze, da rotacija v Uniji, ki bo štela več kot 25 članic, ne bo več mogoča. Mnogokrat se konkretnim argumentom proti rotaciji njeni nasprotniki izogibajo in poudarjajo le neko splošno izgubo učinkovitosti, vendar pa je za konkretno analizo predlogov reform nujno preučiti ključne prednosti in slabosti obstoječega sistema.

Kot prvo slabost mnogi poudarjajo zmanjšanje učinkovitosti predsedstva, tako zaradi vedno večjega števila pristojnosti kot naraščajočega števila članic. Temu argumentu bi lahko pritrdili, saj je res, da se s povečanjem tako področij delovanja kot števila članic funkcija predsedstva kot posrednika pri usklajevanju nasprotujočih si interesov spremeni, upočasnjuje in otežuje, vprašanje pa je, ali je rešitev za odpravo te slabosti res sprememba sistema rotacije. Četudi bi se na primer odpravila rotacija in uvedlo predsedstvo za daljše obdobje, se število držav in število področij ne bi zmanjšalo.

Glede druge slabosti bi lahko pritrdili Ludlowu (2002: 186), da šestmesečna predsedstva povzročajo neravnovesje in notranje boje v Uniji. Podobno ugotavlja tudi generalni sekretar Sveta Solana (2002: 4), ko trdi, da je zaradi dela pod medijskim pritiskom po njegovem mnenju oškodovana predvsem kvaliteta sprejetih odločitev.

Tretja slabost naj bi bil močan pritisk na državno administracijo, s katerim se ena sama država, še posebej majhna, težko sooči. Toda tudi majhne države uspešno organizirajo predsedstvo.⁶ Nekatere so uvedle prakso, da pri predsedovanju sodelujejo s sosednjo državo, na primer v luksemburškem primeru z Belgijo. Na splošno velja prepričanje, da uspešnost predsedovanja ne moremo povezovati z velikostjo držav - majhna država lahko predseduje prav tako dobro ali celo bolje kot velika.

Četrta pomanjkljivost je povezana s časovnim razporedom predsedstva velikih držav (Ludlow 2002: 186). Že sedaj, ko pride posamezna država na vrsto za predsedovanje vsakih sedem let in pol, večje države članice pogosto vodijo svojo politiko in sklepajo bilateralna in multilateralna zavezištva mimo postopkov predvidenih v Pogodbah, kar

⁶ Kot primer bi lahko navedli belgijsko predsedstvo v drugi polovici leta 2001 (Palmer, 2001: 1), ali dansko predsedstvo v drugi polovici leta 2002 (Palmer, 2002: 9).

velja predvsem za področje skupne zunanje in varnostne politike. Take vrste je bilo na primer srečanje britanskega premiera Tonyja Blaira, francoskega predsednika Jacquesa Chiraca in nemškega kanclerja Gerharda Schröderja tik pred zasedanjem Evropskega sveta v Gentu oktobra leta 2001, ki je do določene mere oslabilo koordinacijsko vlogo belgijskega predsedstva pri oblikovanju skupnih evropskih stališč v boju proti terorizmu. Čeprav so srečanja v ožji sestavi članic Evropske unije legitimna, lahko, še posebej, če so sklicana tik pred zasedanjem Evropskega sveta, omajajo trdnost in enotnost skupnih stališč Evropskega sveta. V razširjeni Uniji bodo presledki med predsedstvi še daljši (dvanajst let in pol) in skušnjave velikih držav večje. Rešitev tega problema bi vsekakor bila, če bi sistem predsedstva vključeval večje države bolj pogosto in za daljša obdobja.

Kljub številnim kritikam rotacijskega sistema predsedstva, ima le-ta tudi prednosti, ki jih izpostavljajo predvsem majhne države članice. Med prednostmi bi lahko navedli naslednje. Prvič, simbolni pomen dejstva, da so države članice tiste, ki vodijo EU, ter velik nacionalni prestiž, ki je povezan s tem. Predsedujoča država je v času predsedstva v središču medijske pozornosti, še posebej vodilni politiki države se v okviru skupne zunanje politike srečujejo z vodilnimi svetovnimi državniki, uspešno predsedovanje pa lahko prispeva k mednarodnemu ugledu države.

Drugič, v evropske zadeve so v šestmesečnem obdobju v večji meri vključene nacionalne administracije, kar povečuje zavedanje o tem, kaj Evropska unija je in kako deluje, vključno s povečanjem zavedanja v javnosti predsedujoče države. Omenjeno dejstvo je po mojem mnenju še posebej pomembno za države, ki bodo šele pristopile k Evropski uniji, saj naj bi se poznavanje Unije tako približalo državljanom tudi preko predsedstva. Tretjič, predsedstvo Evropske unije predstavlja priložnost, da vsaka država članica izoblikuje svoje prioritete ter da ima večji vpliv na dnevni red in vsebino zadev, ki se obravnavajo. Čeprav je res, da je pri oblikovanju dnevnega reda predsedujoča država omejena s preteklim in prihodnjim predsedstvom in dolgoročnimi projekti, ki jih mora nadaljevati, je prav tako res, da lahko v času svojega predsedstva na dnevni red Evropskega sveta vključi tiste teme, ki so v njenem interesu. Tako je na primer belgijsko predsedstvo na začetku predsedstva leta 2001 kot eno izmed prioritet predlagalo uvedbo evropskih »modrih čelad«, ki bi delovale kot posredniki na področju evropskih socialnih konfliktov transnacionalnega značaja.⁷ Evropski svet v Laeknu je predlog potrdil in naložil Evropski komisiji, da na to temo predstavi podlago za razpravo.⁸ Omenjena

⁷ *La présidence belge de l'Union européenne: 1er juillet - 31 décembre 2001: Programme de travail*, <http://www.eu2001.be/> (5. julij 2001); *Europe sociale: La médiation sociale européenne sur les rails*, <http://www.meta.fgov.be> (21. februar 2003).

⁸ *Presidency Conclusions, Laeken European Council*, Doc. SN 300/01, 14.-15. december 2001, str. 8.

prednost pa se kaj lahko sprevrže v slabost, če vodi favoriziranje lastnih prioritiet v boje med posameznimi državami in vse to na škodo skupnega evropskega interesa, če o njem lahko sploh govorimo.

2.4. Po širitvi Evropske unije

Vzporedno s potekom razprave o koreniti reformi Sveta ter o globljih in bolj bistvenih spremembah sistema predsedstva se Svet pripravlja na širitev na podlagi obstoječega rotacijskega sistema. Generalni sekretariat Sveta že oblikuje vrstni red rotacije z novim številom članic, ki upošteva tako načeli abecednega vrstnega reda kot razdelitve na velike in male države⁹. Glede na to, da bo v Uniji 25 članic le 7 velikih, starega rotacijskega sistema, ko bi »trojka« vedno vsebovala eno veliko državo, ne bo več mogoče upoštevati. Vrstni red rotacije z desetimi novimi članicami bi tako bil naslednji: Irska, Ciper, Nizozemska, Latvija, Litva, Velika Britanija, Luksemburg, Madžarska, Nemčija, Malta, Avstrija, Francija, Finska, Portugalska, Poljska, Slovenija, Slovaška, Španija, Švedska, Belgija, Italija, Češka republika, Danska, Estonija in Grčija.¹⁰

Če bi države res predsedovale po omenjenem sistemu, bi to pomenilo, da bi že na začetku predsedovalo nekaj novih držav članic, kar pa do sedaj ni bila praksa. Tako je na primer po zadnji širitvi Avstrija predsedovala šele tri leta in pol po vstopu, v času predzadnje širitve Španija šele po dveh letih in pol, Portugalska pa po šestih, saj se je prvemu predsedovanju takoj po vstopu prostovoljno odpovedala. Dansko predsedstvo je tako predlagalo, da je potrebno sprejeti tako odločitev, po kateri bodo nove članice prišle na vrsto za predsedovanje šele dve ali tri leta po širitvi. Evropski svet v Bruslju je oktobra 2002 tak predlog sprejel in »potrdil, da se bo sedanji vrstni red nadaljeval do konca leta 2006« ter da bo Svet odločitev o vrstnem redu predsedstva po letu 2007 sprejel najkasneje leto dni po vstopu prve nove države.¹¹ Za sprejem take odločitve pa je ključna tudi morebitna korenitejša odločitev o reformi predsedstva v okviru Evropske konvencije in kasneje medvladne konference, ki bi rešila tudi problem vrstnega reda rotacije.

⁹ *Accession negotiations: Approaches to fixing the order of Presidencies after enlargement*, Council Doc. 11807/02 (ENLARG 263; POLGEN 36), 9. september 2002.

¹⁰ *Accession negotiations: Approaches to fixing the order of Presidencies after enlargement*, Council Doc. 11807/02 (ENLARG 263; POLGEN 36), 9. september 2002.

¹¹ *Presidency Conclusions, Brussels European Council*, Doc. SN 300/02, 24.-25. oktober 2002, str. 14.

3. Reforma

Razprava o reformi sistema predsedstva poteka vzporedno tako v Svetu in Evropskemu svetu kot na Evropski konvenciji. Ne glede na to, da naj bi bila ključna institucionalna vprašanja obravnavana na Konvenciji, se razprava vse od Evropskega sveta v Helsinkih decembra 1999 nadaljuje tudi v okviru Sveta in Evropskega sveta. To je razumljivo, saj se reforma predsedstva prvenstveno dotika vprašanja položaja držav članic v institucionalnem sistemu EU, medtem ko je članstvo v Konvenciji širše in posledično bi lahko tudi predlagana rešitev zašla v smer, ki ne bi ustrezala samim državam. Tako v poročilu španskega predsedstva Evropskemu svetu v Sevilli¹² beremo, da je kljub temu, da lahko Evropski svet odloča le o praktičnih izboljšavah obstoječega sistema, splošno sprejeto, da lahko Evropski svet in Svet nadaljujeta tudi z razpravo o globlji reformi sistema. Čeprav Poročilo to utemeljuje s kompleksnostjo zadeve in s potrebo, da se najde uravnotežena odločitev, na koncu vendarle navaja, da bo končne odločitve sprejemala mednarodna konferenca, torej države članice.

3.1. Kriteriji

Čeprav razprava o reformnih predlogih poteka ločeno tako v Svetu kot na Konvenciji, je razumljivo, da se oba tokova razmišljanj medsebojno prepletata in drug na drugega vplivata. Zato bom vse reformne predloge obravnavala kot celoto. Ključne reformne predloge bom preučila z vidika odprave slabosti in ohranjanja prednosti obstoječega sistema, pri tem bom kot kriterije upoštevala prirejene cilje in načela, glede večine katerih velja med državami članicami splošno soglasje.¹³ Pri preučevanju posameznih predlogov reform bom kot kriterije upoštevala: institucionalno uravnoteženost; enakopravnost držav članic; krepitev kontinuitete; izboljšanje učinkovitosti;¹⁴ izboljšanje koordinacije in konsistentnosti dela Sveta; ter periodično udeležba nacionalnih administracij v sistemu predsedstva.

¹² *Measures to prepare the Council for enlargement: Report by the Presidency to the European Council (drawn up jointly with the General Secretariat of the Council)*, Council Doc. 9939/02 (POLGEN 25), 13. junij 2002, str. 6, 10.

¹³ *Note from the Presidency: Reform of the Council Presidency*, Council Doc. 14259/02 (POLGEN 66), 15. november 2002.

¹⁴ V tem članku učinkovitost definiram kot doseganje cilja s čim manjšim vložkom virov, na primer sprejemanje odločitev v čim krajšem času; prirejeno po definiciji OECD (1989: 19).

3.2. Modeli reforme

Cilj tega članka ni analiza vseh predlogov reform, saj je to zaradi velikega števila predlogov tako med državami članicami kot v okviru Konvencije, skorajda nemogoče. Analizirala bom štiri različne pristope oziroma modele reforme sistema predsedstva, kot jih določajo sklepi Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose¹⁵ na podlagi dokumenta danskega predsedstva o reformi predsedstva Sveta,¹⁶ ki temelji na stališčih držav članic. Primeroma pa bom znotraj vsakega modela izbrala po najmanj en konkreten predlog reforme predsedstva.¹⁷ Štirje modeli reforme sistema predsedstva so naslednji. Prvi, ohranitev sistema rotacije, z nadaljnjo krepitvijo sodelovanja med sedanjim in bodočimi predsedstvi in morebitno krepitvijo vloge visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Drugi, »institucionalno« predsedstvo »koordinacijski« verigi Sveta (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose in Odbor stalnih predstavnikov) oziroma tistim zasedanjem Sveta, ko le-ta deluje v izvršni funkciji (zunanje zadeve, ekonomska politika ter pravosodje in notranje zadeve), za ostale sestave Sveta pa bodisi izvoljeno predsedstvo bodisi ohranitev rotacijskega sistema. Tretji, »kolektivno« predsedstvo, z izjemo ohranitve šestmesečne rotacije za »koordinacijsko« verigo Sveta in z »institucionalnim« predsedstvom Sveta za zunanje zadeve. Četrti predsednik Evropskega sveta izvoljen za daljše obdobje, v kombinaciji z drugim in tretjim modelom.

Glede na to, da osnutek oziroma ogrodje Ustavne pogodbe predsedstva Evropske konvencije ne opredeljuje podrobnosti, ga ni mogoče uvrstiti v enega izmed zgornjih modelov oziroma presojeti po zgornjih kriterijih. V predhodnem osnutku Ustavne pogodbe predsedstva Konvencije,¹⁸ ki predstavlja zgolj ogrodje bodoče Ustavne pogodbe, se predsedstvo omenja ločeno na Evropski svet in Svet. Oba člena naj bi tako določala čas trajanja predsedstva, postopek imenovanja, njegovo vlogo in pristojnosti. Osnutek tako dopušča razlikovanje med predsedstvom Sveta in Evropskega sveta, ki je

¹⁵ General Affairs and External Relations 2463rd Council meeting – General Affairs Council Doc. 14183/02 (Press 350), 18. november .2002.

¹⁶ *Note from the Presidency: Reform of the Council Presidency*, Council Doc. 14259/02 (POLGEN 66), 15. november 2002.

¹⁷ Glede na veliko število reformnih predlogov v okviru Konvencije, ki se bodo v času od pisanja do izdaje tega članka spreminjali, in glede na to, da o reformi institucij ni bila ustanovljena posebna delovna skupina, ki bi oblikovala končno poročilo s predlogi reform, se bo potrebno v pričujočem besedilu omejiti na nekatere ključne predloge. Predlogi novih Ustavnih pogodb EU, ki so bili na Evropski konvenciji predstavljeni do januarja 2003, se zdijo za to še najbolj primerni.

¹⁸ *Preliminary draft Constitutional Treaty*, European Convention Doc. CONV 369/02, 28. oktober 2002.

bilo do sedaj v rokah ene države. Prav tako ogrodi Ustavne pogodbe ne ohranja več formulacije šestmesečnega predsedstva in s tem dopušča tudi korenito reformo obstoječega sistema.

3.2.1. Prvi model: Ohranitev sistema rotacije

Predlogi za izboljšanje obstoječega rotacijskega sistema imajo svoje korenine v predlogih za reformo Sveta, med katerimi je med najbolj pomembnimi Poročilo generalnega sekretarja Sveta (Poročilo Trumpf-Piris 1999) o delovanju Sveta po širitvi, na katerega se sklicuje Evropski svet v Helsinkih v Aneksu k Sklepom iz Helsinkov.¹⁹ Korenite reforme predsedstva, ki bi zahtevala spremembo Pogodb Aneks ne obravnava, temveč predlaga take spremembe v delovanju Sveta, ki bi predsedstvu olajšale preobremenjenost zaradi naraščajočega števila držav članic ter zaradi vedno večjih pristojnosti. Tako na primer predlaga tesnejše sodelovanje s prihodnjim predsedstvom, okrepitev instituta »trojke« in okrepitev podpore s strani generalnega sekretariata Sveta.

Predlog, ki ne zahteva sprememb Pogodb in ki izboljšuje obstoječi sistem rotacije pa je na Evropskem svetu v Barceloni predstavil Solana (2002).²⁰ Med drugim je predlagal izboljšanje sodelovanja med zaporednimi predsedstvi z daljšimi vnaprejšnjimi načrtovanji sestankov in imenovanje vodij posameznih delovnih skupin ali odborov za daljša časovna obdobja ali vodenje le-teh s strani generalnega sekretarja Sveta.

Pomembno je, da je špansko predsedstvo v poročilu Evropskemu svetu v Seville²¹ omenjene predloge razvilo še podrobneje.²² Tako je večji del tistih, ki se nanašajo na praktične izboljšave vodenja predsedstva, Evropski svet že potrdil. Gre na primer za večletne strateške programe, ki jih sprejme Evropski svet na predlog zadevnih predsedstev, ki jih pripravijo po posvetovanju z Evropsko komisijo in na predlog Sveta za splošne zadeve. Prav tako naj bi dve predsedstvi pripravili skupen letni program aktivnosti Sveta. In končno, Evropski svet določa tudi, da naj bi ta program spremljal seznam indikativnih dnevniš redov za različna zasedanja Sveta. Prav tako sklepi iz Seville pred-

¹⁹ *Annex III - An Effective Council for an enlarged Union: Guidelines for Reform and Operational recommendations, Presidency Conclusions, Helsinki European Council*, Doc. SN 300/99, 10.-11. december 1999.

²⁰ V Poročilu sicer omenja tudi reformne predloge, za katere je potrebno spreminjanje Pogodb, kot na primer izvolitev predsednika Evropskega sveta izmed članov Evropskega sveta za obdobje daljše od šestih mesecev ali imenovanje nekaterih ali vseh predsednikov sestav Sveta za obdobje daljše od šestih mesecev.

²¹ *Measures to prepare the Council for enlargement: Report by the Presidency to the European Council (drawn up jointly with the General Secretariat of the Council)*, Council Doc. 9939/02 (POLGEN 25), 13. junij 2002.

²² *Presidency Conclusions, Seville European Council*, Doc. SN 200/02, 21.-22. junij 2002.

videvajo, da se okrepi sodelovanje med predsedstvi, na primer pri vodenju sestankov na nižjih ravneh. Tako lahko v dogovoru med predsedstvoma določen sestanek o zadevi, ki se bo obravnavala v času bodočega predsedstva, vodi bodoče in ne sedanje predsedstvo. Sklepi tudi predvidevajo, da se še poveča število delovnih skupin, ki jim že predseduje generalni sekretariat. Gre za nekatere tehnične delovne skupine, kot so na primer tiste za elektronsko komuniciranje, kodifikacijo zakonodaje, nove zgradbe, itd. Nov poslovnik Sveta²³ omenjene spremembe že vključuje.

V okviru Konvencije ohranja sedanji rotacijski sistem predlog ustave Elene Ornelle Paciotti (2002: 21, 25), predstavnice Evropskega parlamenta v Konvenciji. Predlog se ne razlikuje od sedanjega sistema in ohranja rotirajoče šestmesečno predsedstvo tako za Evropski svet kot za Svet.

3.2.1.1. Analiza

Vse zgoraj našete izboljšave tako že popravljajo tisto slabost rotacijskega sistema predsedstva, ki se nanaša na neravnovesje in diskontinuiteto šestmesečnega predsedovanja. Kriterija krepitve kontinuitete in izboljšanja koordinacije in konsistentnosti dela Sveta sta do neke mere upoštevana, saj se izboljšuje sodelovanje med predsedstvi in vsebinsko vnaprejšnje programiranje, odprto pa ostaja vprašanje, kolikšno je to izboljšanje. Na podlagi povedanega bi lahko zatrnila, da se posledično izboljšuje tudi učinkovitost omenjenega sistema. Prav tako je upoštevan kriterij enakopravnosti držav članic in periodične udeležbe posameznih nacionalnih administracij v delovanju Evropske unije, ki ga zagotavlja rotacijski sistem. Vendar pa, ali se je v primeru rotacije, kjer bi vsaka država predsedovala le vsakih dvanajst let in pol, sploh smiselno zavzemati zanjo? Ali ne bi bila bolj smiselna daljša predsedovanja samo nekaterim področjem Sveta, ki bi omogočala specializacijo za posamezna področja, tako kot to predvidevata drugi in tretji model? Glede kriterija **institucionalne uravnoteženosti** bi lahko zagotovila, da ga ta model spoštuje, saj se v veliki meri ohranja sedanja institucionalna razporeditev moči.

3.2.2. Drugi model: »Institucionalno« predsedstvo

Številni predlogi predvidevajo »institucionalno« predsedstvo posameznih zasedanj Sveta. To pomeni, da bi Svetu predsedoval bodisi komisar, pristojen za določeno področje, bodisi visoki predstavnik za skupno zunanjo politiko bodisi predstavnik gene-

²³ *Rules of Procedure of the Council*, OJ L 230/7, 28. avgust 2002.

ralnega sekretariata Sveta. Nekateri predlogi predvidevajo »institucionalno« predsedstvo za »koordinacijsko« verigo (Svet za splošne zadeve in zunanje odnose in Odbor stalnih predstavnikov (*Coreper*)). Drugi za Svet za splošne zadeve in zunanje odnose, ko bi le-ta obravnaval zunanje odnose. Tretji za vsa zasedanja Sveta. Četrti spet le takrat, ko Svet zaseda v svoji izvršni funkciji. Poglejmo si nekaj primerov takšnega modela.

Ustavni predlog Evropske ljudske stranke, ki ga je na Konvenciji predstavil Elmar Brok (2002: 42, 45), predstavnik Evropskega parlamenta v Konvenciji, na primer glede predsedstva Evropskega sveta in Sveta predvideva ohranitev šestmesečne rotacije, pa vendar dopušča možnost, da Svet s soglasjem določi daljše obdobje. Prav tako se od sedanjega sistema oddaljuje na točki, ko glede predsedstva zasedanjem Sveta, ko le-ta deluje v izvršni funkciji, in sicer na področju splošnih ekonomskih politik, skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev, dopušča možnost daljšega predsedovanja. Gre za »institucionalno« predsedovanje, na primer s strani komisarja pristojnega za določeno področje.

Tudi Andrew Duff (2002: 5), predstavnik Evropskega parlamenta v Konvenciji, v svojem predlogu Ustave zagovarja podobno tezo, ko pravi, da bi moral zasedanjem Sveta predsedovati predsednik Komisije, ki ne bi imel pravice glasovanja. Predlog se delno približuje francoskemu modelu enotnega predsednika Unije, čeprav Duffov model predvideva le združitve funkcij na ravni Sveta in Komisije in ne Evropskega sveta, za katerega še vedno predvideva šestmesečno rotacijo.

Ključno pri obeh predlogih je ohranitev šestmesečne rotacije za Evropski svet ter različna vrsta predsedstva Sveta, in sicer glede na zakonodajno oziroma izvršno funkcijo Sveta, ter ohranitev šestmesečne rotacije za prvo ter »institucionalno« predsedstvo za slednje.

Zanimiv je predlog Evropskega centra za politike,²⁴ nevladnega raziskovalnega inštituta iz Bruslja, ki na primer predlaga, da bi glede na zadevo v obravnavi v Svetu, ko le-ta zaseda v svoji izvršni funkciji, predsedoval podpredsednik Komisije odgovoren za zunanje odnose, podpredsednik Komisije odgovoren za ekonomsko in socialno koordinacijo ter komisar odgovoren za pravosodje in notranje zadeve.

Pojavljajo se tudi predlogi, ko bi Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose, takrat ko bi obravnaval zunanje odnose, predsedoval visoki predstavnik za skupno zunanjo ali varnostno politiko oziroma oseba, ki bi hkrati predstavljala tako visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko kot komisarja za zunanje zadeve oziroma hkrati podpredsednika Komisije. Poročilo delovne skupine »zunanji odnosi« v okviru

²⁴ *Constitution of the European Union*, The European Policy Centre, <http://www.theepc.be> (15. december 2002), str. 13, 16.

Konvencije tako tudi omenja, da je pomembno število članov skupine podprlo predsedovanje Svetu za zunanje zadeve s strani visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko, ki pa naj ne bi imel pravice do glasovanja.²⁵

Zanimivo je, da zgornjih predlogov, ki v bistvu krepijo vlogo Komisije, Komisija sama ne zagovarja. Po njenem mnenju bi bilo potrebno zadržati šestmesečno rotacijo za Evropski svet, Svet za splošne zadeve in Odbor stalnih predstavnikov, za druge formacije Sveta pa predlaga izvolitev predsedujočega izmed svojih članov za obdobje enega leta.²⁶ Zanimivo je tudi, da je Komisija mnenja, da bi tak tip organizacije predsedstva moral veljati tudi za predsedovanje Svetu za zunanje zadeve, saj ni priporočljivo mešati funkcij predsedujočega Svetu, ki išče kompromise, s funkcijo oblikovanja predlogov in zagotavljanja zunanjega predstavništva Unije.

3.2.2.1. Analiza

Preučitev zgornjih predlogov z vidika šestih kriterijev pokaže naslednjo sliko. Kriterij institucionalne uravnoteženosti je v veliki meri izpolnjen, saj so institucionalna razmerja ohranjena, z izjemo tistih predlogov, ki predvidevajo združitev funkcij predsedujočega Komisiji in Svetu in tistih, ki predvidevajo predsedovanje Svetom z izvršno funkcijo s strani pristojnih komisarjev. Zaradi ohranitve šestmesečnega rotirajočega predsedstva je ohranjena enakopravnost držav članic in periodična udeležba nacionalnih administracij v sistemu predsedstva, kar zagotavlja ohranitev pozitivne simbolične funkcije predsedstva, vidnost in njegov prestiž.

Glede kriterija izboljšane koordinacije med različnimi Sveti se postavlja vprašanje, ali hkratna ohranitev rotirajočega predsedstva za Evropski svet in »institucionalno« predsedstvo za »koordinacijsko« verigo ter voljeni ali »institucionalni« predsedniki specializiranih Svetov ne bi vodili v poslabšanje koordinacije vseh politik in posledično v zmanjšanje učinkovitosti. Res je sicer, da bi se učinkovitost na posameznih področjih delovanja Sveta izboljšala, vendar pa je vprašljivo, če se ne bi splošna učinkovitost Sveta zmanjšala. Ne glede na to, da bi se okrepila kontinuiteta delovanja na posameznem področju Sveta, bi se pojavili konflikti med prioriteta različnih predsedstev, težave pa bi imele tudi predsedstvo »koordinacijske« verige, če mu ne bi uspelo predstaviti programa, ki bi zajemal ves spekter evropskih dejavnosti. Kot rešitev tega problema bi bilo

²⁵ *Final report of Working Group VII on External Action*, European Convention Doc. CONV 459/02, 16. december 2002.

²⁶ *For the European Union: Peace, Freedom, Solidarity: Communication of the Commission on the institutional architecture*, European Commission Doc. COM (2002) 728, 4. december 2002, str. 17.

mogoče ponuditi dosledno izvajanje Sklepov Evropskega sveta iz Seville, ki so že vsebovani v novem Poslovniku Sveta in ki izboljšujejo konsistentnost ter kontinuiteto v delovanju Sveta.²⁷ Nekateri avtorji kot rešitev ponujajo tudi predlog, da bi predstavnik države, ki predseduje »koordinacijski« verigi, delegiral enega svojih predstavnikov v urad predsedujočega posameznemu Svetu, ki bi spremljal zadeve strateškega pomena, ki bi jih bilo potrebno uvrstiti na dnevni red Evropskega sveta (Gros, Hager 2002: 2).

3.2.3. Tretji model: »Kolektivno« predsedstvo

Čeprav ideje o »kolektivnem« predsedstvu ne vsebuje nobeden izmed dosedanjih predlogov Ustave na Konvenciji, se pojavlja v mnogih predlogih tako v političnih krogih kot v znanstvenih razpravah. Britanski ministrski predsednik Tony Blair (2002) na primer dopušča možnost, da bi se četrti model predsednika Evropskega sveta z daljšim mandatom povezal s tretjim modelom, to je »kolektivnim« predsedstvom, kjer bi si vodnje posameznih zasedanj Svetov med seboj razdelile posamezne države članice za daljše časovno obdobje. Uporabljen naj bi bil sistem pravične rotacije.

Vreden razmisleka je tudi predlog analitikov evropskih zadev Ludlowa in Ersboella (2002: 186-187). Kot primer ga navajamo predvsem zato, ker predlog zadosti skoraj vsem analitičnim kriterijem. Avtorja podpirata neke vrste »kolektivno« predsedstvo, ki bi trajalo dve leti in pol. Predsedujoča skupina bi vsebovala štiri ali pet držav. Vsaka skupina bi morala predstavljati približno enako število prebivalstva Evropske unije in vključevati na primer, dve veliki državi. Šefi držav ali vlad vladajoče skupine držav bi predstavljali neke vrste Izvršni odbor, ki bi se sestajal v povprečju dvakrat na mesec in bi znotraj skupine držav dodeljeval vodilna mesta v posameznih Svetih, odborih in delovnih skupinah, prav tako pa bi nadzoroval splošno delovanje predsedstva. Specializiranim Svetom bi predsedovala ista oseba za obdobje dveh let in pol, medtem ko bi predsedstvo Evropskega sveta, Sveta za splošne zadeve in Odbora stalnih predstavnikov rotiralo vsakih šest mesecev, upoštevajoč pravično razdelitev s predsedovanjem povezanih dogodkov.

3.2.3.1. Analiza

Rezultat analize omenjenih predlogov pokaže, da od posameznega tipa kolektivnega predsedstva odvisno, kakšni bodo odgovori na šest kriterijev. Na primer, zgornja predloga se med seboj razlikujeta predvsem na točki enakopravnosti držav članic. Blairov

²⁷ Glej zgoraj poglavje o prvem modelu reforme predsedstva.

predlog, ki predvideva daljše predsedovanje Evropskemu svetu, vsebuje vse slabosti, ki bodo obravnavane v okviru četrtega modela. Drugi predlog pa zaradi predvidene rotacije v okviru »koordinacijske« verige Sveta ohranja enakopravnost med državami članci, ohranjena pa bi bila tudi tista funkcija sedanjega sistema predsedovanja, ki državam zagotavlja prepoznavnost in simbolični pomen. Periodična vključenost državne administracije bi se obdržala, obenem pa bi se zmanjšal pritisk, ki ga predsedovanje predstavlja za administracijo majhnih držav, saj bi se le-te specializirale za posamezna področja.

Drugi predlog s ponujeno rešitvijo Izvršnega odbora izpolnjuje tudi kriterij izboljšanja koordinacije in konsistentnosti dela Sveta ter izboljšanja kontinuitete in posledično učinkovitosti. Kriterij institucionalne uravnoteženosti je načeloma spoštovan, odvisen pa je od tega, s katerim modelom bi se kolektivno predsedstvo povezalo. Če s predsednikom z daljšim mandatom, bi to vsekakor spreminjalo ravnotežje med evropskimi institucijami.

3.2.4. Četrty model: Predsednik Evropskega sveta izvoljen za daljše obdobje

Britanski predlog ustavne pogodbe, ki ga je na Konvenciji predstavil vladni predstavnik Peter Hain (2002),²⁸ britanski minister za evropske zadeve, v zvezi s predsedstvom omenja le Evropski svet in ne Sveta, in sicer žpredsednika' Evropskega sveta in ne več žpredsedstva'. Pomenljivo je tudi, da britanski predlog, kljub temu, da konkretno ne omejuje mandata predsednika Evropskega sveta, šestmesečne rotacije ne omenja več. To pomeni, da vodi v smer ukinitve obstoječega rotacijskega sistema. Najbližje se torej zdi četrtemu modelu, nedorečen pa ostaja na točki, s katerim modelom naj bi se povezal.

Še dlje gre v svojem predlogu Ustavne pogodbe Robert Badinter (2002: 25-27), nadomestni parlamentarni francoski član v Konvenciji, ki svoje predloge utemeljuje na predpostavki, da je Evropska unija federacija držav, za katero rotirajoče predsedstvo ni več primerno. Badinter ne predlaga le predsednika Evropskega sveta, ampak celo predsednika Evropske unije z reprezentativno vlogo ter predsednika vlade Unije. Predsednika Evropske unije bi izmed oseb, ki so se s svojo odličnostjo izkazale na področju evropskih zadev, za obdobje petih let na predlog Evropskega sveta z absolutno večino izvolil Evropski parlament (člen 26 predloga Ustavne pogodbe). Predsednik Evropske unije bi predsedoval zasedanjem Evropskega sveta, predstavljal Unijo na mednarodnem prizo-

²⁸ Predlog je na zaprosilo britanske vlade pripravila skupina ustavnih pravnikov iz Univerze Cambridge pod vodstvom profesorja Alana Dashwooda.

rišču, v imenu Unije podpisoval pogodbe sklenjene z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami in sprejemal akreditivna pisma diplomatskih predstavnikov (člen 27). Predsednika vlade Unije bi imenoval Evropski svet izmed uglednih oseb Unije, ki imajo izkušnje in so zavezane evropskemu idealu (člen 31). Predlog naj bi potrdil Evropski parlament z absolutno večino članov, predsednik vlade pa bi bil imenovan za obdobje petih let (člen 34). Predsednik vlade bi sodeloval na zasedanjih Evropskega sveta, predsedoval Svetu ministrov in hkrati vodil Komisijo (člen 35). Podobno idejo je v svojem govoru v Marseillu preverjal tudi francoski zunanji minister in vladni član Konvencije Dominique de Villepin (2002: 6), ko se je spraševal, ali ne bi bilo morebiti smiselno iti dlje od ločenih predsednikov evropskih institucij in ustanoviti skupnega predsednika Unije.

Januarja 2003 pa je s svojim nemškim kolegom Joschko Fischerjem predstavil skupen nemško-francoski predlog reform o institucionalni arhitekturi bodoče Unije (de Villepin, Fischer 2003: 3), v katerem je bilo predlagano stalno predsedstvo Evropskega sveta, ki bi ga s kvalificirano večino za obdobje petih let ali dveh let in pol z možnostjo ponovne izvolitve, izvolil Evropski svet. Ključni funkciji takega predsednika Evropskega sveta bi bili predvsem priprava in predsedovanje Evropskemu svetu ter nadzor nad izvajanjem odločitev ter predstavljanje Unije na mednarodnem prizorišču. Četrty model pa nemško-francoski predlog kombinira z drugim modelom, tj. institucionalnim predsedstvom za Svet za splošne zadeve, ki naj bi mu predsedoval generalni sekretar Sveta, za Svet za zunanje zadeve, ki naj bi mu predsedoval evropski minister za zunanje zadeve, in za Svet za ekonomske in finančne zadeve (ECOFIN), Evroskupino in Svet za pravosodje in notranje zadeve, ki bi svoje predsednike izvolili izmed članov omenjenih svetov. In celo, kombiniran je s prvim modelom, torej enakopravno rotacijo za vse ostale formacije Sveta.

3.2.4.1. Analiza

Če sedaj zgornje predloge, ki spadajo v okvir četrtega modela predsedstva, preučimo na podlagi šestih kriterijev, ugotovimo naslednje. Vsi predlogi o predsedniku Evropskega sveta/Evropske unije/predsednika vlade Unije/skupnega predsednika Komisije in Sveta za daljše časovno obdobje bistveno posegajo v sedanjo institucionalno uravnoteženost evropskih institucij. V veliki meri gredo predlogi v smeri krepitve Evropskega sveta in Sveta in zmanjšanja moči Komisije. To je še posebej pomembno za vse države, predvsem manjše, ki v večini primerov zagovarjajo močno Komisijo kot varuha skupnega evropskega interesa ter učinkovito komunitarno metodo z uravnoteženostjo in avtonomnostjo treh ključnih institucij - Sveta, Komisije in Evropskega parlamenta.

Tudi z vidika kriterija enakopravnosti držav članic četrti model ne zdrži. Čeprav v tej fazi večina predlogov še ne določa natančno, kako naj bi bil(i) predsednik(i) imenovan(i), je jasno, da bi vsakršna rešitev, kjer bi bil predsednik Evropskega sveta ali Sveta imenovan ali izvoljen za daljše obdobje, ustvarila napetosti med državami članicami. Še posebej to velja pri tistih rešitvah, kje bi bil predsednik imenovan izmed uglednih oseb izven kroga predsednikov držav in vlad držav članic v okviru Evropskega sveta. Imenovanje oziroma izvolitev izmed predsednikov držav in vlad držav članic Evropskega sveta bi sicer vsaki državi omogočila enakopraven dostop do funkcije predsednika, ne bi pa to pomenilo enakopravnega izvajanja funkcije predsedstva. Dokument danskega predsedstva o reformi obstoječega sistema opozarja prav na to različno pojmovanje med državami članicami.²⁹ Tudi s tem povezan kriterij periodične udeležbe nacionalnih administracij v sistemu predsedstva v četrtem modelu ne bi bil izpolnjen.

Glede preostalih treh kriterijev – krepitve kontinuitete, učinkovitosti ter izboljšanja koordinacije in konsistentnosti dela Sveta – je vprašljivo, če so v predlogu četrtega modela res izpolnjeni. Po eni strani se zdi, da je ideja o daljših časovnih obdobjih predsedovanja skladna s težnjo po boljši učinkovitosti Sveta, še posebej, če gre za daljše predsedovanje Evropskemu svetu. Po drugi strani pa bi lahko podvomili, da bi kombinacija daljšega predsedovanja za Evropski svet ter »kolektivnega« ali »institucionalnega« predsedstva vodila v boljšo koordinacijo, konsistentnost ter učinkovitost.³⁰ Glede na to, da so prednosti tega modela težko dokazljive, je vprašljivo, ali bi bilo smiselno zagovarjati ta model in pri tem popolnoma odmisлити kriterij enakopravnosti držav članic, ki ga ta model ne spoštuje.

4. Sklep

Nobeden izmed posameznih modelov reforme predsedstva v svoji »čisti« obliki ne izpolnjuje vseh kriterijev, ki so ključni pri taki reformi predsedstva, ki bi ohranila prednosti rotacije ter odpravila slabosti le-te. Zdi se, da bi največjemu številu kriterijev lahko zadostila reforma, ki bi predstavljala kombinacijo sistema rotacije predsedstva, morebiti za Evropski svet, Svet za splošne zadeve in Odbor stalnih predstavnikov, ter daljše predsedovanje, na primer »institucionalno«, za druge formacije Sveta ali vsaj za Svet za splošne zadeve, ko le-ta obravnava zunanje odnose. Pa vendar že sedanje reforme rotacijskega sistema, ki jih vsebuje nov poslovnik Sveta, v veliki meri odpravljajo številne

²⁹ *Note from the Presidency: Reform of the Council Presidency*, Council Doc. 14259/02 (POLGEN 66), 15. november 2002.

³⁰ Primerjaj na primer analizo drugega modela, ko gre za pomisleke o izboljšanju koordinacije.

slabosti rotacije, izboljšujejo konsistentnost in koordinacijo dela ter krepijo kontinuiteto, hkrati pa ohranjajo prednosti rotacije, med katerimi je enakopravnost med državami članicami še najbolj pomembna. Zakaj torej težnje po spreminjanju obstoječega sistema? Zdi se, da zahteve po reformi obstoječega sistema niso vedno pogojene s težnjami po dejanski odpravi slabosti rotacije, temveč so v ozadju pogosto politični interesi posameznih akterjev v Evropski uniji. Tako bi na primer lahko podvomili v argumente velikih držav, da podpirajo funkcijo predsednika Evropskega sveta za daljše obdobje, da bi se izboljšala učinkovitost sistema. Čeprav bi morebiti to res lahko bilo tako, se zdi bolj verjetna razlaga, da bi tak predsednik, če bi bil izbran izmed političnih osebnosti iz velikih držav, državi omogočal večji vpliv v Evropski uniji, kot pa je predsedovanje vsakih dvanajst let in pol.

In če gremo v tem razmišljanju še dlje, bi lahko trdili, da ne gre le za različne politične interese, ampak za različne predstave političnega ustroja bodoče Evropske unije. Na primer, predstave zagovornikov federalizma, evroskeptikov ali novih držav članic, ki se šele vključujejo v Evropsko unijo, se razlikujejo in tako tudi vloga predsedstva v takem sistemu. Seveda bi bilo lažje zavzeti stališča o institucionalnih vprašanjih, in tudi o reformi predsedstva, če bi bilo najprej doseženo soglasje o predstavi bodočega razvoja ter identitete Evrope, pa vendar se zdi to v sedanji politični konstelaciji v Evropi težko dosegljivo. Tako bo po vsej verjetnosti tudi reforma predsedstva kompromisna rešitev, ki bo poskušala zadovoljiti kar največje število političnih interesov in ki ne bo podprla tistih predlogov, ki zagovarjajo skrajnejšo in hkrati bolj konsistentno reformo obstoječega sistema.

5. Literatura

5.1. Primarna literatura

(1957) *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti* (Rimska pogodba). Objavljena v: Uradni list RS, Služba Vlade RS za evropske zadeve. Vlada RS – Služba za zakonodajo, Temeljni akti Evropskih skupnosti: Amsterdamska pogodba, prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe, Ljubljana, 2002.

(1992) *Pogodba o Evropski uniji* (Maastrichtska pogodba). Objavljena v: Uradni list RS, Služba Vlade RS za evropske zadeve. Vlada RS – Služba za zakonodajo, Temeljni akti Evropskih skupnosti: Amsterdamska pogodba, prečiščeni besedili Maastrichtske in Rimske pogodbe, Ljubljana, 2002.

(1999) *Annex III - An Effective Council for an enlarged Union: Guidelines for Reform and Operational recommendations, Presidency Conclusions*. Helsinki European Council, SN 300/99, Helsinki.

(2001) *La présidence belge de l'Union européenne: 1er juillet - 31 décembre 2001: Programme de travail*, URL: <http://www.eu2001.be/> (5. julij 2001).

(2001) *Presidency Conclusions*. Laeken European Council, SN 300/01, Laeken.

(2002) *Accession negotiations: Approaches to fixing the order of Presidencies after enlargement*. Council of the EU, 11807/02 (ENLARG 263; POLGEN 36), Bruselj.

(2002) *For the European Union: Peace, Freedom, Solidarity: Communication of the Commission on the institutional architecture*. European Commission, COM (2002) 728, Bruselj.

(2002) *Final report of Working Group VII on External Action*. The European Convention, CONV 459/02, Bruselj.

(2002) *General Affairs and External Relations 2463rd Council meeting – General Affairs*. Council of the EU, 14183/02 (Press 350), Bruselj..

(2002) *Measures to prepare the Council for enlargement: Report by the Presidency to the European Council (drawn up jointly with the General Secretariat of the Council)*. Council of the EU, 9939/02 (POLGEN 25), Bruselj.

(2002) *Note from the Presidency: Reform of the Council Presidency*. Council of the EU, 14259/02 (POLGEN 66), Bruselj.

(2002) *Preliminary draft Constitutional Treaty*. The European Convention, CONV 369/02, Bruselj.

(2002) *Presidency Conclusions*. Brussels European Council, SN 300/02, Bruselj.

(2002) *Presidency Conclusions*. Seville European Council, SN 200/02, Sevilla.

(2002) *Rules of Procedure of the Council*. O.J. L 230/7, Bruselj.

(2002) *Translation of letter from Kare Halonen, Deputy Permanent Representative of Finland to the EU, and Wilhelm Schönfelder, Permanent Representative of the Federal Republic of Germany to the EU, to Pierre de Boissieu, Deputy Secretary-General of the Council of the EU*. Council of the EU, 5528/02 (POLGEN 1), Bruselj.

5.2. Sekundarna literatura

Badinter, Robert (2002) *A European Constitution*, European Convention Doc. CONV 317/02, 30. september 2002, str. 25-27.

Blair, Tony (2002) *A clear course for Europe*, URL: <http://www.number-10.gov.uk/> (28. november 2002).

Brok, Elmar (2002) *The Constitution of the European Union*, European Convention Doc. CONV 325/1/02 (REV 1), 6. december 2002.

Constitution of the European Union, The European Policy Centre, URL: <http://www.theepc.be> (15. december 2002).

Craig, Paul, De Burca, Gráinne (ur.) (1999) *The evolution of EU law*. Oxford: Oxford University Press.

De Villepin, Dominique (2002) *Discours sur l'Europe du ministre des affaires étrangères*, URL: <http://www.diplomatie.gouv.fr>, (2. december 2002).

De Villepin, Dominique, Fischer, Joschka (2003) *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union*, European Convention Doc. CONV 489/03, 16. januar 2003.

- Duff, Andrew (2002) *A Model Constitution for a Federal Union of Europe*, European Convention Doc. CONV 234/02, 3. september 2002.
- Europe sociale (2002) *La médiation sociale européenne sur les rails*, URL: <http://www.meta.fgov.be> (21. februar 2003).
- Gros, Daniel, Hager, Wolfgang (2002) *Reforming the Council Presidency*, URL: <http://www.ceps.be> (14. junij 2002).
- Hain, Peter (2002) *Constitutional Treaty of the European Union*, European Convention Doc. CONV 345/02, 16. oktober 2002.
- Ludlow, Peter (2002) *The Laeken Council*, European Council Commentary Vol. 1, No. 1, Brussels: EuroComment.
- Economic Instruments for Environmental Protection*, OECD, Pariz, 1989.
- Paciotti, Elena Ornella (2002) *A draft constitution for the European Union*, European Convention Doc. CONV 335/02, 19. november 2002.
- Palmer, John (2002) *Copenhagen Summit: One Europe but which Europe?*, URL: <http://www.theepc.be> (15. december 2002).
- Palmer, John (2001) *The Laeken Council - A Milestone for Europe*, URL: <http://www.theepc.be> (16. december 2001).
- Solana, Javier (2002) *Preparing the Council for Enlargement: Report by the Secretary-General*, Council Doc. SN 1699/1/02 (REV 01), 8. marec 2002.

Komunitarizacija skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije – vedno zgolj možnost ali kdaj tudi realnost?

Radica Nusdorfer, Katarina Vatovec*

Učinkovita in enotna skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) se danes pogosto omenja kot ključen predpogoj tako za izgradnjo Evropske unije (EU) kot politične unije kot tudi za njeno večjo vlogo v mednarodnih odnosih. Prispevek skuša tako odgovoriti na dve vprašanji. Ali je komunitarizacija SZVP res pot k močnejši vlogi EU v svetovni politiki ter hkrati tudi ustrezna oblika organiziranosti za manjše države kot je Slovenija? In ali lahko komunitarizacijo SZVP v prihodnosti sploh pričakujemo ali pa bo še naprej ostala zgolj možnost na papirju? Na vprašanja skušava odgovoriti predvsem z razlago logike komunitarne metode, s predstavitvijo sprememb, ki bi jih uvedba metode prinesla na področje SZVP ter trenutnih stališč posameznih držav članic EU, ki se jasno odražajo v Konvenciji o prihodnosti EU in so v znatnem odsev interesov držav članic EU notranjepolitičnih razmer v teh državah.

Establishing a functioning and effective Common Foreign and Security Policy (CFSP) in the EU is considered to be one of the necessary steps towards the construction of the EU as a political union and consequently, a stronger role of the EU within world politics. This article tries to establish whether the introduction of the community method to the field of CFSP could indeed be a possible approach to a stronger political role of the EU in the world and also to a better position of smaller states within the EU. Furthermore, the possibility of introducing the community method in CFSP in the near future is discussed. When examining these issues, the role and logic of community method within CFSP, and current positions of EU member states that are clearly expressed at the European Convention are considered. The article argues that such different positions are mainly a reflection of present differences in national interests and political situation in member states.

* Radica Nusdorfer, univ. dipl. politolog-mednarodni odnosi, MA (Centralnoevropska univerza) in Katarina Vatovec, univ.dipl.iur., LL.M. (London School of Economics and Political Science) sta strokovni sodelavki v Državnem zboru RS. Izražena mnenja in stališča predstavljajo osebne poglede avtoric.

1. Uvod

V sodobni mednarodni skupnosti so zelo pogosti očitki, da politična teža Evropske unije (EU) nikakor ne odseva njenega ekonomskega pomena v svetu. Kot razlog za to se največkrat navaja neenotna oziroma zgolj na papirju obstoječa skupna zunanja in varnostna politika (SZVP).

V svoji zgodovini je EU že naredila nekaj pomembnih korakov v smer medsebojnega sodelovanja in združevanja, zlasti z vzpostavitvijo notranjega trga pa tudi carinske in monetarne unije. Z vstopom v 21. stoletje in drastičnimi spremembami v strukturi mednarodnega sistema, ki so jih sprožili predvsem konec hladne vojne, globalizacija in nove oblike groženj svetovni varnosti, je nastopil primeren trenutek tudi za konstruktivna razmišljanja in razpravo o izgradnji politične unije. Z njo naj nadgradila svoje uspehe na ekonomskem področju ter postala politična velesila (Burghardt 1997: 332; White 2001: 2). K temu poziva tudi Laekenska deklaracija o prihodnosti Evropske unije iz decembra 2001 in zelo prepričljiva večina državljanov EU.¹ Omenjen razvoj dogodkov pa bi bil zaželen tudi z vidika vzpostavljanja bolj uravnoveženega mednarodnega sistema, v katerem bi združena Evropa lahko predstavljala učinkovito protiutež ZDA kot nesporni politični in gospodarski velesili.

Kljub uporabi termina »skupna zunanja in varnostna politika« v Pogodbi o EU (v nadaljevanju: PEU), ostaja »skupna« zunanja in varnostna politika pogosto žrtev individualnih interesov posameznih držav članic EU (Rummel, Weidemann 1998: 53). Kot trdi Alain Lamassoure (2001: 5), član Konvencije o prihodnosti EU (Evropske konvencije), bi lahko kratico SZVP (v angleščini: CFSP) interpretirali tudi kot *Choosing to Follow Separate Policies* (izvajanje ločenih zunanjih politik). SZVP tako še naprej ostaja eno najbolj varovanih področij nacionalne suverenosti držav članic EU. Hkrati pa je neizpodbitno dejstvo, da bi bil učinek skupnega reagiranja držav članic učinkovitejši, ustrežnejši in politično močnejši kot reakcija vsake države članice posebej oziroma koalicije nekaj držav članic.

V prispevku se bova osredotočili na dve tezi. Prvič, vsaj delna komunitarizacija SZVP bi bila boljša rešitev, tako za manjše države članice EU (torej tudi za Slovenijo) kot za večjo vlogo in težo EU v svetovni politiki. In drugič, komunitarizacija SZVP je teoretično sicer mogoča, vendar jo je zaradi notranjepolitične situacije in tradicij v posameznih

¹ Po raziskavi javnega mnenja Komisije »Eurobarometer 57« je SZVP prejela zelo močno podporo kar 71% državljanov EU. Pri tem je bila najvišja podpora zabeležena v Italiji, Nemčiji, Španiji in državah Beneluksa, najmanjša pa v Veliki Britaniji in na Irskem. Rezultati javnomnenjske raziskave so na voljo na:

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_highlights_en.pdf (20. januar 2003).

državah članicah nerealno pričakovati. Tezi bova poskušali preveriti predvsem z razlago logike komunitarne metode, s predstavitvijo načina delovanja, ki bi ga taka metoda imela na področju SZVP ter s predstavitvijo geneze SZVP, kakor tudi trenutnih stališč posameznih držav članic EU, ki se jasno odražajo v Evropski konvenciji in so v znatnem odsev notranjepolitičnih razmer v teh državah.

2. Razvoj in obstoječe stanje na področju SZVP

SZVP se je v okviru EU razvijala postopoma: od preprostega sodelovanja med državami članicami na zunanjepolitičnem področju preko bolj konkretnega evropskega političnega sodelovanja med državami članicami v začetku 1970. let in formaliziranja tega medvladnega sodelovanja v Enotni evropski listini, do podpisa PEU leta 1992 in uvedbe tristrane strukture s formalnopravno ustanovitvijo SZVP kot drugega stebra EU (Duff *et al.* 1994: 87-89; Jørgensen 2002: 212-216).² Naslednji korak k izboljšanju položaja in oblikovanju novih instrumentov na področju SZVP je bil dosežen v Amsterdamu leta 1997, čeprav je mogoče trditi, da je okrepitev SZVP vidna predvsem v medvladni smeri. Izoblikovala se je nova funkcija Visokega predstavnika za SZVP in nov instrument, t.i. skupna strategija.³

SZVP je oblikovana po medvladni metodi. Evropski svet določa načela in splošne smernice SZVP ter odloča o skupnih strategijah. Svet razvija skupno politiko, pri oblikovanju, pripravi in izvajanju zunanjepolitičnih odločitev pa mu pomaga Visoki predstavnik za SZVP, ki opravlja tudi funkcijo Generalnega sekretarja Sveta. Komisija in Evropski parlament imata majhno vlogo, Evropsko sodišče pa je povsem izvzeto iz delovanja na tem področju. SZVP se financira iz proračuna Skupnosti, ki pa ne obsega financiranja operacij z vojaškimi posledicami ali obrambnih operacij ter drugih dejavnosti, za katere tako odloči Svet. Takšne operacije financirajo same države članice po ključu bruto nacionalnega proizvoda.

² Pogajanja glede umestitve SZVP v PEU so bila dolgotrajna, stališča posameznih držav članic pa pogosto nasprotujoča. Tako so bili predstavniki Velike Britanije skupaj z Dansko, Grčijo in Portugalsko pripravljene izboljšati ustroj evropskega političnega sodelovanja, a so pri tem nasprotovali zmanjšanju vpliva medvladne metode. Na nasprotnem bregu sta stali Francija in Nemčija, s podporo Belgije, Nizozemske, Luksemburga, Italije in Komisije, ki so se zavzemali za močno SZVP.

³ Do leta 2002 so bile sprejete zgolj tri skupne strategije, ki so se nanašale na Rusijo, Ukrajino in Sredozemeljsko regijo. Glej: *Common Strategy of the European Union on Russia* 9916/02, Annex VIII, EC Conclusions, OJ (1999), L 157/1; *Common Strategy of the European Union on Ukraine*, OJ (1999) L 331/1; *Common Strategy of the European Union on the Mediterranean region*, OJ (2000) L 183/5.

Elementov, ki jasno dokazujejo medvladno urejenost SZVP, je kar nekaj. Prvič, pravica do pobude je razpršena, saj je v rokah držav članic in Komisije. Drugič, postopek sprejemanja odločitev temelji na soglasju. Vsaka država članica ima tako pravico do veta in potemtakem možnost preprečitve sprejema določene odločitve. PEU sicer dopušča t.i. konstruktivno vzdržanje (1. odstavek 23. člena PEU), s katerim se država članica lahko vzdrži sprejema in izvedbe določene odločitve in na ta način prepreči blokado delovanja SZVP. Obstaja tudi možnost sprejemanja odločitev s kvalificirano večino v dveh taksativno navedenih primerih: a) pri sprejemanju skupnih ukrepov in skupnih stališč ali pri sprejemanju vseh drugih sklepov vezanih na skupne strategije ter b) pri sprejemanju vseh odločitev o izvajanju skupnega ukrepa ali skupnega stališča. Kljub temu pa lahko govorimo zgolj o navidezni ali omejeni uporabi kvalificirane večine, kajti do njenega izvajanja ne pride v primeru, ko država članica meni, da bi sprejetje odločitve ogrozilo njene nacionalne interese (2. odstavek 23. člena PEU).⁴ Tretjič, kljub temu, da imata Predsedstvo in Komisija sicer izrecno določeno dolžnost rednega obveščanja Evropskega parlamenta o vseh zadevah s področja SZVP (21. člen PEU), Evropski parlament nima pravega nadzora nad tem področjem, saj je njegova vloga zgolj posvetovalna. Politični nadzor v okviru drugega stebra naj bi se sicer izvajal na nacionalni ravni, vendar je tudi temu mogoče oporekati, saj je ta nadzor odvisen predvsem od vloge nacionalnih parlamentov v državah članicah EU in njihovega nadzora nad lastno vlado. Četrtrič, Evropsko sodišče na področju SZVP nima nikakršnih pristojnosti (Everts 2002: 26). Petič, instrumenti, ki jih SZVP uporablja (npr. splošne smernice, skupne strategije, skupni ukrepi, skupna stališča) se po naravi razlikujejo od tistih, ki se uporabljajo v prvem stebru, saj gre predvsem za politične in ne pravne instrumente.

3. Prednosti komunitarne metode

3.1. Konceptualni vidik

Za začetek je smiselno razložiti, kaj komunitarna metoda sploh pomeni.⁵ Komisarja Vitorino in Barnier sta jo razložila kot »postopek sprejemanja odločitev na področjih, določenih v Pogodbi o Evropskih skupnostih, zlasti medsebojno vplivanje institucij kot del tega postopka« (2002: 3). Z razvojem komunitarne metode naj bi se oblikoval tudi si-

⁴ Za sprejem odločitve Sveta je po dosedanji ureditvi potrebno 62 glasov vsaj 10 držav članic (2. odstavek 205. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti).

⁵ Prispevek se nanaša predvsem na smisel in pomen komunitarne metode. Pri tem so različni odtenki komunitarnosti, ki so prisotni v trenutni strukturi EU, zaradi jasnosti pričujočega besedila namenoma izločeni.

stem pravil, obveznosti in postopkov odločanja, ki zagotavlja spoštovanje enakopravnosti in pravic vseh držav članic, brez nevarnosti, da bi do zgodovinskega združevanja velikih evropskih držav prihajalo na račun majhnih (Devuyst 1999: 110). Komunitarno metodo lahko tako opišemo kot sistem štirih institucij z uravnoteženimi pristojnostmi, ki delujejo v sistemu zavor in ravnovesij in izhajajo iz načela suverene enakosti vseh držav članic EU ter preglednosti pravnih postopkov, kar omogoča jasno razmejitev odgovornosti med različnimi institucijami.

Bistvo komunitarne metode je predvsem v izogibanju dominantnosti oz. hegemoniji ene ali več držav članic EU, kar se zagotavlja skozi dvojni sistem varovalk. Prvič, manjše države članice imajo v Svetu relativno večjo glasovalno moč od velikih.⁶ Drugič, Komisija kot varuh splošnega interesa EU ima izključno pravico zakonodajne pobude. To pomeni, da se njeni predlogi oblikujejo v skladu s pravno podlago in političnimi smernicami EU. Posebna prednost te metode je, da so taki predlogi neodvisni od voditeljev in trenutne politike držav članic EU, saj mora Komisija zastopati interese Unije kot celote. Tako je bil monopol Komisije nad zakonodajno pobudo mišljen predvsem kot zaščita manjših držav pred pritiski večjih, do katerih bi z medvladno metodo, kjer imajo zakonodajno pobudo tudi države članice, zagotovo prihajalo.

Komunitarna metoda zagotavlja usklajenost, preglednost, demokratičnost in učinkovitost sprejemanja odločitev tudi zaradi javne razprave in uporabe pravila večinskega glasovanja v Evropskem parlamentu ter uporabe glasovanja s kvalificirano večino v Svetu. **Usklajenost** delovanja pomeni obstoj centra, ki opredeljuje in določa skupni interes EU ter ima v rokah pravico do zakonodajne pobude. **Preglednost** sprejemanja odločitev omogoča tako seznanjenost civilne družbe kot enako začetno stališče vseh držav članic do postopkov in sprejetih odločitev. **Demokratičnost** izhaja iz prisotnosti in aktivne nadzorne in zakonodajne vloge Evropskega parlamenta. **Učinkovitost** sprejemanja odločitev pa pomeni obstoj takih postopkov, ki ustrezajo posebni naravi zunanje in varnostne politike in s katerimi se lahko kvalitetne odločitve sprejemajo hitreje. Kot primer lahko navedemo sprejemanje odločitev s kvalificirano večino, ki je hitrejša in tako tudi učinkovitejša kot odločanje s soglasjem. Prednost takega načina sprejemanja lahko še posebej pride do izraza, ko bo EU imela 25 držav članic.⁷ Pritrditi gre Evert-

⁶ To razmerje se je s pogodbo iz Nice sicer nekoliko spremenilo, vendar je nesorazmerje še vedno v korist manjših držav. Tako imajo velike države članice (Nemčija, Velika Britanija, Španija, Italija in Francija) po Nicejski pogodbi v Svetu 143 glasov, preostale pa 94 glasov. Pred sprejetjem pogodbe iz Nice je bilo to razmerje 48 glasov (večje države) proti 39 glasovom manjših držav.

⁷ To še zlasti velja za krizne situacije, ko je hitrost odgovora pogosto ključnega pomena za uspešno razrešitev ali preprečitev krize.

su, da je »kultura iskanja soglasja glavni razlog, zakaj je SZVP v svojem delovanju tako počasna« (2002: 19).

Načeloma je mogoče trditi, da lahko manjše države, ob predpostavki dobro delujočega diplomatskega sistema in ustreznosti načrtane zunanje-politične strategije, s komunitarno metodo dosežejo več kot z medvladnim sistemom odločanja. Znotraj medvladne metode so namreč države članice izpostavljene logiki moči in velikosti, kar seveda pomeni, da imajo večje države članice EU tudi večjo težo, večji vpliv in boljšo pogajalsko izhodišče pri prepričevanju ostalih držav članic. Tudi sama EU lahko s komunitarno metodo učinkoviteje deluje, saj za razliko od medvladne metode nestrinjanje ene same države članice ne privede do blokade celotne skupnosti in tako omogoča sprejetje odločitev in izpeljavo politik.⁸

Zaradi navedenih razlogov trdimo, da je komunitarizacija SZVP najboljša za obrambo skupnih interesov držav članic, za varstvo skupnih vrednot, za slišan glas tudi manjših držav članic ter nenazadnje tudi za močno politično vlogo EU, ki je ta zaenkrat še nima. Brez politične podpore komunitarizaciji SZVP je mogoče predvideti nadaljevanje dokaj obrobne vloge EU v svetovni politiki, navkljub njeni velikosti, številu prebivalstva ter visokemu gospodarskemu, ekonomskemu in splošnemu civilizacijskemu razvoju. Za kakršenkoli korak naprej je potrebno večje zaupanje med državami članicami, tega pa ne gre iskati v medvladni metodi, kajti tam ni nepristranske institucije kot je Komisija (Lamy 2002). Poleg tega je izredno težko formulirati usklajeno politiko, ki bi ponudila prepričljivo izbiro med različnimi instrumenti, s katerimi EU razpolaga. Le z enotnim virom zakonodajne pobude je namreč mogoče zaobjeti nekakšen prerez vseh nacionalnih interesov in določiti kaj dejansko tvori skupni evropski interes. Potrebno pa je poudariti, da komunitarna metoda ne ukinja pomena držav članic znotraj EU. EU namreč še vedno temelji na nekakšnem ravnotežju držav članic, ki ga zaznamuje močna ozemeljska oz. nacionalna dimenzija. Gre predvsem za to, da je s komunitarno metodo nacionalni dimenziji dodana nova, neozemeljska oziroma supranacionalna dinamika, s katero ne uravnavajo države članice.

3.2. Teoretične razlage komunitarizacije SZVP

V okviru teorij integracij in mednarodnih odnosov je prisotnih kar nekaj pristopov, s katerimi je mogoče pojasnjevati odločitev držav, da prenesejo izvrševanje dela svoje su-

⁸ Lahko pa se strinjamo s Evertsom, da je raznolikost in drugačnost držav članic EU dobrodošla pri uporabi nacionalnega strokovnega znanja na določenih področjih (kot npr. znanje in izkušnje Slovenije pri razumevanju Balkana) za doseg širših evropskih ciljev in je ne gre zatrei (2002: 38).

verenosti na nadnacionalno raven. Če bi skušali logiko teorij prenesti na področje SZVP, bi odločitev držav o komunitarizaciji te politike lahko v grobem razložili s štirimi teoretičnimi sklopi.

S teorijo **neorealizma** bi lahko odločitev držav o komunitarizaciji razumeli predvsem z logiko spreminjanja ravnotežja moči v mednarodnem sistemu in z iskanjem relativnih prednosti, ki bi jih državam prineslo nadnacionalno povezovanje. Problem neorealističnega pristopa k razlagi komunitarizacije SZVP je predvsem v zanemarjanju vpliva notranje politike na odločitve posameznih držav. Z **neofunkcionalističnim** pristopom bi SZVP lahko razložili predvsem kot posledico ekonomskega povezovanja EU (t.i. *spill-over effect*). Težavo neofunkcionalističnega pristopa bi morda lahko videli v tem, da se poglobljeno sodelovanje na področju SZVP ni začelo že (ali šele) s sprejetjem Enotne evropske listine ali npr. po podpisu PEU. **Neoinstitucionalisti** bi integracijo na področju SZVP razlagali skozi pozitiven učinek različnih delovanj mednarodnih institucij na zunanjo politiko držav članic EU. Ustanovitev številnih delovnih skupin, forumov in teles, ki so se ukvarjala z zunanjepolitičnimi vprašanji, naj bi tako oblikovala sistem vzorcev medsebojnega dogovarjanja držav članic EU na področju SZVP. Kritika takšnega pristopa je v tem, da bi se razvoj razlagal predvsem skozi vpliv mednarodnih organizacij, podobno kot neorealizem pa bi zanemarjal notranjepolitični dejavnik razvoja (Bono 2002: 5-13).

Poleg zgoraj omenjenih, obstaja še nekaj novejših teoretičnih pristopov, ki integracijo na področju zunanje in varnostne politike razlagajo skozi razvoj bilateralnih odnosov,⁹ skozi vplive mednarodnih kriz¹⁰ in skozi odnose med EU in ZDA.¹¹

Naša teza, da je komunitarizacija SZVP sicer mogoča, vendar zaradi notranjepolitičnih razmer v državah članicah EU, trenutno nerealna, bo temeljila predvsem na t.i. **liberalnem medvladnem pristopu**,¹² ki skuša razvoj SZVP pojasniti z razlago, da je SZVP rezultat pogajanj držav članic, ki svoja stališča oblikujejo na podlagi notranjepolitičnega stanja v državi. Nadaljnja integracija na področju SZVP se bo zgodila, ko se bodo države članice EU s tem strinjale. Strinjale pa se bodo takrat, ko bosta komunitarizacija SZVP in

⁹ SZVP naj bi bila posledica bilateralnih odnosov med državami članicami EU (npr. francoško-nemških, francoško-britanskih odnosov) (Howorth 2000).

¹⁰ SZVP naj bi se oblikovala kot posledica kriz in vojn v interesnem območju EU, npr. vojna na področju bivše Jugoslavije, bivše Sovjetske zveze, Izraela in Palestine (Sperling, Kirchner 1997: 42-46).

¹¹ SZVP, zlasti njen varnostno-obrambni del, naj bi bila posledica želje po krepitvi čezatlantskih povezav (Rugie 1997: 120-123).

¹² Med najbolj znane avtorje, ki razlagajo evropske integracije skozi liberalno medvladni pristop, je šteti Moravcsika (1988; 2001).

prenos izvrševanja suverenosti odločanja na nadnacionalno raven, dobila zadostno podporo v notranji politiki vsake države članice EU posebej.

3.3. Učinki komunitarizacije SZVP

Komunitarizacija bi na področje SZVP vnesla kar nekaj radikalnih sprememb. Mednje lahko vsekakor uvrstimo ukinitve položaja Visokega predstavnika za SZVP, spremembo dosedanjega načina zunanjega predstavljanja EU, odvzem pravice pobude državam članicam ter korenit razvoj oziroma napredek na področju obrambne politike. Seveda sta za tako ureditev področja potrebna dva ključna predpogoja. Prvi je enotna, lastna in eksplicitno zapisana pravna osebnost EU, ki bi tako postala mednarodnopravni subjekt. Drugi predpogoj izhaja iz ustroja EU, v katerem bi bila sedanja tristebna struktura ukinjena.¹³

V primeru komunitarizacije SZVP bi tako morala funkcija sedanjega Visokega predstavnika za SZVP v celoti preiti v Komisijo, ki bi bila pristojna za vlaganje pobud, izvedbo odločitev in zunanje predstavljanje vseh politik EU. Sprejemanje odločitev bi ostalo v rokah Evropskega sveta in Sveta. Pomembnejša bi bila vloga Evropskega parlamenta, ki bi s postopkom soodločanja postal sozakonodajalec, obenem pa bi tudi nadzoroval izvajanje sprejetih odločitev in potrjeval proračun. EU bi morala poleg svoje zunanje-politične in varnostne dimenzije pridobiti tudi močno obrambno komponento, še posebej če se strinjamo s trditvijo, da je klasična zunanja politika šibka in nemočna, če nima podpore v uporabi sile, če in ko je to nujno potrebno (Patten 2000). Tako bi izjave EU in njeni »mehki« varnostni instrumenti (npr. trgovinske sankcije ali razvojna pomoč) imeli večji učinek v razmerju do tretjih držav ali mednarodnih organizacij (Everts 2002: 4–6).

4. Možnosti razvoja SZVP

Možnosti razvoja SZVP so vsekakor številne, od komunitarizacije, ki zagovarjava kot najboljšo rešitev, do učinkovitejšega sodelovanja skozi medvladno metodo, ki se v luči razprav v okviru EU kaže kot verjetnejši scenarij.

¹³ Glede na dosedanje delo in stališča v okviru Evropske konvencije, bo njen sklepni dokument zadostil obema predpogojema. Za več glej sklepni dokument delovne skupine »Pravna osebnost EU« (Final report of Working Group III on Legal Personality 2002).

4.1. Stališča v okviru Evropske konvencije

Na področju zunanje politike EU so stališča držav članic EU in članov Evropske konvencije raznolika in se raztezajo vse od nekompromisnega zagovarjanja obstoječega medvladnega sodelovanja (Straw 2002: 42)¹⁴ do prepričane in trdne privrženosti komunitarizaciji (Prodi 2001 in 2002: 6). Navkljub celi paleti stališč in idej, ki se pojavljajo, je mogoče izločiti nekaj zamisli oziroma pogledov, ki kažejo na odmik od klasične medvladnosti zunanjepolitičnega področja EU. Tako pridobiva močno podporo ideja »dvojnega klobuka« (*double hatting*) oziroma osebe, ki bi hkrati izvrševala funkciji Visokega predstavnika za SZVP in Komisarja za zunanje odnose. Novega »evropskega zunanjega predstavnika«¹⁵ bi imenoval Evropski svet po odobritvi ali po posvetovanju s predsednikom Komisije, potrdil pa bi ga Evropski parlament. Postal bi podpredsednik Komisije ter tako pokrival tisti del zunanjih odnosov EU, ki sodijo v pristojnosti te institucije. Prav tako pa bi opravljal naloge s področja SZVP, ki bi še naprej ostale v pristojnosti Sveta.¹⁶ Odmik od medvladnosti z ukinitvijo položaja Visokega predstavnika za SZVP je nedvomno pomemben, dvomljivo pa je, ali gre za resnično velik korak v smer komunitarnosti. Zunanjepolitične odločitve bi se namreč še naprej sprejemale v okviru Sveta po postopkih, ki na področju SZVP obstajajo že sedaj. Težave, ki se napovedujejo s tako ureditvijo izhajajo tudi iz načela kolegialnosti Komisije, saj bi bile pristojnosti komisarjev neenakomerno razporejene, podpredsednik Komisije pa bi bil v primerjavi z ostalimi komisarji vsekakor v prednostnem položaju. Glede na to, da bi podpredsednik Komisije v okviru Sveta deloval kot član Sveta po pravilih odločanja in v skladu z interesi članic Sveta (v primeru, da bi bili interesi držav članic ter interesi Komisije kot varuha skupnega interesa v EU konfliktni, bi moral spoštovati odločitev Sveta) lahko zaključimo, da bi bila usmeritev h komunitarizaciji zunanje politike EU relativno šibka.

¹⁴ Peter Hain, vladni predstavnik Velike Britanije v Evropski konvenciji, večkrat poudari, da moč SZVP temelji izključno na državah članicah. Tudi predsednik Evropske konvencije in nekdanji francoski predsednik Giscard d'Estaing je zavnil željo Komisije po okrepitvi njenega položaja pri urejanju gospodarskih odnosov in zunanjepolitičnih vprašanj (Parker, Dombey 2002). Zdi se, da se je Giscard d'Estaing pridružil zagovornikom medvladnega sodelovanja, kjer naj bi vlade držav članic še izraziteje kot doslej sooblikovale evropsko politiko.

¹⁵ Pojavljajo se različna imenovanja osebe, ki bi zasedla to mesto, med drugim minister za zunanje odnose, zunanji sekretar EU. Sklepno poročilo delovne skupine »Zunanji odnosi EU« (Final report of Working Group VII on External Action 2002: 5) govori o »evropskem zunanjem predstavniku« in utemeljuje izbiro poimenovanja v njenem odmiku od obstoječih poimenovanj v nacionalnih ureditvah držav članic EU.

¹⁶ *Ibid.* 4-5, 20-22.

Večina članov Evropske konvencije tudi meni, da bo pravilo soglasja pri sprejemanju odločitev v EU s 25 državami članicami predstavljalo veliko težavo. Brezizhodnost položaja, do katerega lahko privede veto vsake države članice EU, bi bilo sicer mogoče rešiti s širitvijo uporabe glasovanja s kvalificirano večino, vendar so v okviru takega predloga zelo glasna tudi nasprotna mnenja, ki trdijo, da bi bila v takem primeru posamezna država članica lahko preglasovana tudi v zadevah, ki so del njenega nacionalnega interesa. Zaradi tega je predlagana vključitev določbe o možnosti vsake države članice, da s sklicevanjem na svoj vitalni interes prepreči glasovanje in prenese odločanje o zadevi na Evropski svet.¹⁷

Če se na področju zunanje politike kljub vsemu pojavlja kar nekaj glasov, ki se nagibajo v smer večje komunitarizacije, pa je na področju varnostne in obrambne politike takih glasov veliko manj oziroma jih skorajda ni. Za države sta varnost in obramba še vedno tista ključna elementa suverenosti, s katerima hočejo države samostojno razpolagati. Možnost, da bi prišlo do kakršnegakoli večjega premika v smeri komunitarizacije na varnostno-obrambnem področju, je tako majhna, da celo Komisija ne razmišlja o prenosu komunitarne metode na to področje, ampak predvsem in zgolj o zadržanju obstoječih pristojnosti (Komisija 2002: 11-15). Kljub velikemu napredku v smeri oblikovanja skupne evropske obrambe, še vedno obstajajo številne finančne in organizacijske težave, ki zavirajo njen nadaljnji razvoj. Oviro razvoju predstavlja zlasti pomanjkanje politične volje držav članic. Tako je nasprotovanje skupni varnostni in obrambni politiki opaziti predvsem med nevtralnimi državami članicami EU, ki trdijo, da lahko države članice EU, ki si tega želijo, svojo obrambno-varnostno politiko razvijajo skozi priključevanje zvezi NATO¹⁸ (Kiljunen 2002: 2). Do nekaterih sprememb bo v okviru Evropske konvencije sicer zelo verjetno prišlo, vendar pa jih gre povezati predvsem s spremenjeno percepcijo mednarodne varnosti po 11. septembru, ko je boj proti terorizmu postal ena temeljnih predpostavk obrambnih politik nekaterih držav. Države članice EU se zavedajo, da se proti transnacionalnim grožnjam varnosti ne morejo boriti zgolj na nacionalni ravni in da je intenzivnejše medsebojno sodelovanje nujno potrebno.¹⁹

¹⁷ *Ibid.* 7, 24.

¹⁸ *North Atlantic Treaty Organisation.*

¹⁹ Final report of Working Group VIII - Defence 2002: 13-14.

4.2. Ali je komunitarizacija SZVP realno pričakovati?

Sodelovanje držav članic EU se je na področju zunanje in varnostne politike skozi celotno zgodovino evropske integracije pospeševalo in poglobljalo. Če je Evropa v začetnih desetletjih prejšnjega stoletja v mednarodnih odnosih nastopala razdvojeno in konfliktno, lahko v zadnjih dveh desetletjih govorimo o bolj usklajenem delovanju. Pojavljati se je začela potreba po sodelovanju in dejanskem združevanju politik, tudi SZVP. Pri tem se zastavlja vprašanje ali lahko države članice EU vodi enaka želja in enaki interesi pri sooblikovanju mednarodne politike? So sposobne narediti korak naprej ter podeliti večje pristojnosti Komisiji ali pa bo SZVP še naprej ostala zgolj predmet medvladnega usklajevanja in sodelovanja? S temi vprašanji se ukvarjajo člani Evropske konvencije in kot je bilo pokazano v prejšnjem podpoglavju so predlogi številni in različni.

Vzroke tolikšni različnosti mnenj in stališč bi lahko združili v dve skupini (Hill 1997: 95):

- a. Različne zgodovinske izkušnje držav članic. Pri tem je značilno, da se države z daljšo tradicijo in države, ki so se za svoj obstoj morale boriti, zelo težko odpovejo lastni suverenosti v imenu kolektivnega delovanja.
- b. Različni nacionalni interesi držav članic. Že po definiciji imajo različne države različne gospodarske, politične in strateške interese. Ključno vprašanje pa je, ali bodo v okviru nadaljnega razvoja SZVP ti interesi lahko postali konvergenčni.

Posamezne države članice EU imajo torej še vedno nacionalno definirane zunanjepolitične interese. Med manjšimi državami članicami je npr. očitno, da se **Danska, Finska in Švedska** ne bodo odpovedale posebnim bilateralnim odnosom z Norveško, med zunanjepolitičnimi prioritetami **Portugalske in Nizozemske** pa sta še vedno Vzhodni Timor in Indonezija. Nizozemska zunanja politika prav tako še naprej neguje globoko in zvesto privrženost mednarodnemu pravu, **Avstrija, Irska in Finska** pa razvijajo svojo zunanjepolitično strategijo v kontekstu lastne vojaške nevtralnosti.

Med večjimi državami članicami bi lahko trdili, da je osrednja značilnost **britanske** politike njena anglosaksonska solidarnost, podpora odprtemu trgu in prostemu trgovanju, močna povezava z državami *Commonwealtha*, občutek oddaljenosti od celine in s tem drugačnosti ter seveda močno poudarjanje čezatlantskega povezovanja. Na ta način je britanska zunanjepolitična vizija zelo pogosto v nasprotju s francoskim razumevanjem razvoja SZVP. **Francoska** posebnost je namreč njihovo prepričanje, da morajo igrati izvirno vlogo na evropskem in svetovnem prizorišču, značilna pa je tudi njihova podpora francosko govorečim državam. V Franciji je tako že od de Gaulla naprej prisotna želja po neodvisnem vodenju lastne zunanje politike, ki se je odražala v želji po

popolnoma avtonomnem nadzoru in razvoju lastne varnostne politike (Everts 2002: 32; Wylie 1997: 37-53 in 97-117).²⁰ **Nemška** zunanja politika je posledica zapletene zgodovinske izkušnje (Hampton 2000/01: 179-202) ter vloge Nemčije kot t.i. civilne sile (Maull 1990/91: 91-106; Maull, Harnisch 2000; Longhurst, Hyde-Price 2003: 194-196).²¹ Tako poudarja predvsem multilateralizem (Schmidt 1995: 36-38) ter mnogokrat antimilitarizem (Baumann, Hellmann 2001: 62-63), obenem pa tradicionalno izraža odpor do pritiskov v imenu nacionalnih interesov. **Španija** pa je v pristopu k EU videla rešitev svojega relativno dolgega obdobja izolacionizma. Tako je povezovanju znotraj EU sicer močno naklonjena, vendar le dokler ta ne poseže v specifično njenih odnosov z državami Latinske Amerike. Značilno je tudi njeno posebno razumevanje varnostnih interesov na območju Severne Afrike ter dobri odnosi, ki jih goji z arabskim svetom (Barbé 1996: 108-111, 125).²²

Individualni zgodovinski pogledi držav članic EU in posebna občutljivost, celo ranljivost, na določenih področjih bodo vsekakor še naprej vplivali na njihove odločitve in stališča. Glede na to, da se ta v veliki meri še naprej razlikujejo, je mogoče trditi, da komunitarizacije SZVP v bližnji prihodnosti ni mogoče pričakovati.

5. Zaključek

Na področju SZVP vlada precejšnja nenaklonjenost prenašanju dela suverenosti držav članic na nadnacionalno raven, pa čeprav bi preseganje medvladnega sodelovanja pomenilo odpuščanje delu suverenosti držav članic v zameno za skupno, boljše in večjo politično vlogo EU v mednarodnem prostoru.²³ K temu pa kliče predvsem obdobje globalizacije, ko individualni nacionalni pristopi prav gotovo ne zadoščajo več za

²⁰ Francija je npr. leta 1966 oznanila svoj umik iz združene vojaške strukture zveze NATO. S tem je bila Francija sicer še vedno članica Nata, ni pa sodelovala v tistih telesih, kjer se je odvijalo obrambno načrtovanje in odločanje (Wylie 1997: 97).

²¹ Značilnosti države, ki je opisana kot civilna sila, je predvsem v njenem zaničanju unilateralizma na področju zunanje in varnostne politike, zasledovanju zunanjepolitičnih ciljev s političnimi in ekonomskimi sredstvi ter zastopanju ideje o soodvisnosti držav v svetu. Vloga Nemčije kot civilne sile je sicer postala nekoliko vprašljiva z nemško vključenostjo v vojaško posredovanje na Kosovu leta 1999 in v Afganistanu od leta 2002 naprej, kljub temu pa Maull (2000: 57) in Hyde-Price (2001) vztrajata pri orisu Nemčije kot civilne sile (za nasprotno mnenje glej Baumann, Hellmann 2001).

²² Španija ni priznala Izraela kot samostojne države vse do pristopa k Evropski skupnosti leta 1986.

²³ Argumentu suverenosti je mogoče oporekati s trditvijo, da pravzaprav ne gre za omejitve suverenosti, ampak predvsem za različen način izvrševanja le-te.

obrambo pred grožnjami terorizma, proliferacijo orožja za množično uničenje ali čezmejnimi kriminalom.

Kolektivno delovanje držav članic EU v mednarodnih odnosih je v veliki meri odvisno od (ne)obstoja politične volje držav članic, da bi se na težave v mednarodni skupnosti odzivalo enotno. Navsezadnje se petnajst držav članic odloča glede na svojo geografsko situacijo, kulturo, zgodovinsko ozadje, dojemanje določene situacije, interesno območje, (ne)zanemarljive finančne posledice in lasten interes. Ko bodo vitalni interesi posamezne države članice ogroženi, bo država pod pritiskom lastnega javnega mnenja in stališč državnih institucij (zlasti nacionalnega parlamenta) reagirala na določen način. V primeru odsotnosti kakršnekoli reakcije ali stališča EU je namreč odprta pot oblikovanju in izražanju ločenih nacionalnih stališč, ki spodkopavajo politično kredibilnost EU.

Prav zato se kot možna rešitev premagovanja inercije v SZVP in zagotovitve močne politične vloge in prisotnosti EU na mednarodnem prizorišču, omenja razširitev vsaj nekaj elementov komunitarne metode na področje SZVP kot tudi večja uporaba institutov okrepljenega sodelovanja in konstruktivnega vzdržanja. Nedvomno komunitarizacije SZVP v EU zaenkrat še ni mogoče realno pričakovati. Spremembe na področju SZVP najverjetneje ne bodo zadostne in ne bodo nadomestiti pomanjkanja politične volje na tem področju. SZVP bo tako v naslednjih nekaj letih še naprej ostala prvenstveno zadeva demokratično izvoljenih vlad držav članic EU. Prav zato bi bilo pomembno razmisliti, kako SZVP narediti učinkovitejšo tudi v okviru možnega, torej v okviru obstoječega medvladnega sodelovanja. Morda bi bilo smiselno natančneje določiti, kdaj in na kakšen način morajo države članice EU v zunanji politiki nastopiti usklajeno. Na mestu bi bile tudi različne praktične izboljšave, ki bi okrepile vlogo Visokega predstavnika za SZVP kot npr. pravica do zakonodajne pobude ter zagotovitev ustreznih finančnih in kadrovskih sredstev za učinkovito izvedbo njegovih nalog. Omeniti velja tudi potrebo bo boljšem sodelovanju med Komisijo in Visokim predstavnikom za SZVP, kar bi se lahko zagotovilo s prisotnostjo Visokega predstavnika na tistih sestankih Komisije, ki obravnavajo zunanje delovanje EU ter s pripravo skupnih pobud Komisarja za zunanje odnose in Visokega predstavnika, skupnimi nastopi pred Evropskim parlamentom ter okrepljenim sodelovanjem med njunimi strokovnimi službami.

Kljub temu, da v vladah držav članic trenutno ni politične volje za komunitarizacijo SZVP in da so se državljani določenih držav članic (mislimo predvsem na Veliko Britanijo) jasno izrekli za manj SZVP, ne smemo izključiti možnosti, da bo nekoč prišlo do spremembe razmišljanja tudi na tem področju. Individualni pogledi in nacionalni interesi posameznih držav članic so namreč dinamičen pojav, na katerega utegne vplivati tudi proces nadaljnega poglobljanja povezovanja v Evropi. Zaradi tega je pomembno, da

sklepni dokument Evropske konvencije (bodisi v obliki ustave bodisi ustavne pogodbe), ne zaustavi nadaljnega razvoja SZVP. Besedilo določb, ki se bodo nanašale na SZVP, mora na vsak način dopustiti možnost dinamičnega razvoja področja, prilagajanja trendom v svetovni politiki in pripravljenosti držav članic odgovoriti nanje. EU bi morala v prihodnosti preiti na komunitarni način sprejemanja odločitev na področju SZVP, če bo seveda za to obstajala politična volja in konsenz med državami članicami EU, brez spreminjanja pogodbe, ki bi s seboj prineslo morebitno novo konvencijo in novo dogovarjanje na medvladni konferenci ter s tem povezano časovno dimenzijo.

Če torej skleneva, avtorici sicer zagovarjava idealno situacijo komunitarizacije SZVP kot najboljšo rešitev za manjše države in večjo vlogo EU v svetovni politiki. Pri tem seveda ne zanikava dejstva, da bi do nekaterih izboljšav in večje učinkovitosti SZVP lahko prišlo tudi v okviru medvladne organiziranosti področja, ki je v tem trenutku veliko verjetnejše. Tako bi bil vsekakor pomemben korak naprej dodelitev zakonodajne pobude sedanjemu Visokemu predstavniku za SZVP, s čimer bi se znatno povečala njegova moč pri predlaganju političnih rešitev, kakor tudi dinamičnost in fleksibilnost SZVP. EU bi prav tako morala povečati del proračuna, ki se namenja SZVP, ter število zaposlenih strokovnjakov na področju SZVP tako v okviru Sveta kot Komisije. Tesneje bi se morali povezati nekateri instrumenti zunanje politike (skupaj z različnimi zunanjetrgovinskimi sporazumi ali razvojno pomočjo) z deklarativnimi zunanjepolitičnimi usmeritvami EU. Tako bi EU npr. morala učinkoviteje kot do sedaj pogojevati zunanjetrgovinske ugodnosti in razvojno pomoč s spoštovanjem obveznosti, ki so jih ciljne države sprejele glede političnih in ekonomskih reform. Nujno potrebna je tudi boljša institucionalizacija sodelovanja in usklajevanja tako med samimi državami članicami kot med Svetom in Komisijo. Kljub vsemu naštetemu pa lahko trdimo, da že sedaj obstoječ mehanizem medvladnosti drugega stebra EU omogoča državam članicam boljše delovanje na zunanjepolitičnem in varnostnem področju kot ga le-te udejanjajo. Institucionalne pomanjkljivosti so namreč le eden od vzrokov neuspešnosti SZVP. Največjo težavo predstavlja zlasti pomanjkanje politične volje in različnost pogledov in interesov držav članic EU. Brez medsebojnega zaupanja, povezanosti, volje in občutka pripadnosti, bistvenega napredka ni mogoče pričakovati tudi v okviru institucionalnih izboljšav znotraj medvladne metode.

6. Literatura

6.1. Primarna literatura

(1997) *Treaty on European Union*. O.J. C 340, Bruselj.

(2001) *Laeken Declaration on the Future of the European Union, Annex 1 to Presidency Conclusions*. Laeken European Council, SN 300/1/01 REV 1, Laeken.

(2001) *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and certain related Acts*. O.J. C 80, Bruselj.

(2002) *Final report of Working Group III on Legal Personality*. The European Convention, CONV 305/02, WG III 16, Bruselj.

(2002) *Final report of Working Group VII on External Action*. The European Convention, CONV 459/02, WG VII 17, Bruselj.

(2002) *Final report of Working Group VII - Defence*. The European Convention, CONV 461/02, WG VIII 22, Bruselj.

(2002) *For the European Union: Peace, Freedom, Solidarity*. Commission of the European Communities, COM (2002) 728 final, Bruselj.

(2002) *Report on the progress achieved in the implementation of the common foreign and security policy*. European Parliament, Session document, 2002/2010 (INI), Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, FINAL A5-0296/2002, PE 309.702, Bruselj.

6.2. Sekundarna literatura

Barbé, Esther (1996) Spain, the uses of foreign policy cooperation. V Hill, Christopher (ur.) *The Actors in Europe's Foreign Policy*, 108-129. London in New York: Routledge.

Barnier, Michel, Vittorino, Antonio (2002) *The Community method*. The European Convention, CONV 231/02, CONTRIB 80, Bruselj.

Baumann, Rainer, Hellmann, Gunther (2001) Germany and the Use of Military Force: «Total War», the «Culture of Restraint» and the Quest for Normality. *German Politics*, Special Issue, 10(1), 61-82.

Bono, Giovanna (2002) European Security and Defence Policy: the rise of the military in the EU. *Peace Studies Papers - Working Paper 4*. Bradford: University of Bradford.

Burghardt, Günter (1997) The Potential and Limits of CFSP: What comes next?. V Regelsberger, Elfriede, Schoutheete de Tervarent, Philippe de, Wessels, Wolfgang (ur.) *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, 321-333. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Duff, Andrew, Pinder, John, Pryce, Roy (ur.) (1994): *Maastricht and beyond: building the European Union*. London: Routledge.

Everts, Steven (2002) *Shaping a credible EU foreign policy*. London: Centre for European Reform.

Hampton, Mary N. (2000/2001) The Past, Present and the Perhaps – Is Germany a Normal Power?. *Security Studies* 10(2), 179-202.

- Hill, Christopher (1997) *The Actors Involved: National Perspectives*. V Regelsberger, Elfriede, Schouttheete de Tervarent, Philippe de, Wessels, Wolfgang (ur.) *Foreign Policy of the European Union: from EPC to CFSP and beyond*, 85-97. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Hill, Christopher (2002) *The Common Foreign and Security Policy of the European Union: Conventions, Constitutions and Consequentiality*. *EEPU Working Paper*, URL: <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EuroFPUnit.html> (6. februar 2003).
- Howorth, Jolyon (2000) *European Integration and Defence: the ultimate challenge*. *Chaillot Paper 43*. Pariz: WEU Institute for Security Studies.
- Hyde-Price, Adrian (2001) *Germany and the Kosovo War: Still a Civilian Power?*. *German Politics*, Special Issue, 10(1), 19-34.
- Jørgensen, Knud Erik (2002) *Making the CFSP Work*. V Peterson, John, Shackleton, Michael (ur.) *The Institutions of the European Union*, 210-232. Oxford: Oxford University Press.
- Kiljunen, Kimmo (2002) *European Security and Defence policy as an integral part of the Common Foreign and Security Policy*. The European Convention, WG VIII – WD 13, Bruselj.
- Lamassoure, Alain (2001) *What prospects after Nice?* *91 Journal «Commentaire»*, URL: http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth000701_en.pdf (10. februar 2003).
- Lamy, Pascal (2002) *Quelle Europe pour demain?*. Bruselj: Seance académique de rentrée à l'ULB.
- Longhurst, Kerry, Hyde-Price, Adrian (2003) *International Relations Approaches to the Study of Contemporary Germany*. V Grix, Jonathan (ur.) *Research Methodologies in Contemporary German Studies*, 181-202. Birmingham: Birmingham University Press.
- Mauil, Hans W. (1990/1991) *Germany and Japan: The New Civilian Powers*. *Foreign Affairs* 69(5), 91-106.
- Mauil, Hans W. (2000) *Germany and the Use of Force: Still a «Civilian Power»?* *Survival*, 42/2, 56-80.
- Mauil, Hans W., Harnisch, Sebastian (2000) *Germany as a Civilian Power: The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press.
- Moravcsik, Andrew (1988) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press in London: UCL/Routledge.
- Moravcsik, Andrew (2001) *Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality*. V Nicolaidis, Kalypso, Howse, Robert (ur.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, 161-187. Oxford: Oxford University Press.
- Parker, George, Dombey, Daniel (2002) *EU's Giscard urges halt to federalism*. *Financial Times*.
- Patten, Christopher (2000) *A European Foreign Policy: Ambition and Reality*. Pariz: Institut Français des Relations Internationales.
- Patten, Christopher (2000) *Towards a common European foreign policy: how are we doing*. Luksemburg: Winston Churchill Memorial Lecture.
- Prodi, Romano (2001) *The New Europe in the Transatlantic Partnership*. Firenze: European University Institute.

- Prodi, Romano (2002) *A stronger foreign and security policy for Europe*. Bruselj: European Parliament, SPEECH/02/465.
- Ruggie, John G. (1997) Consolidating the European Pillar: The Key to NATO's Future. *The Washington Quarterly* 20(1), 109-124.
- Rummel, Reinhardt, Weidemann, Jorg (1998) Identifying Institutional Paradoxes of CFSP. V Zielonka, Jan (ur.) *Paradoxes of European Foreign Policy*, 45-62. Haag: Kluwer.
- Schmidt, Peter (1995) German Strategic Options. V Bluth, Christoph, Kirchner, Emil, Sperling, James (ur.) *The Future of European Security*, 25-45. Aldershot: Dartmouth.
- Sperling, James, Kirchner, Emil (1997) *Recasting the European Order: Security Architectures and Economic Cooperation*. Manchester: Manchester University Press.
- Straw, Jack (2002) *A Constitution for Europe*. *The Economist*, 42.
- Wallace, Helen (2000) The Institutional Setting. V Wallace, Helen, Wallace, William (ur.) *Policy-Making in the European Union*, 26-37. Oxford: Oxford University Press.
- White, Brian (2001) *Understanding European Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Wyllie, James H. (1997) *European Security in the New Political Environment*. London: Longman.

II.

VPLIVI NA PROCES ODLOČANJA V EVROPSKI UNIJI

Slovenija in neformalni procesi odločanja v Svetu Evropske unije

Matej Lozar*

Konvencija o prihodnosti Evrope se intenzivno ukvarja s prihodnjo formalno strukturo EU. Toda EU ni mogoče obravnavati ne da bi pogledali pod tančico neformalnih načinov odločanja. Članek govori o posledicah neformalnih procesov v Svetu EU. Pomembni ugotovitvi analize, izvedene na osnovi sociološko institucionalnega pristopa sta, prvič, da so neformalni procesi pozitiven dejavnik za učinkovito odločanje Sveta. Zato dogovori o prihodnji formalni ureditvi v Svetu EU ne bodo sami po sebi razlog za morebitni pesimizem glede njegove učinkovitosti. Drugič, slovenski vpliv na odločanje Sveta ne bo omejen s postopki iz ustanovitvenih pogodb. Slovenski predstavniki bodo delovali tudi na neformalen način. Pred včlanitvijo v EU moramo zato proučiti možnosti neformalnega delovanja. Z drugimi besedami: ob kvaliteti formalnih postopkov je potrebno razmišljati tudi o kvaliteti lastnih predstavnikov v Bruslju.

Convention on the Future of Europe has a task of preparing an outline for the future formal institutional structure of the EU. However, image of the EU remains incomplete without considering informal practices within its institutions. The article is discussing the influence of informal processes within the Council of the EU on its efficiency as well their importance for the future Slovene role in the Council's work. Two principal results inferred from sociological institutionalism based approach are, first, that informal practices in the Council are positive element in its decision-making process. Second, due to great importance of individual bargaining skills in the framework of informal Council decision-making Slovene success in the institution is bound to depend on personal characteristics of its representatives in Brussels.

1. Uvod

Analiza institucij Evropske unije (EU) zahteva dvosmerno videnje institucionalnih procesov – v smislu zadovoljevanja interesov držav članic in zagotovitve ustreznega de-

* Matej Lozar, univ.dipl.politolog –mednarodni odnosi in študent magistrskega študija mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

lovanja Unije. O formalni ureditvi¹ odločanja v Svetu obstaja prepričanje, da je minula medvladna konferenca, ki se je končala z zasedanjem Evropskega sveta v Nici l. 2000, vzpostavila zadovoljivo institucionalno rešitev na področju zadovoljevanja nacionalnih interesov večjih držav članic (At Two in the Morning 2000: 23-26).² Nova naj bi odgovorila na še nerešena vprašanja o učinkovitosti.³

Toda institucije niso le skupek formalno določenih pravil delovanja. V besedilu se ukvarjam predvsem z neformalno dimenzijo delovanja Sveta,⁴ ki je razprava o prihodnosti EU ne zajema. Kljub temu neformalne dimenzije ne velja zapostaviti. Na osnovi sociološke institucionalne perspektive (Lewis 1998a, 1998b; Beyers 2002; Wendt 1994) trdim, da je: (1) neformalno posvetovanje in odločanje pri delovanju Sveta pomemben korektiv za učinkovito delovanje Sveta EU in (2) pozitiven dejavnik za uveljavljanje interesov majhnih držav (kamor spada Slovenija). Druga trditev velja ob predpostavki, da so v neformalne procese vključeni predstavniki z ustreznimi individualnimi političnimi sposobnostmi. Zato je pomembno, da kadrovanje v EU ni prepuščeno naključjem ali utemeljeno le na politični pripadnosti funkcionarjev. Razprava o neformalnih procesih v Svetu EU ni zanikanje pomena formalnih postopkov in racionalne perspektive odločanja, je le opozorilo, da je odločanje več kot le skupek na medvladnih konferencah dogovorjenih pravil.

Drugo poglavje predstavi razkorak med teoretičnimi modeli in empiričnimi podatki glede načina odločanja in raziskuje elemente neformalnega načina odločanja v zakonodajnem procesu Sveta. V okviru sociološko institucionalističnega pristopa v tretjem poglavju opisujem prednosti neformalnega odločanja v Svetu za učinkovitost le-tega. Prav tako identificiram prednosti neformalnih stikov za Slovenijo in utemeljujem pomen individualnih sposobnosti predstavnikov za uresničevanje slovenskih ciljev v neformal-

¹ Formalne institucije razumem kot pravila v pisni odliki, ki so udeležencem pri odločanju dana -od zunaj- - torej pravna pravila, ki so začetna točka interakcije v instituciji (Farrell, Héritier 2002: 5). V primeru EU so to določbe ustanovnih pogodb, sekundarna zakonodaja ter njihova interpretacija s strani Evropskega sodišča.

² Strinjanje manjših držav z novimi institucionalnimi spremembami, o katerih se članstvo izreka s soglasjem, je potrebno razumeti kot nadomestilo za odločitev o izenačitvi števila komisarjev velikih in manjših držav.

³ V izhodišču učinkovitost razumem enako poenostavljeno kot Schulz in König (2000), in sicer kot **količino sprejetih odločitev v časovni enoti**. Učinkovito odločanje je premo sorazmerno s hitrostjo sprejemanja odločitev.

⁴ Neformalne institucije so v besedilu razumljene kot taka pravila oblikovanja družbene interakcije, ki jih oblikujejo sodelujoči v političnem procesu sami in niso normativno opredeljena v pravu ES. (North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press. Cit. v Héritier 2001: 5).

nih procesih Sveta. Četrty del je sklep, ki relativizira pesimistično vizijo odločanja v razširjenem Svetu in poziva k ustrezni pozornosti neformalnim procesom pri bodoči umestitvi Slovenije v EU.

2. Empirija: odmik od formalnih pravil

Pravila odločanja, ki jih vsebuje Pogodba o evropski skupnosti (PES) in Poslovnik Sveta EU (odločba Sveta št. 2002/682/EC), določajo formalne standarde delovanja v Svetu. Ti standardi so tudi temeljni element modelov racionalne izbire.⁵ Toda, kakšen je način odločanja Sveta EU v praksi? Ali praksa potrjuje modele, ki temeljijo na formalnih pravilih delovanja?

Konsenz

Empirične raziskave (Mattila, Lane 2001) kažejo na pogosto razhajanje rezultatov modeliranja in dejanskega načina odločanja v Svetu EU. Razlike niso nepomembne in imajo širše razsežnosti. Teoretično modeliranje analizira formalni vidik odločanja, zato so njegovi rezultati odsev razmer delovanja na osnovi racionalnih predpostavk in formalnih pravil. Empirične raziskave, na drugi strani, odražajo dejanske procese ne glede na formalna pravila. V najbolj skrajnem primeru lahko zato razmerje med modeli in prakso razumemo kot razmerje med **formalnim in neformalnim**.

V svoji kritiki modelov racionalne izbire Mattila in Lane analizirata strukturo glasovanja v Svetu med leti 1994 in 1998. Njuna analiza potrjuje, da tudi kadar PES določa, da Svet o zakonskem predlogu odloča s kvalificirano večino, sektorski ministri odločitev večinoma ne sprejemajo s preglasovanjem. Ponavadi niti formalno ne glasujejo.⁶ Pre-

⁵ Modeli racionalne izbire so del racionalno institucionalističnega pristopa k analizi mednarodnih organizacij (Banks, Duggan 2000; Rosamond 2000). Modeli predpostavljajo, da interesi držav obstajajo popolnoma neodvisno od interakcij v institucijah. Politiki zato v institucijah racionalno zasledujejo jasno hierarhizirane in vnaprej določene interese (Rosamond 2000: 116) in po skrajni različici modelov onemogočajo sprejem vsake odločitve, ki je neskladna z zanje sprejemljivimi alternativami (npr. Baron, Ferejohn 1989). Logičen sklep takšnih modelov je, da višji kot je formalni prag za sprejem odločitve, manj je ugodnih kombinacij za izglasovanje določenega predloga (gl. npr. Tsebelis, Yatağanas 2000).

⁶ Kadar je odločitev brez preglasovanja sprejeta brez formalnega glasovanja, govorimo o konsenzu (Šabič 1999: 17). Konsenz spada med t.i. *non-voting* načine odločanja. Avtorja v besedilu uporabljata pojem *unanimity*, kar bi slovenili kot soglasje in ne konsenz. Toda istočasno jasno (str. 39) navajata, da Svet »ne glasuje v formalnem smislu«, kar me privede do sklepa, da govorita o *non-voting* kategoriji konsenzualnega odločanja. Sklep potrди tudi Lewis (1998a: 5), ki prav tako govori o konsenzualnem odločanju.

vladujoča oblika odločanja v Svetu je po njunih empiričnih podatkih soglasje ali celo konsenz. Še več, konsenzualni način odločanja se je uveljavil tudi na področjih, kjer je pravilo odločanja kvalificirana večina. Njuna raziskava kaže, da je bilo med leti 1995 in 1998 v Svetu na področju kmetijstva, skupnega trga in skupne trgovinske politike 67, 70 oz. 99 odstotkov vseh odločitev sprejetih brez preglasovanja. Avtorja ugotavljata, da je delež konsenzualnega odločanja na področju kmetijstva in skupnega trga celo manjši kot na področjih, kjer integracija ni tako uveljavljena (Mattila, Lane 2001: 42). Toda opisani deleži potrjujejo močno usmerjenost Sveta k odločanju brez formalnega preglasovanja.⁷

Neformalni procesi v Svetu EU

Čeprav konsenzualno odločanje ni opredeljeno v pravu EU in ga zato lahko uvrstimo med neformalne elemente procesa odločanja, so končne rešitve povezane tudi s predhodnimi neformalnimi pogajalskimi procesi (Lewis 1998a: 43; Šabič 1999: 334, 335). Formalni procesi namreč ne omogočajo fleksibilnosti, ki bi v pogojih zapletenih družbenih situacij venomer vodila h kompromisnim rešitvam (Farrell, Héritier 2002: 5). Nabor oblik neformalnih družbenih interakcij je zelo zapleten. Iz tega razloga bi bilo nemogoče natančno opredeliti vse primere neformalnega delovanja v Svetu. Naj omenim le nekatere.

Neformalni procesi na ministrski ravni. Pomembno vlogo pri doseganju konsenza ima vsakokratno predsedstvo Sveta, ki običajno velja za aktivnega posrednika med interesi članstva (Gros, Hager 2002: 1-2). Ministri se srečujejo in usklajujejo interese na zasedanjih t.i. neformalnih sektorskih svetov. Ta srečanja so znana po tem, da ne potekajo po uradno določenih dnevnikih in ne pripravljajo uradnih zaključnih dokumentov (Odločitev Helsinškega Evropskega sveta 00300/1/99). V kmetijskem svetu je znan primer t.i. spovednih srečanj med nacionalnimi delegacijami, predsednikom Sveta in komisarjem za kmetijstvo. Namen srečanj je izmenjava informacij o vladnih prioritetah pred oblikovanjem predlogov Komisije o vsakoletnih kmetijskih kvotah. (Culley 1995: 205; Rometsch, Wessels 1994: 216).⁸

⁷ O konsenzualnem odločanju sektorskih svetov govorijo tudi drugi (Sedelmeier, Wallace 2000: 447; Wallace 2000: 19; Lewis 1998a: 5; Westlake 1995: 87; Westlake 2000: 18). Skupno vsem je, da prepoznavajo razliko med formalnimi institucionalnimi pravili in dejansko prakso. Westlake (2000: 17-19) o razkoraku govori kot o odnosu med simboličnim in učinkovitostjo.

⁸ Culley, P. (1995) *The Agriculture Council*. V: Westlake, Martin (1995) *The Council of the European Union*. London: Cartermill. Cit. v: (Šabič 1999: 335).

Nižje organizacijske ravni. Elementi preseganja preglasovanja in neformalna posvetovanja se pojavljajo v Odboru stalnih predstavnikov (Coreper), ki si običajno prizadeva h konsenzualnim odločitvam (Lewis 1998a: 43). Procesi dogovarjanja in odločanja so podobni tudi v drugih delovnih skupinah (Beyers 2002). Podatek je pomenljiv, saj le približno 10-15 odstotkov zakonodaje, sprejete v Svetu, ni usklajene že na ravni delovnih skupin in Coreperja (Wallace 2000: 18).

Sodelovanje s Komisijo. Glede na vlogo izključnega predlagatelja zakonodaje v politikah prvega stebra Komisija vsebinsko sodeluje pri delu delovnih skupin Sveta. Odločitev na ravni delovnih skupin ali stalnih predstavnikov je rezultat dogovora med predlagateljem in državami članicami (Beyers 2002: 3). Člani Komisije in Sveta se med drugim neformalno posvetujejo in srečujejo tudi na neformalnih zasedanjih sektorskih svetov (Rometsch in Wessels 1994: 214-218).

Soodločanje z Evropskim parlamentom. Neformalni procesi so običajni pri soodločanju Sveta s Parlamentom. Instituciji sta denimo že pred sprejetjem Amsterdamske pogodbe ustanovili neformalne *trialoge* za ustrezen »*modus vivendi* v zakonodajnem postopku« (Farrell, Héritier 2002: 11).

Neformalni procesi v Svetu niso univerzalen način odločanja. Formalna pravila odločanja oz. glasovanja so v preteklosti določala osnovno logiko delovanja proračunskega sveta in odbora za proračunske zadeve. Ta lastnost je v prvi vrsti odmerjena s časovno natančno omejenimi fazami odločanja v proračunskem postopku in odgovornostjo, ki je omejena izključno na proračun (Šabič 1999: 332). Tudi formalno število glasov držav članic ni nepomembno. Glasovi lahko igrajo implicitno vlogo pri neformalnih pogajanjih (Westlake 2000: 19; Golub 1997).

Značilnosti odločanja v Svetu so odvisne od kontekstualnih dejavnikov. Rosén (2001: 31-37), govori o takšnih, ki se razlikujejo glede na raven sprejemanja odločitev, tip politik, značilnosti političnih omrežij, ki sodelujejo pri odločanju ter notranjepolitičnih in zunanjepolitičnih dejavnikov.⁹ Slika odločanja v Svetu torej ni ne popolnoma bela in ne črna. Za razumevanje dela Sveta so pomembni formalni in neformalni elementi odločanja. Toda spreminjanje pogodb EU, ki je središče razprav v Konvenciji o prihodnosti Evrope, neposredno zadeva (le) formalna pravila delovanja. Zato je potrebno poleg njih, če si želimo ustvariti celostno podobo (Slovenske vloge pri odločanju) medvladnega organa, razmisliti tudi o neformalnih procesih v Svetu.

⁹ Avtorica na splošno ugotavlja, da sta kooperativnost in prizadevanje k skupnemu razreševanju problemov največja pri odločitvah, ki so del vsakodnevnih (kontinuiranih) pogajanj in odločanja o oblikovanju politik (*policy-shaping*) (*ibid.*: 38).

3. Sociološko institucionalistična perspektiva

Vlogo in značilnosti neformalnih procesov v Svetu je mogoče razumeti na podlagi sociološko institucionalnega pristopa (Lewis 1998a; Beyers 2002; Peters 2002; Wendt 1994; ipd.). Le-ta institucije razume kot *locus*, v katerem potekajo intenzivni socializacijski procesi (Beyers 2002: 1).¹⁰ V stalni in dolgoročni interakciji nastaja t.i. korporativna kultura, oz. skupne vrednote, norme in pravila delovanja, ki izvirajo iz kolektivne situacije in interesov sodelujočih.

Interesi in preference držav v institucijah niso le (ali predvsem niso) zunanja danost, temveč tudi rezultat procesa družbene interakcije (Wendt 1994: 9). Racionalnost je določena v interakciji (Rosamond 2000: 120). Proces v institucijah so racionalni v okvirih norm, pravil in interesov, ki se oblikujejo v interakciji (Peters 2002: 8). Po Kratochwillu (1993), je komunikacijska racionalnost (ustvarjena na osnovi interakcije) vsaj tako pomembna kot instrumentalna racionalnost (opredeljena na osnovi objektivnih danosti). Osrednja pozornost torej velja vplivu interakcije na konstrukcijo konteksta delovanja.

V Svetu EU to pomeni, da je »instinktivno konsenzualno obnašanje enako pomembno kot formalen obstoj pravil glasovanja« (Lewis 1998a: 5). Ne glede na teoretično izhodišče avtorji (npr. Wallace 2000; Westlake 1995, 2000; Mattila in Lane 2001; Lewis 1998a) ugotavljajo, da odločanje Sveta zaznamuje politična kultura kompromisa – evropski *esprit de corps*. Glede na to, da so neformalni procesi v Uniji del politične kulture, in upoštevajoč dosedanje širitve (Lewis 1998a: 14-15), v nadaljevanju predpostavljam, da konsenzualno odločanje in neformalni procesi z nadaljnjo širitvijo EU ne bodo izginili. Nasprotno, strinjam se s Šabičem (1999: 332), ki trdi, da bo število neformalnih srečanj v razširjeni Uniji naraslo.

Značilnosti neformalnega delovanja Sveta EU

V socialno institucionalističnem pristopu je neformalno delovanje Sveta EU zaznamovano z vsaj tremi elementi, katerih pomen se bo z večanjem števila različnih nacionalnih interesov po širitvi krepil. Prvi dejavnik so nejasno strukturirane preference sodelujočih, ki jih slednji dokončno definirajo na osnovi interakcije, v kateri poteka seznanjanje z interesi drugih (Lewis, 1998a: 5; Eising 2000: 5). Večje kot je število interesov, večja je verjetnost različnih preferenc.

¹⁰ Socializacijo razumem kot proces, v katerem pride do ponotranjenja določenega pogleda na stvarnost in postopkov delovanja (Beyers 2002: 1).

Drugi dejavnik so nepredpisane oblike dogovarjanja za doseganje odločitev, ki jih strani oblikujejo na osnovi interakcije (Peters 2002: 9). Razmere terjajo oblikovanje novih načinov odločanja, ki niso opredeljeni v pogodbah (Farrell, Héritier 2002: 6). Večja različnost v strukturi interesov zaradi večjega števila sodelujočih lahko sproži potrebo po oblikovanju novih načinov za doseganje vzajemno zadovoljivih rešitev.

Tretja značilnost, povezana z gornjima dvema, so spremenljive in nejasne meje procesa odločanja (Peters 2002: 11). Odločanje sestoji iz nenehnih pogajanj in redefinicij pogajalskih stališč, zaradi česar je »...vse bolj ne-strukturirano« (Beyers 2002: 1). Kompleksnost se povečuje s številom udeleženih in količino področij v skupnem upravljanju.

Učinkovitost neformalnega odločanja

Empirični rezultati (npr. Schulz, König 2000) kažejo, da učinkovitost odločanja Sveta narašča, kadar članice odločajo o področjih, kjer so formalna pravila glasovanja kvalificirana večina. Toda praksa kaže tudi, da odločanje večinoma temelji na neformalni kulturi konsenza (Mattila, Lane 2001; Lewis 1998a). Ker preglasovanje ni običajno niti na področjih, kjer je formalno dopuščeno, je očitno, da uporaba formalnih pravil glasovanja ni najpomembnejši element pri razlagi hitrosti odločanja.¹¹ Glasovanje o vsaki odločitvi bi celo utegnilo zaplesti odločanje in bi ga gotovo tudi upočasnilo (Šabič 1999: 333). Neformalni procesi lahko torej pripomorejo k hitrosti odločanja. Pomen neformalnih prizadevanj za kompromis je bistven za učinkovito odločanje Sveta EU tudi v primerih, kadar bi neusklajenost interesov utegnila povzročiti blokado odločanja (grožnja z vetom).

Toda kultura kompromisa kaže tudi, da učinkovitost, merjena le s časom, potrebnim za sprejem zakonodaje (Schulz, König 2000: 656), ni izčrpno opredeljena kategorija. V dolgoročnem kontekstu sodelovanja je učinkovitost povezana še z zadovoljitvijo interesov članstva,¹² kar je pomemben element identifikacijskih in socializacijskih procesov v EU in legitimnosti dolgoročnega sodelovanja ter integracije (Lewis 1998a: 10). Tudi na osnovi tako opredeljene učinkovitosti se neformalna kultura kompromisa in povezani procesi pokažejo kot pozitivni dolgoročni vpliv na odločanje Sveta.

¹¹ O izjemah govori poglavje 2, Empirija: odmik od formalnih pravil.

¹² Westlake (2000: 18-19), npr. govori, da je učinkovitost neformalnih mehanizmov zlasti v tem, da omogočajo dogovore na osnovi najširšega mogočega konsenza, in dodaja, da ne velja spregledati dejstva, da večina zakonodajnih odločitev Sveta zadovoljuje večino časa zadovoljuje interese večine vlad držav članic

Glede na empirične rezultate in v kontekstu socializacijske dimenzije delovanja Sveta EU sprememba v formalnih pravilih tudi v prihodnosti ne bo nujno temeljni dejavnik, ki bo določal učinkovitost odločanja v Svetu kot to trdijo pristopi racionalne izbire. Spremembe formalne strukture odločanja ne obsegajo celotne zgodbe o učinkovitosti odločanja.

Slovenija in neformalni procesi odločanja v Svetu EU

Slovenski položaj v prihodnji EU bo položaj populacijsko in geografsko majhne države članice. Toda v razmerah neformalnega odločanja v Svetu vplivnost ni neposredno povezana z velikostjo držav. Lewis v svoji empirični analizi (1998a: 42) ugotavlja, da lahko »majhne države na osnovi dobrih argumentov ... (s pogajanj izidejo kot) zmagovalci« (vstavil M.L.). Ker je pomen komunikacijske racionalnosti velik in instrumentalna racionalnost ni osnovna orientacijska točka sodelujočih, razmerja v pogajanjih v Svetu niso določena z materialnimi lastnostmi vključenih. Teža argumentov majhne države v komunikaciji je v takšnih pogojih lahko zelo različna od njene formalne glasovalne moči v Svetu.¹³ Toda slovenski vpliv pri odločanju bo odvisen od izpolnjevanja nekaterih kriterijev.

Slovenski položaj bo v skladu z modelom Farrella in Héritierjeve (2002) pogojen s konkretno politično in institucionalno situacijo države ter sredstvi, ki jih bo Slovenija imela na razpolago za uresničevanje interesov. Politična in institucionalna situacija države bo določala časovno dimenzijo slovenskih interesov, njeno občutljivost na morebitne neuresničene interese in njen formalni položaj v instituciji.¹⁴ S stališča sociološko-institucionalnega pristopa bodo v Svetu ti dejavniki sekundarnega značaja glede slovenskega položaja v Svetu (Rosamond 2000: 121). Uspeh v pogojih komunikacijske

¹³ Če in kadar majhna država uspe med članstvom z argumenti prepričati ostale o koristnosti svojega predloga, je njen dejanski vpliv večji kot njen formalni delež glasov, potrebnih za sprejem odločitve.

¹⁴ Avtorja uporabljata model za analizo relativne pogajalske moči v neformalnih pogajanjih med institucijami EU, vendar ga je mogoče uporabiti tudi za države. Časovna dimenzija (*time horizon*) nacionalnih interesov je npr. lahko odvisna od notranjepolitičnih dejavnikov, ki so povezani s konkretno odločitvijo v Svetu ali nujnosti hitre odločitve za izvajanje ustrezne vladne politike. Občutljivost na poraz (*sensitivity to failure*) pa je lahko v funkciji vladne politične podpore ali strateškega pomena vladne odločitve. Element vpliva je tudi položaj sodelujočih v formalni institucionalni strukturi (npr. formalna glasovalna moč držav), a mu ne pripisuje odločilnega pomena (*ibid.* 5). Ta dejavnik je pomemben šele v situaciji, ko nastopi potreba po legitimni grožnji blokade pogajanj za uresničevanje interesov. To hkrati pomeni tudi konec neformalnega načina odločanja.

racionalnosti bo predvsem odvisen od tega, kar Farrell in Hérítier (2002: 7) imenujeta sredstva, oz. »specializirano osebje«.

Položaj slovenskih predstavnikov bo določen v kontekstu skupnosti in nacionalnem kontekstu (Lewis 1998a: 5-7). Prvi je povezan z umestitvijo uradnikov v institucionalni okvir Sveta, drugi pa zadeva posredovanje nacionalnih interesov v institucionalnem socialnem okolju. Položaj v instituciji je opredeljen s stopnjo integriranosti v sistem (Peters 2002: 15) oz. s socializacijo posameznikov v okolje odločanja. Empirična analiza, ki jo je med belgijskimi predstavniki v delovnih telesih Sveta opravil Beyers (2002: 4), opozarja, da na politično socializacijo v sistemu EU v največji meri vplivajo primarni domači socializacijski vzorci in šele sekundarno izkušnje pri sprotne delu v evropskih institucijah. To lahko vodi v »težave novih predstavnikov v prilagajanju 'bruseljski politični kulturi', kjer se je iskanje kompromisa razvilo v umetnost« (Ungerer 1993: 82).¹⁵ Iz tega sledi, da je pomembno, kako so predstavniki države že v svojem notranjepolitičnem delovanju uspešni pri identifikaciji »širše slike interesov...kar...vključuje zavedanje o dolgoročni recipročnosti rezultatov trgovanja z interesi...(in pri) ponotranjenj(u) celostne podobe nacionalnega interesa« (Lewis 1998a: 11, vstavil M.L.). Uspešnost socializacijskih procesov se po mnenju istega avtorja na koncu »izrazi v kreativnem in pragmatičnem pristopu h kolektivnemu reševanju problemov« (*ibid.*: 44). Ugotovitve imajo za imenovanje slovenskih predstavnikov trojni pomen: prvič, prakse posameznikov bodo v veliki meri EU podobne tistim, ki jih le-ti kažejo na notranjepolitičnem prizorišču, zato je za uspešno delovanje v strukturi Sveta pomembna njihova pripravljenost na kompromise v notranjepolitičnem okolju; drugič, pri zagotavljanju posameznikov, katerih delovanje bo v skladu z evropsko politično kulturo, je potrebno, da se čim več politične socializacije posameznika dovrši v evropskem kontekstu; tretjič, za uvid v širok spekter interesov v EU ni zadostno identificiranje s posamezno nacionalno ali evropsko politično interesno skupino.¹⁶

Nacionalni dejavniki delovanja slovenskih uradnikov v Svetu zadevajo njihove možnosti za artikulacijo, argumentacijo in uveljavljanje državnih interesov v pogojih kulture konsenza (Peters 2002: 15-16).

Uspešno delovanje je odvisno od ustreznosti predstavljenih predlogov in od veččin nacionalnih predstavnikov v pogajalskih procesih (Stronck 1997: 10-11). Ustrezna predhodna priprava s strani specializiranega osebja v nacionalni administraciji vpliva na jasnost izhodišč in opredelitev predstavnikovega mandata odločanja. V analizi luk-

¹⁵ Ungerer, W. (1993) Institutional Consequences of Broadening and Deepening the Community: Consequences for the Decision-Making Process. *Common Market Law Review* 30(1), 71-83. Cit. v Lewis 1998a: 11.

¹⁶ Za natančnejši opis socializacijskih procesov v EU glej Checkel (2001).

semburškega sistema Stronck identificira dva koristna elementa. Prvič, poznavanje institucionalne ureditve in procedure odločanja v EU. S sociološko institucionalnega vidika je pomembno, da pogajalska izhodišča upoštevajo socialno okolje odločanja v Svetu (Lewis 1998a: 20). Drugi element so učinkovite povezave znotraj državne administracije in med državno administracijo ter Unijo. Zaradi vpliva, ki ga imajo interakcije na oblikovanje interesov je ob morebitni spremembi okoliščin pomembna sposobnost redefinicije nacionalnih stališč med vladami in predstavniki v Svetu (Eising 2000: 45). Eising potrjuje, da je spreminjanje prednostnih interesov in pogajalskih položajev značilno za pogajanja v Svetu. Toda zaradi neformalnega iskanja kompromisnih rešitev je pomembno tudi, da so povezave med vlado in predstavniki v Bruslju takšne, ki dovoljujejo predstavnikovo individualno fleksibilnost (Lewis 1998a: 17). Lewisova analiza odločanja v Odboru stalnih predstavnikov kaže, da njihovo delovanje običajno ni popolnoma identično z navodili vlad, kar predpostavlja določeno stopnjo avtonomije.¹⁷

Okoliščine, ki jih omenjata Eising in Lewis, potrjujejo pomen strokovnosti predstavnikov v Svetu. Upravljanje z nacionalnimi interesi v spremenljivih pogojih socialne interakcije je odvisno od delovanja in prilagajanja posameznikov, vključenih v to interakcijo. V kontekstu neformalnega delovanja Sveta¹⁸ so individualne veščine¹⁹ pomembne denimo pri odzivanju na potrebe po sprotni redefiniciji prednostnih rešitev ter pri prepoznavanju zaželenih končnih izidov odločanja (Peters 2002: 15), pri »rafinirani ... obrambi nacionalnih interesov« v kontekstu kompromisnega razmišljanja in upoštevanja interesov ostalih držav članic (Lewis 1998a: 11) ter pri iskanju novih, še neopredeljenih načinov neformalnega odločanja (npr. Peters: 14). Osrednji pomen pri pridobivanju večšin igra učenje v procesu interakcije (Eising 2000: 5) zato se sposobnosti krepijo v sorazmerju s posameznikovimi izkušnjami. Kvaliteta slovenskih predstavnikov bo torej morala vključevati kvalitete dobrega pogajalca in ustvarjalca pogajalskih oblik.

¹⁷ Avtor tudi ugotavlja, da se stopnja avtonomije stalnih predstavnikov v Svetu razlikuje med državami in interesnimi področji ter seniornostjo predstavnikov. Pogosto se dogaja, da nacionalni predstavniki v Coreperju stališče odbora stalnih predstavnikov branijo pred svojimi vladami in nezadovoljstvo s stališči vlad jasno izražajo na srečanjih stalnih predstavnikov (*ibid.*: 17-19, 20).

¹⁸ Zgoraj opredeljeni elementi neformalnega odločanja Sveta so: nejasno strukturirane preference, načini dogovarjanja, ki jih strani oblikujejo na osnovi interakcije ter spremenljive in nejasne meje procesa odločanja.

¹⁹ Za konkretno analizo individualnih veščin glej opredelitve teorije pogajanj - npr. Fisher *et al.* (1991/1981).

4. Sklep

Neformalno posvetovanje in odločanje igrata pomembno vlogo pri odločanju Sveta, vsaj v delu, kjer sodelujoči ustvarjajo kolektivne rešitve v duhu neformalne kulture konsenza. Rezultati kažejo, da je neformalno odločanje dejavnik, ki lahko pripomore k učinkovitemu odločanju v okviru Sveta EU. V luči Konvencije in prihodnje medvladne konference to pomeni, da učinkovitost ne tiči zgolj v spremembi formalnih pravil delovanja institucije. Formalna pravila pa tudi niso vsa zgodba o institucionalni vlogi držav članic. Ob ustreznem pristopu države je neformalno odločanje pozitiven dejavnik za uveljavljanje interesov majhnih držav, saj lahko v njem v pogojih komunikacijske racionalnosti dosežejo več, kot če bi članstvo sledilo le formalnemu glasovanju. Neformalni procesi v Svetu so zato tudi priložnost za Slovenijo. Toda le, če bodo v neformalne procese vključeni predstavniki, ki bodo izkazovali zadostno stopnjo individualnih političnih sposobnosti. Pomembno je torej, da kadrovanje v EU ni prepuščeno naključjem ali utemeljeno le na politični pripadnosti.

Razprava o neformalnih procesih v Svetu EU ni zanikanje pomena formalnih postopkov in racionalne perspektive odločanja, je le opozorilo, da je odločanje več kot le skupen na medvladnih konferencah dogovorjenih pravil. V tem smislu nosi še eno, drugotno sporočilo, ki svari pred poenostavljanjem razumevanja delovanja mednarodnih organizacij na osnovi takšnih teoretičnih modelov, ki temeljijo zgolj na instrumentalni racionalnosti in formalnih pravilih.

5. Literatura

5.1. Primarna literatura

(2002) *Council Decision of 22 July 2002 Adopting the Council's Rules of Procedure*. O.J. L 230, Bruselj.

(2002) *Prečiščeni verziji Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community)*. O.J. C 325, Bruselj.

(2003) *Guidelines for Reform and Operational Recommendations*. Helsinki European Council, 00300/1/99. (00300/1/99), URL: <http://ue.eu.int/en/info/main8.htm>. (1. februar 2003).

5.2. Sekundarna literatura

At Two in the Morning 2000. *The Economist*, 16. december.

Banks, Jeffrey S., Duggan, John (2000) A Bargaining Model of Collective Choice. *American Political Science Review* 94(1), 73-88.

Baron, D., Ferejohn J. (1989) Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review* 83, 1181-1206.

- Beyers, Jan (2002) »Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials«. Oslo: Advanced Research in the Europeanization of the Nation-State, *ARENA Working Papers* 02/33.
- Checkel, Jeffrey T. (2001) »International Institutions and Socialization of the New Europe«. Oslo: Advanced Research in the Europeanization of the Nation-State, *ARENA Working Papers* 01/11.
- Eising, Rainer (2000) »Bounded Rationality and Policy Learning in EU Negotiations: The Liberalization of the Electric Supply Industry«. Florence: European University Institute, *EUI Working Papers in Political and Social Sciences*. No. 2000/26.
- Farrell, Henry, Héritier, Adrienne (2002) *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*. European Integration Online Papers (EioP),3 (6), URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-003a.htm>. (2. februar 2003).
- Golub, Jonathan (1997) »In the Shadow of the Vote? Decisionmaking Efficiency in the European Community 1974 – 1995«. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, *MPIfG Discussion Paper* 97/3.
- Fisher, Roger *et al.* (1991/1981) *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. New York (etc.) Penguin.
- Gros, Daniel, Hager, Wolfgang (2002) *Reforming the Council Presidency*. CEPS Commentary, June, URL: <http://www.ceps.be/Commentary/Jun02/gros-hager.php> (10. februar 2003).
- Kratochwill (1993) Norms Versus Numbers: Multilateralism and the Rational and Reflexivist Approaches to Institutions – A Unilateral Plea for Communicative Rationality. V John Gerard Ruggie (ur.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, 443-474. New York: Columbia Press.
- Lewis, Jeffrey (1998a) »The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community«. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, *MPIfG Discussion Paper* 98/1.
- Lewis, Jeffrey (1998b) Is the Hard Bargaining Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive. *Journal of Common Market Studies* 36, 479-504.
- Mattila, Mikko, Lane, Jan-Erik (2001) Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting. *European Union Politics* 2(1), 31-52.
- Rometsch, Dietrich, Wessels, Wolfgang (1994) The Commission and the Council of Ministers. V Geoffrey Edwards, David Spence (ur.) *The European Commission*, 202-224. Harlow: Longman.
- Peters, Guy B. (2002) »Governance: A Garbage Can Perspective«. Vienna: Institute for Advanced Studies, *Political Science Series*, No. 84.
- Rosamond, Ben (2000) *Theories of European Integration*. The European Union Series. Houndmills (etc.): Palgrave.
- Rosén, Malena (2001) »Negotiating Reform in the European Union« Lund: Centre for European Studies, *CFE Working Papers*, No. 10.
- Sedelmeier, Ulrich, Wallace, Hellen (2000) Eastern Enlargement. V: Hellen Wallace, Willian Wallace (ur.) *Policy-Making in the European Union*, 427-461. Oxford (etc.): Oxford University Press.

- Schulz, Heiner, König, Thomas (2000) Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union. *American Journal of Political Science* 44(4), 653-666-
- Stronck, Gastone (1994) Some Lessons from the Luxembourg Experience. *DPNM Bulletin* 2(1), 10-11.
- Šabič, Zlatko (1999) *Voting in International Organizations: Mere Formality or a Matter of Substance?* Ljubljana: FDV.
- Tsebelis, George, Yatağanas, Xenophon (2002) Veto Players and Decision Making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion. *Journal of Common Market Studies* 40(2), 283-307.
- Wallace, Helen (2000) The Institutional Setting. V: Helen Wallace, William Wallace (ur.) *Policy-Making in the European Union*, 3-39. Oxford (etc.): Oxford University Press.
- Wendt, Alexander (1994) Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review* 13(2), 1-14.
- Westlake, Martin (1995) *The Council of the European Union*. London: Cartermill.
- Westlake, Martin (2000) The Council. V: Philip Lynch, Nanette Neuwahl, G. Wyn Rees (ur.) *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*, 9-31. Harlow (etc.) Longman.

Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti

Zlatko Šabič in Katja Rejec Longar*

Prispevek obravnava vprašanje vloge nacionalnih parlamentov v Evropski uniji pri nadzorovanju izvajanja načela subsidiarnosti. To problematiko obravnava tako s političnega kot pravnega vidika, z namenom oceniti realne možnosti za aktivno udeležbo nacionalnih parlamentov v procesu odločanja Evropske unije. Avtorja sta mnenja, da je je konkretne oblike vpliva nacionalnih parlamentov na procese odločanja v Evropski uniji, ko gre za izvajanje načela subsidiarnosti, treba iskati pri vztrajanju na popolni informiranosti, še posebej glede zakonodajnih predlogov in postopkov, ustreznim stikom z vlado ter v izkoriščanju sistema za zgodnje opozarjanje o neustreznosti zakonodajnega predloga Komisije, če bo ta prišel v veljavo.

The paper addresses the question of the role of national parliaments in the European Union with respect to the monitoring of the subsidiarity principle. The issue is discussed from both legal and political perspective, with a view to evaluating of what may be considered realistic possibilities of national parliaments' influence on the European Union's decision-making process. The authors submit that specific ways of influence national parliaments can exercise are limited to demands for them being fully informed, notably about legislative proposals and procedures, adequate contacts with their respective governments and a full use of the early-warning system with regard to the Commission's legislative proposals, should it come into force.

1. Uvod

V Sloveniji se o položaju nacionalnih parlamentov v Evropski uniji po tem, ko bo izvedena velika širitev, kar veliko govori.¹ Sicer se skrbi glede usode nacionalnih parlamentov zdijo odveč, saj nič ne kaže, da bi s poglobljeno integracijo držav članic Evropske unije nacionalni parlamenti kar tako izginili. Projekt Evropske unije kot klasične federacije, ki bi morda celo »regionalizirala« države, se vsaj v tem trenutku zdi utopičen

* Katja Rejec Longar, univ. dipl. iur. spec., je strokovna sodelavka v Državnem zboru Republike Slovenije.

Dr. Zlatko Šabič je docent za področje mednarodnih odnosov na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani in član slovenskega Foruma o prihodnosti Evrope.

(Gustavsson 1996). Po drugi strani pa si je Evropska unija vseskozi (bolj ali manj prepričljivo) prizadevala, da procese odločanja čimbolj približa svojim državljanom – v skladu z maastrichtsko zavezo o »vse tesnejši zvezi med narodi« torej doseči najvišjo možno stopnjo demokracije, ki je mogoča na dani stopnji integracije. Ta zaveza je oz. bo še bolj na preizkušnji, ko se članice in organi Evropskih skupnosti pripravljajo na najboljše širitev v zgodovini integracije. Prav zaradi težnje po kar najbolj demokratičnem odločanju, nenazadnje tudi po iskanju rešitev, ki bodo omilile problem odtujevanja institucij Evropske unije njenim prebivalcem, se je nemogoče izogniti vprašanju vloge, ki naj bi jo v tem kontekstu imeli nacionalni parlamenti. Zato so slednji sestavni del dnevnega reda t.i. post-niškega procesa.²

V razpravah med člani Konvencije o prihodnosti Evrope (v nadaljevanju Konvencija) se je kot eden pomembnejših načinov uveljavljanja nacionalnih parlamentov izpostavljala njihova vloga pri nadzorovanju izvajanja načela subsidiarnosti. Pri tem so člani razpravljali tako o možnostih političnega kot tudi pravnega nadzora. Konkretno so člani/ce Konvencije, ko gre za vprašanje političnega nadzora subsidiarnosti s strani nacionalnih parlamentov, na začetku svojega dela izpostavili naslednje:

Delovna skupina bo morala proučiti, ali je treba nacionalnim parlamentom dati večjo vlogo pri izvajanju načela subsidiarnosti bodisi z njihovo udeležbo v zakonodajnem postopku (omenjena je bila možnost vključevanja delegacije predstavnikov nacionalnih parlamentov v Svet) bodisi z večjim nadzorom nacionalnih parlamentov nad sprejemanjem stališč, ki jih predstavniki vlad zastopajo v Svetu. Premisliti kaže tudi o vprašanju večje vloge Konference parlamentarnih odborov za evropske zadeve v tovrstnem nadzoru. Delovna skupina bo proučila tudi potrebo po ustanovitvi *ad hoc* telesa za nadzor spoštovanja načela subsidiarnosti ter sestavo in pristojnosti takšnega telesa ... (Evropska konvencija 2002a: 4-5).

¹ Glej npr. »Poslanec v irskem parlamentu J. Durkan govori o vlogi nacionalnih parlamentov v EU, širitvi EU in o javni razpravi o prihodnosti Evrope«, Evrobilten, December 2001, št. 50: 6; Dimitrij Rupel in Peter Hain razpravljata o vlogi nacionalne države v prihodnji Evropski uniji (<http://www.sigov.si/mzz/govori/02070101.html> (22 januar 2002)); glej tudi »V Bruslju danes o reformi COSAC«, Dnevnik, 27. 1. 2003. Če sva nekoliko hudomušna bi lahko pripomnila, da slovenska javnost razprave na temo nacionalnih parlamentov morda niti ne potrebuje. Pretekla raziskave namreč kažejo, da slovenski respondenti bolj kot našemu zaupajo Evropskemu parlamentu (Applicant Countries Eurobarometer 2001). Obsežno študijo o Evropskem parlamentu najdemo med drugim v Corbett *et al.* (2000).

² Post-niški proces je opredeljen v »Deklaraciji o prihodnosti Unije«, ki dopolnjuje Protokol o širitvi podpisan v Nici decembra 2000. Deklaracija med drugim predvideva tudi obravnavo bodoče vloge nacionalnih parlamentov (http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/declaration_en.pdf; 8. februar 2003).

V zvezi z možnimi oblikami pravnega nadzora nad izvajanjem načela subsidiarnosti, pa so člani Konvencije poudarili:

Najprej si je delovna skupina zastavila vprašanje, ali je treba okrepiti pravni nadzor nad načelom subsidiarnosti in če da, na kateri stopnji in s kakšnimi [pravnimi] sredstvi. Kar se tiče slednjih, se omenja poseben oddelek v okviru Evropskega sodišča, ki bi se ukvarjal s problematiko subsidiarnosti, ali pa vzpostavitev posebnega mehanizma za sodelovanje med Evropskim sodiščem in nacionalnimi ustavnimi sodišči. ... *Ex ante* [in druge] pravne oblike nadzora bi ravno tako lahko bile deležne obravnave. Drugič, delovna skupina bo morala proučiti vprašanje pristojnosti vlaganja predlogov za sprožitev postopka za ugotavljanje ničnosti aktov na podlagi kršitve načela subsidiarnosti in razmejitve pristojnosti ... (Evropska konvencija 2002a: 5-6).

V nadaljevanju bova ta vprašanja podrobneje proučila, in sicer z namenom oceniti realne možnosti za aktivno udeležbo nacionalnih parlamentov v procesih odločanja Evropske unije, predvsem ko gre za vprašanje nadzora nad izvajanjem načela subsidiarnosti. Naslednje poglavje bo tako posvečeno krajšemu pregledu položaja nacionalnih parlamentov glede na trenutno institucionalno ureditev Evropske unije. Zatem se bova posvetila obravnavi kratki obravnavi termina subsidiarnost na splošno ter v kontekstu Evropske unije. Sledi proučevanje možnosti političnega in pravnega nadzora nacionalnih parlamentov nad izvajanjem načela subsidiarnosti. Na osnovi predstavljenih dognanj bova v zaključku ponudila najino oceno vloge, ki jo bodo nacionalni parlamenti lahko igrali v Evropski uniji po medvladni konferenci, ki naj bi s svojim delom začela predvidoma leta 2004.

2. Razvoj odnosov med nacionalnimi parlamenti in Evropsko unijo

Pogodbe o Evropskih skupnostih oz. Evropski uniji ne vsebujejo določil, povezanih z vlogo, ki naj bi jo nacionalni parlamenti imeli v evropski institucionalni strukturi.³ Že pred Maastrichtom pa je to vprašanje načela Francija, ki je predložila dve pobudi za aktivnejšo vlogo nacionalnih parlamentov v nadaljnjem integracijskem procesu. Tako je bila leta 1989 ustanovljena Konferenca parlamentarnih odborov za evropske zadeve (*Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* – COSAC). Leta 1990 pa je se sestala Konferenca parlamentov Evropskih skupnosti (*assises*), njen smoter pa naj bi med drugim bila obravnava vloge nacionalnih parlamentov v Evropski uniji.

³ Eden izmed avtorjev opozarja na člen 203 Pogodbe o Evropski skupnosti, ki zelo natančno določa predstavništvo s strani držav članic v procesih odločanja Evropske unije: gre za predstavnika države na ministrski ravni, ki ima pooblastila za sprejemanje sklepov, ki zavezujejo vlado, ki jo predstavlja (Maurer 2002: 23).

Tudi Maastrichtska pogodba⁴ je bila izraz večje pozornosti, posvečene nacionalnim parlamentom. Na pobudo Francije in Velike Britanije sta jim posvečeni dve deklaraciji. Ena govori o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, druga pa o *assises*. V prvi deklaraciji države članice spodbujajo večjo vključenost nacionalnih parlamentov v aktivnosti Evropske unije. V ta namen naj si nacionalni parlamenti in Evropski parlament prizadevajo za izmenjavo informacij. Posebej je poudarjeno, da morajo države članice svojim parlamentom pravočasno dostaviti zakonodajne predloge Komisije v informacijo in morebitno obravnavo. Druga deklaracija pa Evropskemu parlamentu in nacionalnim parlamentom predlaga, da v okviru *assises* po potrebi sestajajo in obravnavajo problematiko, povezano z Evropsko unijo. Pri tem deklaracija posebej poudarja, da sprejeti sklepi z ničimer ne posegajo v pristojnosti bodisi Evropskega parlamenta bodisi nacionalnih parlamentov.⁵

Z Maastrichtsko pogodbo nacionalni parlamenti normativno sicer niso veliko pridobili. Deklaracije so nezavezujoči dokumenti, besedili obeh, ki se nanašata na nacionalne parlamente, pa sta zelo splošni. Takšen izid maastrichtskih pogajanj je ustrezal Evropskemu parlamentu, ki sicer aktivno komunicira z nacionalnimi parlamenti (Westlake 1995: 168-169), gotovo pa mu ne bi ustrezala prevelika vključenost nacionalnih parlamentov v procese odločanja Evropskih skupnosti oz. Evropske unije. Po drugi strani pa sta maastrichtski deklaraciji pomemben vsebinski korak naprej, saj podčrtujeta pomen nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. To je bilo posebej pomembno za tiste nacionalne parlamente, ki so že vzpostavili takšne institucionalne izvode, da so lahko izvajali aktiven nadzor nad svojimi vladami, ko je šlo za obravnavanje in formulacijo stališč, ki so jih te vlade zastopale v Svetu Evropske unije.⁶

V okviru pogajanj ki so vodila do podpisa Amsterdamske pogodbe (1997) so države članice spet obravnavale problematiko nacionalnih parlamentov. Rezultat pogajanj na medvladni konferenci pa je trinajsti protokol, ki govori o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Protokol, ki je zavezujoč, je vsebinsko razdeljen na dva dela. V prvem delu terja od Komisije, da vse dokumente, ki jih ponuja v širšo razpravo oz. odražajo

⁴ Primarna zakonodaja Evropskih skupnosti v slovenskem jeziku je dosegljiva na straneh Službe vlade za evropske zadeve (<http://www.gov.si/svez/>).

⁵ Druga maastrichtska deklaracija je neposreden rezultat že omenjene konference *assises* v Rimu, novembra 1990. Konference se je udeležilo prek 250 parlamentarcev. Tretjina med njimi je prihajala iz Evropskega parlamenta, ostali pa so bili predstavniki parlamentov držav članic Evropskih skupnosti. V Rimu je bilo med drugim slišati tudi predloge o institucionalizaciji takšnih konferenc. Predlogi niso naleteli na ustrezen odmev in torej niso našli svojega mesta, ne samo v deklaraciji ampak tudi v praksi, saj do podobnega srečanja ni več prišlo.

⁶ Kot vzorčen primer se v literaturi pogosto navaja danski Folketing (Laursen 2001).

njeno usmeritev (t.i. zelene in bele knjige), takoj posreduje nacionalnim parlamentom. Protokol nekoliko natančneje opredeli koncept pravočasnega seznanjanja nacionalnih parlamentov z zakonodajnimi pobudami Komisije, s posebnim poudarkom na VI. poglavju Amsterdamske pogodbe, kjer ima Evropski parlament zgolj posvetovalno vlogo (določbe na področju konkurence, obdavčitev in približevanja zakonodaje). Protokol poskrbi, da mora med zakonodajnim predlogom Komisije in dnem, ko je zadeva uvrščena na dnevni red Sveta, preteči šest tednov, razen ko gre za nujne primere. Vendar Protokol nikjer ne precizira, kdaj v teh šestih tednih naj se zakonodajni predlog Komisije predloži nacionalnim parlamentom niti kdo naj predloge Komisije parlamentom posreduje.⁷

Drugi del Protokola opredeli status in mandat COSAC, ki se je uveljavil kot osrednji forum za stike med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. V skladu s Protokolom lahko COSAC obravnava vsak zakonodajni predlog, ki ima neposredni učinek na pravice in svoboščine posameznikov. COSAC svojimi mnenji oz. predlogi seznanja Komisijo, Svet in Evropski parlament. Prav tako lahko COSAC na omenjene organe naslavlja lastne pobude in mnenja k zakonodajnim postopkom z omenjenimi učinki, kakor tudi tistih, ki se tičejo izvajanja načela subsidiarnosti. Posebej je poudarjeno, da tako opredeljen mandat COSAC v ničemer ne prejudicira položaja nacionalnih parlamentov, stališča sprejeta v okviru COSAC pa jih ne zavezujejo.⁸

Protokol je z vidika nacionalnih parlamentov korak naprej od Maastrichta, ki prinaša določene pravice, a tudi obveznosti. Protokol je zavezujoč dokument, ki konkretizira predvsem pravico nacionalnih parlamentov do informiranosti o zakonodajnih aktivnostih v okviru Evropskih skupnosti. Toda Protokol predstavlja tudi okvir za preverjanje zmožnosti nacionalnih parlamentov, te pravice ustrezno uveljavljati. Nacionalni parlamenti so na nek način že sedaj vključeni v proces odločanja Evropskih skupnosti oz. Evropske unije. Na več mestih so namreč vključeni v ratifikacijske procese ob spremembah pogodb in sprejemu novih članic (člen 313 Pogodbe o Evropski skupnosti, ter člani 48, 49 in 52 Pogodbe o Evropski uniji).⁹ Toda izvajanje negativnih nadzornih funk-

⁷ Na slednje je COSAC opozoril v sedmi točki svoje resolucije (COSAC 2001a). Glej tudi Maurer (2002: 25).

⁸ COSAC je sicer razvil številne formalne in neformalne kanale komunikacij. Nekateri razmišljajo tudi o komplementarni funkciji COSAC, in sicer tako, da bi nacionalnim parlamentom pomagal pri iskanju možnosti kako dodelati oz. optimalno izkoristiti svoje nadzorne funkcije v posamezni državi (COSAC 2001b).

⁹ Za podrobnejšo razpravo glej npr. »National Parliaments in the European Institutional Framework«, (Report by Ivar Hansen, Speaker of the Danish Folketing). Conference of Speakers of the National Parliaments of the EU Madrid 7-9 June 2002, dostopno na http://europa.eu.int/futurum/documents/contrib/cont070602_2_en.pdf (21. februarja 2003): 7-8.

cij (kjer se je treba zgolj opredeliti za ali proti določenemu aktu) je neprimerno lažje kot pa izvajanje pozitivnih nadzornih funkcij (tj. sprotnega spremljanja evropskega zakonodajnega procesa ter podajanja mnenj glede njegove pravilnosti). Kot že rečeno, nacionalni parlamenti niso del institucionalnega ustroja Evropskih skupnosti niti ne igrajo aktivne vloge v procesu odločanja. Tudi nadzor, ki ga nacionalni parlamenti vršijo nad sprejemanjem in izvajanjem zakonodaje Evropskih skupnosti, je v posameznih državah članicah različen. V nekaterih državah (omenjena je bila že Danska; dodali bi lahko npr. še Finsko) igra nacionalni parlament aktivno vlogo pri nadzoru svoje vlade in njene dejavnosti pri sprejemanju in izvajanju evropske zakonodaje. V drugih državah (npr. Grčiji) je ta nadzor manj izrazit. Nadalje se tu postavlja tudi vprašanje notranje organiziranosti tj. ali so (bodo) nacionalni parlamenti oz. njihovi člani sploh sposobni spremljati zakonodajni proces v okviru Evropske unije ter prispelo dokumentacijo ustrezno obravnavati. Čeprav vprašanje notranje organiziranosti ne spada v okvir tega prispevka se zdi pomembno na ta problem opozoriti – toliko bolj, če bodo nacionalni parlamenti po naslednji medvladni konferenci še bolj intenzivno vključeni v izvajanje konkretnih aktivnosti v okviru procesa odločanja Evropske unije.

3. Načelo subsidiarnosti

3. 1. Splošno

Načelo subsidiarnosti se je najprej začelo razvijati kot politično načelo. V tem smislu je eno konkretnjših formulacij dobilo leta 1931, ko je papež Pij XI s posebnim nagovorom, z naslovom »*Quadragesimo Anno*«, pospremil štirideseto obletnico enciklike *Re-rum Novarum*. Papež je vladal v času vzpona totalitarizma, ko je državni aparat poizkušal prodreti v vsak sektor družbe. »*Quadragesimo Anno*« je izražal skepso do prevelike državne kontrole nad družbo, formulacija načela subsidiarnosti Pija XI pa se je glasila:

Zgodovina je že večkrat pokazala da je sicer res, da veliko stvari, ki so jih manjše skupnosti v preteklosti naredile same, danes lahko opravijo le večja združenja oz. organizacije. Vseeno pa to zelo pomembno načelo [tj. načelo subsidiarnosti] ostaja utrjeno in neomajno v filozofiji družbe: tako kot ni prav da onemogočimo posameznikom, da uresničujejo svoje pobude in na ta način prispevajo k skupnosti, je nepravilna ... dodelitev tistih nalog, katere lahko opravijo manjše oz. podrejene organizacije, neki večji oz. nadrejeni organizaciji ali združenju. ... Vrhovna oblast države bi podrejenim subjektom torej morala dovoliti, da se ukvarjajo s stvarmi in problemi manjšega pomena... Na ta način bo država svobodnejša, z večjo avtoriteto ter učinkoviteje izvajala vse tiste stvari, ki

jih lahko samo ona počne: usmerjanje, nadzor, spodbujanje, omejevanje, pač glede na konkretne situacije in potrebe. Torej, tisti, ki imajo moč, se morajo zavedati, da bolj ko je popolna [koordinacija] med različnimi organizacijami, združenji, skupnostmi, ob upoštevanju »subsidiarne funkcije«, močnejša bo družbena oblast, večja bo učinkovitost ter boljši položaj države.¹⁰

Pri načelu subsidiarnosti, kot ga zasledimo pri Piju XI., še vedno ostaja odprta njegova operacionalizacija. Lahko se npr. postavi vprašanje kriterijev presoje, tj. kdaj je optimalno, da se neka dejavnost opravlja na nižjih ravneh, in kdaj na državni ravni. Del odgovora dobimo v praksi federalnih držav, kjer se je subsidiarnost začela razvijati tudi kot pravno načelo. V nemški ustavi se npr. termin subsidiarnost pojavi v 23. členu.¹¹ O operacionalizaciji načela pa več izvemo kasneje, tj. v členih 70-73. Tako 70. člen določa, da imajo pokrajine (*Länder*) zakonodajne pristojnosti, razen takrat, kadar je v ustavi določeno drugače. Člen 72 ustave ureja odnos federacije in zveznih dežel na področju deljenih pristojnosti. Ukrepanje je v prvi vrsti prepuščeno zveznim državam, federacija pa lahko ukrepa le, kadar gre za pomembnejše zadeve, ki so v nacionalnem ali gospodarskem interesu države.¹² Člen 73 nemške ustave pa taksativno določa področja, ki so v izključni pristojnosti federacije.¹³ V tem kontekstu člen 71 določa, da so lahko na teh področjih v smislu sprejemanja zakonodaje dejavne tudi pokrajine, a le v primeru, če jih federacija za to izrecno pooblasti.

3.2. Načelo subsidiarnosti v Evropski uniji

Načelo subsidiarnosti je svoj nadaljnji razvoj doživelo v okviru Evropskih skupnosti oz. Evropske unije. Glavni zagovornik subsidiarnosti v Evropski uniji je bil Jacques Delors v poznih osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Na pobudo nemških pokrajin, ki so na srečanju z Delorsom maja 1988 izrazile zaskrbljenost zaradi izgube nadzora nad zakonodajnimi odločitvami, ki jih je mimo njih sprejemala nemška federalna vlada v Bruslju, je Delors kot možno rešitev predlagal subsidiarnost. Ideja subsidiarnosti je ustrezala tudi Veliki Britaniji, ki se je otepala evropskih federalističnih idej in teženj po centraliz-

¹⁰ »Quadragesimo Anno; Encyclical of Pope Pius XI on reconstruction of the social order,« para. 79 in 80. http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_en.html (4. februar 2003).

¹¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I S. 2863). http://www.bundestag.de/gesetze/gg/gg_07_02.pdf. (17. januar 2003).

¹² Glej še Cygan (2001: 18).

¹³ Glej tudi Lehbruch (2000).

mu (Craig, de Burca 1998: 124). Načelo subsidiarnosti je bilo tako vključeno v Maastrichtsko pogodbo leta 1992 in je bilo kasneje natančneje določeno s posebnim protokolom, ki je dodan k Amsterdamski pogodbi iz leta 1997.

Načelo subsidiarnosti ima v federalnih državah kot npr. Nemčiji načeloma širše dimenzije kot v Evropski uniji. Subsidiarnost v federalizmu ne pomeni zgolj sprejemanja odločitev na določeni ravni, ampak tudi natančno določeno delitev pristojnosti, ki podpira sistem zavor in ravnovesij, ki preprečuje koncentracijo zakonodajne oblasti na katerikoli ravni odločanja (Cygan 2001: 17). V Evropski uniji pa je načelo subsidiarnosti definirano tako, da omejuje ukrepanje evropske ravni na račun držav članic, predvsem na vseh tistih področjih, kjer ne gre za t.i. negativno integracijo (odpravljanje kvantitativnih in drugih omejitev pri vzpostavljanju svobodne konkurence) (Scharpf 1999: 43-83). Skozi to optiko služi načelo subsidiarnosti tistim državam članicam, ki ne želijo več integracije. Ta skupina držav razume načelo subsidiarnosti kot orodje za obrambo pred izgradnjo evropske »super države«.¹⁴

Peti člen pogodbe o Evropski skupnosti določa, da lahko Skupnost ukrepa v skladu s pristojnostmi in cilji, ki so zapisani v pogodbi. Na področjih, ki ne spadajo v njeno izključno pristojnost lahko, v skladu z načelom subsidiarnosti, Skupnost ukrepa samo takrat, kadar cilji predlaganega ukrepa ne morejo biti zadovoljivo doseženi z ukrepanjem na nacionalni ravni in kadar bi bilo ukrepanje Skupnosti bolj učinkovito. Problem, ki se v tej določbi pojavlja, je vprašanje presoje o tem, kdaj je npr. ukrepanje Skupnosti bolj zadovoljivo ali učinkovito od ukrepanja na nacionalni ravni. Poskus odgovora na to vprašanje predstavlja Protokol o izvajanju načel subsidiarnosti in proporcionalnosti, ki je kot sedmi po vrsti pripet k Amsterdamski pogodbi iz leta 1997. Protokol med drugim razmejuje med izključnimi pristojnostmi Evropske skupnosti ter ostalimi pristojnostmi, kjer se načelo subsidiarnosti lahko uporabi. Toda Protokol še vedno ne ponuja ustreznega mehanizma za izvajanje načela subsidiarnosti. Tako v svoji četrti točki npr. pravi, da mora vsaka nova zakonodajna pobuda prestopiti t.i. test subsidiarnosti – če Komisija meni, da bi ukrepanje na ravni Skupnosti bilo optimalnejše, mora to ustrezno utemeljiti tako s kvalitativni in (kjer je to mogoče) kvantitavnimi indikatorji. Čeprav bi bilo nepravilno Komisiji očitati, da se optimalni uveljavitvi načela subsidiarnosti ne skuša približati (Shaw 2000: 229) pa Protokol ne odpravlja problemov z interpretacijo zadovoljivosti ukrepanja na nacionalni ravni oz. na ravni Skupnosti. Prav zato je Konvencija, tudi

¹⁴ Britansko stališče do subsidiarnosti je pod vplivom doktrine parlamentarne suverenosti. V skladu s to doktrino je parlament edini zakonodajalec v Veliki Britaniji, lahko pa svojo pristojnost delegira na druge institucije. To organizacijsko načelo se razlikuje od tistega v federalnih državah, kjer nacionalni parlament sodeluje v procesu odločanja, torej je le ena izmed institucij v tem procesu.

v kontekstu razprave o prihodnji vlogi nacionalnih parlamentov, posebno pozornost posvetila tem dvem vprašanjem. Po eni strani je ugotavljala možnosti političnega angažiranja nacionalnih parlamentov pri nadzoru izvajanja načela subsidiarnosti, ni pa se izognila niti iskanju morebitnih pravnih sredstev, ki bi se jih lahko posluževali nacionalni parlamenti pri uveljavljanju svojih pravic na tem področju.

4. Procesi odločanja v prihodnji Evropski uniji in vloga nacionalnih parlamentov

4.1. Uvodne razprave

Od leta 2000 – če upoštevamo samo najnovejše obdobje razprav o prihodnji Evropski uniji – se je pojavila vrsta predlogov o političnem ustroju Evropske unije, katerih avtorji so bili prominentni politiki: Joschka Fischer (Joerges *et al.* 2000); Lionel Jospin (2001); Tony Blair (2000); Gerhard Schröder;¹⁵ ter Romano Prodi (2001). Večini pogledov, načrtov, predlogov je med drugim skupno iskanje ustreznega institucionalnega prostora za nacionalne parlamente. Med predlogi za večjo vlogo nacionalnih parlamentov se pogosto pojavlja načrt o dvodomnem parlamentarnem sistemu Evropske unije. O njem so, sicer z različnimi poudarki (Neuss 2002), pisali tako politiki (npr. Joschka Fischer) kot strokovnjaki (Pernice 2001: 13-14). To je obenem tudi najstarejši predlog, saj smo ga prvič srečali že v poznih štiridesetih letih prejšnjega stoletja, ko so politiki in ostali zainteresirani ravno tako razpravljali o prihodnji ureditvi Evrope (Šabič 1995: 37-43). Temeljna ideja je ostala ista. V enem domu bi sedeli sedanji poslanci Evropskega parlamenta, v drugem pa, kot nekakšni senatorji, predstavniki nacionalnih parlamentov. Vprašanje pristojnosti je odprto. Senatorji bi lahko imeli omejene pristojnosti (po enem predlogu bi lahko ti poslanci npr. spremljali ustrezno izvajanje načela subsidiarnosti¹⁶). Dvodomnost Evropskega parlamenta bi ta organ tako bolj približala prebivalcem znotraj meja Unije.¹⁷

¹⁵ Gre za predlagano platformo SPD »Responsibility for Europe«, dostopno na

http://www.eldr.org/en/new/congress2001/congress_newspaper.pdf. Glej tudi Kreile (2001).

¹⁶ V tem smislu je francoski senator Michel Poniatowski leta 1992 predlagal *Chambre de Subsidiarité*, ki bi imelo kvazi-sodna pooblastila in bi o (zlo)rabi načela subsidiarnosti odločalo neposredno pred uzakonjenjem zakonodajnega predloga (Maurer 2001: 30).

¹⁷ V šali bi lahko pripomnili, da bi s takšno formulo bila „volk sit in koza cela“: prebivalci Evropske unije imeli svoje predstavnike v dvodomnem Evropskem parlamentu ne glede na to, ali bi se bolj počutili Evropejce ali pa državljane posamezne države članice.

Drugi predlogi, ki se pojavljajo v zvezi z vlogo nacionalnih parlamentov v bodoči Evropski uniji so izraz želje po večji transparentnosti evropskega procesa odločanja. Med najbolj radikalne šteje predlog, da bi kar vsa zakonodaja, sprejeta na ravni Evropske unije, bila podvržena ratifikaciji nacionalnih parlamentov (Pernice 2001: 12). Drugi so predlagali ustanovitev Evropskega kongresa, stalnega parlamentarnega telesa, ki bi med drugim bdel nad izvajanjem načela subsidiarnosti ter imel pristojnost spremembe pogodb, če bi se ti predlogi sprememb »nanašali na določila skupnih politik, ki so tehnične narave« (Jospin 2001). Mogoče je bilo zaslediti razprave o tem, kako bi se COSAC lahko še bolj vključil v bodoči institucionalni ustroj Evropske unije. Nekateri so razmišljali o COSAC kot o nekakšnem prototipu drugega doma Evropskega parlamenta. Za začetek bi po teh predlogih bilo dobro, če bi se COSAC začel dobivati pogosteje, npr. šestkrat na leto in na ta način s svojimi stališči bolj intenzivno vstopal v odločevalski prostor Evropske unije.¹⁸

Konvencija je za razpravo o vlogi nacionalnih parlamentov ustanovila posebno, četrto delovno skupino (Evropska konvencija 2002b). Ta je v svojem oktobrskem poročilu večinoma odsevala smernice bodočega udejstvovanja nacionalnih parlamentov v procesih odločanja v okviru integracije, kot so jih nakazali politiki in strokovnjaki. Tako govori o nujnosti optimalnega nadzora vlad s strani nacionalnih parlamentov, uveljavljanja določil trinajstega protokola Amsterdamske pogodbe, posebno pozornost pa posveti vlogi nacionalnih parlamentov pri nadzoru izvajanja načela subsidiarnosti. Po mnenju delovne skupine imajo »nacionalni parlamenti temeljno odgovornost svetovanja, nadzora ter ugotavljanja odgovornosti lastnih vlad glede njihovega delovanja v Svetu, še posebej ko gre za oceno optimalnosti izvajanja določene zakonodaje na ravni Unije ali na nacionalni ravni« (Evropska konvencija 2002b: 10).

Podobno so razmišljali tudi člani prve delovne skupine (Evropska konvencija 2002a), ki je bila zadolžena za obravnavo načela subsidiarnosti. Skupina je poudarila, da primarno odgovornost za spoštovanje načela subsidiarnosti nosi Komisija (Evropska konvencija 2002a: 4). Pri tem se je skupina zavzela za nekakšen sistem za zgodnje opozarjanje, ki bi nacionalnim parlamentom omogočil neposredno udeležbo pri nadzoru nad implementacijo načela subsidiarnosti (Evropska konvencija 2002a: 5). Skupina je predlagala model stika nacionalnih parlamentov s Komisijo, po katerem bi nacionalni parlamenti v določenem roku (6. tednov) imeli možnost reagirati na zakonodajni predlog Komisije, pač v smislu ali slednja dosledno upošteva načelo subsidiarnosti. Komisija bi

¹⁸ House of Lords, European Union Committee: »European Union; A Second Parliamentary Chamber for Europe: an Unreal Solution to Some Real Problems,«

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200102/ldselect/1deucom/48/4801.htm>, para. 72.

morala odgovoriti. Reakcija Komisije bi lahko vodila tudi k spremembi zakonodajnega predloga Komisije oz. njegovem umiku. Spore glede interpretacije bi na pobudo nacionalnih parlamentov v posebnem *ex post* postopku reševalo Evropsko sodišče. Pri tem je delovna skupina večkrat poudarila, da je ugotavljanje pravilnosti izvajanja načela subsidiarnosti stvar dialoga med Komisijo in nacionalnimi parlamenti – da gre torej v prvi vrsti za politični proces. Zatekanje k sodnim postopkom bi morala biti izjema in le v primeru, ko politično dogovarjanje ne bi pripeljalo do rešitve, sprejemljive za vse vpletene strani (Evropska konvencija 2002a: 7-8).¹⁹ O možnostih političnega in sodnega nadzora nad izvajanjem načela subsidiarnosti bo razprava tekla v naslednjih dveh poglavjih.

4.2. Politični nadzor nacionalnih parlamentov nad izvajanjem načela subsidiarnosti

V času pisanja tega prispevka je Prezidij Konvenciji ponudil v razpravo dva dokumenta, vezana na vlogo nacionalnih parlamentov v prihodnji Evropski uniji: osnutek protokola o izvajanju načela subsidiarnosti ter sorazmernosti ter osnutek protokola o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji. Konvencija o protokolih še ni razpravljala. Kljub temu pa je že iz osnutkov mogoče sklepati, da se je Prezidij opredelil za politiko majhnih korakov. Tako npr. ideje o drugem domu, kongresu ali COSAC, torej telesu, sestavljenem iz članov nacionalnih parlamentov, ki bi na evropski ravni nadzorovalo uresničevanje načela subsidiarnosti, niso dobile dovolj podpore – kar je mogoče razumeti. Osnovni problem takega organa, ki bi seveda postal nova evropska institucija, bi namreč bila (ne)zastopanost različnih političnih opcij na nacionalni ravni. Če naj bi takšna institucija normalno delovala, ne bi smela imeti preveč članov, hkrati pa bi v njej morale biti ustrezno zastopane vse politične stranke. Formulo, ki bi uspela združiti oba kriterija – operativnost in reprezentativnost – je težko, če že ne kar nemogoče predložiti, sploh glede na širitvene procese, ki potekajo v okviru Evropske unije. Tako ustanovitev novega doma ne bi v ničimer kvalitativno prispevala k optimalnemu nadzoru izvajanja načela subsidiarnosti, neizpolnjen pa bi ostal tudi t.i.

¹⁹ Ob tem kaže omeniti prispevek člana Konvencije Elmarja Broka in ostalih (2002). V njem so se pobudniki zavzeli za posebno zbornico za presojanje pristojnosti v okviru Evropskega sodišča in za poseben postopek, v skladu s katerim bi lahko Komisija, Svet, Evropski parlament, nacionalni parlament ali regije z zakonodajnimi pristojnostmi izpodbijali veljavnost akta po njegovem sprejemu in pred njegovo uveljavitvijo zaradi kršitve načel subsidiarnosti in sorazmernosti ali zaradi konflikta pristojnosti (Brok *et al.* 2002: 2-3). Pobudniki zagovarjajo sodni nadzor, ker je bolj transparenten in ne meša politične in pravne argumentacije ter ohranja ločnico med evropskim in nacionalnimi postopki odločanja.

Scharpfov kriterij demokratičnega sprejemanja odločitev: da so zaradi narave Evropske unije odločitve, sprejete na evropski ravni, legitimne, dokler so legitimizirane tudi skozi nacionalno raven (1999: 23).

Predlog protokola o izvajanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti, sprejet skupaj s protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov (Evropska Konvencija 2003), predlaga zgolj manjše spremembe k že obstoječemu režimu. Osnutek natančneje opredeli dolžnosti Komisije, Sveta in Parlamenta do vključevanja nacionalne in subnacionalne ravni v zakonodajni postopek ter natančneje določi vlogo nacionalnih parlamentov pri sprejemanju te zakonodaje. Tako bi v skladu z omenjenim predlogom protokola Komisija nacionalnim parlamentom držav članic morala posredovati vse zakonodajne predloge in njihove spremembe istočasno kot jih bo posredovala zakonodajnemu organu Unije. Tudi Evropski parlament in Svet bosta, če bo predlog protokola sprejet, dolžna svoje akte predložiti nacionalnim parlamentom. Nacionalni parlamenti naj bi imeli posvetovalno vlogo tudi v postopku soodločanja. V skladu s točko 7 predlaganega protokola bodo lahko v času med sklicem spravnega odbora in zasedanjem tega odbora poslali svoje mnenje glede upoštevanja načela subsidiarnosti pri skupnih stališčih Sveta oziroma amandmajih Parlamenta (Evropska konvencija 2003: 8). Vsak predlog Komisije, ki bo zadeval izvajanje načela subsidiarnosti, bo moral biti izčrpno utemeljen.²⁰ Takšna utemeljitev bo namreč predstavljala ustrezno podlago za nacionalne parlamente, da bodo lahko ocenili, ali ima Komisija pri svojem stališču prav ali ne.

V tem smislu osnutek Protokola o izvajanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti konkretizira t.i. sistem za zgodnje opozarjanje o neustreznosti zakonodajnega predloga Komisije. V skladu s 5. točko osnutka protokola ima vsak nacionalni parlament pravico poslati predsedniku Komisije, Evropskega parlamenta, ali Sveta svoje mnenje o tem, zakaj predlagani zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti. To lahko stori v roku šestih tednov po izdaji zakonodajnega predloga s strani Komisije. Točka 6 osnutka protokola pa določa, da mora Komisija ponovno proučiti svoj predlog, če najmanj tretjina parlamentov v svojih argumentiranih mnenjih ugotovi, da predlog Komisije ni skladen z izvajanjem načela subsidiarnosti. Komisija se mora odločiti, ali naj predlog umakne, spremeni oziroma dopolni ali ohrani. Svojo odločitev mora utemeljiti (Evropska Konvencija 2003: 7-8).

Seveda se na tem mestu postavi vprašanje, kaj če je skupina nacionalnih parlamentov, ki presega tretjino vseh parlamentov držav članic, nezadovoljna z reakcijo Komisije. Osnutek protokola se v svoji osmi točki sklicuje na člen 230 Pogodbe o Evropski skupnosti, ki določa pristojnost Evropskega sodišča, kakor tudi subjekte, ki so lahko stranke

²⁰ Nekateri elementi te utemeljitve so naštetih v 4. točki osnutka protokola (Evropska Konvencija 2003: 7)

na Sodišču. V svoji osmi točki tako osnutek protokola določa, da se Sodišču lahko predložijo zadeve, ki se tičejo kršitve izvajanja načela subsidiarnosti. Toda osnutek protokola ne predvideva, da bi takšne zadeve Sodišču predložili nacionalni parlamenti neposredno, ampak to lahko storijo le države, sicer na zahtevo nacionalnih parlamentov (Evropska konvencija 2003: 8), a v skladu z ustavnimi pravili držav članic.²¹ Vse to odpira zanimiva vprašanja pravnega nadzora izvajanja načela subsidiarnosti, katerim se posvečava v naslednjem poglavju.

4.3. Pravni nadzor izvajanja načela subsidiarnosti

Kot sva že poudarila, so se člani Konvencije v svojih razpravah dotikali tudi možnosti pravnega nadzora načela subsidiarnosti in možne vloge nacionalnih parlamentov pri tem procesu. V okviru Evropskih skupnosti načeloma obstajajo konkretni pravni mehanizmi, ki bi jih nacionalni parlamenti kot »varuhi izvajanja načela subsidiarnosti« lahko izkoristili. Gre seveda za štiri osnovne elemente preverjanja zakonitosti. V prispevku skušava ugotoviti do katere mere so ti elementi dejansko lahko sredstvo, ki ga nacionalni parlamenti pri izvajanju omenjega nadzora lahko uporabljajo. Pri tem želiva ponovno poudariti, da je temeljni problem pravnega nadzora izvajanja načela subsidiarnosti odsotnost ustreznih kriterijev za presojo o tem, kdaj je načelo kršeno in kdaj ne. Ali je takšne kriterije mogoče identificirati iz obstoječe sodne prakse Evropskega sodišča? Na to vprašanje odgovarjava v zaključnem delu tega poglavja.

4.3.1. Presojanje nezakonitosti

Člen 230 Pogodbe o Evropski skupnosti določa, da Evropsko sodišče presoja zakonitost vseh aktov, ki jih skupaj sprejemata Svet in Evropski parlament, aktov Sveta, Komisije in Evropske centralne banke, razen mnenj in priporočil ter aktov Evropskega parlamenta, ki ustvarjajo pravne učinke nasproti tretjim osebam. Sodišče presoja nezakonitost na podlagi štirih elementov: - pomanjkanja pristojnosti;

- kršitve osnovnih procesnih zahtev;
- kršitve Pogodbe ali kateregakoli drugega pravila, ki se nanaša na njeno izvajanje; in
- zlorabe pooblastil.

²¹ Protokol predvideva tudi možnost predložitve zadeve na Sodišče še s strani Odbora regij v zvezi z vsemi zakonodajnimi predlogi, glede katerih je bilo zaproseno njegovo mnenje.

V skladu s splošnim pravilom prava Evropskih skupnosti je posledica nezakonitosti ničnost. To pomeni, da je akt, ki je bil na podlagi 230. člena Pogodbe o Evropski skupnosti razglašen za ničnega, odpravljen za nazaj.²²

Kar se tiče pomanjkanja pristojnosti, velja najprej ugotoviti, da morajo vsi organi Evropskih skupnosti imeti v pogodbah jasno opredeljeno pravno podlago za ukrepanje, če se želijo izogniti razveljavitvi akta oz. ukrepa. Sklicevanje države članice na kršitev načela subsidiarnosti zaradi aktov, sprejetih v organih Evropskih skupnosti, bi tako lahko bil eden bistvenih kriterijev za presojanje zakonitosti akta takega organa z vidika pomanjkanja pristojnosti. Vendar se zdi, da države članice oz. njihovi nacionalni parlamenti ne bi imeli veliko možnosti za uspeh pri preverjanju tega kriterija pred Evropskim sodiščem. Že sama Pogodba o Evropski skupnosti daje njenim organom široka pooblastila za ravnanje, predvsem na podlagi 94. in 308. člena. Tudi sicer se Sodišča drži »sloves«, da svojih sodbah daje prednost argumentom organov Evropske skupnosti pred argumenti držav članic (Steiner, Woods 1996: 476). Sodišče je pač pomemben člen v integracijskem procesu in v želji po lažjem doseganju ciljev Evropskih skupnosti pristojnosti njenih organov širše interpretira.²³

Pogodba o Evropski skupnosti v svojem 230. členu določa, da so podlaga za ugotovitev ničnosti tudi kršitve bistvenih procesnih zahtev. Definicijo bistvenih procesnih kršitev je mogoče utemeljiti s pravno prakso Evropskega sodišča. Ena izmed temeljnih sodb s tega področja je *Roquette*,²⁴ v katerem je tožnik, firma Roquette Freres,²⁵ izpodbijal uredbo Sveta ministrov, ki je bila sprejeta v nasprotju s postopkom posvetovanja (*consultation procedure*), predvidenem v členu 43(2) pogodbe o tedanji Evropski gospodarski skupnosti. Svet je Evropskemu parlamentu uredbo posredoval v mnenje, a ni počakal, da Evropski parlament svoje mnenje tudi poda. Sodišče se je postavilo na stran tožnika z utemeljitvijo, da je Svet ministrov s svojim postopkom kršil pravice organa, ki uteleša enega temeljnih načel Evropskih skupnosti, t.j. da morajo tudi narodi držav članic biti udeleženi pri izvajanju oblasti.²⁶ Seveda pa Sodišče s tem primerom ni želelo doseči nasprotnega učinka, t.j. dati možnost Evropskemu parlamentu, da izdajo svojega

²² Obstajajo tudi izjeme od tega pravila, npr. *Commission v. Council 181/72*, (1973) ECR 575, (1973) CMLR 639, kjer je šlo za to, da če bi bila uredba odpravljena za nazaj, delavci ne bi bili upravičeni do povišanja plač. Zato je Sodišče odločilo, da obstoječa sporna uredba ostane v veljavi do sprejema nove.

²³ V skladu z doktrino implicitnih pristojnosti (glej npr. zadeve št. 281, 283-285, 287/85, *Germany v. Commission* (1987) ECR 3203, (1988) 1 CMLR 11.

²⁴ Primer 138/79 *Roquette Freres SA v Council* (1980) ECR 3333.

²⁵ Evropski parlament se je pridružil tožniku.

²⁶ *Roquette*, para 33. V Craig in De Burca (1998: 503).

mnenja iz kakršnihkoli razlogov zadržuje za nedoločen čas. To je Sodišče nedvoumno zapisalo v razsodbi v zadevi *Les Verts*.²⁷

Iz navedene sodne prakse lahko sklepamo tudi o opredelitvi pravic in dolžnosti nacionalnih parlamentov pri nadzoru izvajanja načela subsidiarnosti. Če npr. Komisija nacionalnim parlamentom ne bi v predvidenem roku posredovala akta – v skladu s predlogom protokola o subsidiarnosti, ki ga je predložila Konvencija v okviru svoje prve delovne skupine – bi to lahko pomenilo bistveno kršitev postopka. Po drugi strani pa tudi nacionalni parlamenti z ničimer, tudi če to ne bi bilo posebej opredeljeno v protokolu, postopka ne bi mogli ali smeli zavlačevati.

Kršitev pogodbe se nanaša na kršitev katerekoli ustanovne pogodbe in pogodb, ki jih spreminjajo ali dopolnjujejo, Kršitev kateregakoli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno izvajanje pa na vsa pravila, ki niso zapisana v pogodbah. Gre predvsem za splošna načela prava Evropskih skupnosti²⁸ in za tiste akte Skupnosti, ki so v nasprotju s kakšnim drugim aktom Skupnosti, ki je hierarhično nad njimi.²⁹ Subsidiarnost sicer je pravno pravilo, zapisano v Pogodbi; vendar, kot je razvidno iz dosedanje sodne prakse, o kateri bo več govora še v nadaljevanju, tisti, ki so se na to načelo sklicevali, niso imeli posebnega uspeha.

Podoben problem se pri analizi možnih pravnih sredstev, ki bi jih pri nadzoru nad uveljavljanjem načela subsidiarnosti lahko uporabili nacionalni parlamenti, pojavlja ko gre za vprašanje zlorabe pooblastil. Zloraba pooblastil v kontekstu 230. člena Pogodbe o Evropski skupnosti pomeni, da organ Skupnosti na podlagi Pogodbe sprejme ukrep, ki ima drugačen cilj, kot je bilo prvotno mišljeno v Pogodbi ali pa se izogne postopku, ki je bil predviden v njej (Craig, De Burca 1998: 505). Sodišče zlorabo pooblastil načeloma tolmači ožje, kot je razvidno iz zadeve *Federation Charbonniere*.³⁰ V tem primeru je Sodišče odločilo, da ukrep Visoke oblasti (določanje cenovnih seznamov za belgijski premog) ne more biti odpravljen na podlagi zlorabe pooblastil, če neprimerna uporaba ni imela vpliva na njegovo vsebino. Ukrepa Sodišče ne bo odpravilo niti, če je oblast dejansko ravnala z mešanimi motivi, dokler je pri njeni odločitvi pravilni namen prevladal. Zaradi tako ozkega tolmačenja zlorabe pooblastil, bo prizadetim nacionalnim parlamentom s sklicevanjem na kršenje načela subsidiarnosti verjetno precej težko uspeti.

²⁷ Zadeva št. 294/83 (1986) ECR, 1339.

²⁸ Praksa Sodišča je vzpostavila ali bolje opredelila nekatera temeljna načela, ki niso zapisana v pogodbi: načelo zakonitosti, načelo enakosti, nekatera procesna načela, ipd. Glej npr. zadevo 4/73, *Nold KG v. Commission* (1974) 2 CMLR 338.

²⁹ Glej npr. zadevo 74/74 *CNTA SA v. Commission* (1975) ECR 533, (1977) 1 CMLR 171.

³⁰ Zadeva 8/55 *Federation Charbonniere de Belgique v. High Authority* (1954-56) ECR 245.

4.3.2. Kriteriji za ugotavljanje kršitev načela subsidiarnosti

Za razliko od načela sorazmernosti in načela prenosa pristojnosti, se tožniki pred Evropskim sodiščem na načelo subsidiarnosti niso velikokrat sklicevali (Evropska Konvencija 2002c: 3). Pretežno politična narava načela subsidiarnosti Evropskemu sodišču namreč lahko povzroča težave pri presojanju. Če bi Sodišče načelo subsidiarnosti presoјalo npr. z vidika učinkovitosti, bi moralo za podlago vzeti zapletene kvantitativne in kvalitativne ocene, ki bi dokazovale, katera raven je dejansko učinkovitejša za opravljanje določenih nalog. Da se Sodišče zaveda tega problema, je mogoče sklepati iz njegove sicer zelo skromne prakse. V vseh žmejnih primerih kršitev načela subsidiarnosti slednje namreč ni bilo v ospredju, saj je Sodišče kot primarno načlenjalo kršitev drugih načel.

Taka primera sta zadevi *Bosman* ter *Germany v Parliament and Council*. V zadevi *Bosman*³¹ je šlo po mnenju tožnika, nogometnega igralca Jeana-Marca Bosmana, za sporen sistem prestopa igralcev iz enega nogometnega kluba v drugega. Glede na obstoječa pravila bi moral Bosman za prestop iz nogometnega kluba Liege v francoski nogometni klub Dunquerque plačati odškodnino, pa čeprav mu je pogodba z Liegom že potekla. V takratnem sistemu, ki je veljal v Evropi, so nacionalne nogometne zveze oz. njihovi klubi namreč imele pravico do odškodnine (npr. zaradi denarja, vloženega v razvoj nogometiša), če se je ta odločil igrati za klub druge države. Nemška vlada, ki je v tem primeru intervenirala, je na podlagi načela subsidiarnosti trdila, da 39. člen Pogodbe o Evropski skupnosti (tedanji 48. člen), ki ureja prost pretok oseb, ne bi smel zavezovali pravnih oseb zasebnega prava. Glede na svobodo združevanja, ki jo uživajo športne zveze v nacionalni pravni ureditvi na podlagi načela subsidiarnosti kot splošnega načela, naj bi vmešavanje javnopravnih oseb, predvsem pa Skupnosti na tem področju bilo nepotrebno. Sodišče tega argumenta ni upoštevalo in je horizontalno³² uporabo 39. člena dovolilo. Svojo odločitev je Sodišče utemeljilo s tem, da kadar gre za temeljne pravice, kot je prost pretok oseb, subsidiarnost ne more biti načelo, ki bi prevladalo.³³

V zadevi *Germany v Parliament and Council*³⁴ pa je nemška vlada na Evropskem sodišču izpodbijala direktivo Evropske skupnosti št. 94/19/EEC, ki določa, da morajo vse

31 Zadeva C-415/93 *Union Royale Belge des Societes de Football Association v. Bosman* (1995) ECR I-4912.

32 V pravu Evropske skupnosti vertikalni neposredni učinek pomeni, da lahko posameznik na podlagi določbe evropskega prava, ki tak učinek ima, toži državo. Horizontalni neposredni učinek pa ima določba, na podlagi katere lahko posameznik toži posameznika (Steiner, Woods 1999:48).

33 Prost pretok oseb je eden izmed temeljev notranjega trga, zato bi Sodišče v tem primeru dejansko težko odločilo drugače.

kreditne institucije sodelovati v obvezni zavarovalni shemi, ki je zagotavljala varnost vlagateljev. Nemška vlada je zagovarjala stališče, da v Nemčiji že obstaja prostovoljna shema, ki zagotavlja podobno raven zaščite in da z vidika subsidiarnosti ukrep, ki ga je uvedla direktiva, ne upošteva prakse na nacionalni ravni. Zagovarjala je tudi stališče, da mora biti direktiva odpravljena, ker ne izpolnjuje pogoja iz 190. člena Pogodbe o Evropski skupnosti (sedanjega člena 253), ki določa, da morajo biti v obrazložitvi podani razlogi za sprejem takega predpisa. Po mnenju nemške vlade v obrazložitvi ni pojasnjeno, na kakšen način je direktiva usklajena z načelom subsidiarnosti, ki je opredeljeno v členu 3b (sedanjem petem členu) Pogodbe. Po mnenju nemške vlade morajo torej organi Skupnosti podati natančne razloge, zakaj ima na določenem področju zgolj Skupnost in ne države članice pristojnost ukrepanja. Sodišče je presodilo, da je bil namen spornega ukrepa harmonizirati ureditev na evropski ravni in s tem zagotoviti minimalne obvezne standarde. Zato prostovoljne sheme, kot je nemška, ne smejo biti dovoljene. Glede načela subsidiarnosti je Sodišče uvodoma ugotovilo, da nemška vlada ne zagovarja stališča, da sama direktiva krši načelo subsidiarnosti, ampak da organi Evropskih skupnosti zgolj niso utemeljili svojega ukrepanja v obrazložitvi. Obenem je Sodišče menilo, da 253. člen Pogodbe o Evropski skupnosti, na podlagi katerega je bila direktiva sprejeta, ne zahteva, da bi se ukrepanje Skupnosti moralo sklicevati na to načelo.

V nobenem izmed zgoraj omenjenih primerov se torej Evropsko sodišče z načelom subsidiarnosti ni neposredno soočilo. Tako kot je v zadevi *Bosman* nad subsidiarnostjo prevladala temeljna pravica, je v tem primeru v ospredju harmonizacija; ni pa Sodišče podalo kriterijev kdaj in ob kakšnih predpostavkah je ravnanje Skupnosti mogoče izpodbijati na podlagi načela subsidiarnosti. Obsežneje pa se je z načelom subsidiarnosti Sodišče ukvarjalo v zadevi *Working Time Directive*.³⁵ V tem primeru je Velika Britanija izpodbijala direktivo na podlagi uporabe domnevno napačne pravne podlage. Pravna podlaga za sprejem direktive je bil tedanji člen 118a (sedanji člen 137) PES, ki določa sprejemanje ukrepov za zagotavljanje zdravja in varnosti na delovnem mestu. Problem, s katerim se je soočila Velika Britanija, je bil seveda praktične narave, saj so standardi ki jih določa direktiva (vezani na maksimalni tedenski delovni čas ter minimalne premore) drugačni, kot jih je uveljavljala britanska zakonodaja. Sprejetja direktive pa zaradi večinskega glasovanja ni mogla preprečiti. Zato se je zavzemala, da bi se direktiva morala sprejeti po žustresnejšem' določilu, kot je npr. člen 100 (sedanji člen 94) Pogodbe o Evropski skupnosti, ki določa približevanje (harmonizacijo) zakonodaj držav članic. V povezavi s členom 100a (sedanjem členu 95) je v Pogodbi namreč določeno, da lahko

³⁴ Primer C-233/94 (1997) ECR I-2405.

³⁵ Zadeva C-84/94 *United Kingdom v. Council* (1996) ECR I-5755.

država članica tudi po sprejetju akta na ravni Skupnosti ohrani lastno zakonodajo, le da mora o tem obvestiti ustrezen organ. Takšno določilo velja med drugim tudi na področju zaščite delovnega okolja. Sodišče je argument zavrnilo, saj gre v primeru člena 118a za konkretne ukrepe v okviru splošnih naporov za zaščito delovnega okolja, o čemer govorita člena 100 in 100a. Prav tako pa se člena 118a in 100 medsebojno ne izključujeta. Še več, uporaba slednjega je pogojena z obstojem drugih določb, vezanih na delovno zakonodajo («če v tej pogodbi ni drugače določeno»).

Velika Britanija je med drugim poudarila, da bi se člen 118a moral interpretirati v skladu z načelom subsidiarnosti. Po mnenju tožnice so prav organi Evropske skupnosti tiste, ki bi morale natančno utemeljiti, zakaj je določene dejavnosti mogoče bolj optimalno izvajati na ravni Skupnosti kot pa na ravni držav. Po mnenju Velike Britanije sporna direktiva ne ponuja takšne utemeljitve. V svojem odgovoru je Sodišče sicer obšlo vprašanje utemeljitve (kriterijev) za izvedbo načela subsidiarnosti. Je pa zavrnilo argument neupoštevanja načela subsidiarnosti, saj po njegovem mnenju ni bilo nobenih dokazov, iz katerih bi bilo mogoče sklepati o očitni kršitvi tega načela. Po mnenju Sodišča člen 118a daje Svetu pristojnost za uveljavljanje določene harmonizacije na ravni Skupnosti na področju delovne zakonodaje. Poleg tega je Svet s sporno direktivo zgolj odločil, da je treba doseči tisto, kar je po mnenju večine držav članic minimalna raven zaščite delavcev, in tako izenačiti pogoje na tem področju. To pa je po mnenju Sodišča mogoče samo z ukrepanjem na ravni Skupnosti. Po drugi strani pa je direktivi navkljub državam članicam v skladu z določili člena 118a še vedno prepuščeno, da same uveljavijo boljše (višje) standarde na področju, ki ga pokriva direktiva.

Sodišče je tako tožbo Velike Britanije v večjem delu zavrnilo. Ni pa v sodbi vzpostavilo nikakršnih kriterijev, po katerih bi po njegovem mnenju bilo mogoče presojati kršitve tega načela. Resnici na ljubo tega Velika Britanija eksplicitno niti ni zahtevala, celo na kršitev načela subsidiarnosti se neposredno ni sklicevala. S tem pa vprašanje kriterijev izvajanja načela subsidiarnosti ni nič manj odprto. Sodišče si očitno pušča prostor za nabiranje izkušenj pri obravnavi drugih zadev, povezanih z omenjenim načelom – pri čemer je upati, da odsotnost ustreznih kriterijev ne bo vodila do sprejemanja nekonsistentnih sodb, ki bi utegnile povzročiti negotovost tako v organih Evropske skupnosti kot med državami članicami. Kakorkoli že, nacionalni parlamenti si niti z izkušnjami, ki jih ima Sodišče pri presojanju kršitve načela subsidiarnosti, v iskanju njihovih možnosti za ustrezno nadzorovanje izvajanja načela subsidiarnosti vsaj zaenkrat ne morejo veliko pomagati.

5. Zaključek

Evropska zakonodaja načeloma omogoča dovolj pravnih sredstev za presojanje zakonitosti, na katere bi se nacionalni parlamenti teoretično lahko sklicevali pred Sodiščem. Toda najina analiza kaže, da se zaradi izrazito politične narave načela subsidiarnosti Sodišče težka odloči presojati zakonitost nekega akta na podlagi tega načela. Tudi dosedanja sodna praksa ne daje ustreznih smernic in kriterijev, na katere bi se nacionalni parlamenti lahko sklicevali pri uveljavljanju svojih pravic ko gre za izvajanje načela subsidiarnosti. Določene izkušnje je sicer mogoče izluščiti, toda v skladu s svojo »evropsko« usmerjenostjo bo Sodišče kršenje izvajanja načela subsidiarnosti slej ko prej obravnavalo restriktivno. Nacionalni parlamenti bodo pri uveljavljanju svojih pristojnosti ko gre za vprašanje izvajanja načela subsidiarnosti Sodišče kot sredstvo zaščite lahko učinkovito uporabljale le redko in le kot dobro premišljen ukrep, ki bo dokazoval očitne in nedvoumne kršitve.

Kakih bistvenih sprememb pri izgraditvi mehanizma nadzora izvajanja načela subsidiarnosti tudi po koncu Konvencije ni mogoče pričakovati. V času pisanja tega besedila je bilo težko napovedati, kakšen ta mehanizem sploh bo. Glede na predlog protokola o uresničevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti pa se zdi, da bo končna rešitev vsebovala bolj ali manj kozmetične popravke obstoječega režima in da bodo nacionalni parlamenti izvajanje subsidiarnosti nadzirali zgolj posredno. Predvsem je razdelana »opozorilna« funkcija nacionalnih parlamentov, ki pa ima izključno posvetovalno naravo. Osnutek protokola o izvajanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti sicer v načelu omogoča nacionalnim parlamentom, da od svojih vlad zahtevajo, da pred Sodiščem sprožijo postopek, če bi šlo za sum o kršitvi omenjenih načel. Toda predlog protokola obenem dodaja, da se takšne zahteve podajajo »v skladu z ustavnimi pravili« posameznih držav članic. Z drugimi besedami, notranja ureditev je tista, ki bo določala, na kakšen način (če sploh) bodo vlade držav članic reagirale na zahteve nacionalnih parlamentov. To se lahko izkaže kot zelo občutljivo vprašanje. Glede na očitno namero Prezidija, da nacionalnih parlamentov ne približa preveč organom, ki sodelujejo v procesu odločanja Evropske unije, bodo nacionalni parlamenti morali izkoriščati predvsem možnosti notranjepolitičnega pritiska za nadzor nad izvajanjem načela subsidiarnosti.

Vztrajanje na popolni informiranosti, ustrezna komunikacija z vlado, ter izkoriščanje sistema za zgodnje opozarjanje o neustreznosti zakonodajnega predloga Komisije (če bo ta sprejet) se torej kažejo kot edina prava sredstva vpliva nacionalnih parlamentov na procese odločanja v Evropski uniji ko gre za izvajanje načela subsidiarnosti. Toda tudi takšno oceno glede prihodnje nacionalnih parlamentov v kontekstu Evropske unije je treba vzeti z določeno rezervo. Na tem mestu sva namreč razpravljala le o delu

problematike, povezane z nacionalnimi parlamenti. Enako, če ne celo bolj pomembno vprašanje je dejanska sposobnost nacionalnih parlamentov prebijati se skozi neštete strani besedil, ki jih proizvaja dinamika evropskega zakonodajalnega procesa – vprašanje notranje organiziranosti in finančne zmožnosti zanjo, torej. Gre za objektivno zahtevo, brez katere si optimalne nadzorne funkcije evropske zakonodaje s strani nacionalnih parlamentov sploh ni mogoče zamisliti. To seveda ne pomeni, da je treba z notranjo organiziranostjo pogojevati večjo vlogo nacionalnih parlamentov v procesih odločanja Evropske uniji. Ne glede na izid naslednje medvladne konference enemu dejstvu ne bo mogoče oporekati: stvar vsakega posameznega parlamenta je, kako bo svoje pristojnosti, tudi če bodo (so) skromne, sploh sposoben uveljavljati.

6. Literatura

6.1. Primarna literatura

(2000) Blair, Tony: *Europe's Political Future*,

<http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/001006.htm> (17. december 2002).

(2001) *Applicant Countries Eurobarometer*: Public Opinion in the Countries Applying for the European Union Membership: Results Summary. Brussels: Directorate-General Press and Communication. Analiza je dostopna na

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2001/aceb20011_summary.pdf (1. oktober 2002).

(2001a) COSAC: *Contribution from the XXIVth COSAC in Stockholm to the European Council*, May 20-22. Dokument je dostopen na

http://www.cosac.org/eng/previous/stockholm_2001/Cosac_meeting/contr_cosac_en.pdf (1. december 2002).

(2001b) COSAC: *National Parliaments and the European Union*. Discussion Document for the COSAC Meeting in Stockholm, May 20-22.

[Http://www.cosac.org/eng/previous/stockholm_2001/Cosac_meeting/disc_en_wg.pdf](http://www.cosac.org/eng/previous/stockholm_2001/Cosac_meeting/disc_en_wg.pdf).

(2002a) Evropska Konvencija: *Mandate of the Working Group on the principle of subsidiarity*. Brussels: CONV 71/02.

(2002b) Evropska Konvencija: *The Final Report of Working Group IV on the Role of National Parliaments*. Brussels: CONV 353/02.

(2002c) Evropska Konvencija: *Working Group I on the Principle of Subsidiarity*: Summary of the meeting on 25 June 2002. Brussels: CONV 156/02.

(2002) Brok, Elmar, Jacques Santer, René van der Linden, Joachim Wuermeling and other members of the Convention: *Subsidiarity must be Controlled by a Judicial Body*. Brussels: CONV 213/02.

(2003) Evropska Konvencija: *Draft Protocols on: – the application of the principles of subsidiarity and proportionality; – the role of national parliaments in the European Union*. Brussels: CONV 579/03.

6.2. Sekundarna literatura

Corbett, Richard, Francis, Jacobs, Michael, Schackelton (2000): *The European Parliament*. London: Harper.

Craig, Paul, Grainne de, Burca (ur.) (1998): *EU Law. Text, Cases, and Materials*.

Oxford: Oxford University Press.

Cygan, Adam Jan (2001): *National Parliaments in an Integrated Europe*. An Anglo – German Perspective. London: Kluwer International.

Gustavsson, Sverker (1996): *Preserve or Abolish the Democratic Deficit? V*: Eivind Smith (ur.), National Parliaments as Cornerstones of European Integration. London: Kluwer Law International, 100-123.

Gustavsson, Sverker (1999): *Reconciling Suprastatism and Democratic Accountability*. Jean Monnet Papers. Academy of European Law.

Joerges, Christian, Yves, Mény, Joseph H.H., Weiler (ur.) (2000): *What Kind of Constitution for what Kind of Polity?* Responses to Joschka Fischer. Florence: European University Institute.

Jospin, Lionel (2001): *The Future of an Enlarged Europe*,

<http://www.france.diplomatie.fr/avenir/jospin280501.gb.html> (12. januar 2003).

Kreile, Michael (2001): Zur nationalen Gebundenheit europapolitischer Visionen: Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede. *Integration* 24/3, 250-257.

Laursen, Finn (2001): *Denmark: In Pursuit of Influence and Legitimacy*. In Wolfgang Wessels, Andreas Maurer, Jürgen Mittag (ur.), *Fifteen into One? The European Union and Member States*. Manchester: Manchester University Press.

Lechmbruch, Gerhard (2000): *German Federalism, the Subsidiarity Principle, and the European Union*. 1st Conference on Cooperative federalism, Globalisation and Democracy, Brasilia. [Http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/docd4.html](http://www.ciff.on.ca/Reference/documents/docd4.html) (21. februar 2003).

Maurer, Andreas (2002): Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Herausforderungen für den Konvent. *Integration* 25/1, 20-34.

Neuss, Beate (2002): Die Krise als Durchbruch. *Internationale Politik* 57/1, 2002, 9-22.

Pernice, Ingolf (2001): *The Role of National Parliaments in the European Union*. WHI Paper 5/01, Berlin: Humboldt Universität.

Prodi, Romano (2001): *»An Enlarged and More United Europe, A Global Player: Challenges and Opportunities in the New Century»*,

http://www.europa.eu.int/comm/laeken_council/bruges_en.htm (9. september 2002).

Shaw, Jo (2000): *Law of the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.

Scharpf, Fritz (2002): *Governing in Europe Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Steiner, Josephine, Lorna, Woods (1999): *EC Law*. London: Blackstone Press Limited.

Šabič, Zlatko (1995): *International Parliamentary Organs in European Institutional Organisation: Selected Cases*. Ljubljana: CIR Publications.

Westlake, Martin (1995): *The view from Brussels*. V Philip Norton, National Parliaments and the European Union. London: Frank Cass, 166-176.

Manjše države v Evropski uniji – kako do vpliva?

Mihela Zupančič*

Vprašanje, kako manjša država v EU uveljavlja svoje lastne interese za EU ni novo, saj je ta že dolgo preplavljena z manjšimi državami. Je pa vprašanje novo za številčno prevladujoče manjše države, ki se bodo v EU vključile v nekaj letih. Članek je namenjen pregledu izzivov in problemov, s katerimi se in se bodo v evropskih integracijskih okvirjih srečevale manjše države ter strategijam, ki si jih poslužujejo za večanje svojega vpliva in uveljavljanje svoje volje. Članek zaključuje, da z dobro domišljenimi strategijami tudi manjša država v EU lahko uspešna pri uveljavljanju lastnih ciljev.

The question of how a small state can assert its interests in the EU is hardly new. After all, the majority of EU members are small states. However, the question is rather new on the agenda of those small states which are yet to accede the Union. The article attempts to give an overview of challenges and problems that small states do and will face in the European integration processes as well as of the strategies they use in trying to influence the European agenda and/or assert their will. The article suggests that by pursuing well-planned strategies small states can be successful in asserting their influence and will within the EU.

1. Uvod

Z vidika obvladovanja lastne majhnosti v mednarodnem okolju je članstvo v Evropski uniji (EU) lahko samo po sebi privlačno za manjše države in kot takšno sredstvo za večanje vpliva. Slovenska vlada je na primer v dokumentu o temeljnih prvinah slovenske zunanje politike ob vključevanju v evroatlantske organizacije (oktober 2002) ugotovila, da se bo s članstvom v EU povečal politični pomen Slovenije v mednarodni skupnosti, kar velja tako v odnosu do držav EU kot tudi do tretjih držav.¹ Takšen zaključek se zdi smeseln. Članstvo v EU državam zagotavlja vključenost v procese odločanja, ki ima-

¹ Vlada RS je oktobra 2002 pripravila dokument o prvinah zunanje politike ob vključevanju v EU in NATO z naslovom Primerna zunanja politika - Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave. <http://www.gov.si/mzz/> (10. december 2002).

* Mihela Zupančič, univ. dipl. anglistka in dipl. novinarka, MA (*Université Libre de Bruxelles*) je urednica za evropske zadeve pri Slovenski tiskovni agenciji (STA). Med letoma 1997 in 2001 je bila dopisnica STA v Bruslju.

jo ključne posledice za okolje, v katerega so umeščene. S trdno postavljeno nadnacionalno institucionalno strukturo jim EU nudi okvir, v katerem svoje interese v odnosu do interesov večjih držav lažje uveljavljajo, kot bi jih v neintegrirani Evropi, v kateri bi se ključne odločitve sprejemale v ekskluzivnem krogu večjih sil. Njihov politični pomen je večji, saj so kot integralni del tega kompleksnega sistema s trdnim pravnim redom ključne za sprejemanje in implementacijo odločitev tudi globalnega učinka. Preko dostopnosti do najvišjih položajev v institucijah EU sta jim zagotovljena tako večja mednarodna vidnost in ugled (navsezadnje tudi položaj predsednika Evropske komisije ali predsedovanje EU) kot večja možnost vpliva na evropsko agendo. Poleg tega imajo po danem sistemu (tako po zastopstvu kot po glasovalni moči) manjše države glede na svojo velikost disproporcionalno velik institucionalni vpliv (Gillisen 1994). Pa vendarle, velikost države šteje. Praksa kaže, da se odločitve znotraj EU pretežno sprejemajo s pogajanjem okrog zavzetih stališč večjih članic (Lewis 1998). Zato se torej zastavlja vprašanje, na kakšen način manjša država v nasprotju z večjimi in s tem pač vplivnejšimi oziroma močnejšimi državami v Uniji vendarle lahko zagotovi vpliv in s tem uspešno uveljavljanje lastnih interesov.

Vprašanje nikakor ni novo, ampak sega v same začetke evropske integracije. Nena zadnje je bila polovica članic v originalni zasedbi manjših (Nizozemska, Belgija, Luksemburg) oziroma po številčnosti enaka z večjimi (Nemčija, Francija, Italija). Danes, ko EU šteje petnajst članic, so manjše države številčno prevladujoče. Po kriteriju populacijske velikosti, izražene v formalni institucionalni moči držav, in do neke mere njihove lastne percepcije, članice EU v grobem delimo na pet večjih (Nemčija, Velika Britanija, Francija, Italija, Španija) in deset manjših držav (Nizozemska, Grčija, Belgija, Portugalska, Švedska, Avstrija, Danska, Finska, Irska, Luksemburg).² Je pa vprašanje, kako v velikem evropskem organizmu, v katerega se vključujejo, uveljaviti svoj interes, precej novo na agendi manjših držav, ki bodo članice postale v nekaj letih. Med temi (deset naj bi se jih v EU vključilo v letu 2004, dodatni dve pa morda v 2007) so manjše države močno prevladujoče. Od dvanajstih bi namreč med večje lahko prišli le Poljsko, nekje vmes med večjimi in manjšimi bi pristala Romunija, medtem ko se Češka, Madžarska, Bolgarija, Slovaška, Litva, Latvija, Slovenija, Estonija, Ciper in Malta glede na kriterij prebivalstva uvrščajo v kategorijo manjših.³ Za te, ki se v zapletenih evropskih vodah še

² Število prebivalstva v državah članicah EU v milijonih: Nemčija 82, Velika Britanija 59,8, Francija 59,4, Italija 57,6, Španija 41, Nizozemska 16, Grčija 10,9, Portugalska 10,3, Belgija 10,2, Švedska 8,9, Avstrija 8,1, Danska 5,3, Finska 5,2, Irska 3,6, Luksemburg 0,46. <http://europa.eu.int/abc-en.htm> (20. februar 2003).

³ Število prebivalstva v državah kandidatkah v milijonih: Turčija 68, Poljska 38, Romunija 22,4, Češka 10,3, Madžarska 10,2, Bolgarija 7,9, Slovaška 5,4, Litva 3,2, Latvija 2,4, Slovenija 2, Estonija 1,4, Ciper 0,86, Malta 0,38.

niso preizkusile, bo obvladovanje zanje novega okolja in povzemanje vzorcev obnašanja, ki se za večanje vpliva oziroma uveljavljanje lastnih interesov zarisujejo med sedanjimi manjšimi članicami, velik izziv. Prva leta članstva bodo z vidika utrditve pozicije posameznih novih članic odločilna, ključne pri tem pa dobro domišljene strategije pristopa.⁴

Prispevek je namenjen pregledu izzivov in problemom, s katerimi se in se bodo v evropskih integracijskih okvirjih srečevale manjše države, strategijam, ki si jih poslužujejo za večanje svojega vpliva ter pogledom na elemente evropske institucionalne ureditve, na katere se v zasledovanju svojih ciljev naslanjajo. V prvem delu je podan opis institucionalne ureditve EU z vidika manjše države, v drugem pa organizacijski in strateški pristopi, ki se jih ali so se jih primorane manjše države v uniji posluževati za večanje svojega vpliva. Članek skuša na koncu ovrednotiti ali je z aktivnim pristopom in domišljenimi strategijami tudi manjša država v EU lahko uspešna pri uveljavljanju svojih interesov.

2. Institucionalni okvir s stališča manjše države

Institucionalno gledano EU vsebuje nadnacionalne in medvladne elemente. Nadnacionalnost⁵ je izražena v prenosu (ali delitvi) dela suverenosti s strani držav na prepleteno institucionalno mrežo, v smislu sprejemanja odločitev pa je njen praktičen odraz v uvedbi procedure sprejemanja odločitev z glasovanjem (oziroma preglasovanjem) v osrednjem zakonodajnem organu, Svetu EU. Vsaka država ima določeno število glasov, ki so razdeljeni po ključu demografske teže, za zagotavljanje uravnoteženosti med močjo držav pa je pri porazdelitvi glasov manjšim državam zagotovljen korektiv oz. več glasov, kot bi jih imele, če bi se upoštevala edino njihova demografska teža. Medvladni elementi EU so odraženi na tistih področjih, kjer so države članice v odnosu do institucij pri procesih odločanja obdržale osrednjo vlogo, v smislu sprejemanja odločitev pa obdržale odločanje s soglasjem.

<http://europa.eu.int/abc-en.htm> (20. februar 2003).

⁴ Trditev je povzetek pogovora z visokim vladnim predstavnikom Irske o irskih izkušnjah o uveljavljanju nacionalnih interesov v EU (december 2002).

⁵ Nugent (1999a) navaja pet osrednjih dimenzij nadnacionalnosti: Evropsko komisijo kot imenovano in nevladno telo s ključno vlogo pri kreiranju evropskega pravnega reda, Svet EU, ki na mnogih področjih sprejema odločitve s kvalificirano večino glasov, Evropski parlament, ki ga ne sestavljajo vladni predstavniki, ampak neposredno izvoljeni članic, evropski pravni red, ki ima prednost pred nacionalnim pravom ter Evropsko sodišče kot najvišjo avtoriteto pri interpretaciji evropskega pravnega reda.

Po medvladni metodi lahko pri odločanju z obveznim soglasjem še tako majhna in šibka država z nestrinjanjem načeloma prepreči sprejem odločitve. V odnosu večja/manjša država so večje po tem sistemu formalno odvisne od pristanka manjših oziroma manjše na ta (negativen) način lahko vplivajo na potek procesa odločanja (Brusis 2000). Je pa lahko za državo, ki na ta način uporablja možnost veta, zadeva precej naporna. Za delovanje skupnosti je ta metoda namreč neugodna, saj lahko nestrinjanje ene same države, še posebej, če gre za veliko in pomembno članico, povzroči popolno paralizo. Za manjšo državo so takšne okoliščine, ki bi se jim po definiciji morala izogibati, lahko močno neugodne. V nasprotju z večjimi državami, ki lažje pridobivajo podporo pri svojih interesih, saj lahko v zameno ponudijo pomembno podporo drugi državi pri kakšni zanjo pomembni točki, imajo manjše države zaradi manjše teže tudi manj maneverskega prostora. Poleg tega možnost veta še ne pomeni, da država dejansko doseže svoj cilj. Prej to pripelje do tega, da ostale države poiščejo pot in jo zaobidejo, kot se je na primer zgodilo Grčiji, ko je želela blokirati priznanje Makedonije, pa so jo nato članice skupnosti priznale vsaka posebej, ali pa kljub nestrinjanju s procesi teh ne preprečijo, temveč se nazadnje iz njih same izključijo, kot na primer Danska (in Velika Britanija) iz sodelovanja pri projektu skupne evropske valute (Gillisen 1994). Zanašanje na veto, s katerim država sicer lahko skuša preprečiti zanjo neustrezno odločitev, tako ni pragmatična rešitev; prednosti prinaša malo, zato pa si država na ta način lahko nabere »sovražnikov«, ki ji ne bodo koristili, ko bo sama želela pridobiti zaveznike pri uveljavljanju svojega interesa (Antola, Lehtimaki 2001). Tako kot medvladna ima tudi komunitarna metoda svoje slabosti. Tam je država lahko preglasovana in tako onemogočena pri uresničevanju svojih posamičnih interesov, ki bi jih brez obstoja nadnacionalnega okvirja morda v določenih primerih lahko uresničila tudi sama. Kot potrjuje praksa, tej nevarnosti niso izpostavljene le manjše države, temveč so preglasovane lahko tudi največje. Kot se je na primer zgodilo Nemčiji in Veliki Britaniji, ki nista uspeli zbrati nobene podpore pri nasprotovanju strogi zakonodaji prepovedi oglaševanja tobaknih izdelkov. Ostale države so ju preprosto preglasovale (Financial Times 2. december 2002). S tega vidika je tu posebej pomembno učinkovito pridobivanje zaveznikov za glasovalne koalicije, ki omogočijo zadostno število glasov. Trditve, da v procesih odločanja članice v Svetu EU na ministrski ravni redko glasujejo, da se izogibajo preglasovanju in da težijo h konsenzu, so namreč varljive. Dejstvo je namreč, da na nižjih ravneh, kjer potekajo usklajevanja v pripravi na dokončne odločitve, ves čas potekajo tudi natančne kalkulacije za izid potencialnega glasovanja tako ali drugače zarisane glasovalne koalicije, kar pomeni, da so skoraj praviloma glasovi preštet in izidi znani vnaprej.

Ko pride do zagovarjanja ene ali druge metode, manjše države v EU niso popolnoma poenotene, pa vendar se jih večina nagiba k zagovarjanju nadnacionalnega sistema. Kot pravita Antola in Lehtimaki (2001):

»Strategije manjših držav so pogosto zaznamovane s podporo močnim in učinkovitim institucijam, ki jim nudijo okvir, da branijo svoje interese v družbi večjih sil. Če želijo uživati prednosti, ki jih nudijo močne institucije, morajo biti pripravljene sprejeti moč teh institucij, tudi če to pomeni prenos delov njihove suverenosti. V večini primerov manjše države izberejo močne institucije v podporo proti prevladi velikih držav članic«.

Skratka, večina manjših držav v EU v nadnacionalnem sistemu vidi zagotovilo, ki preko razvejane institucionalne strukture kroti enostranske apetite večjih, hkrati pa njim samim nudi polno vpetost v procese odločanja in s tem zagotavlja boljše možnosti, da je njihov glas slišan.

V institucionalni postavitvi tu ključno vlogo igra Evropska komisija. Ta načeloma že na začetkih procesov odločanja, v zakonskih predlogih, skrbi za uravnoteženje med različnimi nacionalnimi interesi. Poleg tega v vlogi nadzornika izvajanja pogodbenih določil bdi nad vsemi članicami, tudi nad potencialno samosvojim obnašanjem večjih. Evropska komisija je namreč nekakšna protiutež Svetu EU in večkrat videna kot zaščitnica manjših držav. Do določene mere upravičeno. Medtem ko so v Svetu manjše države po glasovalni moči šibkejše, so v Evropski komisiji z večjimi državami (skoraj) enakopravne – vsaka ima svojega člana komisije in vsak od njih ima en glas. Nacionalni interesi so tako načeloma polno uravnoteženi, kar je pomembno, ker ima Evropska komisija v vlogi pripravljalca zakonodaje ključno vlogo v procesu sprejemanja odločitev.⁶ Poleg tega ima Evropska komisija po pogodbi neodvisno vlogo; tako ne bi smela popuščati pritiskom nobene posamezne članice, temveč skrbeti za interes skupnosti. Na ta način ima nekakšno vlogo nevtralnega posrednika med različnimi nacionalnimi interesi in glede na njeno nadnacionalno naravo in nenazadnje kolektivno odgovornost, pri zakonskih predlogih res skuša upoštevati in uravnotežiti različne interese, torej pripraviti predlog, ki bi ustrezal vsem oziroma bil vsaj najmanjši skupni imenovalec med državami. Kar je s stališča manjših članic ključno.

Večina manjših držav prenos suverenosti na nadnacionalne institucije vidi kot najboljše orodje za obvladovanje svoje majhnosti oziroma za uveljavljanje lastnih interesov. Vidnejši izjemi sta Švedska in v najbolj izraziti meri Danska, kjer tamkajšnja javnost sicer pristaja na ekonomsko integracijo, hkrati pa je izrazito zadržana do vseh političnih

⁶ Dinan (1999) pravi, da Evropska komisija tradicionalno brani interese manjših držav. Manjše države, katerih moč v Svetu EU je razmeroma omejena, imajo največ priložnosti za vpliv na vsebino nove zakonodaje v fazi, ko osnutek piše Evropska komisija. Takrat manjše države najbolj intenzivno lobirajo.

integracijskih korakov, ki so odraz prenosa suverenosti na nads nacionalne institucije.⁷ Na katero stran se bodo v teh kontekstih postavile države, ki v EU šele vstopajo, je bolj odprto vprašanje.⁸ Posplošeno gledano so stališča do takšnega ali drugačnega načina razvoja evropske integracije pri teh državah manj izrazita kot pri državah članicah,⁹ seveda pa je pri manjših moč zaznati skupen imenovalec, ki ga dobro povzema dokument o temeljnih prvinah slovenske zunanje politike ob vključevanju v evroatlantske organizacije (oktober 2002) v zavzemanju za ureditev, ki bo »utemeljena na skupaj dogovorjenih, za vse članice enakih »pravilih igre«, na čim bolj transparentnih procesih odločanja, na pobudah, ki rabijo skupni koristi, ne pa partikularnim interesom (močnejših)«. ¹⁰

3. Strategije vpliva

Skupne politike so se od začetkov integracije močno razvejale in nuja po učinkovitosti države vodi prej v tesnejšo integracijo kot ohranjanje ali morda krepitev medvladnih elementov. Tak sistem omogoča in narekuje sodelovanje države v vseh zadevah, tudi takšnih, v katere se, sploh manjše države, kot nečlanice sicer ne bi imele priložnosti vključiti (Archer, Nugent 2002). Ob teh priložnostih pa se manjše države zaradi majhnosti soočajo z izzivom, kako obvladovati obsežen sklop različnih vprašanj, ki jih EU vsak dan obravnava ter pri tem učinkovito braniti svoje interese in utrditi svoj položaj v skupnosti. Različni avtorji, ki se ukvarjajo z obnašanjem manjših držav v EU (npr. Archer, Nugent 2002; Thorhallson 2000; Brown 2000), med značilnostmi, ki so skupne pristopom manjših držav oziroma nakazujejo na njihove strategije za vpliv, izpostavljajo predvsem organizacijo njihovih administracij, zastavljanje jasnih prioritet, izkoriščanje tržnih niš ter do določene mere združevanje moči.

Organizacija administracij. Ta vidik je pomemben tako za večje kot manjše države, a morda za slednje, ki imajo pač manjše administracije, toliko bolj. Ključna je pri organizaciji naveza med administracijo doma in med stalnim diplomatskim predstavništvom članice pri EU v Bruslju. Stalna predstavništva pri EU, ki so o podrobnostih

⁷ Za splošen pregled umeščenosti držav članic EU preko njihovih motivacij za članstvo glej npr. Nugent (1999b).

⁸ Bruis (2000), ki skuša nagnjena prihodnjih članic izluščiti iz njihovih zgodovinskih izkušenj, na primer odpira vprašanje, do katere mere bodo prihodnje članice zaradi negativnih izkušenj z integracijo iz prejšnjih režimskih okvirjev in zaradi želje po ohranjanju nedavno pridobljene suverenosti manj naklonjene premikom v smeri še tesnejše evropske integracije.

⁹ Za različne prispevke k razpravi o reformi EU glej <http://european-convention.eu.int/> (20. februar 2003)

¹⁰ Primerna zunanja politika - Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave. <http://www.gov.si/mzz/> (10. december 2002).

evropskih politik in stališčih drugih držav do posameznih sprotnih vprašanj najbolj obveščena, so temeljna informacijska vez med Brusljem in nacionalnimi vladami, njihova vloga pa je izjemno pomembna v postopkih sprejemanja odločitev. Predstavniki držav članic sedijo v Coreperju (Odbor stalnih predstavnikov), ki v Svetu EU pripravlja podlage za ministrska zasedanja. Ker je v praksi ogromno odločitev usklajenih že na ravni Coreperja, še preden se sestanejo predstavniki držav članic na ministrski ravni, je vloga in kvaliteta diplomatskega kadra na predstavništvu pri EU ključna. To še posebej velja za manjše države. Prvič zato, ker si kadrovske številčnih predstavništva do mere, kot to lahko storijo večje države, ne morejo privoščiti, in drugič, ker si v nasprotju z večjo državo prav tako ne morejo privoščiti v Bruselj sproti pošiljati številnih uradnikov iz prestolnic, da bi ti po potrebi usmerjali dnevno delo (Brown 2000). Ker diplomatski predstavniki pri EU države ne toliko predstavljajo, kot se zanjo pogajajo (Blair 1998),¹¹ je vzporedno izjemno pomembna organizacija nacionalnih vlad, ki morajo svojim predstavnikom v Bruslju dati jasen mandat oziroma jim zastaviti jasne pogajalske cilje. Tu se pri manjših državah do neke mere lahko razberejo skupne tendence. Skupno jim je predvsem to, da si razvejanih osrednjih vladnih organov za zavzemanje stališč na področju evropskih zadev ne morejo privoščiti. Zato morajo biti v delo tesno vpeta vsa ministrstva, ki morajo predloge stališč tudi pripravljati. Tako je na primer na Danskem, Finskem, v Grčiji, na Irskem, Luksemburgu, Nizozemskem in Portugalskem.¹² Vendar pa se tu zaradi takšnega decentraliziranega sistema pojavlja potreba po učinkovitem koordinacijskem telesu, ki bo znalo narekovati ritem, potreben za sledenje evropskega tempa. Kot dober primer je v tem kontekstu v evropskih krogih večkrat omenjen finski model organizacije, ki v decentraliziran sistem uvaja elemente centralizacije. Finska ima namreč močno službo za evropske zadeve, ki pod pristojnostjo urada predsednika vlade služi kot osrednje koordinacijsko telo za zavzemanje finskih stališč v Svetu EU. Deluje kot osrednja koordinacijska služba za nacionalna ministrstva oziroma njihove oddelke za evropske zadeve doma kot tudi za predstavnštvo v Bruslju, tako pri sprejemanju informacij kot pri izdajanju navodil za zastopanje stališč v Svetu EU. Podobno je, denimo, že

¹¹ Blair (1998) pravi, da je klasična trditev, češ da veleposlaniki predstavljajo, stalni predstavniki pa se pogajajo, pretirana, vendar dobro opisuje dva različna svetova v sodobni diplomatski praksi. Medtem ko so prvi sinonim za blišč in ceremonije, so drugi izpostavljeni neglamuroznim usklajevanjem pri pripravljanju predlogov skupnih stališč v EU v zadnji minuti. Razlika je, pravi Blair, tudi v odnosu, ki jih imajo prvi in drugi z nacionalnimi prestolnicami; stalni predstavniki so v precej tesnejšem stiku z domačimi ministrstvi in uradniki.

¹² Za podrobnejši vpogled v organizacijo nacionalnih administracij za potrebe delovanja v okoliščinah članstva v EU glej »Koordinacija evropskih zadev v pogojih članstva v EU znotraj vlade RS k sklepu vlade RS o koordinaciji evropskih zadev v RS v pogojih članstva v EU z dne 17. februar 2003«

kot kandidatka za članstvo k zadevi pristopila Slovenija, ki je za osrednje koordinativno telo za potrebe urejanja evropskih zadev v času pristopnih pogajanj pri vladi ustanovila službo za evropske zadeve. Vse manjše države sicer takšnih centralnih koordinacijskih organov nimajo. Tak primer je na primer Nizozemska, kjer mora zato predstavništvo v Bruslju večkrat navodila iskati neposredno pri evropskih oddelkih na posameznih ministrstvih, saj vodje teh oddelkov tvorijo skupino ključnih uradnikov, ki skupaj s stalnim predstavništvom v Bruslju na rednih tedenskih izmenjavah pripravljajo predloge za zavzemanje stališč. Zaradi pomanjkanja koordinacijskega telesa pa lahko nastopijo tudi težave, kar je bil primer pri Irski, kjer pa se je zaradi tega v sprejemanju odločitev glede stališč do posameznih vprašanj pravzaprav okreplila vloga stalnega predstavništva v Bruslju (Thorhallsson 2000). Kar lahko odpira vprašanje, kje je center odločanja; »država si težko privošči imeti središče vladnega odločanja v Bruslju«.¹³

Cilj dobre organizacije za vsako državo je čim boljši pretok in kvalitetna obdelava vseh informacij, ki jih v zvezi s premiki pri posameznih politikah pridobi, ter čim bolj učinkovita koordinacija pri zavzemanju stališč, ki bodo njenim predstavnikom v Bruslju služila za vodilo pri pogajanjih v Svetu EU. Večje države so v prednosti. Ne le zaradi splošne večje teže, ki jo imajo v procesih odločanja, pač pa tudi zato, ker si lahko privoščijo kadrovske bolj razvejane vladne službe, ki delajo na evropskih zadevah. Organizacija nacionalne administracije je z vidika manjše države, ki se bo z obvladovanjem vseh tematik in obsega pretoka informacij težko spoprijela, je zato ključen del strategije za utrjevanje pozicije v EU.

Selekcija ciljev in tržne niše. Kot rečeno, je prednost integriranega evropskega sistema za manjše države ta, da soodločajo o stvareh, v katere se samostojno verjetno ne bi vključevale. Portugalska in Grčija tako sodelujeta pri opredeljevanju politike do evropskega severa, Švedska in Finska sta vpeti v politiko EU do Sredozemlja, Irski v politiko do držav Afrike, Karibov in Pacifika (Archer, Nugent 2002). Vendar pa je s še tako dobro organizacijo manjša država pri vseh vprašanjih težko enako aktivna. Zaradi omejenosti pri kadrovskih virih tako na predstavništvu pri EU kot v vladni administraciji ter zaradi hkratnega časovnega pritiska je temeljita preučitev in nato še priprava stališč do vsakega vprašanja, ki se pojavi na evropskem dnevnem redu, za manjšo državo večkrat nemogoče delo. Večkrat se mora sprijazniti, da vsakega vprašanja preprosto ne more obdelati enako podrobno in temeljito in nanj ne more odgovoriti s svojim izdelanim stališčem. Zato mora domisliti strategijo, na kakšen način zagotoviti, da bo preko članstva v EU uresničevala ne pa izključevala svoje interese. Če je agenda zanjo preobsežna, si

¹³ Izjava je vzeta iz pogovora avtorice s predstavnikom stalnega predstavništva v Bruslju manjše članice EU (december 2002).

mora država zastaviti jasne nacionalne prioritete v politikah EU in nato svoje kapacitete usmerjati v aktivno delovanje za uresničevanje teh; pristop, ki za manjše države morda ni toliko strategija kot nuja (Brown 2000). Majhnost države sama po sebi v EU ni ovira za uspešno zastopanje interesov znotraj EU, je pa s tega vidika pomembno, da si zna zastaviti jasne prioritete in cilje; vedeti mora, kaj so njeni ključni interesi, da lahko v te usmerja svojo energijo in moči.¹⁴ Poenostavljeno – država mora opraviti selekcijo ciljev in dejavnosti usmerjati v tiste, ki so zanjo pač bolj pomembni. Tako bo na primer država, kot je Grčija, svoje kapacitete usmerjala v usresničevanje ciljev na zanjo ključnih področjih regionalne politike in kmetijstva, medtem ko se državi kot sta Švedska in Danska pri slednjem ne bosta do onemoglosti pogajali o kvotah za oljčno olje, temveč bosta stališča pri odločanju zavzeli v reakciji na že podana stališča. Toliko bolj aktivni pa bosta kot neto plačniki v evropski proračun, ko bo govora financiranju te drage skupne politike EU.¹⁵

Aktivno članstvo v EU sicer ne pomeni le zasledovanje sprotnih ciljev pri evropskih politikah, temveč tudi aktiven pristop do sooblikovanja skupnega evropskega okolja, v katerem država deluje. Konstruktivne in kredibilne pobude za nadgradnjo/reformo obstoječih ali za razvijanje novih politik oziroma področij delovanja EU, s čimer država v povezavo vnaša dodano vrednost (in hkrati zasleduje lastne interese), so pomembne za profiliranje države kot članice EU. Manjša država se v primerjavi z večjo tu spet sooči z že opisanimi problemi; večja država z novimi idejami, ki jih je zaradi širokega spektra interesov pripravljena izpeljati in obsežnih kapacitet sposobna implementirati, je pri pridobivanju zaveznikov za izvajanje novih zamisli v prednosti. Pa vendar si lahko tudi manjša država izbori svoj prostor na tržišču, tako da najde posebno tržno nišo za politiko, ki jo iz lastnega interesa želi uresničevati na evropski ravni (Antola, Lehtimäki 2001). Večkrat navedeni so primeri skandinavskih članic EU, ki so velike zagovornice evropske okoljevarstvene politike in spodbujanja skupnega pristopa do vlaganja v visoke tehnologije. Še posebej pa pri navedbah uspešnega trženja ideje v evropskem prostoru s strani manjše države izstopa primer Finske¹⁶ kot pobudnice politike Severne dimenzije. Zamisel o regionalnem pristopu EU do skrajnega evropskega severa, ki sodi v kontekst finskega nacionalnega interesa za vzdrževanje stabilnosti in krepitev vpliva v baltski regiji, je bila konceptualno podana leta 1997 (temeljni argument je bil vzdrževanje varnosti in stabilnosti preko vključevanja in sodelovanja v regiji, še posebej z Rusi-

¹⁴ Janez Potočnik, Minister RS za evropske zadeve, intervju za STA, 26. december 2002.

¹⁵ Za skupno kmetijsko politiko gre iz proračuna EU okrog polovica vseh sredstev. Za natančno porabo sredstev iz proračuna EU glej npr. dokument Evropske komisije, »Allocation of 2001 EU Operating Expenditure by Member State (september 2002)«, http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm (20. februar 2003).

jo), EU pa jo je za svojo politiko v sklopu zunanjih odnosov potrdila leta 1998 ter leta 2000 sprejela akcijski načrt za izvajanje politike (Browning 2001; Antola 2001). Iskanje teh možnosti bi se znalo izkazati privlačno za države, ki bodo v EU šele vstopile in se bodo hotele kot članice čim prej profilirati oziroma v evropske politike vnesti elemente njim lastnih interesov. Kako bodo pri tem uspešne, je seveda odvisno od tega, kako bodo znale idejo tržiti oz. koliko energije bodo vanjo lahko ali pripravljene vložiti. V Sloveniji se denimo pojavljajo mnenja, da so takšne možnosti in priložnosti v sklopu evropske politike do držav Jugovzhodne Evrope,¹⁷ vendar bo treba počakati, ali bodo tej težnji v okoliščinah članstva sledile konkretne pobude za nadgradnjo obstoječe evropske politike do omenjenega območja. V maniri večjih držav je precej odločno željo po pobudniški vlogi že za nakazala Poljska, ki bi po vzoru severne dimenzije bila pobudnica evropske vzhodne dimenzije, skratka sodelovanja z državami v njenem interesnem območju, z Rusijo in Ukrajino (Enlargement Weekly Newsletter 2002).¹⁸

Združevanje moči. Vnaprej zastavljenih zaveznih med posameznimi državami znotraj EU ni; države se združujejo v različnih kombinacijah, odvisno od tematike. (Nugent 1999b). Tako tudi manjše države znotraj EU ne tvorijo homogenega, enotnega bloka. Pri zavzemanju stališč in odločanju o vprašanih posameznih politik jih zaznamujejo raznoliki interesi - pri sprejemanju odločitev se oblikujejo različni glasovalni bloki, odvisno od tega, o čem se razpravlja. (Antola, Lehtimäki 2001) Pri določenem vprašanju je lahko kriterij vprašanje nevtralnosti (Avstrija, Finska, Irska, Švedska), pri drugem velikost kmetijstva (Grčija, Irska, Portugalska), lahko jih deli zaznamuje vprašanje plačniškega položaja v odnosu do proračuna EU, saj si je težko predstavljati, da bi pri vprašanju večjih izdatkov neto plačnice med manjšimi državami (Danska, Nizozemska, Švedska), imele enake cilje kot neto prejemnice (Grčija, Irska, Portugalska).

¹⁶ Finska je pogosto omenjena kot izredno učinkovita manjša članica EU, kar je večkrat povezano z izkušeno in profesionalno diplomatsko elito. Miles (2002) na primer uspešnost Finske pripisuje dobri organiziranosti diplomatske elite, njeni proevropski naravnosti pa tudi več kot 40-letnim diplomatskim izkušnjam iz sosedstva z nekdanjo Sovjetsko zvezo. V primerjavi s tovrstno preteklo izkušnjo, pravi Miles, je EU za finske diplomate lažji zalogaj.

¹⁷ Minister RS za evropske zadeve Janez Potočnik je npr. v intervjuju za STA 26. decembra 2002 dejal, da so države JV Evrope del razmišljanj EU o prihodnjih širitvah, pri čemer bi lahko Slovenija kot članica v tem smislu odigrala ključno vlogo. »Za Slovenijo je to priložnost, da se po eni strani z aktivno vlogo v tej evropski politiki profilira kot članica EU, hkrati pa s tem uresniči svoj nacionalni interes v smislu utrjevanja stabilnosti v lastnem sosedstvu.«

¹⁸ Enlargement Weekly Newsletter, marec 2002,

http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_arch.htm (20. februar 2003).

Vendar to ne pomeni, da nekatere države vendarle ne iščejo stalnejših navez z drugimi državami ter preko posvetovanj in usklajevanj povečajo svoj vpliv (Nugent 1999b). Med večjimi državami sta tak tesen odnos ustalili Francija in Nemčija – državi redno izmenjujeta stališča in iščeta kompromisne rešitve. Tako povečata svoj vpliv pri odločanju o posamezni zadevi, hkrati pa, glede na njuno odločilno glasovalno težo in siceršnjo odločilno vlogo za evropsko povezovanje, s tem večkrat odpreta pot za sprejem določene odločitve za celotno Unijo.¹⁹

V nekoliko drugačni funkciji deluje tovrstno povezovanje med manjšimi državami. Na regionalni osnovi so si ga omislile beneluške države, ki so sicer tradicijo tesne medsebojne naveze že ob samem začetku vnesle v evropsko integracijo.²⁰ Tri države (Belgija, Nizozemska, Luksemburg, ki pri vprašanih razvijanja posameznih politik EU ne stojijo nujno na istih stališčih, redno izmenjuje svoja mnenja in se do osrednjih zadev, tudi če zgolj v grobih okvirjih, opredeljuje v skupnih memorandumih. S tem države pridobijo vsaj v treh točkah. Prvič, na ta način usklajeno branijo ugodnosti v smislu formalne moči v nadsocijalnih institucijah, ki so jih pridobile kot ustanovne članice.²¹ Drugič, takšna usklajevanja jim kot manjšim državam zagotavljajo večjo vidnost in razpoznavnost, njihovemu glasu pa dajejo večjo kredibilnost in težo. Tretjič, sodelovanje zajema široko izmenjavo informacij o vseh evropskih tematikah, naj bodo njihova stališča podobna ali različna. Na ta način tri države z razmeroma majhnimi administracijami druga drugi nudijo pomoč za lažje obvladovanje in aktiven pristop do tematik na obsežni evropski agendi. Nikakor pa ni cilj takšnega koordiniranja institucionaliziran skupen nastop v EU. Temu se tri države izogibajo, saj bi tak pristop navezi nadel kalup formalne blokvske formacije znotraj EU, ki bi se utegnila v njihovo lastno škodo spremeniti v dojemanje treh držav kot enote, na primer pri vprašanju institucionalnega zastopstva (Antola, Lehtimaki 2001). Beneluško združevanje moči manjših držav znotraj EU ni edino, je pa najuspešnejše. Podobno so medsebojno sodelovanje v EU vnesle tudi nordij-

¹⁹ Ko sta državi 24. oktobra 2002 pred zasedanjem Evropskega sveta uskladili različna stališča o financiranju skupnih politik v razširjeni EU, je bila pot za dogovor o financiranju širitve na deset novih članic na samem zasedanju Evropskega sveta 25. in 26. oktobra 2002 odprta. (Agence Europe, 25. oktober 2002).

²⁰ Vlade Nizozemske, Belgije in Luksemburga so med drugo svetovno vojno leta 1944 podpisale pogodbo o carinski uniji, ki je v letu 1948 pripeljala do Beneluške carinske unije (Bainbridge 1998).

²¹ Na primer, po Pogodbi iz Nice imajo v razdelitvi glasov v Svetu EU razširjene Unije tri beneluške države v Svetu EU skupaj toliko glasov kot ena večja država. Skladno z deklaracijo o širitvi Pogodbe iz Nice ima Luksemburg 4 glasove, Belgija 12 in Nizozemska 13, skupaj torej 29, kar je toliko glasov, kot jih imajo posamično največje Nemčija, Velika Britanija, Francija, Italija.

ske države,²² a so se njihove poti v vlogi članic zaradi različnih pogledov na cilje evropskega povezovanja dodobra razšle.

Kaže, da so za tovrstno združevanje moči znotraj EU zainteresirane prihodnje članice. Višegrajska skupina²³ držav kaže interes za vnos svoje tradicije izmenjave mnenj v EU ter je za te potrebe vzpostavila dialog z beneluško navezo.²⁴ Primerljivo s temi poskusi je tudi regionalno partnerstvo,²⁵ v katerem se v tovrstnem povezovanju poskušajo Avstrija kot pobudnica ter Slovenija in Višegrajska četverica. Do katere mere se bodo tovrstna neformalna sodelovanja med manjšimi državami znotraj razširjene EU razvija, je težko napovedovati. Manjše države bi z razvijanjem takšnih neformalnih mehanizmov sodelovanja znotraj EU lahko samo pridobile. Sploh novim manjšim državam bi znala koristiti izmenjava mnenj, da v prvih letih članstva uspešno zaobjamejo celoten spekter kompleksnega evropskega sistema. Takšno sodelovanje jim lahko koristi tudi pri izoblikovanju profila v vlogi države članice in jim odpre pot za aktivnejše sodelovanje pri vprašanjih, ki sicer ne bodo nujno del njihovega vitalnega interesa, a si bodo na ta način krepile vlogo znotraj EU. Vprašljiva pa bi bila koristnost potencialne formalizacije takšnih odnosov. Države bi si s tem lahko omejele maneverski prostor za fleksibilno delovanje v širokem prostoru, ki ga ponuja EU, in si na ta način ošibile pozicije za uveljavljanje svojih stališč v primerih, ko interes vseh držav takšne potencialne naveze ne bo enak.

22 Danska, Finska, Islandija, Norveška in Švedska so v letu 2002 obeležile 50. obletnico delovanja Nordijskega sveta. Naveza je v zadnjih letih okrepila sodelovanje z državami baltske regije, <http://www.norden.org/> (5. december 2002).

23 Višegrajska skupina držav (Češka, Madžarska, Poljska, Slovaška) so nasploh povezovanje gradile na evropski ideji. Na vrhunskem zasedanju 15. februarja 1991 so sprejele Deklaracijo o vključevanju v EU ter v njej izrazile prepričanje, da je njihovo sodelovanje pomemben korak za njihovo vključitev v EU in za integracijo celotne Evrope (Hyde-Price 1996).

24 Namen za redno izmenjavo mnenj v kontekstu evropskih zadev med višegrajsko in beneluško skupino držav je bil potrjen na prvem vrhunskem srečanju držav dveh skupin 5. decembra 2001 (glej »Summit Meeting between Benelux and the Visegrad Group Luxembourg«, Press Statement, 5. december 2001)

25 Regionalno partnerstvo je bilo vzpostavljeno junija 2001, ko so se zunanji ministri Avstrije, Slovenije, Češke, Madžarske, Slovaške in Poljske dogovorili za neinstitucionalizirano sodelovanje v kontekstu širitve EU z izgledi za nadaljevanje sodelovanja po izvedbi širitvenega procesa. (STA, 6. junij 2001)

4. Sklep

EU s svojo prepleteno institucionalno strukturo manjšim državam zagotavlja privlačen okvir za obvladovanje lastne majhnosti v mednarodnem okolju - po eni strani jim nudi možnost soodločanja o zadevah, ki bi jih brez vključenosti v evropski sistem težko obvladovale, po drugi pa odpira možnosti, da cilje uresničujejo z zaledjem moči ostalih držav. Vendar pa ni mogoče trditi, da v EU velikost države ne bi štela. Majhnost je lahko slabost, tako takrat, ko pride do vprašanja obsežnega sklopa vprašanj, ki jih morajo dnevno vsrkati njihove administracije, kot takrat, ko se države soočijo s šibkostjo svojega glasu pri sprejemanju odločitev. Vprašanje, kako naj si manjša država v takšnih okoliščinah zagotovi čim več vpliva, ni novo, saj je večina držav v EU že danes manjših. Je pa izziv razmeroma nov za tiste manjše države, ki se bodo v EU vključile v nekaj letih. Med manjšimi državami se potrjuje tendenca naslanjanja na močno institucionalno strukturo – svoje interese raje uresničujejo s pomočjo mehanizmov, ki jih nudijo močne institucije, kot pa v medvladnem okolju, kjer imajo zaradi majhnosti in s tem manjše (tudi glasovalne) moči manj možnosti za uspeh. Zaradi problemov, ki jih zanje predstavlja obvladovanje vse širše evropske agende, so nadalje prisiljene selekcionirati svoje cilje oziroma energijo in kapacitete usmerjati v dobro zastavljene strateške interese. Hkrati pa jim prav ta osredotočenost na izbrane cilje odpira možnost, da z aktivnim pristopom svoje lastne interese prelevijo v interese Unije in tako z močjo celotnega evropskega bloka uresničujejo politike, ki jih same uspešno verjetno ne bi mogle voditi. Sicer nekoliko v senci dejstva, da male države v Uniji ne tvorijo homogenega bloka, se za strategijo za večanje vpliva nakazujejo tudi možnosti neformalnih navez med skupinami manjših držav. Tega se – čeprav večkrat na različnih bregovih, ko pride do vprašanja posameznih politik – za obvladovanje širokega spektra evropskih vprašanj kot tudi za krepitev svojega glasu, kadar so o nečem soglasne, uspešno poslužujejo beneluške države.

Te ugotovitve vodijo do osrednjega zaključka, da lahko tudi manjša država, ki se ne more zanašati na argument moči, temveč se lahko naslanja le na moč argumenta, z aktivnim pristopom in dobro domišljenimi strategijami uspešno uveljavlja lastne interese.

5. Literatura

5.1. Primarna literatura

(2001) *Summit Meeting between Benelux and the Visegrad Group Luxembourg*, Press Statement, URL: http://europa.eu.int/futurum/documents/press/pr051201_en.htm (5. december 2001).

(2001) *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and certain related Acts*. O.J. C 80, Bruselj.

(2002) *Allocation of 2001 EU Operating Expenditure by Member State*. European Commission, URL: http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm (10. december 2002).

(2002) *Primerna zunanja politika – Temeljne prvine politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave*. Vlada Republike Slovenije, URL: <http://www.gov.si/mzz/> (10. december 2002).

(2003) *Koordinacija evropskih zadev v pogojih članstva v EU znotraj vlade RS*. Gradivo k sklepu vlade RS o koordinaciji evropskih zadev v RS v pogojih članstva v EU z dne 17. februar 2003. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana.

5.2. Sekundarna literatura

Agence Europe (25. oktober 2002) *Fifteen Adopt Financial Offer to Candidate Countries, Thereby Opening Way to Conclusion of Negotiations in December - Agreement On Ceiling for Agricultural Spending Post-2006, Vaguer Commitments on Controlling Other Expenditure*.

Antola, Esko (2001) *European Union: Nordic Experience*. Turku: University of Turku.

Antola E., Lehtimäki M. (2001) *Small States in the EU: Problems and Prospects of the Future*. Turku: University of Turku, Jean Monnet Centre.

Archer, Nugent, ur. (2002) *Small States and the European Union*. Special Edition - Current Politics and Economics of Europe, Volume 11, No.1.

Archer, Nugent (2002) Introduction: Small States and the European Union. V Archer, Nugent (ur.) *Small States and the European Union*. Special Edition - Current Politics and Economics of Europe, Volume 11, No.1.

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

Blair, Alasdair (1998) *Permanent representatives to the European Union*. Leicester: University of Leicester , DSP (Diplomatic Studies Programme) Newsletter No.4.

Brown, Jennifer (2000) *Small States in the European Institutions*. Turku: University of Turku, Jean Monnet Unit, Working papers, No.8.

Browning, Christopher (2001) *The Construction of Europe in the Northern Dimension*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute.

Brusis, Martin (2000) *European Integration and National Identity in East-Central Europe; Perspective Member Roles in an Enlarged European Union*. Muenchen: Bertelsmann Group for Policy Research, Center for Applied Policy Research.

- Cram, Dinan, Nugent, ur. (1999) *Developments in the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Dinan, Desmond (1999) *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration*. Boulder: Lyanne Rienner Publishers, Inc.
- Enlargement Weekly (2002) *Candidates Take Part in EU Future of Europe Convention*,
URL: [Http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_050302.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_050302.htm) (5. marec 2002).
- Financial Times (2. december 2002) *EU Agrees to Outlaw Tobacco Advertising*.
- Gillissen, Andre (1994) *The Politics of Small States in Europe*. Luxembourg: Luxembourg Institute for European and International Studies.
- Hyde-Price, Adrian (1996) *The International Politics of East Central Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Nugent, Neil (1999a) Decision-Making. V Cram, Dinan, Nugent (ur.) *Developments in the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Nugent, Neil (1999b) *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Miles, Lee (1999) Small States and the European Union: Reflections. V Archer, Nugent (ur.) *Small States and the European Union*. Special Edition - Current Politics and Economics of Europe, Volume 11, No.1.
- Lewis, Jeffrey (1998) *The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community*. Koeln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- STA (6. junij 2001) *Na Dunaju dogovor o regionalnem partnerstvu*.
- STA (26. december 2002) Potočnik: Prehajamo na nov koncept dela.
- Thorhallsson, Baldur (2000) *The Administrative Working Procedures of Smaller States in the Decision-making Process of the EU*. Reykjavik: University of Iceland.

III.

RAZNOLIKOST V EVROPSKI UNIJI

Nacionalna in evropska identiteta: kohabitacija, sinergija ali konflikt?

Rudi Rizman*

Prispevek poskuša v prvi vrsti odgovoriti na vprašanje o sociološki vlogi in perspektivi nacionalne in evropske identitete v času, ki ga zaznamujejo kompleksni tranzicijski in globalizacijski procesi. Pri tem se avtor izogiba manihejsko obarvanim razlagam, ki napovedujejo bodisi »konec« kolektivnih identitet nasploh ali pa zatrjujejo, da smo v tem pogledu šele na začetku poti (tabula rasa). Tako nacionalna kot tudi evropska identiteta sta povrženi vsakodnevnemu »plebiscitu« sprejemanja in zavračanja in sta v tem smislu bolj zazrti v prihodnost kot pa preteklost. Bolj kot njuno konfliktno razmerje, sta potemtakem za njiju v tem zgodovinskem trenutku značilna sinergija ali vsaj kohabitacija, vendar ta sociološka atributa nista zagotovljena po neki avtomatični poti, temveč se lahko udejanjata na ta način le v kontekstu resnično demokratičnega in multikulturnega prakticiranja državljanstva na evropski ravni.

The article tries to respond to the relevant question concerning the sociological role and perspective of national and European identity in the age of complex transition and globalisation processes. In this effort, the author attempts to avoid the Manichean forecasts about »the end« of collective identities in general or the similar conviction that we are only at the beginning (tabula rasa) in this regard. Both the national and European identity depend on the everyday »plebiscite« of reception and rejection and are in this sense open rather to future than to past. At this particular historical moment, their relationship is characterised by a synergy or at least by cohabitation - however, these sociological attributes are not guaranteed automatically, but can be established only in the context of a genuinely democratic and multicultural practising of citizenship on the European level.

* Prof. dr. Rudi Rizman je predavatelj na Filozofski Fakulteti Univerze v Ljubljani.

Imamo Evropo, ki je finančno in ekonomsko povezana, toda skupna evropski duh in identiteta, ki naj bi nas prav tako povezovala preko naših individualnih nacionalizmov, se morata šele roditi.

(Imre Kertesz, prejemnik lanske Nobelove nagrade za literaturo.)

1. Uvod

V družboslovni literaturi in publicističnih zapisih, ki se ukvarjajo s problemi kolektivnih identitet (od nacionalnih in kulturnih do evropske in globalne), se je mogoče srečati z najbolj kontradiktornimi razlagami (Habermas 1992; Kohli 2000; Kymlicka 1995; Smith 1991; Soysal 2002). Tako so nekatere obsedene z govorjenjem o »koncu« ali vsaj krizi identitet(e) v globalni dobi, medtem ko druge ravno nasprotno napovedujejo njihov razcvet. Taki manihejsko obarvani pristopi, ki se jim bomo poskušali izogibati, niso najbolj priporočljivi, če se hočemo dokopati do bolj prepričljive vednosti o vlogi in usodi identitet(e) v današnjem svetu, čeprav to ne pomeni, da kdaj ne vsebujejo tudi zrn resnice. Vsekakor pa se je treba zavedati, da živimo v času raznoterih in kompleksnih tranzicijskih procesov (in sicer tako znotraj posameznih nacionalnih držav kot tudi na globalni ravni), ki imajo svoje posredne in neposredne posledice za identitete, ki jih ni mogoče razumeti kot nekaj okamenjenega.

2. Dinamika in fluidnost kolektivnih identitet v času globalizacije

Verjetno se človeštvo še nikoli prej v svoji dosedanji zgodovini ni soočalo s takšno kompresijo časa in prostora (=globalizacija), ki jo sociologi običajno označujejo s »permanentno mobilnostjo« in ki se skoraj neomejeno poigrava z utečenimi predstavami o družbi, njenimi vrednotami in nenazadnje tudi z njenimi prepoznavnimi oziroma distinktivnimi identitetami (Kennedy, Danks 2001). Raziskovanje in še bolj razumevanje teh procesov je povezano s številnimi problemi med katerimi izstopa predvsem naslednji: s kakšnimi analitičnimi orodji se je mogoče spopasti s procesi, ki po eni strani peljejo k fragmentaciji in dezintegraciji, po drugi pa k novim in višjim oblikam regionalnega in globalnega povezovanja. V tem kontekstu nas bo predvsem zanimala usoda identitet(e) in v prvi vrsti odgovor na vprašanje, ali gre v tej zvezi za njihovo kohabitacijo, sinergijo ali konfliktna razmerja.

Danes družboslovci (vsaj večina med njimi) niso naklonjeni esencialističnim razumevanjem identitete, ki izhajajo oziroma jih določajo takšne nespremenljive lastnosti, kakršni so na primer »skupni izvori«. To seveda ne pomeni, da se družbe ne razlikujejo,

temveč pomeni, da so njihove identitete vseskozi podvržene spremembam navkljub njihovi deklarirani privrženosti nekemu konkretnemu geografskemu prostoru in kulturnemu ter vrednostnemu mini-kozmosu. Še posebej moderne nacionalne države so bile zelo inventivne v tem, ko so se legitimizirale, pa čeprav so se morale pri tem največkrat posluževati takšnih ali drugačnih mitov - na ta način, da so se sklicevale na skupni jezik ali vsaj skupno zgodovinsko dediščino, etnične izvore ali bolj ali manj trajni geografski prostor, ki ga je neka tako (s)konstruirana družbena skupnost že »od pamтивека« zasedala. V 19. stoletju in naprej smo priča hegemoniji ideologije nacionalizma, ki ni puščala nobenega dvoma o tem, da je nacionalna identiteta nekaj temeljnega in naravnega. Lahko bi rekli, da smo v tem zgodovinskem trenutku še vedno ujetniki takega razumevanja, čeprav je po drugi strani tudi res, da so njegove današnje interpretacije »mehkejše«, bolj odprte in dopuščajo tudi njeno pluralno konstitucijo - v pomenu »*multiple identity*« (Smith 1991). Lahko bi rekli, da smo na tem področju priča zgodovinskemu paralelizmu: tako kot so moderne družbe iz prejšnjih avtoritarnih ali celo totalitarnih stanj čedalje bolj evoluirale v demokratična stanja, so tudi nacionalne in sploh različne kolektivne identitete dobivale svoje mehkejše, se pravi demokratične in pluralne poteze.

Razumevanje nacionalne identitete in sploh kakršnekoli identitete kot nečesa statičnega, fiksnega in primordialnega danes številni družboslovci zavračajo kot zdravorazumsko. Identitete so namreč vseskozi »v nastajanju«, fluidne in podvržene vsakodnevni plebiscitu sprejemanja in zavračanja (»*negotiated*«), pogojne in kontingenčne in ne permanentno dane (Kohli 2000). Dinamični značaj identitete se najbolje izraža v tem, da se ta bolj kot po preteklosti ozira v negotovo prihodnost. Njeno pluralno okolje, ki konstantno pritiska na meje nacionalne identitete, zahteva od nje permanentno prilagajanje, kar ima za posledico, da mora pogosto sklepati kompromise, to je odpirati svoje simbolične meje oziroma relativizirati svojo namišljeno različnost pred nič manj namišljenimi zunanji konstrukcijami identitete. Vendar je treba v tej zvezi opozoriti, da se takšne konfrontacije ne odvijajo le na ravni »naše« in »druge« oziroma »tuje« identitete, marveč mora vsaka individualna nacionalna identiteta vseskozi usklajevati in pomirjati svoja notranja nasprotja, kar ni nič drugega kot proces stalnega konstruiranja, dekonstruiranja in reskonstruiranja nacionalnih identitet ali druga beseda za življenje (nacionalne) identitete. Navzven se vsi ti procesi kažejo kot spopadi med tradicionalnim in modernim razumevanjem nacionalne identitete, ki se na koncu koncev ne morejo razrešiti drugače kot, da proizvajajo vsakodnevne kompromise, se pravi nacionalne identitete, ki se permanentno transformirajo, če hočejo preživeti.

3. Anahronizem patronata nacionalne države nad nacionalno identiteto

Procesi transformiranja nacionalne identitete se ne odvijajo po kakšnih naravnih zakonitostih, temveč na njihovo smer in intenziteto vplivajo notranja in zunanja razmerja (političnih) moči. Njihova moč je seveda neenakomerno porazdeljena. Neenakomernost pa je značilna tako za notranja razmerja, kjer razpolagajo sub-(nacionalne) identitete z različno specifično družbeno težo, kot tudi za zunanja razmerja, kjer se lahko kolektivne identitete opirajo na neenakomerno razdeljeno ekonomsko in politično težo (vzemimo za primer samo EU ali ZDA. Zgodovinsko gledano so šele z iznajdbo tiska nacionalne države dobile močno orodje poenotenja (nacionalne) identitete, s katero so se tako v simbolnem kot tudi političnem pogledu nacionalne države razlikovale druga od druge (Rizman 1999). Takšna politična instrumentalizacija identitet je imela svoje pozitivne pa tudi negativne strani. Nacionalne države so odigrale ključno vlogo pri povezovanju lokalnih ali kvečjemu regionalnih identitet, ki bi se sicer tako v ustvarjalnem pogledu kot tudi, kar zadeva njihov vpliv in poznavanje, težko prebile iz teh omejenih socialnih okvirov. V tem smislu so nacionalne države odigrale in še odigravajo važno sredstvo pri nastajanju kolektivne zavesti, ki je posameznike bolj ali manj zavestno pomagala locirati v kompleksnem omrežju družb, v katerih so se znašli že s svojim rojstvom. Takšna identifikacija je ponavadi predstavljala vstopnico za njihov vstop v dane strukture družbe. Vendar so nacionalne države skoraj praviloma končale v številnih vojnah, v katerih so tudi nacionalne identitete oziroma kulture bile vprežene v takšne ali drugačne sovražnosti.

V času pospešene globalizacije in regionalnih integracij postaja stari patronat nacionalnih držav nad nacionalnimi identitetami ne le anahronizem, temveč tudi nekaj, kar duši njihove razvojne potenciale. Globalizacija – Evropska unija je tako ena od njenih pojavnih oblik kakor tudi sredstvo varovanja skupnih in nacionalnih identitet njenih članic – kot novejši sociološki pojav izpričuje v prvi vrsti nastop intenzivnega zavedanja o tem, da vsi skupaj prebivamo in delimo usodo naših življenj na tem planetu (Kohli 2000). V tem smislu smo že internalizirali številne izkušnje, ki jih je prinesla globalizacija, in jih vgradili v naše percepcije in konstrukcije nacionalne identitete. Vdor globalizacije v svet nacionalnih identitet se odvija preko sociološke kompresije časa in prostora, za katero se skrivajo mednarodno trženje kulturnih dobrin, migracije, informacijska revolucija in sploh globalizacija politike, ki postavljajo nacionalne identitete pred nove izzive in izbire. Dosedanja samoumevnost, da je naš svet v glavnem omejen na nacionalno družbo, je močno načeta, z njo pa deli usodo tudi nacionalna in sploh vsakršna kolektivna identiteta in sicer v tem smislu, da postajajo te dislocirane in decentrirane.

Gre seveda za konfliktne trende med globalizacijo in identitetami, ki jih mnoge skupnosti doživljajo kot resno krizo. Tudi v tistih razvitejših družbenih okoljih, kjer vidijo v globalizaciji priložnost za obogatitev njihovih nacionalnih identitet, ne morejo prikriti naraščajočim bojaznim, da pa postaja globalni svet prevelik, da bi ga bilo mogoče asimilirati in kaj šele obvladovati. To sociološko dejstvo botruje številnim poskusom, da bi se svet ponovno skrčil nazaj na obvladljivi in z vidika identitete prepoznavni svet. Za te namene je najbolj uporabna tako imenovana »politika identitete« (Kennedy, Danks 2001), ki pomeni vračanje k primarnim identitetam oziroma iskanju njihovih korenin predvsem pri religiji, etničnosti ali nacionalnosti. Samo po sebi to vračanje ali iskanje ni problematično, razen v primerih, ko se oprime skrajnih, če ne celo kar fundamentalističnih sredstev. V teh primerih se pogosteje srečujemo z zahtevami po »zaščitnih strategijah«, ki naj bi ljudem v času globalne deteritorizacije vseeno vrnile občutek, da je nacionalna identiteta nekaj zaokroženega in kot taka prepoznavna za specifično zgodovinsko in sociološko vzpostavljeno družbeno skupnost. Pri tem se poudarja obrambna vloga nacionalne identitete, ki naj bi preprečila, da bi se ta enostavno utopila v vedno bolj naraščajočih in rušilnih valovih globalizacije. Seveda ni enostavno ugotoviti, kaj je v teh prizadevanjih regresivno ali celo reakcionarno in kaj progresivno. Globalizacija je nedvomno ogrozila obstoječe vzorce pripadnosti ljudi svojim (nacionalnim) družbam in je razumljivo, da je treba računati z odpori, ki bodisi zahtevajo vrnitev k »čisti« tradicionalni identiteti (retradicionalizacijo) bodisi zahtevajo modernizacijo nacionalne identitete, ki se bo znala bolje prilagoditi in razvijati v skladu s tistim, kar od družbe zahtevata njena naraščajoča kompleksnost in nezaustavljivi globalni procesi. Naloga enih in drugih ni nič kaj lahka, če se zavedamo, da tudi skozi daljši čas negovani kultura in tradicija nimata povsem jasnih in nespornih meja.

4. Za pluralno in nehierarhično konstrukcijo evropske identitete

Čeprav evropske identitete ni mogoče natančno popisati in še zdaleč ni preprosta aritmetična vsota vseh nacionalnih identitet, ki obstajajo na evropskem kontinentu, pa ni zaslediti kakšnih dvomov o tem, da je njeno mesto med nacionalnimi identitetami in globalizacijskimi kulturnimi vplivi, ki tako po intenziteti kot količinsko presegajo vse tisto, kar je v tem pogledu prihajalo v Evropo. Seveda pri tem ne smemo pozabiti, da tudi Evropa »izvaža« in da ni le pasivni opazovalec v teh procesih kulturne globalizacije. Zgodovinsko gledano, temelji evropska identiteta na naslednjih štirih temeljih: na judovsko-grško-krščanski tradiciji, na humanizmu, razumu in znanosti. To dejstvo govori na eni strani o pluralni konstrukciji evropske identitete po drugi strani pa tudi o perma-

nentnih dialogih, ki so se odvijali ne le med temi ključnimi segmenti, temveč tudi znotraj njih. Naj spomnimo samo na nekaj najbolj tipičnih dialogov in nasprotovanj, ki so se odvijala na naslednjih ravneh: religija in razum, vera in dvom, mitično in kritično mišljenje, empiricizem in racionalizem, eksistenca in ideja, partikularno in univerzalno, filozofija in znanost, revolucija in reakcija, tradicija in evolucija, posameznik in družba-kolektiviteta, imanenca in transcendenca, itd. Če ta nasprotja personificiramo, dobimo na slednje: Pascala in Montaigna, Hobbesa in Lockeja, Newtona in Descartesa, Rousseauja in Voltaira, v nekem drugem kontekstu seveda tudi razsvetljenstvo in romantiko, Hegla in Kierkegaarda, itd. Ko se evropsko identiteto zoperstavlja nacionalnim, se rado pozablja na omenjena nasprotja in v prvi vrsti dialoško strukturo, ki ni nenazadnje tuja ne eni in ne drugi in kar predstavlja najboljše zagotovilo za njuno nadaljnjo življenjsko moč (Mozaffari 2002). Samo po sebi se razume, da je pogosto politično vsiljevanje »evropocentrizma« delalo hudo silo evropski identiteti s tem, da je bila zabrisana njena avtentično dialoška narava.

Rigidno razumevanje tako evropske kot tudi nacionalne identitete je tako skregano z izvorno evolucijo evropske miselne dediščine. V tem smislu sta obe sekularni, pri čemer sploh ne merimo v prvi vrsti na njeno nasprotovanje religiji, temveč na to, da v Evropi nobena ideja ni mogla ostati »sveta« ali »nedotakljiva«, se pravi, da lahko ušla razpravam, polemikam in nenazadnje tudi zavračanju. Negacija se odvija v formi dvoma, ironije, nasprotovanja ali celo upora. Pri tem ne gre za to, da bi bil, na primer, dvom last samo te ali one šole ali misleca, temveč ga srečamo tudi med seboj nasprotujočimi si miselnimi sistemi: dvom lahko odkrijemo v Montaignejevih meditacijah, v Descartesovi metodi, v Pascalovi veri, v Humeovem empirizmu, itn. Renesansa je problematizirala boga, kozmos, naravo in človeka. Čeprav je na koncu vedno prevladal dvom, pa v Evropi ni manjkalo skušnjav, da bi prevladala absolutna gotovost: za humanizem je to pomenilo, da je človek mera vseh stvari, za zagovornike razuma se je najvišja resnica nahajala v logiki, medtem, ko je znanost utemeljevala brezprizivne dokaze za svoje teorije v eksperimentu. Če lahko iz teh primerov izluščimo neko širše spoznanje o evropski identiteti, ki velja posledično tudi za nacionalne identitete, je ta v načelni problematizacije vsega, kar zadeva človeka in družbo. Na ta način se bo sleherni generacija soočala s problemi, ki jih ne bo mogla nikoli dokončno odpraviti. Jan Patočka (1982), ugledni češki filozofski mislec, je to najbolje ponazoril s trditvijo, da »problemov zgodovine ni mogoče rešiti in da bodo in morajo slej ko prej taki tudi ostati«.

Problemov evropske in nacionalne identitete potemtakem ni mogoče misliti drugače, kot da se nenehoma rešujejo in tudi nenehoma odpirajo sociološki parametri njihovega realnega in potencialnega življenja. Na pluralnost identitet torej ni mogoče gledati skozi prizmo njihove hierarhične podrejenosti, kjer bi, na primer, evropska identiteta podre-

jala vse druge, od lokalnih do regionalnih in nacionalnih. Gola iluzija je, da pripadamo eni sami in nedeljivi identiteti, marveč kot posamezniki pripadamo številnim identitetam (*unitas multiplex*), poleg tega so tudi te kar se le da različno obarvane: bolj ali manj etnične, religiozne in politične. Postavljanje ene nad drugo ali proti njej, se je pogosto pripeljalo do človeških tragedij. Ta čas je težko govoriti o kakšnem konfliktu med, na primer, evropsko in globalno identiteto, ker sta obe bolj v nastajanju, nerazviti in se ne moreta opirati na institucionalno ali državno podlago (Kohli 2000). Seveda pa je povsem drugače, če bi politično in ideološko motivirane razlage poskušale konstruirati globalno ali evropsko identiteto na račun nacionalnih in subnacionalnih, uporabljajoč pri tem instrumente takšne ali drugačne prisile, ki bi obšla običajne demokratične procedure.

5. Preuranjena pričakovanja o »koncu« nacionalne identitete in nacionalnih kultur

Pred časom, tu in tam pa jih je mogoče še vedno slišati, so evforični zagovorniki evropskega povezovanja menili, da se bliža čas, ko bodo nacionalne identitete prepustile svoje mesto skupni, to je evropski identiteti. O preuranjenosti takih trditev - vprašanje pa je na mestu, če se bo sploh kdaj zgodilo - priča dejstvo, ki ga je težko ovreči, da ima nacionalna identiteta še vedno velikansko prednost pred idejo skupne evropske identitete. Evropa je še vedno deficitarna tako v pogledu ideje kot v pogledu procesa (Smith 1991). Pri tem ji, kot vse kaže, učinki globalizacije ravno ne pomagajo kaj dosti, ker se namesto porajanja globalnih identitet krepijo nacionalne identitete. Te se po eni strani čutijo ogrožene in lahko zaradi tega mobilizirajo človeške množice okrog sebe, po drugi strani pa jim globalizacijski učinki služijo kot »surovina« pri redefiniranju in rekonstrukciji obstoječih nacionalnih identitet. V tem trenutku je potemtakem težko pričakovati, da bi lahko vzniknila neka povsem nova kozmopolitska kultura, ki bi bila »postnacionalna« tako po vsebini kot po obliki.

Čeprav so za to morda obstajali »dobri« gospodarski razlogi, predvsem pa močni politični pritiski, bi v tem stoletju težko našli primer, da bi se neka nacionalna kultura prostovoljno asimilirala oziroma pridružila drugi, večji ali močnejši kulturi. Zmagoviti planetarni pohod liberalnodemokratičnih idej in politične prakse ni upravičil bojazni, da bo liberalizem zaradi svojega poudarjanja individualnih svoboščin sovražno razpoložen do takih kolektivnih oblik izražanja svoje pripadnosti družbi, kot je kulturna. Tudi v zvezi z modernizacijo so obstajale podobne bojazni, da bo, če že ne povsem pa vsaj nevarno načeta dotedanja identifikacija ljudi z njihovo nacionalno identiteto. Omenjene bojazni in strahovi niso bili upravičeni. Kjerkoli smo imeli opraviti z modernizacijo in

liberalizacijo, sta šla ta dva procesa z roko v roki s povečevanjem privrženosti ljudi svojim nacionalnim skupnostim oziroma posledično svojim nacionalnim identitetam.

To, da so postale družbe bolj tolerantne in pluralistične ne le v Evropi, temveč tudi drugod v svetu, ni zmanjšalo, temveč je nasprotno celo intenziviralo odnos ljudi do njihovih nacionalnih kultur. Jezik in kultura predstavljata dosti močnejšo družbeno vezi-vo, kot pa se je mogoče o tem prepričati iz običajnih socioloških analiz. Kulturno člans-tvo je nekakšno sidro, na katerega ljudje oprejo svojo samoidentifikacijo in pripadnost. Nacionalna identiteta je na ta način primarni fokus tako identifikacije kot tudi občutka varnosti (udomačenosti), ki ju je mogoče pridobiti po »naravni« potji, to je, ne da bi zato morali v moderni družbi, tako kot je to bolj ali manj običajno na drugih področjih, zado-voljiti številne kriterije, vezane na izkazane dosežke (*»achievement«* in *»accomplish-ment«*). Poleg tega so številni sociologi opozorili še na naslednji pomembni vidik nacio-nalne identitete: da nam ta pomaga transcendirati našo bistveno fizično dokončnost - smrtnost in istočasno krepiti občutek, da sodelujemo pri medgeneracijskem (tako z ge-neracijami, ki so že zdavnaj mrtve, kot tudi s tistimi, ki se še niso rodile) projektu, ki po-vezuje daljno preteklost s sedanostjo in tudi daljno prihodnostjo (Smith 1991). Nacio-nalna identiteta je potemtakem globoko zasidrana v vsem tistem, kar določa človeka kot družbeno bitje, ali z drugimi besedami: globoko in močno zasidrana kulturna vez, če se opremo na filozofa Johna Rawlsa, ki se ji človek le težko odreče.

6. Evropska in nacionalna identiteta delita skupno usodo v procesih globalizacije

Tudi ne kaže podcenjevati regeneracijskega potenciala nacionalnih identitet v Evropi in sploh njihove kulturne vitalnosti, ki imajo za seboj relativno kratko zgodovino. Nji-hova načelna odprtost do globalizacijskih tokov ni znak njihove šibkosti, temveč zmožnosti, da lahko asimilirajo, ne da bi bile pri tem same brez ostanka asimilirane. Evropske nacionalne kulture lahko, na primer, samo pridobijo s tem, ko sprejemajo raz-lične »tujke«, kot so to joga ali zazen, ki spodbujajo k meditiranju in doseganju notranje-ga miru. Asimilacija takih »uvoženih« praks relaksacije lahko pomaga evropskim kultu-ram, da se zavarujejo pred prevlado potrošništva in utilitaristične miselnosti in na ta način spodbudijo v njih nove vire in kulturološke podlage ustvarjalnosti. V tem pogledu delijo evropska in nacionalne identitete skupno usodo: če se hočejo izogniti lastnemu nazadovanju in končnemu zatonu, se morajo posnemajoč prvo renesanso, ki se je odpr-la nasproti vsem horizontom svojega sveta, tokrat soočiti še z drugo renesanso, to je, da se načeloma odprejo nasproti horizontom vsega sveta (globalni izziv). Izziv ni popol-noma nov, če spomnimo, da je že Montaigne spoznal, da ima vsaka civilizacija v svetu

določene vrednote, zasluge in vrline in da Evropa v tem pogledu ne more imeti monopola. Ali pa Montesquieu, ki je na Francijo gledal skozi prizmo perzijske družbe oziroma države. Na ta način je bilo govorjenje krizi evropskega duha ozir. Identitete vedno tudi priložnost za iskanje rešitev, pri čemer so pobude v številnih primerih prihajale od zunaj. V času globalizacije je takih priložnosti bistveno več.

Sociologi, ki se ukvarjajo s problemi kolektivnih identitet, opozarjajo, da je potrebno razlikovati evropsko identiteto od nacionalne identitete in obratno, ker se ti dve razlikujeta tako po obliki kot tudi substanci. Medtem, ko je nacionalna identiteta v največ primerih posledica delovanja nacionalističnih gibanj in nacionalne države, ki so se opirali na esencialistične in primordialistične utemeljitve, prevladuje pri evropski identiteti moment pripadnosti širši nad-državni in trans-teritorialni politični enoti (Soysal 2002). Seveda se v tej zvezi upravičeno zastavlja vprašanje, ali Evropa oziroma njeno združevanje sploh zahteva in predpostavlja skupno (evropsko) identiteto? O tem obstajajo med sociologi deljena mnenja. Medtem ko eni pripisujejo identiteti pomembno motivacijsko vlogo, se zdi drugim, da je njena vloga pri ustvarjanju socialne kohezije minimalna. Politični akterji evropske integracije so praviloma prepričani, da lahko igra evropska identiteta pomembno vlogo v teh procesih in da jo je zato konstruirati in krepiti. Taki naporji niso ostali brez posledic in njihovih učinkov ni težko prepoznati na več ravneh evropskih integracijskih procesov in sicer na politični, ekonomski, kulturni in nenazadnje tudi na individualni ravni, ki zadeva politično opredeljevanje državljanov. Za razliko od evropske identitete, pri kateri prevladuje moment politične pripadnosti, je nacionalna identiteta utemeljena bolj na kulturi. Poskusi, da bi se ta asimetričnost med obema identitetama popravila, niso bil uspešni. Gre za poskus postavitve »Muzeja Evrope«, ki naj bi pokazal na začetke združene Evrope v srednjem veku za časa vladavine Karla Velikega in v zvezi s Svetim rimskim imperijem. Projekt je zaenkrat zaustavljen po tistem, kar je bilo seveda mogoče pričakovati, ko je protestirala grška vlada, češ da se je s tem zaobšlo dejstvo, da je Grčija zibelka evropske demokracije.

Težave v vzpostavljanju evropske identitete niso nič manjše, če pogledamo na empirične raziskave. Raziskave Evrobarometra so pokazale, da se prebivalci Evrope najprej identificirajo z lokalnimi skupnostmi oziroma mesti, potem pa si sledijo država in regija ter šele na koncu »Evropa« (Ifversen 2002; Kohli 2000). Zanimivo je, da je evropska pripadnost v teh raziskavah celo zaostajala za pripadnostjo svetovni identiteti. V vsakem primeru pa je bila evropska identiteta poraženka v primerjavi z nacionalno identiteto. Marsikoga bo presenetilo, da krepitev evropske identitete na drugi strani zmanjšuje pripadnost lokalnim skupnostim in ne nacionalne identitete. Vsi ti podatki kažejo na to, da se polarizacija ne odvija prvenstveno med evropsko in nacionalno identiteto, temveč med kozmopolitsko in lokalno identiteto. Če se prebivalce Evrope

sprašuje po eni identiteti, pri čemer se izključuje vse druge, bomo seveda dobili podatek, da jih ostaja štiri petine še vedno najprej lojalnih nacionalni identiteti. Vendar je tudi treba vedeti, da če vprašanje vključuje več identitet (*multiple identity*), da je potem pripadnost evropski identiteti, karkoli si že prebivalci Evrope predstavljajo pod tem, ena izmed izbir za večino vprašanih. Če k temu dodamo še empirične ugotovitve o obstoju visoke pozitivne koleracije med višino osebnega dohodka in evropsko identiteto, nadalje dejstvo, da se moški pogosteje opredeljujejo za Evropejce kot pa ženske in v tem pogledu ljudje iz mest prav tako pogosteje kot tisti iz ruralnih okolij, se zdi, da je Evropa v resnici projekt družbene elite, kar še posebej velja za manj razvite države.

7. Kohabitacija med evropsko in nacionalno identiteto v kontekstu demokratičnega državljanstva

Omenjene raziskave sicer razkrivajo razkorak med pripadnostjo Evropi oziroma Evropski uniji in nacionalnim državam, vendar to ne pomeni, da gre med njima za konfliktno razmerje. To bi se lahko zgodilo samo v primeru, če bi se poskušalo utrjevati evropsko identiteto na račun nacionalne ali celo z neposrednim zmanjševanjem doseданje vloge nacionalne države proti njihovi volji. Čeprav ni nobena skrivnost, da nacionalne države članice Evropske unije prenašajo na to supranacionalno ustanovo del svoje suverenosti, je to še daleč od tega, da bi se vzporedno s temi procesi odrekale svoji nacionalni identiteti in sploh ukinjale samo sebe. Strategije krepitve evropske identitete potemtakem ne morejo iti in niso šle na rovaš nacionalne identitete, kar lahko velja toliko bolj v primeru, če se bo uveljavljal koncept odprte in pluralne evropske identitete, ki bo opustil obremenjenost številnih kolektivnih identitet v dosednji zgodovini, da morajo biti v prvi vrsti »proti«. Tako kot so se evropske nacionalne države danes že v marsičem znebile tega, da bi druga drugo razumele kot svoje sovražnice, je treba ta moralni imperativ uveljaviti tudi na najvišji (nadnacionalni) evropski ravni v razmerju do zunajevropskih kultur in civilizacij (Arblaster 1995).

Pri evropski in nacionalni identiteti ne gre le za kulturno, temveč predvsem za prvovrstno politično vprašanje, ki se navezuje na problem državljanstva in demokracije (Kymlicka 1995). Oba politična koncepta vključujeta razsežnost identitete, ker pač ne obstaja kak abstraktni državljan, temveč vedno le konkretni državljan, ki se prišteva k neki skupnosti. Isto velja za demokracijo, ki temelji na zaupanju in odgovornosti, ki je mogoča le v nacionalni skupnosti. Če predpostavljamo, da je Evropa post-nacionalni projekt, potem tudi ni prave osnove za bojazni, da bo evropska identiteta v nastajanju enostavno prevzela in s tem odpravila nacionalne identitete. V tem pogledu je na bolj realnih tleh trditev, da bosta obe identiteti koeksistirali na način, ki bo bogatil obe in ne

v smislu igre ničelne vsote (*zero sum game*), kjer bi lahko ena stran pridobivala samo na ta način, da bi druga stran morala nekaj žrtvovati.

To je seveda zelo splošna sociološka opredelitev njenega medsebojnega razmerja, ki pa ne izključuje dejstva, da bodo posamezne nacionalne identitete v različnih izhodiščnih razmerjih z evropsko identiteto in da bo morala vsaka, pač v skladu s svojimi zgodovinskimi izkušnjami in njihovo specifično sociološko konfiguracijo, vzpostavljati sebi primerno modaliteto tega razmerja. Težko je verjeti, da bi lahko evropski projekt (Evropska unija), ki je do sedaj uspešno preprečeval v preteklosti tolikokrat manifestirane hude konflikte med nacionalnimi identitetami, tokrat sam prevzel vlogo netilca podobnih konfliktov (Jansen 1999). Če je potemtakem do sedaj uspel pacificirati omenjene konflikte med nacionalnimi konflikti, ga tokrat čaka nova naloga: odstranjevati tiste vire konfliktov, ki povzročajo, da se okoli problema migracij pojavljajo zahteve po etničnem purizmu in fundamentalizmu nacionalne identitete. Nič ne bo narobe, če se bosta evropska in nacionalna identiteta vsaka na svoj specifični način spopadli s tema dvema ekscesoma, ki tožita po Evropi, ki je pripeljala do dveh svetovnih klanj. Alternativa temu bi lahko bil evronacionalizem, ki bi bil enako šovinističen in etnocentričen kot so ga zgodovinsko prakticirale evropske nacionalne države. Upajmo, da se evropski politični razred v prihodnje ne bo nasedel, tokrat bi to bilo že tretjič v novejši politični zgodovini, tej sireni.

Sprejete odločitve v zvezi z naravo in institucionalno prenovo Evropske unije na Evropski konvenciji o prihodnosti Evrope, nedvomno vplivale na nadaljnjo oblikovanje nacionalne in Evropske identitete, še posebej pa na naravo njenih medsebojnih razmerij. Zaenkrat na omenjeni konvenciji dominirajo politična vprašanja - v preteklosti je to veljalo za ekonomska vprašanja - vendar se je treba zavedati, da predstavlja tudi kultura in z njo kompleks vprašanj, ki so povezane s pluralno identitetno konstrukcijo (od subnacionalnih pa vse do regionalnih, nacionalnih in Evropske identitete) skupne Evrope, enega tistih ključnih stebrov, brez katerega si tega zgodovinskega projekta ne le, da sploh ni mogoče predstavljati, temveč tudi ne bi bil realen. Trenutna sinergija ali vsaj kohabitacija med nacionalno in Evropsko identiteto sta vsekakor dragocena sociološka dosežka, vendar nista zagotovljena enkrat za vselej ali avtomatično, temveč se lahko kontinuirano udejanjata le v kontekstu resnično demokratičnega in multikulturalnega prakticiranja državljanstva na evropski ravni. Sodelovanje na Evropski konvenciji in njene končne rezultate bo potemtakem treba ovrednotiti tudi skozi to prizmo oziroma kriterij, ali Evropa obravnava kulturo in identiteto z enako resnostjo in zavzetostjo kot sicer obravnava sfero ekonomije in politike?

8. Literatura

- Arblaster, Anthony (1995) Unity, Identity, Difference: Some Thoughts on National Identity and Social Unity. *New Community*, 21(2), 195-206.
- Castells, Manuel (1997) *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Guibernau, Montserrat (1996) *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1992) Citizenship and National Identity: Some Reflections On the Future of Europe. *Praxis International*, 12(1), 1-19.
- Ifversen, Jan (2002) Europe and European Culture - A Conceptual Analysis. *European Societies*, 4(1), 1-26.
- Jansen, Thomas (1999) *Reflections on European Identity*. European Commission - Forward Studies Unit. Working paper.
- Kennedy, Paul, Catherine J. Danks, ur. (2001) *Globalization and National Identities - Crisis or Opportunity?* New York: Palgrave.
- Kohli, Martin (2000) The Battlegrounds of European Identity. *European Societies*, 2(2), 113-137.
- Kumar, Krishan (2000) *Europe, the Nation-state and the Questions of Identity in an Era of Multiculturalism*. (rokopis).
- Kymlicka, William (1995) *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Mozaffari, Mehdi, ur. (2000) *Globalization and Civilizations*. London in New York: Routledge.
- Parekh, Bhikhu (1997) National Identity in a Multicultural Society. *IHS Newsletter*, 3, 8-9.
- Patočka, Jan (1982) *Éssais hérétiques sur la philosophie de l'histoire*. Pariz: Verdier.
- Pool, Ross (1994) Nationalism, Ethnicity, and Identity. *Journal of Area Studies*, 4, 30-42.
- Rizman, Rudi (1999) Nacionalna identiteta v času globalizacije. V Šumi, Jadranka (ur.) *Raziskovanje kulturne ustvarjalnosti na Slovenskem - Šumijev zbornik*. Ljubljana: ZIFF, 239-249.
- Soysal, Yasemin Nuhogly (2002) Locating Europe. *European Societies*, 4(3), 265-284.
- Smith, Anthony (1991) *National Identity*. London: Penguin.

Tradicionalne kolektivne identitete v Evropi, oblikovanje skupnih evropskih identitet in reforma Evropske unije

Mitja Žagar*

Prispevek obravnava nekatere tradicionalne kolektivne identitete v Evropi in skupne evropske identitete. Najprej opredeljuje nekatere značilnosti kolektivnih identitet, potem pa na kratko predstavi bistvene značilnosti in naravo tradicionalnih lokalnih, regionalnih, etničnih, narodnih in nacionalnih identitet ter različnih evropskih identitet. Njihovo pomembno komponento predstavlja negativno opredeljevanje, po svoji naravi pa so te identitete opredeljene predvsem kulturno ter so še vedno izključujoče (ekskluzivna) in zaprte. V sklepnem delu avtor pojasnjuje, zakaj so skupne evropske identitete pomembne za procese evropske integracije ter programsko opredeljuje zaželeno naravo in vsebino novih skupnih evropskih identitet, ki bi okrepile demokratično, integrativno, inkluzivno in odprto naravo teh integracij.

The chapter discusses some traditional collective identities in Europe and common European identities. It lists some characteristics of collective identities and presents some basic characteristics and nature of traditional local, regional, ethnic and national identities and diverse European identities. A majority of traditional collective identities are culturally conditioned and still negatively defined, while their nature remains exclusive and closed. In conclusion the author explains the importance of common European identities for integration processes and describes the desired nature and content of new common European identities, which should contribute to a democratic, integrative and open nature of the European integration.

* Izr. prof. dr. Mitja Žagar, direktor Inštituta za narodnostna vprašanja in izredni profesor na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani.

1. Uvod

Delo Konvencije o prihodnosti Evrope oz. Evropske unije¹ je že v fazi, ko je ta začela objavljati osnutke besedila posameznih členov Ustavne pogodbe² in zbirati pripombe nanje. Čeprav razprave v Konvenciji in ob njej ter tudi množica pripomb k posameznim členom osnutka³ predstavljajo različna razmišljanja in trende, nikakor ne moremo točno predvideti, v katero smer se bo dejansko obrnil prihodnji razvoj te evropske integracije in kako bo potekala medvladna konferenca. Vse bolj realno (čeprav še ne tako gotovo, kot nekateri upajo, saj se vedno lahko pojavijo zapleti) pa je upanje, da bo v razpravah in procesih Slovenija od leta 2004 sodelovala kot članica EU. Iz Laekenske deklaracije,⁴ iz dejstva, da Konvencija razpravlja o besedilu osnutka Ustavne pogodbe, v kateri prvi odstavek prvega člena govori o delitvi pristojnosti v Uniji na »federalni podlagi,⁵ pa tudi iz dejstva, da mnogi strokovnjaki zagovarjajo federalno opcijo, še ne moremo sklepati, da je v razpravah in zlasti v političnem odločanju že prevladala federalistična koncepcija nadaljnjega razvoja integracije. Še vedno so namreč poleg federalne opcije prisotne in odprte tudi druge možnosti razvoja, kot sta npr. nadaljnje razvijanje EU kot specifične mednarodne (meddržavne) organizacije oziroma specifične supranacionalne organizacije, ki pa ne bi prerasla v federacijo, čeprav je že prerasla tradicionalne okvire mednarodnih organizacij (Glej npr. Badinter 2002: 9-44; Weiler 2002; itd.).

¹ Več o Konvenciji o prihodnosti EU, katere delo bo očitno trajalo dlje, kot je bilo predvideno sprva (vsekakor pa zagotovo več kot eno leto), glej npr.: <http://european-convention.eu.int/enjeux.asp?lang=EN> (23. februar 2003) in <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-02-27/> (23. februar 2003).

² Glej <http://european-convention.eu.int/ArticlesTraites.asp?lang=EN> (*Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*, 23. februar 2003).

³ Pri tem so relevantne zlasti razprave in pripombe vodilnih politikov posameznih držav članic EU, dokumenti in izjave z dvostranskih in večstranskih srečanj predstavnikov držav članic in kandidatk, dokumenti in izjave vlad in parlamentov teh držav, izjave in mnenja članov Konvencije in njenega predsedstva, pa tudi nekaterih uglednih strokovnjakov. Glej npr.: <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=EN> (23. februar 2003), http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=EN&Content=CONTRIB (23. februar 2003), <http://european-convention.eu.int/docconnex.asp?lang=EN> (23. februar 2003).

⁴ Slovensko besedilo te deklaracije glej: <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2002-02-27/o-konvenciji/laekenska-deklaracija/> (23. februar 2003). Laekenska deklaracija sicer jasno opredeljuje ključne izzive in cilje reforme EU: »Razrešiti mora tudi tri osnovne izzive: kako državljanom, predvsem mladini, približati evropski ustroj in evropske institucije, kako v razširjeni Evropski uniji organizirati politiko in evropski politični prostor ter kako razviti Unijo v stabilen dejavnik in vzor v novem, večpolarnem svetu.« Ne opredeljuje pa poti in načinov, kako te cilje in izzive uresničiti.

Kot je bila to praksa v dosedANJI zgodovini EU, ki je bila vedno tudi odraz sočasNIH političNIH realnosti v državah članicah in v svetu, bo na koncu verjetno dosežen kompromis med različnimi opcijami – nekakšna nova in specifična rešitev. Ne glede na to, katera opcija bo v tem kompromisu prevladovala, pa lahko pričakujemo, da bodo vprašanja, povezana z evropsko identiteto, ostala aktualna, kar lepo ilustrira tudi predhodni prispevek. Za svoj prispevek sem izbral nekaj tem, ki se mi zdijo posebej zanimive in pomembne. Zlasti me zanima, zakaj in kako naj se EU sploh ukvarja z vprašanjem (skupnih) evropskih identitet. Kakšna naj bi bila njihova zaželenA narava in vsebina? Kakšno vlogo lahko imajo te identitete v prihodnjem razvoju evropske integracije? Osrednje pa je vprašanje odnosa med (skupnimi) evropskimi identitetami in med nekaterimi drugimi (tradicionalnimi) kolektivnimi identitetami v Evropi, kot so zlasti nacionalne, regionalne in lokalne identitete. Ta vprašanja so in bodo aktualna tudi z gledišča reforme in razvoja institucij EU v kontekstu pričakovane (vzhodne) razširitve in morebitnih naslednjih krogov širitve (pri tem se razmišlja zlasti o širitvi v jugovzhodni Evropi), odpravljanja ali vsaj zmanjševanja »demokratskega deficita« EU ter približevanja te integracije in njenih institucij ljudem, njenim državljanom. Najprej pa kaže napisati nekaj o kolektivnih identitetah v Evropi.

⁵ Prvi odstavek 1. člena (Article 1: Establishment of the Union) osnutka besedila členov Ustavne pogodbe, ki se glasi »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*«, kaže po mojem mnenju razumeti zgolj tako, da se bodo pristojnosti delile in usklajevale med različnimi ravni – Unijo in državami članicami – na podoben način, kot je urejena delitev pristojnosti v federacijah. To naj bi pomenilo, da bi ustavna pogodba natančno določila pristojnosti Unije oz. tiste pristojnosti, ki jih bodo države članice prenašale ali skupaj uresničevale na ravni Unije. Takšno načelo bi se namreč lahko uveljavilo tako v federaciji, v supranacionalni integraciji ali v meddržavni integraciji, zasnovani na modelu tradicionalnih mednarodnih organizacij. V tem kontekstu kaže razumeti in razlagati tudi osnutek 4. člena (Article 4: Legal personality): »The Union shall have legal personality«, ki z ničemer ne prejudicira bodoče narave Unije. Ta člen zgolj določa, da bo Unija imela svojo lastno (mednarodnopravno) osebnost, ki jo lahko imajo tako državne skupnosti (unitarne ali sestavljene države) kot mednarodne organizacije. Predlagana rešitev je logična in pomeni premik od sedanje – do določene mere nejasne – situacije, v kateri imajo po pogodbi nedvomno formalno pravno osebnost posamezne skupnosti ter se le v določenih primerih in dejansko delno priznava tudi EU, o čemer je v prejšnjih prispevkih že bilo govora.

2. Kolektivne identitete

Ljudje se navadno primerjamo z ljudmi, ki jih srečujemo, in poskušamo ugotoviti podobnosti in razlike med nami – tako na individualni kot na kolektivni ravni. Zato sploh ni presenetljivo, da so vprašanja o naši individualni in kolektivni identiteti med ključnimi vprašanji, ki si jih zastavljamo: Kdo sem? Kdo smo? Kdo so – oni, drugi? Vprašanja se zdijo zelo preprosta in sama po sebi zgovorna, odgovori nanje pa so pogosto zelo zapleteni in kompleksni. Vsak od nas si vsak trenutek na zastavljena vprašanja lahko odgovori na več različnih načinov, poleg tega pa se naši odgovori v času spreminjajo. Zato nas tudi ne preseneča, da v strokovni literaturi ne moremo najti enostavnih in splošno sprejetih definicij identitete.

Naše identitete se začnejo oblikovati in razvijati že zelo zgodaj – že v dokaj ranem obdobju našega odraščanja, ko se začenjamo zavedati sami sebe. Temu obdobju in oblikovanju posameznikove identitete pri svojem delu in proučevanju največ pozornosti namenjajo zlasti psihologi, psihiatri in pedagogi, ki pri tem pogosto izhajajo iz Eriksonovih teorij o identiteti, krizi identitete ter o psihosocialnem in seksualnem razvoju (npr.: Erikson 1995, 1950). Samo oblikovanje in razvijanje identitete slehernega posameznika bi lahko opredelili kot zapleten in kompleksen kontinuiran proces, ki poteka vse življenje in ima tako individualne kot kolektivne dimenzije, kar je pogojeno z dejstvom, da smo ljudje socialna bitja. Zato lahko rečemo, da se posameznikove identitete nenehno (odvisno od situacije, dogajanja in procesov v okolici in v posamezniku samem) spreminjajo, oblikujejo in preoblikujejo, praviloma pa so kompleksne – sestavljene, večplastne in pogosto tudi notranje protislovne. Za družboslovce in za naš prispevek pa je zanimivo predvsem proučevanje oblikovanja, prisvajanja, pridobivanja in transformacije kolektivnih identitet ter njihova vloga v sodobnih pluralnih družbah. Pri tem avtorji ponujajo različne definicije (pomembnih) kolektivnih identitet, med katere uvrščajo tudi lokalne in regionalne identitete, narodne in druge etnične identitete, nacionalne oz. državne identitete. Razlikujejo se tudi njihova mnenja o nastanku, naravi, družbenem pomenu in vlogi teh identitet. Večinoma pa se vsi strinjajo, da gre za zelo zapletene in kompleksne pojave in procese, ki imajo velik družbeni pomen in vpliv. Vsaj ko gre za etnične (pa tudi nacionalne identitete) bi večino uveljavljenih avtorjev, ki se s to tematiko ukvarjajo, pogojno, poenostavljeno in shematično lahko razdelili v dve glavni skupini – primordialiste in instrumentaliste (oz. funkcionaliste); instrumentaliste bi v kontekstu oblikovanja etničnih identitet lahko označili tudi kot konstruktiviste (npr.: Anderson 1998; Calhoun, ur. 1994; Deprez, Vos, ur. 1998; Jenkins, Sofos, ur. 1996; Isajiw 1993; Jenkins 1996; Kellas 1998; Schöpflin 2000; Smith 1986 in 1991; itd.). Za ta prispevek in za naše obravnavanje (skupnih) evropskih in nekaterih tradicionalnih ko-

lektivnih identitet v Evropi nam bo zadoščala naslednja preprosta delovna definicija, ki bi jo po prej omenjeni shematični delitvi lahko uvrstili med funkcionalistične oz. instrumentalistične pristope:

»Vsaka kolektivna identiteta je občutek pripadnosti določeni skupnosti, kolektivni entiteti, ki jo določajo različni objektivni in subjektivni kriteriji. Ko gre za kolektivno identiteto, se morajo o kriterijih in o samem občutku pripadnosti strinjati zlasti pripadniki takšne kolektivne entitete. Po drugi strani pa je lahko pomembno tudi, da te kriterije priznavajo "drugi" (torej tisti, ki tej entiteti ne pripadajo).

Tako kot to velja za sleherno individualno identiteto (posameznika), tudi za vsako kolektivno identiteto velja, da **kot družbeni pojav predstavlja dinamičen (družbeni) proces** in ne stanje. Identitete stalno nastajajo, se pojavljajo, spreminjajo, transformirajo in, končno, tudi prenehajo obstajati. Poleg tega se je potrebno zavedati, da kolektivne identitete posameznika na različne načine vplivajo na njegove individualne identitete, velja pa seveda tudi obratno.« (Žagar 2002: 11-12).

Čeprav lahko opredelimo nekatere objektivne pokazatelje kolektivnih identitet in se nam te pogosto zdijo »objektivna dejstva,« pa tudi za kolektivne identitete velja, da so »predvsem (subjektivni) občutek in prepričanje posameznika, da pripada določeni kolektivni entiteti, ki jo opredeljujejo določene skupne značilnosti.« Pogosto pa posameznik dejansko postane član neke kolektivne entitete »šele takrat, ko postane jasno, da ga kot člana svoje skupnosti – kot enega od »svojih« – sprejemajo tudi drugi pripadniki te entitete.« V teh primerih »priznavanje specifične posameznikove kolektivne identitete s strani drugih pripadnikov določene kolektivne entitete postane konstitutiven element te njegove kolektivne identitete,« kar daje tej posameznikovi kolektivni identiteti specifično družbeno dimenzijo. Včasih pa je za priznavanje te kolektivne identitete pomembno tudi, »da posameznika kot pripadnika določene kolektivne entitete sprejemajo tudi »drugi« – skratka tisti, ki niso pripadniki te specifične skupnosti.« (Žagar 2002: 12).

Večinoma se pripadniki kolektivnih entitet (specifičnih skupnosti) začnejo zavedati svojih kolektivnih identitet, ko pridejo v stik z drugimi entitetami, katerih pripadniki se po nekaterih svojih specifičnih – objektivno in subjektivno opredeljenih – lastnostih razlikujejo od njih. Ko poskušajo ugotoviti in razumeti situacijo, iščejo in poudarjajo razlike med svojo skupnostjo in drugimi skupnostmi. Vzporedno s tem procesom se praviloma oblikujejo tudi predstave o mejah (teritorialnih in drugačnih razmejitvah) med različnimi skupnostmi v določenem okolju.⁶ »Kadar so razlike med skupnostmi v posameznem okolju (objektivno) majhne ali celo neznatne, lahko te razlike in meje po-

⁶ Kot prelomnico pri obravnavanju teh vprašanj (meje, mejnosti) štejemo študijo, ki jo je uredil Frederick Barth (1969) in zlasti urednikov uvod k tej knjigi.

stanejo še bolj pomembne pri oblikovanju, definiranju in razvijanju kolektivnih identitet. Razlike in zlasti meje med posameznimi skupnostmi – tako prostorske (teritorialne) kot simbolične (družbene) – so največkrat ključne osi oblikovanja sodobnih kolektivnih identitet, ki so pretežno negativno definirane. Pozitivne definicije kolektivnih identitet so sicer zelo zaželeni in se včasih razvijejo, za definiranje konkretnih skupnosti pa niso nujno potrebne.« (Žagar 2002: 14). Tudi v – sicer dokaj redkih – primerih, ko so posamezne kolektivne identitete pretežno pozitivno opredeljene, pa pogosto lahko ugotovimo, da so te še vedno po svoji naravi pretežno izključujoče (ekskluzivne), kar se kaže zlasti v odnosu do drugih specifičnih kolektivnih entitet in v omejenih možnostih, da »nečlan« takšne specifične skupnosti dejansko pridobi njeno članstvo in s tem enakopraven položaj. Le upamo lahko, da se bodo postopoma pogosteje oblikovale tudi specifične kolektivne identitete, ki bodo pozitivno opredeljene in po svoji naravi vključujoče (inkluzivne).

H kompleksnosti problematike identitet prispeva tudi dejstvo, da v slehernem trenutku obstaja vrsta različnih individualnih in kolektivnih identitet, s katerimi se lahko posameznik sočasno identificira in ki ga opredeljujejo v različnih vlogah in situacijah. Ta ugotovitev velja tako za naše individualne kot tudi kolektivne identitete. Hkrati smo namreč opredeljeni z našimi družinskimi, spolnimi, generacijskimi, poklicnimi, socialnimi, kulturnimi, verskimi, etničnimi in mnogovrstnimi drugimi kolektivnimi identitetami. »Ne gre le za to, da sočasno posedujemo vrsto individualnih in kolektivnih identitet, ampak poleg tega tudi pridobivamo nove identitete, spreminjamo in menjamo obstoječe identitete, včasih pa se določenim identitetam tudi odrečemo in jih zavržemo.« (Žagar 2002: 12). Pri našem identificiranju pogosto sprejemamo in uporabljamo sočasno tudi identitete, ki jih ponavadi ne povezujejo in mogoče veljajo za nekompatibilne ali celo konfliktne. Upoštevati namreč moramo, da identitete in njihove kombinacije, pa tudi odnos med posameznimi identitetami dojemamo individualno ter so zato naše percepcije lahko drugačne od tistih, ki so uveljavljene v našem okolju. Pregled zgodovinskega razvoja nam pokaže tudi to, da se neprestano spreminjata pojmovanje in odnos družbenega okolja do posameznih individualnih in kolektivnih identitet, pa tudi ocenjevanje odnosa med njimi.

3. (Skupne) evropske identitete in nekatere druge tradicionalne kolektivne identitete v Evropi ter odnos med njimi

Negativno opredeljevanje in izključujočnost (ekskluzivnost) sta tudi pogosti značilnosti tradicionalnih kolektivnih identitet v Evropi. Ta ugotovitev velja tako za ožje kot za širše kolektivne identitete. Med ožje, pretežno teritorialno opredeljene, tradicional-

ne kolektivne identitete v tem primeru štejem lokalne in regionalne identitete. Med širše tradicionalne kolektivne identitete pa v tem kontekstu uvrščam različne etnične identitete (za Evropo so pomembne zlasti narodne identitete), nacionalne oz. državne identitete in skupne evropske identitete. Čeprav imajo ljudje pogosto občutek, da so v te svoje identitete, ki veljajo za trajne in tradicionalne, nekako vrojeni in so objektivno pogojene ter jih kot takšne intimno sprejemajo za svoje, je izjemno zanimivo ugotavljati njihov nastanek in konstruiranje, še zlasti pa njihovo vlogo pri družbenem in političnem mobiliziranju ljudi v posameznih okoljih ter v življenju v teh okoljih. Prav občutek vrojenosti, trajnosti in trdovratnosti teh identitet so pomembni argumenti, ki jih poudarjajo primordialisti (npr. Smith 1991), medtem ko instrumentaliste (konstruktiviste), zanimajo zlasti konstrukcija kolektivnih identitet ter njihove družbene funkcije in vpliv (npr.: Anderson 1998).

Čeprav se zdi, da so v zadnjem stoletju razvoj in družbene spremembe, predvsem pa razvoj komunikacij, urbanizacija in večja mobilnost ljudi zmanjšali pomen lokalnih (krajevnih, območnih) identitet, ki so bile v Evropi praviloma močne in tradicionalno prisotne, pa te še vedno sodijo med močnejše in trdnejše kolektivne identitete. Omenjene spremembe vplivajo tudi na transformacijo lokalnih identitet, ki je pogojena s spremembami v vsakdanjem življenju in zlasti z vlogo kraja prebivanja v življenju ljudi. Tradicionalno so se ljudje v te svoje identitete vrodili, življenje v določenem okolju pa jih je še utrjevalo. Povezane so bile s skupnim življenjem – s skupnostjo, ki se je v takem okolju oblikovala; dodatno pa so te identitete utrjevali stiki in trenja z drugimi lokalnimi skupnostmi.⁷ V primerih, ko so bile posamezne lokalne skupnosti trdneje notranje povezane, so se v večji meri oblikovale tudi pozitivne vsebine in narava lokalnih identitet; v oblikovanju in razvoju teh identitet pa so pomembno vlogo igrali različni pomembni lokalni dejavniki in posamezniki. Tradicionalno so bile te identitete zlasti v manjših krajih pogosto zaprte in izključujoče, »prišlekov« pa niso zlahka sprejemali. Proces urbanizacije in industrializacije, oblikovanje nacionalnih držav in nacionalnih identitet, v zadnjem času pa zlasti globalizacija so lokalne identitete nekoliko spremenili in nekoliko zmanjšali njihov vpliv; ob tem pa niso odpravili ali bistveno zmanjšali ekskluzivnosti lokalnih identitet. To je še posebej izrazito takrat, ko imajo ali dobijo te identitete tudi svojo etnično dimenzijo.

⁷ Tako notranje povezane skupnosti z visoko stopnjo pripadnosti in solidarnosti, pa tudi notranje (tako formalne kot neformalne) kontrole, sodelovanje med različnimi kraji in zlasti še različni spori (npr. med fanti iz sosednjih vasi, ki so hodili vasovat k vaškim dekletom) niso le specifična slovenska folklor, ampak jih poznajo v takšni ali drugačni obliki povsod po Evropi.

Podobne ugotovitve veljajo tudi za tradicionalne regionalne identitete, ki so se oblikovale na zgodovinsko zaokroženih in povezanih območjih. Za razliko od lokalnih identitet, ki so po svoji naravi bolj komunalne, so regionalne identitete že v večji meri asociacijske, vezane na nekoliko širši gospodarski in kulturni prostor, ter zato bolj izrazito socialno, pa tudi politično konstruirane. Z uveljavljanjem drugih širših kolektivnih identitet so regionalne identitete v mnogih okoljih še v večji meri izgubile svojo intenzivnost in pomen, kot to velja za lokalne identitete. Nekatere tradicionalne regionalne (pokrajinske) identitete so skoraj izginile. Z uspehi evropske konference in kasneje organizacije za varnost in sodelovanje, zlasti pa v kontekstu evropskih integracijskih procesov z uveljavljanjem regionalne politike in politike regionalnega razvoja pa se je ta trend nekoliko spremenil. Tako se je ponovno okrepila vloga nekaterih tradicionalnih in zlasti obmejnih regij v posameznih državah, oblikovati in krepiti pa so se začele tudi nekatere čezmejne regije. Ti procesi so seveda vplivali tudi na regionalne identitete, na njihov razvoj in preobražanje, na oblikovanje novih regionalnih identitet, pa tudi na njihov odnos do lokalnih in širših kolektivnih identitet. Regionalne identitete in njihov pomen se v zadnjem času spet krepijo. To velja še zlasti v tistih primerih, ko se regionalne identitete pokrivajo s specifičnimi etničnimi identitetami (npr. Baskija, Katalonija, Korzika, itd.); takrat lahko predstavljajo alternativo ali vsaj specifično konkurenco obstoječim (homogeno pojmovanim in zasnovanim) nacionalnim identitetam. V teh primerih je krepitev regionalnih identitet lahko povezana tudi z nacionalizmom pri teh specifičnih etničnih skupnostih.⁸

Od širših kolektivnih identitet bomo v tem prispevku obravnavali predvsem nacionalne in evropske identitete ter odnos med njimi, vendar pa moramo vsaj omeniti tudi nekatere druge tradicionalne identitete, ki so praviloma igrale in še vedno igrajo pomembno vlogo zlasti pri opredeljevanju in oblikovanju modernih nacionalnih identitet. Konkretno gre za različne etnične identitete in med njimi zlasti za narodne identitete,⁹ pa tudi za jezikovne in/ali verske identitete. Moderne etnične in nacionalne identitete so se v Evropi razvijale v obdobju kapitalizma in so se oblikovale predvsem v zadnjih dveh stoletjih, čeprav so njihove korenine precej starejše. Na oblikovanje modernih etničnih identitet so pomembno vplivali tudi procesi urbanizacije in industrializacije. Ključno vlogo pri oblikovanju teh identitet pa so odigrali zgodovinski miti, predvsem

⁸ Več o tem in vlogi manjšinskega nacionalizma glej npr.: Keating, McGarry, ur. 2001; Kymlicka in Straehle 1999; itd. O specifičnem primeru Katalonije glej npr.: Guibernau 1997.

⁹ Poleg narodnih identitet kaže omeniti zlasti še identitete tradicionalnih narodnih manjšin, pa tudi drugih manjšinskih skupnosti – vključno z migrantskimi manjšinami, ki vse prispevajo k etnični in kulturni pluralnosti v Evropi.

miti o skupnem izvoru, kulturi in zgodovini, ter različni kulturni in politični dejavniki (npr.: Gellner 1983; Hobsbawm 1990; Smith 1991 in 1999; itd.). Ta razvoj je potekal tudi vzporedno z razvojem modernih evropskih nacionalnih držav, ki so se oblikovale kot države titularnih narodov in s tem dobile svojo etnično dimenzijo. Prav zaradi te sočasnosti in medsebojne prepletenosti razvoja modernih nacionalnih držav v Evropi in modernih evropskih narodov¹⁰ je v posameznih okoljih (državah) oba procesa včasih težko ločiti. Z gledišča (med)etničnih odnosov in etničnih identitet je problematično zlasti dejstvo, da je bil omenjeni model nacionalnih držav zgrajen na mitu »etnične homogenosti« teh držav, ki so bile opredeljene kot države svojih »titularnih narodov«; z ustanovitvijo lastne nacionalne države se je (etnični) narod preobrazil tudi v političnega in je postal nacija. Mit o etnični in kulturni homogenosti, na kateri so bili zasnovani (nacionalni) politični koncepti in nacionalne države seveda ni upošteval realne situacije v Evropi, za katero so bile tradicionalno značilne jezikovna, kulturna, etnična in verska raznolikost. Lahko bi rekli, da je mit, v katerega smo začeli verjeti, prevladal nad realnostjo in je spremenil naše dožemanje te realnosti. Uveljavljanje takšnega modela – etnično homogene – (eno)nacionalne države je pomembno vplivalo ne le na oblikovanje etničnih in nacionalnih identitet v Evropi, ampak je pogojevalo tudi medetnične odnose in zlasti položaj manjšin v posameznih okoljih.¹¹ Kar zadeva tradicionalne kolektivne identitete v Evropi, bi poenostavljeno lahko rekli, da etnične (narodne) identitete v večji meri temeljijo na kulturnih in drugih etničnih opredelitvah, medtem ko so nacionalne identitete po svoji naravi predvsem politične, čeprav so hkrati tudi etnično opredeljene. Če izhajamo iz prej omenjenega koncepta evropskih (eno)nacionalnih držav z njihovo poudarjeno etnično dimenzijo in identiteto, potem bi lahko tradicionalne nacionalne identitete v veliki meri izenačili z državnimi identitetami.

V procesu sočasnega oblikovanja modernih evropskih narodov in nacionalnih držav, sta se uveljavila dva temeljna modela, ki sta sicer specifična, a sta vendarle aktualna tudi v kontekstu konstrukcije novih (skupnih) evropskih identitet. Prvi model bi lahko oz-

¹⁰ Moderni evropski narod lahko označimo kot specifičen tip etnične skupnosti in relativno nov zgodovinski pojav, ki se je oblikoval v Evropi v kapitalistični epohi in je pogojen s kapitalističnim načinom produkcije. (Hobsbawm 1990: 9) Prav ta je omogočil gospodarsko povezanost in s tem oblikovanje specifičnega gospodarskega prostora; razvoj tiska, opismenjevanje in sredstva javnega obveščanja pa so bili ključni dejavniki oblikovanja kulturne skupnosti in notranje solidarnosti sodobnih narodov. Za potrebe tega prispevka nam bo sicer zadoščala opredelitev naroda v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (1975: 982), ki pavi, da je narod »skupnost ljudi, navadno na določenem ozemlju, ki so zgodovinsko, jezikovno, kulturno, gospodarsko povezani in imajo skupno zavest.«

¹¹ Podrobneje o tem glej: Žagar 1994/1995: 144-158.

načili kot model »država-nacija,« kot njegov tipični primer pa bi lahko navedli Francijo in še nekatere druge evropske države. V tem modelu so etnično, jezikovno in kulturno pluralne države, ki so iskale načine, kako povečati svojo notranjo trdnost in identifikacijo državljanov z državo, s svojimi institucijami in zlasti s šolskim sistemom začele oblikovati svojo nacijo, ki so jo definirali tako politični (državljanstvo) kot tudi etnični označevalci. Uvajati so začeli uradni nacionalni jezik, razvijati so začeli nacionalno kulturo in mite, ustvarili so uradno nacionalno zgodovino. V ta proces je država intenzivno vključila kulturniške, verske in politične elite ter stimulirala njihovo delovanje. Ob prizadevanjih vseh omenjenih dejavnikov so se v nekaj generacijah izoblikovale moderne nacije s svojo trdno nacionalno in patriotsko identiteto. Drugi je model »narod-država-nacija,« ki naj bi bil značilen zlasti za Italijo in Nemčijo, pa tudi za mnoge druge države, ki so nastale na ruševinah večnacionalnih evropskih imperijev. Pri tem modelu osrednjo vlogo pri oblikovanju modernega naroda sprva igrajo narodne kulturne, politične in verske elite, ki kot svoj prvi cilj opredelijo oblikovanje modernega in notranje homogenega naroda, ki si bo potem, ko bo izoblikovan, ustvaril (ali priboril) svojo lastno nacionalno državo, kot ključni instrument za uresničevanje njegovih temeljnih nacionalnih interesov, ter se tako preoblikoval v nacijo.

Pri obeh modelih je značilno, da se sicer pri oblikovanju narodne in nacionalne identitete poudarjajo pozitivne, zlasti kulturne in politične opredelitve posameznega naroda, vendar pa se hkrati vsi ti narodi in nacije konstituirajo tudi (in včasih celo predvsem) na poudarjanju razlik z drugimi narodi in nacijami. Zato lahko rečemo, da so tudi njihove negativne opredelitve zelo pomembne. Za vse tradicionalne narodne in nacionalne identitete v Evropi pa je značilno, da so pretežno izključujoče (ekskluzivne) in pogosto tudi agresivne. Vzrok za to lahko iščemo v vlogi, ki jo je zlasti v 19. in 20. stoletju odigral nacionalizem – kot ideologija, politika in gibanje – v procesu oblikovanja modernih evropskih narodov, nacij in njihovih identitet. Zato prav narodne in nacionalne identitete sodijo med najmočnejše kolektivne identitete, ki lahko izrinejo in zatrejo ostale kolektivne identitete, ljudje – prepričani o svoji vrojenosti v te etnične skupnosti – pa so pripravljene za svoj narod in nacionalne interese žrtvovati tudi svoja življenja. Še več: uresničevanje in obramba nacionalnih interesov sta pogosto razglašena za najpomembnejšo politično dolžnost posameznika – državljana. (Hobsbawm 1990: 9) Etnična identiteta je zato tudi izjemno pomembno orodje za politično in družbeno mobilizacijo ljudi, kar politika in zlasti nacionalistični politiki pogosto izkoriščajo. Ko primerjamo izključujočo naravo narodnih in nacionalnih identitet, se sicer zdi, da so nacionalne identitete manj izključujoče, saj omogočajo vključevanje – praviloma povezano s pridobitvijo državljanstva neke države. Vendar pa v teh primerih pričakujejo ali celo terjajo, da se tisti, ki so sprejeti v državljanstvo, odrečejo ne le svojemu prejšnjemu državljanstvu, am-

pak tudi svojim etničnim identitetam, ki se po uveljavljenih predstavah ne prekrivajo s specifično nacionalno identiteto. Celo, ko gre za pripadnike tradicionalnih tipičnih narodnih manjšin, ki jih posamezne države priznavajo in/ali sprejemajo ter jim zagotavljajo določeno manjšinsko zaščito (Petrič 1977: 89-104), na njihove specifične etnične identitete pogosto gledajo kot na problem, ki ogroža etnično homogenost in trdnost nacije. Takšen negativen odnos pa je še bolj izrazit, ko gre za imigrante.¹²

Če skoraj nihče ne dvomi o obstoju lokalnih, regionalnih, narodnih in nacionalnih identitet v Evropi, pa se po drugi strani pogosto postavlja vprašanje, če obstaja evropska identiteta. Prav kmalu se izkaže, da bi zaman iskali eno samo močno in splošno sprejeto skupno evropsko identiteto, ki bi jo delili vsi prebivalci te celine. Ugotovimo, da obstaja vrsta evropskih identitet, ki sicer imajo določene skupne značilnosti in lastnosti, se pa med sabo tudi razlikujejo. Šele, ko bi ugotovili vse obstoječe evropske identitete in poiskali njihov najmanjši skupni imenovalac, bi lahko govorili o resnični »vsebini skupne evropske identitete.« Zato se mi zdi, ko govorimo o skupni evropski identiteti, bolj primerno govoriti o pluralizmu različnih evropskih identitet – o mnogih različnih evropskih identitetah, katerih obstoj je pogojen z vrsto dejavnikov. O množtvu evropskih identitet lahko govorimo tudi v okviru evropskih integracijskih procesov. Opredelimo lahko nekatere elemente skupne evropske identitete v EU, s proučevanjem lahko ugotovimo, kako jo ljudje dojemajo in kaj štejejo za njene vsebine, vendar pa na drugi strani obstaja precej skeptikov, ki o njenem obstoju dvomijo (Green 2000: 294-311).

O obstoju evropskih identitet in njihovih skupnih imenovalcev sem se sam prepričal, ko sem v devetdesetih letih dvajsetega stoletja živel in delal v ZDA. Moje izkušnje izhajajo predvsem iz specifičnega okolja ameriških univerz, vendar pa jih potrjujejo tudi izkušnje iz okolij, v katerih sem stanoval. V vseh teh okoljih se je izkazalo, da smo si bili Evropejci iz različnih koncev celine – ne glede na naše osebne razlike, različne poklice in jezike, svoj družbeni status, kulturne, politične in druge izkušnje – v nekaterih značilnostih podobni in »drugačni« od naših ameriških kolegov. Zato smo se kmalu povezali v svoje »evropske kroge« (v katere so se vključevali tudi nekateri naši ameriški judovski kolegi, ki so z nami delili nekatere skupne izkušnje), v katerih smo za komunikacijo uporabljali ameriško angleščino. Zagotovo pa smo takrat vsi začutili svoje evropske identitete in se zavedli dejstva, da imajo te naše specifične identitete tudi skupni imenovalac, ki nas je družil. Če torej ljudje iz različnih evropskih držav in različnih delov kontinenta zatrjujejo, da se počutijo Evropejci ter zaznavajo in z drugimi delijo svojo evropsko identiteto, potem se lahko strinjamo s trditvijo, da Evropejci dejansko obstajamo.

¹² Več o tem glej npr.: Žagar 1995: 333-340.

Obstaja torej občutek evropskosti, ki se izraža v tem, da se identificiramo kot Evropejci. Težko pa je ugotoviti, kdaj sta se ta občutek in identifikacija pojavita ter kako močna sta v različnih časovnih obdobjih. Tudi za (skupne) evropske identitete bi lahko rekli, da so pretežno kulturno opredeljene, so pa v primerjavi s prej omenjenimi kolektivnimi identitetami šibke, ohlapne in nekoherentne. Njihove izvore je težko ali celo nemogoče točno ugotoviti, iščejo pa jih že v antiki, zlasti v obdobju rimskega imperija, ali v času imperija Karla Velikega. Vsekakor so – kljub svoji šibkosti in ohlapnosti ali mogoče prav zaradi njiju – očitno trdožive in vztrajajo že dolgo časa. Včasih so (bile) specifične evropske identitete povezane z različnimi političnimi in strateškimi koncepti: s kolonializmom in z njim povezanim evropocentrizmom v času odkrivanja »novega sveta« in njegovo kolonizacijo; s specifično evropsko mednarodno skupnostjo oblikovano z Westfalskimi (mirovnimi) sporazumi (1648); z Napoleonovimi načrti, da združi Evropo; itd. Hkrati je bila Evropa tudi tradicionalno razdeljena na različne imperije in interesne cone, različne (sub)regionalne celote z bolj ali manj izrazitimi specifičnimi evropskimi identitetami. Pojav modernih evropskih narodov ter zlasti »pomlad narodov« v 19. stoletju in nadaljnji razvoj v 20. stoletju so prinesli delitev Evrope na nacionalne države; za to obdobje je bilo značilno, da so nacionalistična gibanja in ideologije, ki so poudarjale načelo samoopredelitve narodov, pogosto zavračale evropske identitete in ideologije, če te niso ravno služile njihovi ekspanziji in hegemonističnim konceptom.

Tragične izkušnje obeh svetovnih vojn so pripomogle k oblikovanju novih evropskih idej, med katerimi je bila tudi ideja o demokratični integraciji evropskega kontinenta – iz katere se je rodila EU. Ta ideja, ki je omogočila tudi oblikovanje novih evropskih identitet, je bila alternativa nekdanjim hegemonističnim in nasilnim konceptom združevanja Evrope, kakršne smo poznali v preteklosti (v najbolj ekstremni obliki te hegemonistične koncepte poosebljata zlasti Napoleon in Hitler). Čeprav je bila tudi ideja evropske integracije sprva omejena na evropski zahod in po svoji naravi dokaj ekskluzivna, pa se je v času spremenila in postaja bolj inkluzivna. Izraz tega je tudi širitev EU na vzhod. Znotraj EU pa ta priznava in poudarja obstoj različnosti ter razvija multikulturalizem in interkulturalizem kot skupno konceptualno podlago za sožitje v Evropi in tudi za nove evropske identitete. Še vedno pa ostaja pretežno ekskluzivna do tistih, ki ostajajo zunaj meja te integracije in v tem kontekstu bi jo še vedno lahko upravičeno označili kot »trdnjavo Evropo.« Ekskluzivnost je sploh značilnost večine evropskih identitet, nekatere pa so še vedno celo ksenofobične; odprte in inkluzivne identitete se šele postopoma oblikujejo in se le počasi uveljavljajo.

Tisto, na kar kaže posebej opozoriti, pa je dejstvo, da obstoječe in bodoče evropske identitete pogojujejo in jih bodo pogojevale tako pozitivne kot tudi negativne izkušnje iz evropske zgodovine. Zato upam, da si bodo vsi relevantni dejavniki, ki lahko vplivajo

na oblikovanje in preoblikovanje skupnih evropskih identitet prizadevali, da bi v njih prevladale pozitivne izkušnje in vsebine. Zlasti pri uveljavljanju odprtih in inkluzivnih evropskih identitet bo zagotovo pomembno vlogo morala odigrati tudi civilna družba.

Našo trditev, da obstaja množstvo evropskih identitet, lahko potrdimo tudi s pregledom strokovne literature, v kateri najdemo vrsto različnih opredelitev Evrope ter evropskih identitet in njihovih virov. Razprave o teh vprašanih potekajo že stoletja. V njih zasledimo številne različne diskurze o (geografskih, zgodovinskih, političnih, kulturnih, socioloških, ekonomskih, itd.) definicijah Evrope, pa tudi različne pristope pri opredeljevanju evropskih identitet; še bolj pogoste in večje so razlike pri interpretaciji posameznih zgodovinskih dogajanj in dejstev (npr.: Heffernan 1998; Goldberg, ur. 1994; Jenkins, Sofos, ur. 1996; Modood, Werbner, ur. 1997; Schöpflin 2000; itd.). Vseeno v teh opredelitvah evropskih identitet najdemo številne skupne značilnosti in izhodišča, ki bi jih lahko šteli za najmanjši skupni imenovalec, o katerem smo že govorili.

Podrobnejše proučevanje evropskih identitet pri ljudeh in v strokovni literaturi nam razkrije, da je vsaj do določene mere sleherna od teh kolektivnih evropskih identitet notranje raznolika in pluralna; sleherno evropsko identiteto hkrati lahko opredelimo kot proces, saj se v času in v spremenjenih okoliščinah nenehno spreminja. Pomembne dejavnike in okoliščine v tem procesu predstavljajo tudi različne druge kolektivne identitete, ki obstajajo in se porajajo v Evropi in do katerih morajo evropske identitete oblikovati svoj odnos. Pri tem lahko predpostavimo, da bodo v Evropi lokalne, regionalne, etnične in nacionalne identitete kot specifične oblike tradicionalnih kolektivnih identitet obstajale še dolgo časa, zato se bodo morale tudi evropske identitete (pre)oblikovati ob upoštevanju njihovega (so)obstoja in v sožitju z njimi. Še več, poleg tradicionalnih kolektivnih identitet bodo morale upoštevati in se prilagajati tudi novim identitetam, ki nastajajo ali bodo še nastale. To pa po mojem mnenju terja, da evropske identitete postanejo po svoji naravi odprte, inkluzivne in pluralne. Tako se bodo spreminjajočim okoliščinam lahko prilagajale tudi na ta način, da bodo vključevale tudi številne in različne lokalne, regionalne, etnične, kulturne, verske, nacionalne identitete in druge pomembnejše kolektivne identitete, ki obstajajo ali bodo obstajale v Evropi, pa tudi supranacionalne in globalne identitete.

Čeprav običajno skupne evropske identitete opazujemo in proučujemo kot specifične kolektivne identitete, pa nikakor ne bi smeli zanemariti njihove individualne dimenzije: tistih posameznikov, ki se opredeljujejo – pretežno ali tudi – kot Evropejci. Vsaj v tem trenutku je individualna dimenzija evropskih identitet prisotna celo bolj izrazito kot kolektivna. To lahko povežemo z dejstvom, da nova skupna Evropa še ni izoblikovana kot specifična, trdna in formalno uokvirjena – socialna, ekonomska, politična, kulturna, itd. – skupnost; Evropo kot takšno šele gradimo. Z uspešnim razvojem

evropskih integracijskih procesov se bo verjetno povečevalo tudi število tistih, ki se opredeljujejo za Evropejce, posledično pa se bodo krepile tudi njihove (skupne) evropske identitete.

V kontekstu razprav o tradicionalnih kolektivnih identitetah v Evropi, kot so lokalne, regionalne, etnične in nacionalne identitete, ter o evropskih identitetah kaže opozoriti še na eno pomembno vprašanje. »Kultura« oz. »kulture« predstavljajo pomembno dimenzijo vseh navedenih identitet. Pri tem se vedno znova pojavi problem definiranja, saj kulturo, »natančneje skupno kulturo, ki jo delijo člani specifične skupnosti, lahko razumemo in opredelimo na različne načine. Najpogosteje kot tipične elemente skupne kulture navajamo skupen jezik, občutek povezanosti in skupnosti, mite o skupnem izvoru in zgodovini, pogosto pa tudi skupno vero oz. pripadnost verski skupnosti, itd. Ti koncepti pogosto mistificirajo koncept kulture« (Žagar 2002: 14). Temu bi se lahko izognili tako, da bi uporabili pristop Davida H. Fischerja (1989), ki posamezne skupnosti opredeljuje tako, da opiše njihove specifičnosti, podobnosti in razlike v govoru, pri gradnji bivališč in naselij, v družini in odnosih v njej, v generacijskih odnosih in odnosih med spoloma, v prehranjevanju, v religiji in verovanju (*magic ways*), itd. To nam omogoča zelo specifične in poglobljene opredelitve posameznih skupnosti, ki upoštevajo objektivne in tudi subjektivne kriterije (zlasti percepcije), hkrati pa uporaba tega pristopa omogoča pozitivne opredelitve teh skupnosti.

Pri opredeljevanju odnosa med različnimi kolektivnimi identitetami si lahko pomagamo s konceptom »vraščenenih identitet« (*nested identities*), ki predpostavlja, da so v širše in višje identitete vključene in vraščene ožje in nižje identitete. Skladno s tem hierarhično zasnovanim modelom nacionalne identitete vključujejo tudi regionalne identitete, regionalne identitete pa spet vključujejo lokalne identitete (Medrano, Gutiérrez 2001: 757). Logično bi torej lahko sklepali, da bodo skupne evropske identitete vključevale in povezale tako nacionalne kot tudi regionalne in lokalne identitete. Vendar pa hierarhija, ki jo predvideva model, ne ustreza vedno realnosti. Ožje identitete, ki bi po tem modelu morale biti hierarhično nižje identitete, so namreč za ljudi pogosto bolj relevantne in pomembnejše od širših identitet, ki naj bi bile hierarhično višje. To se v sedanjem trenutku najlepše kaže, ko ugotavljamo odnos ljudi do nacionalnih in evropskih identitet. Je pa tudi ta odnos različen v različnih okoljih in se v času spreminja. V vseh okoljih pa lahko ugotovimo, da so – individualne in kolektivne – identitete posameznikov izrazito in vse bolj kompleksne, mnogotere in večplastne. Pri proučevanju in opredeljevanju teh identitet si lahko pomagamo tudi s konceptom kulturnih, transkulturnih in multikulturnih identitet (npr.: Caws 1994: 371-387). Upošteva soobstoj, prepletanje in medsebojni vpliv različnih kolektivnih identitet, je ta koncept pretežno zgrajen na pristopu, ki ga je razvil Charles Taylor (1994). Zaradi kompleksnosti evropske

skih identitet in njihovega odnosa z drugimi kolektivnimi identitetami v Evropi menim, da so za proučevanje in opredeljevanje teh pojavov in odnosa med njimi najbolj primerne kombinacije različnih pristopov in konceptov.

4. Ali evropska integracija potrebuje skupne evropske identitete in kakšne naj te identitete bodo?

Kot sem že zapisal, menim, da evropske integracije in konkretno EU potrebujejo tudi svoje skupne evropske identitete, da bi se ljudje bolj identificirali z njimi in njihovimi institucijami. Te identitete bodo v določenih elementih verjetno podobne nacionalnim identitetam, vendar se bodo morale od njih tudi pomembno razlikovati – upoštevaje specifične okoliščine in naravo teh integracij, znotraj katerih se bodo verjetno še precej časa ohranile nacionalne in druge tradicionalne kolektivne identitete. Evropske identitete bodo torej morale graditi na obstoječih nacionalnih in drugih kolektivnih identitetah v Evropi, upoštevati pa bodo morale tudi tiste, ki se bodo pojavile na novo; to pomeni, da bodo morale biti v odnosu do njih odprte in inkluzivne. Zato kaže razmišljati predvsem o »državljski identiteti« ljudi v teh integracijah (npr. Kymlicka 1995). Normativno osnovo in formalni okvir za državljsko identiteto v okviru EU ponuja že sedanja ureditev državljanstva EU v Amsterdamski pogodbi.¹³ Seveda se z državljanstvom ukvarja tudi Ustavna pogodba, pri čemer je ureditev, predlagana v osnutku, dokaj podobna sedanji ureditvi.¹⁴ Za opredelitev vsebine skupne identitete Unije in njeno nara-

¹³ Konkretno gre za člene od 17. do 22. v Amsterdamski pogodbi (*Part Two: Citizenship of the Union*) in zlasti za njen 17. člen, ki se glasi:

»Article 17

1. *Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall complement and not replace national citizenship.*
2. *Citizens of the Union shall enjoy the rights conferred by this Treaty shall be subject to the duties imposed thereby.» (The Rome, Maastricht & Amsterdam Treaties: The Treaty on European Union (The Treaty of Rome) and The Treaty Establishing the European Community (The Treaty of Maastricht) amended by The Treaty of Amsterdam, 1999, 47.)*

¹⁴ Osnutek besedila 7. člena ustavne pogodbe o državljanstvu Unije (*Article 7: Citizenship of the Union*) se glasi:

- »1. *Every national of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to national citizenship; it shall not replace it. All citizens of the Union, women and men, shall be equal before the law.*
2. *Citizens of the Union shall enjoy the rights and be subject to the duties provided for in this Constitution. They shall have:*

vo so pomembna tudi besedila osnutkov določb o ciljih Unije¹⁵ in o nediskriminaciji na etnični oz. državljanski podlagi,¹⁶ ki bi jih lahko šteli za potrditev našega mnenja, da je EU sprejela multikulturalizem in interkulturalizem kot skupno konceptualno podlago za sožitje v Evropi in za oblikovanje novih evropskih identitet.

Vendar pa ne bi mogli govoriti o tem, da v okviru EU in njenih institucij obstajata izdelana strategija in politika oblikovanja in razvoja skupnih evropskih identitet, čeprav pogosto omenjajo njihov pomen za uspeh evropske integracije. Glede na pomen, ki ga lahko imajo kolektivne identitete za mobilizacijo ljudi in za trdnost političnih skupnosti, pa bi po mojem mnenju o tem vsekakor kazalo razmisliti. Zlasti bi bilo pomembno uskladiti in povezati delovanje vseh tistih dejavnikov, ki lahko prispevajo k oblikovanju in razvoju novih skupnih evropskih identitet ter jih napolnijo z želeno vsebino. Med dejavnike, ki naj bi tvorili trajno in usklajeno koalicijo, ki si prizadeva za oblikovanje in razvoj skupnih evropskih identitet, uvrščam institucije EU in druge evropske institucije (npr. mednarodne organizacije, kot sta Svet Evrope in OVSE, itd.), nacionalne države in njihove institucije, regionalne in lokalne institucije in oblasti, pa tudi različne dejavnike civilne družbe – od gospodarstva do nevladnih organizacij.¹⁷ Prav institucije EU bi po mojem mnenju morale odigrati v tem procesu vlogo pobudnika, usmerjevalca in usklajevalca, pri čemer pa bi morale upoštevati in spoštovati avtonomijo, pobude in prispevek slehernega dejavnika.

– *the right to move and reside freely within the territory of the Member States;*

– *the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament and in municipal elections in their Member State of residence under the same conditions as nationals of that State;*

– *the right to enjoy, in the territory of a third country in which the Member State of which they are a national is not represented, the protection of the diplomatic and consular authorities of any Member State on the same conditions as the nationals of that State;*

– *the right to petition the European Parliament, to apply to the Ombudsman, and to write to the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Union's languages and to obtain a reply in the same language.*

*3. These rights shall be exercised in accordance with the conditions and limits defined by this Constitution and by the measures adopted to give it effect.** (Glej navedeni internetni vir.)

¹⁵ Glej tretji odstavek 3. člena osnutka o ciljih Unije (*Article 3: The Union's objectives*):

«3. The Union shall constitute an area of freedom, security and justice, in which its shared values are developed and the richness of its cultural diversity is respected.» (Prav tam)

¹⁶ Glej 6. člen besedila osnutka o nediskriminaciji na podlagi etnične pripadnosti oz. državljanstva (*Article 6: Non-discrimination on grounds of nationality*):

«In the field of application of this Constitution and without prejudice to any of its specific provisions, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.» (Prav tam)

Za strategijo oblikovanja in razvoja skupnih evropskih identitet v okviru EU bi bilo najprej potrebno uskladiti temeljna načela in koncepte. Pri tem je potrebno upoštevati različne poglede in stališča, ki obstajajo v sedanjih državah članicah in sedanjih kandidatkah, ki se bodo v EU predvidoma vključile v letu 2004, pa tudi poglede v tistih državah, ki upajo, da bodo postale članice te integracije v bolj ali manj daljni prihodnosti. Menim, da bo pri tem verjetno najlažje doseči soglasje glede temeljnega načela, da lahko skupne evropske identitete obstajajo in se razvijajo samo vzporedno in v soglasju z obstoječimi nacionalnimi identitetami in drugimi tradicionalnimi kolektivnimi identitetami v Evropi. Več težav lahko pričakujemo pri opredeljevanju narave, značilnosti in vsebine novih skupnih evropskih identitet. Menim, da bodo te identitete morale biti pozitivno opredeljene, kompleksne, večplastne, zasnovane na spoštovanju razlik in enakosti, demokratične in integrativne, notranje pluralne in raznolike, predvsem pa odprte in inkluzivne po svoji naravi. Le takšne evropske identitete bodo namreč lahko nevtalizirale destruktivne potenciale različnih agresivnih in ekskluzivnih identitet in ideologij, kot so agresivni nacionalizmi, hegemonizem in rasizem, ter ksenofobičnih praks. Ker bo ena od pomembnih funkcij skupnih evropskih identitet tudi zagotavljanje legitimnosti evropskih institucij, kaže – kot sem že poudaril – to identiteto zasnovati kot specifično demokratično in inkluzivno »državljsko identiteto«, ki je po svoji vsebini supranacionalna.

Strategija, ki bo omogočala oblikovanje in razvoj takšnih skupnih evropskih identitet, bo morala biti funkcionalna in celovita. Po mojem mnenju, bo uresničevanje strategije terjalo tudi oblikovanje nove skupne ideologije enakopravnega sodelovanja vseh zainteresiranih subjektov. Značilnosti te ideologije bi morale biti odprtost, inkluzivnost, enakost in enakopravno sodelovanje, demokratičnost ter priznavanje in spoštovanje razlik in avtonomije vseh subjektov. Ta ideologija bi dopolnjevala in v določenih primerih nadomestila zdaj prevladujočo ideologijo tekmovanja, pa tudi druge ekskluzivne in agresivne politične ideologije. Takšna ideologija sodelovanja bo lahko uspešna le, če bo uspela mobilizirati ljudi s tem, da jim bo nazorno prikazala prednosti inkluzivnosti in enakopravnega sodelovanja pri uresničevanju njihovih interesov. Hkrati bo takšna ideologija lahko tudi podlaga za ohranjanje in uspešno delovanje široke politične koalicije, ki bo potrebna za uresničevanje tako zasnovanega projekta evropske integracije.

¹⁷ Zgodovinske izkušnje nam kažejo, da pri oblikovanju kolektivnih identitet v posameznih okoljih pomembno vlogo odigrajo kulturne, politične in druge elite in voditelji, ki definirajo vsebino teh identitet in njihove konstitutivne mite ter uspejo mobilizirati ljudi za svoje projekte. Za uspeh projektov oblikovanja nacionalnih identitet je bilo pogosto ključno tudi sodelovanje državnih in javnih institucij, zlasti šolstva, pa tudi cerkvenih institucij in voditeljev.

Če povzamem povedano, bi bilo po mojem mnenju za dolgoročno uspešen razvoj evropske integracije potrebno oblikovati takšne skupne evropske identitete, ki bi bile:

- pozitivno opredeljene, odprte in inkluzivne, zasnovane na priznavanju in spoštovanju razlik in avtonomnosti subjektov ter na njihovem enakopravnem sodelovanju in solidarnosti;
- kompleksne, mnogotere in notranje pluralne, večplastne in integrativne, da bi lahko integrirale in/ali dopolnjevale različne obstoječe in porajajoče se lokalne, regionalne, nacionalne in supranacionalne kolektivne identitete;
- multikulturne in/oziroma interkulturne, ki priznavajo in omogočajo obstoj in razvoj (jezikovne, verske, kulturne, itd.) različnosti ter omogočajo enakopravno integracijo »drugih« (vključno z neevropskimi imigranti);
- zasnovane na človekovih pravicah in svoboščinah, vključno s pravicami različnih manjšin, demokraciji in demokratični viziji razvoja Evrope;
- zasnovane na demokratičnem, supranacionalnem državljskem patriotizmu in identiteti; itd.

Seveda bi bilo naivno pričakovati, da bo takšen programsko zasnovan in vsaj do določene mere utopičen projekt oblikovanja skupnih evropskih identitet mogoče enostavno uresničiti. V času, ko skupne evropske identitete mnogi vidijo kot grožnjo ali vsaj konkurenco obstoječim nacionalnim identitetam, ki jih štejejo za najpomembnejše in jih razumejo kot ekskluzivne identitete, si je težko predstavljati, da bi skupne evropske identitete lahko uspešno integrirale nacionalne in druge tradicionalne kolektivne identitete. Pri tem je potrebno upoštevati, da so trenutno pozitivno opredeljene, odprte in inkluzivne, kompleksne in interno pluralne identitete še vedno redke in praviloma precej šibkejše od tradicionalnih kolektivnih identitet; še zlasti pa to velja za nove čezmejne in supranacionalne identitete, ki se pogosto šele začenjajo oblikovati. Preobrazba obstoječih ekskluzivnih nacionalnih identitet v bolj odprte in inkluzivne identitete bo verjetno terjala kar precej časa. Uspešnost projekta oblikovanja pozitivno zasnovanih in opredeljenih, inkluzivnih in odprtih skupnih evropskih identitet lahko ogrozijo tudi netoleranca do različnosti, pojavi ksenofobije, diskriminacija in prakse internega kolonializma, agresivne in izključujoče ideologije, kot so nacionalizmi, šovinizem, rasizem in hegemonizem, ki so v Evropi še vedno prisotni. Dodatni problemi in ovire pa bi lahko izvirali tudi iz konkretnih praks in težav evropske integracije, med katerimi bi lahko navedli: pomanjkanje politične volje institucij EU in držav članic za uresničitev potrebnih reform, ki bi lahko uspešno razrešile probleme »demokratičnega deficita« in nekatere druge probleme EU, vključno z zagotavljanjem potrebnih sredstev; nesposobnost institucij EU, da mobilizirajo in usmerjajo široko koalicijo, ki je potrebna za oblikovanje in

razvoj pozitivnih, pluralnih in inkluzivnih skupnih evropskih identitet in evropskega (supranacionalnega) državljanskega patriotizma; nezadostno upoštevanje in spoštovanje obstoječih različnosti; različne diskriminacijske prakse; itd.

Sam bi štel za uspeh, če bi uspeli razrešiti in odpraviti vsaj del navedenih problemov in ovir, kar bi omogočilo, da bi se lahko začele razvijati in uveljavljati različne pozitivno opredeljene, odprte in inkluzivne kolektivne identitete, zasnovane na priznavanju in spoštovanju razlik, avtonomije subjektov, demokraciji in enakopravnem sodelovanju. To bi pomenilo ustrezno podlago tudi za razvoj tovrstnih skupnih evropskih identitet.

5. Literatura

5.1. Primarna literatura

(1999) *The Rome, Maastricht & Amsterdam Treaties: The Treaty on European Union (The Treaty of Rome) and The Treaty Establishing the European Community (The Treaty of Maastricht) amended by The Treaty of Amsterdam - Comparative Texts*. 1999 Edition. Paris: Euroconfidentiel.

5.2. Sekundarna literatura

Anderson, Benedict (1998) *Zamišljene skupnosti: O izvoru in širjenju nacionalizma*. Ljubljana: SH – Zavod za založniško dejavnost.

Badinter, Robert (2002) *Une Constitution européenne*. Paris: Fayard.

Barth, Frederick, ur. (1969), *Ethnic Groups and Boundaries* Oslo: Universitetsforlaget / Boston: Little & Brown.

Calhoun, Craig, ur. (1994) *Social theory and the politics of identity*. Oxford, Cambridge: Blackwell.

Caws, Peter (1994) *Identity: Cultural, Transcultural and Multicultural*. V David Theo Goldberg (ur.) *Multiculturalism: A critical reader*. Oxford, Cambridge, USA: Blackwell, 371-387.

Deprez, Kas, Vos, Louis, ur. (1998) *Nationalism in Belgium: Shifting identities, 1780-1995*. 1st edition. Houndmills: Macmillan / New York: St.Martin's Press.

Erikson, Erik H. (1995, 1950) *Childhood and Society*. London: Vintage.

Fischer, David Hackett (1989) *Albion's Seed: Four British Folkways in America*. New York, Oxford: Oxford University Press.

Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca, London: Cornell University Press.

Goldberg, David Theo, ur. (1994) *Multiculturalism: A critical reader*. Oxford, Cambridge, USA: Blackwell.

Green, David Michael (2000) *On Being European: The Character and Consequences of European Identity*. V Maria Green Cowles, Michael Smith, (ur.) *The State of the European Union – Vol. 5: Risks, Reform, Resistance, and Revival*. Oxford, New York: Oxford University Press, 292-322.

- Guibernau, Montserrat (1997) Nations without states: Catalonia, a case study. V Montserrat Guibernau, John Rex, (ur.) *The Ethnicity Reader: Nationalism, Multiculturalism and Migration*. Cambridge, Oxford, Malden: Polity Press, 133-154.
- Heffernan, Michael (1998), *The Meaning of Europe: Geography and Geopolitics*. London, New York, Sydney, Auckland: Arnold.
- Hobsbawm, Eric J. (1990) *Nations and Nationalism since 1789: Programme, Myth, Reality*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Isajiw, Wsevolod W. (1993) Definitions of Ethnicity: New Approaches. *Ethnic Forum* 2, 9-16.
- Jenkins, Brian, Sofos, Spyros A., ur. (1996) *Nation and Identity in Contemporary Europe*. London: Routledge.
- Jenkins, Richard (1996) *Social identity*. London, New York: Rutledge.
- Keating, Michael, McGarry, John, ur. (2001) *Minority Nationalism and the Changing International Order*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will, Straehle, C. (1999) Cosmopolitanism, nation-states, and minority nationalism: A critical review of recent literature. *European Journal of Philosophy* 7(1), 65-88.
- Medrano, Juan Díez, Gutiérrez, Paula (2001) Nested identities: National and European identity in Spain. *Ethnic and Racial Studies* 24 (5) (September 2001), 753-778. (Special issue: *The Iberian heritage: constructed identities*. Guest-edited by: M. K. Flynn.)
- Modood, Tariq, Werbner, Prina, ur. (1997) *The Politics of Multiculturalism in the New Europe: Racism, Identity and Community*. London: Postcolonial Encounters / New York: Zed Books Ltd.
- Petrič, Ernest (1977) *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*. Maribor: Založba Obzorja.
- Schöpflin, George (2000) *Nations, Identity, Power: The New Politics of Europe*. London: Hurst & Company.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika II, Druga knjiga: I-Na* (1975) Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik; Državna založba Slovenije.
- Smith, Anthony D. (1986), *The Ethnic Origin of Nations*. Oxford, Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers, (Reprint 1996).
- Smith, Anthony D. (1999) *Myths and memories of the nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Anthony D. (1991), *National Identity*. Reno, Las Vegas, London: University of Nevada Press.
- Taylor, Charles (1994) The Politics of Recognition. V David Theo Goldberg (ur.) *Multiculturalism: A critical reader*. Oxford, Cambridge, USA: Blackwell, 75-106. (Reprinted from: Amy Gutmann, Steven C. Rockefeller, Michael Walzer, Susan Wolf (ur.) (1992) *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton: Princeton University Press.)
- Weiler, Joseph H. H. (2002) *Ustava Evrope: Aali nova oblačila imajo cesarja?" in druge razprave o evropski integraciji*. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Žagar, Mitja (1995) Ali so Slovenci na Hrvaškem narodna manjšina: Splošna terminološka vprašanja in pravna zaščita. V Vera Kržišnik-Bukić (ur.) *Slovenci v Hrvaški*. Zbornik skupine avtorjev – projekt: Slovenci v prostoru nekdanje Jugoslavije izven Slovenije. Prva knjiga. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 323-353.

Žagar, Mitja (1994/1995) Constitutions in Multi-Ethnic Reality. *Gradiiva in razprave* 29-30, 143-164.

Žagar, Mitja (2002) Iskanje novih evropskih identitet: Uganka globalnih identitet – Vpliv širitve Evropske Unije (EU) na institucionalni razvoj in oblikovanje identitet v posameznih državah in v Evropi. *Razprave in gradiivo* 40, 6-21.

IV.
POLITIČNI IN
PRAVNI VIDIKI
PRIHODNJEGA
USTROJA
EVROPSKE UNIJE

Mednarodnopravna osebnost Evropske unije

Aleš Weingerl*

Prispevek obravnava dilemo glede obstoja mednarodnopravne osebnosti EU v sedanjem pravnem okviru.

Po izhodiščni obravnavi zadeve Reparacije in enega izmed ključnih elementov koncepta mednarodnopravne osebnosti se posveča indicem mednarodnopravne osebnosti na splošno, jih nato aplicira na konkretnem primeru EU in končno predstavlja ter analizira delo Konvencije glede mednarodnopravne osebnosti. Pri vsem tem si prizadeva dokazati trenutni obstoj mednarodnopravne osebnosti EU.

Glede na indice mednarodnopravne osebnosti ugotavlja, da EU že v sedanjem pravnem okviru uživa določeno stopnjo mednarodnopravne osebnosti, kar potrjuje tudi Konvencija. Pri priznanju mednarodnopravne osebnosti pa se ne sme zamegljevati obstoječe dejanske in pravne omejitve EU.

The Article considers the dilemma about the existence of international legal personality of the EU in its present legal framework.

After having initially discussed the Reparations Case and one of the key elements of the concept of international legal personality, the general aspects of indicia of international legal personality are presented, applied to the concrete case of the EU and, finally, the work of the Convention concerning international legal personality is analysed. The main objective is to prove that the international legal personality of the EU exists at present.

Considering the indicia of international legal personality, the conclusion is made to the effect that the EU in its present legal framework enjoys a certain degree of international legal personality and that this conclusion can also be affirmed by the Convention. However, when recognising the international legal personality of the EU one should not obfuscate its existing factual and legal limitations.

* v. Aleš Weingerl, LL.M. (Cantab.), 1998, univ.dipl.iur. (Labac.), 1997. Avtor je doktorski kandidat iz mednarodnega prava na Univerzi v Oxfordu. Na podiplomskem programu Diplomatske akademije (-Foreign Service Programme-) te Univerze je predaval mednarodno pravo (diplomatsko pravo in odgovornost držav). Magistralni vitez, Suvereni malteški viteški red.

Izražena stališča in pogledi nujno ne odražajo stališč in pogledov institucij, s katerimi je avtor povezan ali je to bil v preteklosti.

Besedilo zaključeno marca 2003.

1. Uvod

Laekenska deklaracija o prihodnosti Evropske unije (2001) (v nadaljevanju: Deklaracija) je znova odprla vrata razpravi glede mednarodnopravne osebnosti Evropske unije (v nadaljevanju: EU), Konvencija o prihodnosti Evrope (v nadaljevanju: Konvencija) pa jo je aktualizirala. Končno poročilo delovne skupine III o pravni osebnosti¹ pri Konvenciji namreč jasno in nedvoumno predvideva, da »the Union should in future have its own explicit legal personality«² in dalje »[i]t should be a single legal personality and should replace the existing legal personalities.«³

V tem prispevku primarno obravnavam dilemo glede samega obstoja mednarodnopravne osebnosti EU v sedanjem pravnem okviru in se pri tem ne spuščam v vprašanje pravnih posledic ali omejitev te osebnosti ter recimo v vprašanje, ali se EU lahko včlani v mednarodne organizacije, ki je, tako kot prednji dve, vprašanje drugega reda in je odvisno od same volje EU in predvsem od konstitutivnih dokumentov konkretne mednarodne organizacije. Prav tako me ne zanima, ali je EU mednarodna organizacija, država ali »superdržava«, ampak me v prvi vrsti zanima dejanski obstoj mednarodnopravnih pravic in dolžnosti EU *vis-à-vis* tretjim in še posebej *vis-à-vis* državam članicam EU. V tej opredelitvi so tudi vsebovani vsi trije ključni indici, na podlagi katerih sklepam o mednarodnopravni osebnosti EU. Pri vprašanju mednarodnopravne subjektivitete gre namreč v prvi vrsti za presojo konkretnega pravnega in dejanskega statusa nekega subjekta z vidika indicjev, ki omogočajo utemeljeno sklepanje na obstoj omenjene subjektivitete (Higgins 1994: 46).

Po izhodiščni obravnavi svetovalnega mnenja Meddržavnega sodišča (v nadaljevanju: Sodišče) *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*⁴ (v nadaljevanju: zadeva Reparacije) in enega izmed ključnih elementov koncepta mednarodnopravne osebnosti – kontekstualnosti – se bom najprej posvetil indicem na splošno, jih nato apliciral na konkretnem primeru EU in končno predstavil ter analiziral delo Konvencije glede mednarodnopravne osebnosti. Pri vsem tem pa si bom prizadeval dokazati trenutni obstoj mednarodnopravne osebnosti EU.

¹ The European Convention, *Final Report of Working Group III on Legal Personality* (1 October 2002) CONV. 305/02 [WG III 16].

² *Ibidem*, 1, para. 2.

³ *Ibidem*, 1, para. 2.

⁴ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of April 11, 1949 (1949) ICJ Rep 174.

Naj uvodoma še omenim, da je dilema glede obstoja mednarodnopravne osebnosti ali subjektivitete EU po eni strani rezultat ne povsem jasnega dejanskega in pravnega stanja ter narave evropske integracije na splošno, po drugi strani pa odraža določeno stopnjo nepripravljenosti mednarodnega prava oziroma natančneje vsaj nekaterih mednarodnih pravnikov sprejeti oziroma primerno umestiti v mednarodnopravni sistem entiteto, kakršna je EU. Deklaracija namreč odraža določen duh avtorefleksije glede evropske identitete, saj se gospodarji pogodb – *Herren der Verträge*, kot je države pogodbenice leta 1993 opredelil *Bundesverfassungsgericht* (Weiler 1999: 292), sprašujejo kako in kam naprej, kar ima seveda tudi vpliv na samo naravo – dejansko in pravno – evropske integracije.

Trenutni rezultat evropskega integracijskega procesa sta v institucionalnem smislu EU in Evropska skupnost (v nadaljevanju: ES),⁵ ki ju Lasok (1994: 25) opredeljuje kot »a bizarre creature unlikely to have been designed by the Almighty but rather by a committee«. Bolj informirani avtorji pa glede narave EU recimo ugotavljajo, da le-ta ni mednarodna organizacija v klasičnem smislu in da zagotovo ni država ter ob tem poudarijo, da že sedaj obstajajo tako besednjak, kot tudi koncepti za razlago narave EU (konfederacija, federacija, *Staatenbund*, *Bundesstaat*, *Staatenverbund*) (Weiler 1999: 270). A vendar soglasja glede narave evropske integracije ni ne med gospodarji pogodb in zato še manj med tistimi, ki to vse poskušajo racionalizirati.

2. Stališča

2.1. Negativno disponirana stališča

Naj najprej za ilustracijo prej omenjenih nejasnosti in nepripravljenosti ter nesoglasij navedem nekaj primerov. Na eni strani mavrice imamo zaskrbljene konstitucionaliste, na primer Hartleya, ki v določenem oziru povsem upravičeno postavljajo vprašanje glede omejevanja »svobode« držav članic EU in omejevanja ali celo izgube suverenosti zaradi članstva v EU (*sic!*) (1999: 123) in v njej vidijo tako pravni kot tudi politični koncept (1994: 9). Na drugi strani mavrice pa imamo nekatere internacionaliste, kot na primer Schermersa in Blokkerja, ki ne brez določene kontradikcije svoje pozicije, EU decidirano odrekajo mednarodnopravno osebnost in jo štejejo za v mednarodnem pravu neobstoječo (1997: 977), hkrati s tem pa v njej vidijo integrirano unijo mednarodnih organizacij (1997: 1062) in malo da ne v isti sapi ugotavljajo, da v mednarodnem pravu ne obstaja univerzalno sprejeta definicija mednarodnih organizacij (1997: 23). Ob vsem tem

⁵ Oziroma dve trenutno še delujoči Evropski skupnosti, in sicer Evropska skupnost in EURATOM.

celo brez težav citirajo odločbo *Bundesverfassungsgerichts* iz leta 1993, ki v zvezi s Pogodbo o Evropski uniji (2002)⁶ (v nadaljevanju: PEU), ugotavlja, da je bila EU ustanovljena s strani držav članic⁷ za skupno izvrševanje dela njihovih funkcij in v tem obsegu za skupno izvrševanje suverenosti (Schermers, Blokker 1997: 3). In kot da zmeda že ne bi bila dovolj velika, temu dodajajo možnost, v skladu s katero je EU vezana z občimi pravnimi načeli (*general principles of law*),⁸ ergo z mednarodnim pravom, ter ob tem *imply-cite* priznavajo obstoj pravnega reda EU (Schermers, Blokker 1997: 984).

V to isto – recimo ji do mednarodnopravne osebnosti EU negativno disponirano – skupino sodijo na primer MacLeod, Hendry in Hyett (1996: 25), ki najprej oznanijo, da je natančna narava EU nejasna, nato jo označijo kot politični in ne pravni koncept, in končno ugotovijo, da zato (*sic!*), ker ne obstaja namera ustvariti ločeno ali dopolnilno mednarodnopravno osebo, EU nima pogodbene sposobnosti in ne more prevzemati mednarodnopravnih obveznosti in da tudi sicer lahko deluje samo skozi svoje sestavne dele in države članice. Pri tem se jim v enačbi najbolje ne izideta dejstvi, da so diplomatska predstavništva držav članic opredeljena ne kot Stalno predstavništvo ... pri Evropski skupnosti(h), ampak kot Stalno predstavništvo ... pri Evropski uniji (MacLeod, Hendry, Hyett 1996: 210), in omemba EU v poglavju PEU o skupni zunanji in varnostni politiki (v nadaljevanju: SZVP) (MacLeod, Hendry, Hyett 1996: 414). Kljub temu pa po eni strani zaradi akreditacije diplomatskih predstavnikov ne pri EU, ampak pri ES, in po drugi zaradi tega, ker da EU lahko deluje samo skozi svoje sestavne dele – ES in države članice, vztrajajo pri zanikanju mednarodnopravne osebnosti EU. Pri tem jih ne moti niti to, da so izjave v okviru SZVP dane v imenu EU in ne ES, češ da pa mednarodni sporazumi morajo biti sklenjeni s strani držav članic.

V to skupino sodijo tudi tisti, ki EU smatrajo zgolj za medvladno konferenco, jasno, povsem brez mednarodnopravne osebnosti, v najboljšem primeru ji priznajo status *Verbunda* držav in mednarodnih organizacij, seveda brez kakršnegakoli institucionalnega mednarodnopravnega statusa. Ob tem EU povsem odrekajo tudi status mednarodne organizacije, češ da sta SZVP ter pravosodje in notranje zadeve (v nadaljevanju: PNZ) čisti obliki medvladnega sodelovanja.⁹

⁶ Treaty on European Union (2002).

⁷ Pravilneje bi bilo držav pogodbenic, čeprav gre v bistvu za iste države.

⁸ Cf.: Alinea (c) prvega odstavka 38. člena, Statut Meddržavnega sodišča (1945) – Statute of the International Court of Justice (1945) (1945) XV *United Nations Conference on International Organization* 355, (1946-1947) *UN Ybk* 843.

⁹ Cf. *avtorje citirane v*: Curtin, Dekker (1999: 83, 84, op. 2, 85, 93-94).

Tudi nekateri avtorji, ki mednarodnopravno osebnost EU obravnavajo bolj ali manj *a propos*, brez posebne zadržanosti – ali morda celo previdnosti – zapišejo, da EU pravne osebnosti nima (Bethlehem 1998: 169, 181-182, op. 38). Vendar pa bolj kot takšna *a propos* negacija presenečajo tisti avtorji, ki, potem ko celo dokažejo obstoj neodvisne mednarodnopravne obveznosti na temelju SZVP (Koskenniemi 1998: 27, 35), mednarodnopravne osebnosti EU vseeno ne pripoznajo.¹⁰

Pogojno bi v to skupino lahko šteli tiste avtorje, ki mednarodnopravne osebnosti EU sicer ne zanikajo *expressis verbis*, vendar pa svojo pozicijo definirajo dovolj jasno že s tem, da možnosti, da bi SZVP in PNZ imeli mednarodnopravno osebnost, označijo kot malo verjetno ali sploh neverjetno (Shaw 1997: 170).

2.2. Nevtravno disponirana stališča

Nekje med negativno in pozitivno disponirano skupino so tisti, recimo jim nevtravno disponirani, ki potem, ko pravilno ugotavljajo, da odsotnost eksplicitne navedbe mednarodnopravne osebnosti EU v PEU ni nujno konkluzivna, priznavajo možnost, da bi EU lahko imela inherentno ali potencialno, na funkcionalnem temelju, mednarodnopravno osebnost. Ob tem jih sicer nekoliko moti obstoj državljanstva EU, a vendar v *travaux préparatoires*¹¹ odkrijejo »čisto« (narekovaji dodani) namero, izraženo med pogajanjem, da se pravna osebnost ne podeli. To podkrepijo še s stališčem ene izmed držav pogodbenic – Združenega kraljestva, ki izraža (zgolj) prepričanje, da EU ne bo mednarodna organizacija z ločeno mednarodnopravno osebnostjo, ampak zveza skupaj delujočih držav članic (McGoldrick 1997: 39). Ob tem niti ne podvomijo, da bi morda tukaj lahko šlo za s filigransko natančnostjo odmerjeno diplomatsko izjavo, ki pušča za seboj odprta vrata in hkrati zadovoljuje evroskeptično naravnani avditorij.

Informirani opazovalec bi k temu utegnil upravičeno pripomniti, da je vsaj ena država pogodbenica Ustanovne listine Združenih narodov (1945)¹² (v nadaljevanju: UL ZN) zaradi domnevnega strahu, da se ne bi OZN štelo za »superdržavo«, želela izogniti izrecni navedbi mednarodnopravne osebnosti v sami UL ZN.¹³ Kakšno težo imajo lahko tovrstne izjave – britanske in ameriške – najbolje demonstrira odločitev Sodišča v zadevi Re-

¹⁰ Cf.: Koskenniemi (1998: 27, 42).

¹¹ Cf. *re travaux préparatoires*: Vignes (1998: 757-770).

¹² Charter of the United Nations (1945) (1945) XV *United Nations Conference on International Organization* 335, (1946-1947) *UN Ybk* 831, (1966) 557 UNTS 143, (1968) 683 UNTS 308, (1969) *UN Ybk* 953, (1973) 892 UNTS 119.

¹³ *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference*, Department of State Publication 2349 (1945) *Conference Series* 71, 157; citirano po: Sands, Klein (1995: 1126).

paracije po eni strani in po drugi strani *travaux préparatoires* UL ZN, ki izražajo prepričanje, da bi bila eksplicitna navedba mednarodnopravne osebnost v UL ZN odvečna (*sic!*), češ da bo le-ta določena *implicite* na temelju UL ZN kot celote.¹⁴

Pogojno bi v to vmesno skupino lahko šteli še tiste avtorje, ki po eni strani *implicite* priznavajo mednarodnopravno osebnost EU, po drugi strani pa jo *expressis verbis* – sicer z določeno stopnjo nelagodja – negirajo (Aust 2000: 56 *et cf.* 190).

2.3. Pozitivno disponirana stališča

In končno, v skupino, ki je do mednarodnopravne osebnosti pozitivno disponirana, sodijo tisti avtorji, ki EU mednarodnopravno osebnost priznavajo. Brownlie (1998: 680) v poglavju o pravni osebnosti mednarodnih organizacij EU skupaj z ES nesporno šteje za mednarodnopravno osebo. White (1996: 50), potem ko pravilno ugotovi, da niti odsotnost eksplicitne omembe mednarodnopravne osebnosti v PEU, niti odsotnost eksplicitne pogodbene sposobnosti nista usodni za mednarodnopravno osebnost, EU nesporno pripozna objektivno mednarodnopravno osebnost in to ne glede na poglede nekaterih držav članic. Klabbers (1998: 231, 233) prav tako priznava mednarodnopravno osebnost EU, in sicer na temelju bolj ali manj prepričljivo utemeljene teorije o presumpitivni mednarodnopravni osebnosti. Lasok priznava pravno osebnost EU skupaj z njeno pogodbeno sposobnostjo (1994: 33), za ES pa pravi, da so absorbirane s pojmom EU, ki jo opredeli kot »a unique creature of mixed pedigree« (1994: 24). Hafner (1998: 257, 282) na temelju analize 24. člena PEU EU pripoznava mednarodnopravno osebnost, a hkrati s tem z določeno mero previdnosti omeni zadržek nekaterih držav članic EU glede dodelitve »nesporne« mednarodnopravne osebnosti. Za Bowetta in njegove naslednike se zdi, da temu previdnemu mnenju pritrjujejo (Sands, Klein 2001: 174, op. 75). Podobno mnenje kot Hafner ima Marquardt (2001: 333, 349), ki na temelju analize 24. člena PEU pripoznava EU pogodbeno sposobnost, kar seveda pomeni tudi mednarodnopravno osebnost. Prav tako sta pozitivno disponirana Wyatt in Dashwood (Annull, Dashwood, Ross, Wyatt 2000: 169-187).

V to skupino bi verjetno lahko šteli tudi tiste, ki previdno ugotavljajo, da je mednarodnopravna osebnost EU *in statu nascendi* (Neuwahl 2001: 3, 22) in tiste, ki ugotavljajo nekatere elemente mednarodnopravne osebnosti, a je kljub temu EU *expressis verbis* ne pripoznajo, ampak puščajo vprašanje odprto, bralčeve radovednosti pa ne zadovoljijo povsem. Craig (Craig, de Búrca 2003: 36-37 *et cf.* 128, 131) tako v kontekstu 24. člena

¹⁴ *Cf.*: (1945) XIII *United Nations Conference on International Organization (Documents)* 817 [Subcommittee IV/2]; citirano po: Klabbers (1998: 231, 248).

PEU ugotavlja zavezanost EU – in ne več le držav članic – z mednarodnimi sporazumi ter se, kljub priznanju odsotnosti eksplicitne pravne osebnosti, postavi na stališče, da pri sklepanju mednarodnih sporazumov EU zastopajo ne več države članice posamično, ampak Svet ministrov oziroma Svet EU. Podobno mnenje imata Curtinova in Dekkerjeva (1999: 83, 106), ki pri EU glede na SZVP zaznavata močne indikacije, da EU v mednarodnih odnosih deluje kot avtonomna entiteta.

Na izhodiščno vprašanje glede obstoja mednarodnopravne osebnosti EU je v mednarodnem pravu možno odgovoriti vsaj na dva načina. EU je po eni strani možno presojeti z vidika eventualne pripadnosti nekemu etabliranemu tipu mednarodnopravnih oseb,¹⁵ recimo državi ali mednarodni organizaciji, čeprav se že v zvezi s slednjo utegne zastaviti vprašanje normativnosti koncepta le-te. In če smo odgovorili na to vprašanje, smo s tem tudi rešili, vsaj *prima facie*, dilemo glede obstoja mednarodnopravne osebnosti. Po drugi strani pa je EU možno presojeti z vidika koncepta mednarodnopravne osebnosti na splošno, druga vprašanja glede same narave EU pa pustiti odprta. Glede na nakazane nejasnosti okoli same narave EU se zdi imperativen drugi pristop.

3. Izhodišče

Relevantni kontekst, znotraj katerega je v mednarodnem pravu potrebno obravnavati mednarodnopravno osebnost EU, je judikatura Sodišča, iz katere sledijo neposredne posledice za naravo koncepta mednarodnopravne subjektivitete. Le-ta namreč predstavlja podlago indicem mednarodnopravne osebnosti, na osnovi katerih bo v nadaljevanju presojana mednarodnopravna osebnost EU.

Mednarodno pravo razpolaga z zadostnim instrumetarijem, ki omogoča razrešitev – v določenem smislu umetno ustvarjene – dileme o mednarodnopravni osebnosti EU. To omogočajo že omenjena zadeva Reparacije, v *South West Africa Cases*¹⁶ (v nadaljevanju: zadeve Jugovzhodna Afrika) mnenji sodnikov Sir Percyja Spenderja in Sir Geralda Fitzmauricea. Nadalje to omogoča tudi svetovalno mnenje *Western Sahara*¹⁷ (v nadaljevanju: zadeva Zahodna Sahara) in končno tudi *Case concerning Certain Phosphate Lands in Nauru*¹⁸ (v nadaljevanju: zadeva Fosfatna zemljišča). V nadaljevanju se omejujem samo na najpomembnejše zadeve.

¹⁵ Cf.: Brownlie (1998: 57).

¹⁶ *South West Africa Cases* (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa) Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962 (1962) *ICJ Rep* 319.

¹⁷ *Western Sahara*, Advisory Opinion of 16 October 1975 (1975) *ICJ Rep* 12.

3.1. Zadeva Reparacije

Izhodišče je *locus classicus*, in sicer zadeva Reparacije, kjer Sodišče opredeli pravno subjektiviteto na splošno.¹⁹ Iz tega pa sledi več konsekvenc za naravo mednarodno-pravne subjektivitete.²⁰ Najprej je tukaj *(i)* ugotovitev, da pravni subjekti – v kateremkoli pravnem sistemu – niso nujno identični ne po svoji naravi in ne v obsegu svojih pravic. Nato sledi *(ii)* ugotovitev, da je narava pravnih subjektov odvisna od potreb skupnosti. Sodišče nato prav posebej *(iii)* izpostavlja, da so skozi zgodovino zahteve mednarodnega življenja vplivale na razvoj mednarodnega prava. In končno, Sodišče sklene z ugotovitvijo, da so se zaradi *(iv)* progresivnega razvoja kolektivnih aktivnost držav pojavili primeri delovanja določenih nedržavnih entitet na mednarodnem planu. Glede na to je možno izolirati nekatere značilnosti mednarodnopravne subjektivitete: *(i)* raznolikost, *(ii)* pragmatičnost in utilitarnost, *(iii)* zgodovinska determiniranost in evolutivnost, *(iv)* progresivnost de-etatizacije. K navedenim značilnosti pa bi sam še dodal: *(iv)* dereguliranost in decentraliziranost, *(v)* dinamičnost in načelno odprtost, *(vi)* kontekstualnost in *(vii)* konsenzualnost.

3.2. Kontekstualna in indikativna narava koncepta mednarodnopravne subjektivitete

Ugotovitev Sodišča je ugotovitev realnega stanja v pravnih sistemih ali celo socio-loška deskripcija obstoječega, kar je posebej zanimivo glede na to, da je Sodišče imelo na razpolago pravnoteoretske in pravnodogmatske konstrukcije, ki bi jih lahko akceptiralo, pa jih ni. Če kje, potem je na tej točki možno uporabiti staro rimskopravno maksimo – *expressio unius est exclusio alterius*.

Naj na tem mestu poudarim samo kontekstualno in indikativno naravo koncepta mednarodnopravne subjektivitete ter pomen pravnorelevantnih dejanskih okoliščin za presojo mednarodnopravne osebnosti. Pri tem ne mislim na dejstvo, da se vprašanje mednarodnopravne subjektivitete pojavlja v določenih pravnih kontekstih, kar je seveda povsem jasno, na primer pri sposobnosti biti stranka v mednarodnopravnem sporu, sposobnosti sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih sporazumov, spo-

¹⁸ *Case concerning Certain Phosphate Lands in Nauru* (Nauru v. Australia) Preliminary Objections, Judgement of June 26, 1992 (1992) *ICJ Rep* 240.

¹⁹ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of April 11, 1949 (1949) *ICJ Rep* 174, 178.

²⁰ Na splošno glej: Cheng (1991: 23-40).

sobnostjo uveljavitve imunitetnih pravic, *ius legationis* in podobno,²¹ ampak mislim na to, da se je potrebno zavedati, da ugotovitve znotraj nekega določenega pravnega konteksta še niso nujno konkluzivne glede vprašanj iz drugega pravnega konteksta.

Vprašanje se običajno zastavlja v kontekstu določenih sposobnosti nekega mednarodnopravnega subjekta. Gre za to, da entiteta α sicer lahko ima sposobnosti β , γ in δ , in jo je zato šteti kot primer mednarodnopravne subjektivitete tipa Λ , za katero je značilna *inter alia* tudi sposobnost ε , pa kljub temu ne moremo *a priori* in *sine ira et studio* entiteti α brez nadaljnje analize, samo zato, ker je primer mednarodnopravne subjektivitete tipa Λ , pripisati tudi sposobnosti ε . Možno ali celo verjetno je, da ima sposobnost ε , vendar pa taka ugotovitev ne more biti *sequitur* pripadnosti tipu mednarodnopravne subjektivitete Λ .

Ali povedano drugače, sposobnosti β , γ in δ ter ε so samo indici mednarodnopravne subjektivitete tipa Λ . Zato v tej zvezi govorim tudi o indikativnosti kot o značilnosti mednarodnopravne subjektivitete. Pripadnost nekemu tipu mednarodnopravne subjektivitete zato še *a priori* ne pomeni, da bo neka entiteta imela iste, še manj enake, sposobnosti kot druge entitete istega tipa.²²

Naj tukaj poudarim še izjemni pomen dejanskih okoliščin za presojo mednarodnopravne osebnosti. Naloga mednarodnega prava je, da opredeli, katere so tiste dejanske okoliščine, ki so mednarodnopravno relevantne. V nekem smislu je tukaj možno govoriti o mednarodnopravni osebnosti kot o relativnem konceptu, ki je odvisen od številnih faktorjev, seveda tudi dejanskih okoliščin.²³

Izpostavljena narava koncepta mednarodnopravne subjektivitete se zdi primerna točka prehoda k temeljnemu vprašanju omenjenega koncepta, to je, kako je mogoče prepoznati mednarodnopravno subjektiviteto. To glede na pravkar izpostavljeno pomeni, da je potrebno presojati mednarodnopravno osebnost na temelju določenih indicov.²⁴

²¹ *Glej tudi*: Brownlie (1998: 57, 68).

²² Katere in kakšne sposobnosti bo neka entiteta imela oziroma jih dejansko ima, je v prvi vrsti vprašanje časovne in zgodovinske narave, na katero vplivajo tako pravni kot tudi dejanski faktorji.

²³ *Cf.*: Shaw (1997: 138 *et cf.* 171).

²⁴ Vprašanje indicov je del teoretične razprave o konceptu mednarodnopravne osebnosti, ki ga tukaj podrobneje ne morem obravnavati.

4. Indici mednarodnopravne osebnosti na splošno

4.1. Podrejenost mednarodnopravnemu redu

Sodišče v zadevi Reparacije za mednarodnopravno osebo pravi, da je »a subject of international law«, se pravi, da je kot subjekt²⁵ podrejena mednarodnem pravu.²⁶ To daje tukaj izpostavljenemu indicu formalno mednarodnopravno podlago.

(Ne)posrednost podrejenosti je bil kot kriterij razlikovanja med mednarodnopravnimi subjekti uporabljen v zadevi Reparacije. Sodišče tako pravi:

»...a State can bring an international claim against another State. Such a claim takes the form of a claim between two political entities, equal in law, similar in form, and both the **direct subjects of international law**.« (poudarek dodan)²⁷

Vsakemu putativnemu subjektu mednarodnega prava, ki je tudi dejansko bodisi neposredno bodisi (verjetno tudi) posredno podrejen mednarodnem pravu, in sicer v mednarodnopravnem aktu ali na drug mednarodnopravno priznan način, je potrebno pripoznati mednarodnopravno osebnost, če je podrejenost možno utemeljiti (*a*) z normo, ki predvideva obstoj konkretnega subjekta, (*b*) če se subjekt sam šteje za podrejenega mednarodnopravnimi normi in ni nesporno dokazano, da gre pri tem bodisi za fiktivno bodisi za nedopustno podrejenost, in (*c*) s stališčem drugih nespornih subjektov, kolikor je njihovo stališče sploh lahko pravnorelevantno v konkretnih okoliščinah. Pri tem pa je potrebno upoštevati tudi zahtevo po ločeni mednarodnopravni identiteti.

4.2. Mednarodnopravna identiteta

Naj najprej sumarno opredelim pojem mednarodnopravne identitete, in sicer gre pri tem za realno in ločeno eksistenco neke entitete v mednarodnem pravu. Vprašanje mednarodnopravne identitete se zastavlja v odnosu do tistih mednarodnopravnih subjektov, od katerih je nek mednarodnopravni subjekt pravno na nek način odvisen, kar še posebej velja za sestavljene mednarodnopravne subjekte, predvsem za mednarodne

²⁵ Latinsko: *subiectum* – predmet iz *subicere* vreči, položiti, postaviti pod.

Oxford English Dictionary (2002) v pravnem smislu določa subjekt primarno kot "a thing over which a right is exercised".

²⁶ *Cf.*: Shaw (1997: 193).

²⁷ Ob tem ostaja odprto vprašanje, ali za Sodišče poleg držav obstajajo tudi drugi mednarodnopravni subjekti, ki so mednarodnemu pravu neposredno podrejeni. Ali pa je možno iz citiranega pasusa sklepati, da so zanj zgolj in samo države tiste, ki so neposredni subjekti mednarodnega prava?

organizacije. Sodišče je to vprašanje najprej obravnavalo v kontekstu mednarodnopravne subjektivitete OZN v zadevi Reparacije, sprejeto rešitev sta nato potrdila sodnika Sir Percy Spender in Sir Gerald Fitzmaurice v zadevah Jugovzhodna Afrika, Sodišče pa jo je nato v zadevi Zahodna Sahara apliciralo in jo končno podrobneje analiziralo v zadevi Fosfatna zemljišča.

Ključni test, ki ga Sodišče v zadevi Reparacije navaja je test ločenosti²⁸ (identitete) sestavljenega mednarodnopravnega subjekta od (identitete) njegovih sestavnih delov.

»...question, the Court must first enquire whether the Charter has given the Organization such a position that it possesses, in regard to its Members, rights which it is entitled to ask them to respect. In other words, does the Organization possess international personality?«

Vsakemu putativnemu – sestavljenemu ali odvisnemu – mednarodnopravnemu subjektu je potrebno pripoznati mednarodnopravno osebnost, če je njegova mednarodnopravna identiteta ločena od mednarodnopravne identitete njegovih sestavnih delov oziroma mednarodnopravne identitete subjektov, od katerih je odvisen.

Ta pogoj bo izpolnjen, če bo tak putativni sestavljeni ali odvisni subjekt dejansko imel priznано *vis-à-vis* sestavnim delom oziroma subjektom, od katerih je odvisen, pravice in dolžnosti, katerih spoštovanje je upravičen zahtevati. Če pa bo tak putativni sestavljeni ali odvisni subjekt mednarodnega prava *de facto* krinka za delovanje enega samega sestavnega dela oziroma subjekta, od katerega je odvisen, ali povedano drugače, če ne bo imel ločene mednarodnopravne identitete, takemu putativnemu subjektu mednarodnopravne identitete ne bo možno priznati.

Pri tem bo tudi vzpostavljena presumpcija proti obstoju drugih indicov mednarodnopravne osebnosti in zelo verjetno obstoj mednarodnopravne osebnosti ne bo podan.

4.3. Mednarodnopravna sposobnost – mednarodnopravne pravice in dolžnosti

Vprašanje mednarodnopravne sposobnosti je Sodišče v zadevi Reparacije primarno tretiralo kot objektivno vprašanje, ki je v veliki meri odvisno od konstrukcije konstitutivnega dokumenta in dejanskih funkcij in pravic, ki jih ima putativni subjekt v mednarodnem pravu.

Razloge za priznanje pravice do uveljavljanja mednarodnopravnega zahtevka, ki jih je uporabilo Sodišče v zadevi Reparacije, in s tem tudi za priznanje mednarodnopravne osebnosti, je možno strniti:

²⁸ Cf.: Shaw (1997: 913).

- (a) objektivna *necessitas* ciljev in načel subjekta,
- (b) namen ustanoviteljev glede funkcij in pravic v mednarodni skupnosti,
- (c) dejanska podelitev in narava funkcij in
- (d) dejansko izvrševanje ter uživanje funkcij in pravic v mednarodni skupnosti, ki nujno zahtevajo priznanje mednarodnopravne osebnosti.

V zadevi Reparacije je Sodišče vprašanje sposobnosti uveljavljati mednarodnopravne zahtevke smatralo kot vprašanje obstoja mednarodnopravne osebnosti. Ko je ugotovilo, da je za uresničitev ciljev, opredeljenih v UL ZN, mednarodnopravna osebnost »nepogrešljiva«, je Sodišče mednarodnopravno osebnost opredelilo kot sposobnost imeti ednarodne pravice in dolžnosti ter sposobnost uveljavljati mednarodnopravne zahtevke. Povedano z drugimi besedami: vprašanje sposobnosti uveljavljanja mednarodnopravnih zahtevkov je odvisno od vprašanja sposobnosti uveljavljanja mednarodnopravnih zahtevkov, kar je seveda cirkularno in zato nesmiselno. Indic mednarodnopravne osebnosti je namreč odvisen od samega obstoja le-te.²⁹ Kako torej razumeti Sodišče?

Ključna je pravilna formulacija mednarodnopravne osebnosti in mednarodnopravne sposobnosti, in sicer gre pri tem v prvi vrsti za dejansko posest pravic in obveznosti v mednarodnem pravu.

5. Indici mednarodnopravne osebnosti Evropske unije

5.1. Uvod

Obstoj mednarodnopravne osebnosti EU je glede na navedeno možno presojati z vidika obstoja treh glavnih indicev, in sicer: (a) podrejenosti mednarodnopravnemu redu, (b) mednarodnopravne identitete in (c) mednarodnopravne sposobnosti – mednarodnopravnih pravic in dolžnosti.

Obstoj mednarodnopravne osebnosti bo podan, če bo dokazano, da je EU bodisi dejansko podrejena mednarodnemu pravu bodisi ima ločeno mednarodnopravno identiteto bodisi na temelju konstitutivnega dokumenta dejansko uživa posest mednarodnopravnih pravic in dolžnosti oziroma ima mednarodnopravno sposobnost.

²⁹ Cf.: Brownlie (1998: 57).

5.2. Pravni vir

Ključni pravni vir za presojo mednarodnopravne osebnosti EU je glede na pristop Sodišča v zadevi Reparacije PEU, ki je konstitutivni dokument EU in sicer v obliki mednarodne pogodbe.

EU so ustanovile države pogodbenice PEU na temelju ES, ki jih dopolnjujejo politike in oblike sodelovanja, ki jih *ex novo* uvaja PEU. Primarna naloga EU je – tako PEU – organizirati odnose med državami članicami in njihovimi ljudstvi.³⁰

Kar je na tej točki možno nesporno ugotoviti je, da je EU na temelju mednarodne pogodbe vzpostavljena entiteta. Prav tako naj tukaj izpostavim dejstvo, da pravna osebnost EU v PEU ni eksplicitno določena, kar pomeni, da konstitutivni dokument dokončno sodbo o obstoju mednarodnopravne osebnosti EU prepušča samemu mednarodnemu pravu.

5.3. Podrejenost Evropske unije mednarodnopravnemu redu

Indic podrejenosti EU mednarodnopravnemu redu je mogoče presojati na podlagi prvega in drugega odstavka 6. člena PEU³¹ ter na podlagi prvega odstavka 11. člena PEU.³²

Prvi odstavek 6. člena PEU določa, da »Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam.« Skupaj s 7. in 49. členom PEU³³ odpira ta določba številna vprašanja odnosa EU do človekovih pravic in svoboščin. V ta kontekst sodi tudi Listina temeljnih pravic Evropske unije (2000),³⁴ katere usoda ostaja odprta. Omenjena vprašanja tukaj neposredno ne morem obravnavati.³⁵

5.3.1. Prvi odstavek 6. člena PEU

Že v kontekstu prvega odstavka 6. člena PEU bi bilo možno zagovarjati tezo, da se EU šteje³⁶ za podrejeno mednarodnemu pravu oziroma mednarodnemu običajnemu pravu

³⁰ 1. člen PEU.

³¹ Glej tudi: Craig, de Búrca (2003: 30, 42, 101, 318, 329, 349 *sqq.*).

³² Glej tudi: *Ibidem* (2003: 25-26).

³³ Glej tudi: *Ibidem* (2003: 30, 42, 45, 154, 318, 350,).

³⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000) 2000/C OJEC 364/1.

³⁵ Glej podrobneje: Polakiewicz (2001: 69-92); Rosas (2001: 53-67); Ovey, White (2002: 442-446).

človekovih pravic, saj vsaj nekatera načela predstavljajo, če ne že obče, pa partikularno mednarodno običajno pravo – očitno skupno državam članicam EU. Tukaj gre v prvi vrsti za stališče držav pogodbenic PEU, da naj EU spoštuje omenjena načela, ki imajo mednarodnopravni običajni status.

Rosas, potem ko vzpostavi povezavo med konceptom spoštovanja človekovih pravic in svoboščin, ki je skupen PEU, Splošni deklaraciji o človekovih pravicah (1948)³⁷ (v nadaljevanju: SDČP) in UL ZN, zagovarja zanimivo tezo glede pogodbene prakse EU, ki da prispeva k reafirmaciji običajnopravnega statusa SDČP.³⁸ Kljub temu, da je konstrukcija pogodbene prakse EU izven 24. in 38. člena PEU³⁹ lahko vprašljiva, se zdi teza Rosasa vredna premisleka. Jasno je sicer, da EU – vsaj v trenutnem pogodbenem okviru – ne more postati članica OZN,⁴⁰ vendar to še ne pomeni, da EU ne bi mogla biti posredno vezana z UL ZN in SDČP v tistem obsegu, kolikor le-ti reflektirata mednarodno običajno pravo.

Zdi se, da prvi odstavek 6. člena PEU s tem, ko poudari, da gre za načela, ki so skupna državam članicam, nakazuje prav na mednarodnopravni običajni status koncepta spoštovanja človekovih pravic in svoboščin. Glede na to, da je EU sestavljena iz držav članic, ki so kot subjekti mednarodnega prava vezani na mednarodno običajno pravo, in glede na to, da je omenjeni koncept skupen vsem državam članicam, EU pa je sama utemeljena na prav istem konceptu, se zdi privlačen sklep, da je EU podrejena mednarodnemu običajnemu pravu človekovih pravic.

Pri tem gre za progresivno interpretacijo prvega odstavka 6. člena, ki pa se zdi primerena, saj že Preambula PEU potrjuje zavezanost držav pogodbenic omenjenim načelom, 1. člen PEU pa govori o »novi stopnji« v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope. V primeru, da progresivna interpretacija ne bi bila sprejeta, bi omenjena določba prvega odstavka 6. člena PEU imela zgolj deklaratoren značaj in bi v bistvu sploh ne bila potrebna, saj, če so države pogodbenice že tako ali tako vezane z omenjenim načelom, pogodbeni tekst ne bi prinesel nič novega, čemu potem določati za EU nekaj, kar sicer že velja za države pogodbenice. V luči 7. člena, ki predvideva postopek v primeru kršitve načel iz prvega odstavka 6. člena s strani države članice, in 49. člena

³⁶ Pri tem seveda mislim, da se EU lahko šteje za podrejeno mednarodnemu pravu na temelju PEU oziroma da je bila podrejena mednarodnemu pravu s strani držav pogodbenic.

³⁷ Universal Declaration of Human Rights (1948) UN DOC. A/811.

³⁸ *Cf.*: Rosas (2001: 53, 61).

³⁹ *Glej tudi*: Craig, de Búrca (2003: 41, 131-132).

⁴⁰ *Cf.*: 4. člen UL ZN.

PEU, ki določa, da lahko za članstvo zaprosi vsaka evropska država, ki spoštuje načela iz prvega odstavka 6. člena, pa bi to bilo verjetno težko zagovarjati.

Glede na implicitno distinkcijo med državami pogodbenicami, EU in državami članci EU lahko tukaj opazimo tudi drugi indic mednarodnopravne osebnosti, in sicer ločeno mednarodnopravno identiteto EU.

Podrejenost EU mednarodnopravnemu redu bi v zvezi s prvim odstavkom 6. člena PEU bilo možno konstruirati kot primer, ko se EU sama šteje za podrejeno mednarodnopravnemu redu, in sicer mednarodnemu običajnemu pravu človekovih pravic, pri čemer ne gre niti za nedopustno in niti fiktivno podrejenost, vsaj *prima facie* ne. Prvi odstavek 6. člena je prav tako možno interpretirati kot normo, ki enostavno predvideva mednarodnopravni subjekt – EU.

V PEU pa obstajajo tudi bolj jasne in »čiste« formulacije podrejenosti EU mednarodnemu pravu.

5.3.2. Drugi odstavek 6. člena PEU

Drugi odstavek 6. člena PEU določa, da »Unija spoštuje temeljne pravice kakršne zagotavlja Evropska konvencija za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin ... in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic« Tukaj gre v osnovi za dva aspekta, in sicer za spoštovanje (Evropske) Konvencije za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin (1950)⁴¹ (v nadaljevanju: EKČP) kot mednarodne pogodbe in za spoštovanje EKČP kot državnopravnega akta. Mednarodnopravno pa je ključen predvsem prvi aspekt.

Glede spoštovanja EKČP kot mednarodne pogodbe naj najprej poudarim, da EU *per se* – v trenutnem pogodbenem okviru vsaj – ne more pristopiti k EKČP,⁴² ni pa povsem izključeno, da to ne bi mogla storiti v prihodnosti. Tukaj gre, kot ugotavljajo Polakiewicz in Alston ter Weiler, za določeno anomalijo, ko je članstvo držav v EU pogojeno s statusom pogodbene stranke EKČP, sama EU pa formalno ostaja zunaj nje same.⁴³ Vendar pa formulacija drugega odstavka 6. člena PEU implicira na to, da je EU vezana z EKČP, seveda ne kot pogodbeni stranka EKČP, ampak posredno preko mednarodnega običajnega prava.

⁴¹ (The European) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) 213 UNTS 221, ETS Nos 5, 44, 45, 55, 118, 140, 155.

⁴² Cf.: *Opinion 2/94 (Accession by the Community to the European Convention on Human Rights)* [1996] ECR I/1759; et cf.: Rosas (2001: 53, 54), Craig, de Búrca (2003: 317, 318, 351-354, 357).

⁴³ Cf.: Polakiewicz (2001: 69, 81).

Na razvoj mednarodnega običajnega prava človekovih pravic ima EKČP nedvomno velik vpliv in glede na to, da PEU ne le, da ne nasprotuje vezanosti EU na EKČP, ampak jo celo eksplicitno določa, ni nobene druge možnosti, kot da EU štejemo podrejeno mednarodnemu običajnemu pravu človekovih pravic, kolikor le-to reflektira EKČP. Pogodbena dikcija PEU to podrejenost implicira s tem, ko ne določa, da mora EU spoštovati EKČP *per se*, ampak, da mora spoštovati temeljne pravice, ki jih EKČP določa. Povedano z drugimi besedami, gre za na podlagi EKČP vzpostavljene norme mednarodnega običajnega prava. Uporaba terminologije »shall respect« pa v pogodbenem jeziku jasno implicira pravno podrejenost oziroma pravno dolžnost; gre namreč za dokaz namere skleniti pravno zavezujoč dokument (Aust 2000: 27). In v katerem pravnem redu, če ne v mednarodnopravnem, bi naj takšna podrejenost oziroma dolžnost obstajala?

Konstrukcija podrejenosti mednarodnopravnemu redu na podlagi drugega odstavka 6. člena se zdi bolj prepričljiva kot na podlagi prvega odstavka 6. člena PEU, kjer bi se morebiti bilo mogoče postaviti na stališče, da gre za deklaratorno določbo. Pri drugem odstavku 6. člena PEU zaradi prvega, pogodbenega aspekta te določbe, ki podrejenost vzpostavlja ločeno od držav članic EU, kaj takega ni mogoče.

Glede državnopravnega aspekta spoštovanja EKČP pa je potrebno pojasniti, da je EKČP postavljena tudi kot rezultat ustavnih izročil, ki so skupna državam članicam EU, in je tako vezanost EU na EKČP potrebno razumeti tudi v okviru komunitarnega prava.

Drugi vidik drugega odstavka 6. člena PEU je tisti, ki načeloma omogoča interpretacijo, da gre pri celotnem drugem odstavku 6. člena PEU *in ultima linea* za države članice EU in ne za EU *per se*. Vendar pa je takšna interpretacija, ki bi podrejenost EU mednarodnopravnemu redu tako v drugem odstavku 6. člena PEU, kot tudi prvem odstavku 6. člena PEU, nedvomno postavila pod vprašaj, neprimerna v luči PEU kot celote in še posebej 1. člena PEU.

Sklep o podrejenosti pa potrjuje še določba PEU, ki ne omenja držav članic, to je prvi odstavek 11. člena PEU.

5.3.3. Prvi odstavek 11. člena PEU

Pri prvem odstavku 11. člena PEU gre za temeljni člen SZVP, ki ga tukaj obravnavam samo toliko, kolikor se nanaša na UL ZN. Omenjena določba določa, da »Unija določi in izvaja skupno zunanjo in varnostno politiko, ki zajema vsa področja zunanje in varnostne politike in katere cilji so ... v skladu z načeli Ustanovne listine Združenih narodov.«⁴⁴ V tej določbi pa ne nastopajo niti države članice niti države pogodbence, ampak EU.

⁴⁴ 1. in 3. alineja prvega odstavka 11. člena PEU.

Jasno je, da EU ni članica OZN in zato z UL ZN ni neposredno zavezana.⁴⁵ Glede na prej navedeno je zato edina možna interpretacija izpostavljene določbe, da je EU podrejena UL ZN posredno, in sicer v tistem obsegu, kolikor UL ZN reflektira mednarodno običajno pravo.

5.3.4. Prvi in drugi odstavek 18. člena PEU⁴⁶

Tudi drugi odstavek 18. člena PEU, ki implicira na to, da EU z izražanjem stališč na mednarodnih konferencah in v mednarodnih organizacijah sooblikuje mednarodno običajno pravo, potrjuje podrejenost mednarodnopravnemu redu. S tem, ko ga sooblikuje, namreč tudi pripoznava njegove omejitve, *ergo* gre za podrejenost mednarodnemu pravu. Predsedstvo, ki na temelju prvega odstavka 18. člena PEU predstavlja EU, izraža stališča same EU in ne držav članic EU.⁴⁷ Da imajo takšna stališča lahko pravno-kreativen učinek pa najbrž glede na doktrino, ki jo je oznanilo Sodišče v seriji zadev glede enostranskih pravnih poslov, ni potrebno posebej poudarjati.

Res je sicer, da bi se utemeljeno utegnilo postaviti vprašanje, kdo je s takšnimi stališči vezan – EU ali države članice EU ali oboji skupaj.⁴⁸ Vendar pa to v tem oziru ni bistveno, ker gre zgolj za to, da se dokaže podrejenost EU mednarodnemu pravu, na kar omenjena določba nakazuje; kdo je *in ultima linea* vezan z »rezultati« mednarodnemu pravu podrejenega ravnanja pa je že drugo, ločeno vprašanje. Povedano z drugimi besedami, mednarodnopravna osebnost EU bo iz naslova indica podrejenosti mednarodnopravnemu redu lahko podana tudi, če EU *per se* ne bi bila vezana z izjavami, danimi v okviru SZVP, vendar zmeraj pod pogojem, da je EU pri podajanju izjav ali sicer podrejena mednarodnemu pravu.

In če na temelju te določbe EU predstavlja pravnorelevanten okvir za prezentacijo stališč v neki mednarodni organizaciji ter, kar je tukaj ključno, s tem oblikuje mednarodno običajno pravo, kdorkoli je že z njim vezan, potem to v mednarodnopravnem smislu pomeni, da države članice EU tega upravičenja EU brez kršitve PEU ne morejo mirno ignorirati.⁴⁹ Na tej točki argumentacije pa je možno pokazati tudi na to, da je tudi analiza v

⁴⁵ Cf.: Šesti odstavek 2. člena UL ZN.

⁴⁶ Glej tudi: Craig, de Búrca (2003: 25-26).

⁴⁷ Cf.: Prvi odstavek 18. člena PEU.

⁴⁸ Kronenberger recimo ugotavlja, da skupna stališča niso zgolj akumulacija stališč posameznih držav članic, ampak da so *sui generis* skupna stališča, dogovorjena znotraj skupnega organa EU. Cf.: Kronenberger (2001: 351, 357).

⁴⁹ Cf.: 12., 15. in 19. člen PEU.

okviru indica podrejenosti *in ultima linea* analiza obstoja določenih mednarodnopravnih pravic. Nekoliko bolj splošna formulacija prvega odstavka 18. člena PEU nakazuje na podoben sklep.

V tej zvezi je relevantna tudi ugotovitev Woutersa (2001: 375-404), da je EU postala »a key player within the General Assembly«, kar z drugimi besedami pomeni, da EU v OZN sooblikuje mednarodno običajno pravo.

5.3.5. Sklep

Glede na zgoraj navedeno je možno skleniti, da je na temelju PEU podan indic podrejenosti EU mednarodnopravnemu redu tako v zvezi s prvim odstavkom 11. člena kot tudi v zvezi s prvim in drugim odstavkom 6. člena ter prvim in drugim odstavkom 18. člena PEU. Edina smiselna interpretacija PEU namreč je, da so države pogodbenice EU, objektivno gledano, EU podredile mednarodnemu pravu. S tem pa so *ipso iure* pripoznale EU mednarodnopravno osebnost, kar je seveda ugotovitev mednarodnega prava samega in ni odvisna od neposredne volje ali namenov držav pogodbenic; če so se le-te želele izogniti mednarodnopravni osebnosti, potem na podrejenost v PEU enostavno ne bi smele implicirati.

Naj preden preidem na naslednji indic spomnim še na to, da celo nekateri izmed tistih avtorjev, ki mednarodnopravno osebnost EU negirajo, priznavajo, da je EU lahko vezana s splošnimi pravnimi načeli, *ergo* mednarodnim pravom (Schermers, Blokker 1997: 977, 984). Kako jim ob tem uspeva vztrajati pri negaciji, pa je za avtorja tega besedila skrivnost; edina možna razlaga je, da so pripravljeni iz mednarodnega prava izključiti celo tiste entitete, ki so mu nesporno podrejene. O neprimernosti tega pa najbrž v luči že povedanega ni več potrebe razpravljati.

5.4. Mednarodnopravna identiteta Evropske unije

Ne glede na samostojno argumentacijsko prepričljivost v zvezi s prejšnjim indicem, se zdi, da mimo obravnave odnosa EU – države članice ne bo šlo. Eden izmed argumentov tistih, ki EU mednarodnopravno osebnost negirajo, namreč je, poenostavljeno rečeno, da je EU maska za države članice, kar je seveda delno res za vsako sestavljeno mednarodnopravno osebo, in kar je ključno, da ni nič drugega kot to oziroma, da od držav članic ali ES EU sploh ni ločena. Gre torej za očitek domnevne fiktivnosti mednarodnopravne identitete in posredno tudi podrejenosti mednarodnemu pravu, ki terja resno obravnavo.

5.4.1. Identiteta v PEU

Identiteta je v PEU omenjena na več mestih, in sicer v Preambuli, v prvem odstavku 2. člena, v zvezi s tretjim odstavkom 6. člena, prvim odstavkom 11. člena in prvim odstavkom 27.a člena.⁵⁰ Gre za različne kontekste, ki skupaj s samim dejstvom, da se EU ukvarja z lastno prihodnostjo, kažejo na to, da je vprašanje aktualno in posredno tudi, da ni dokončno rešeno.

Preambula PEU evropsko identiteto postavlja v kontekst SZVP in skupne obrambne politike (v nadaljevanju: SOP) in ob njej poudarja celo neodvisnost, ki je eminentna mednarodnopravna kategorija in se pojavlja predvsem v kontekstu kriterijev državnosti.⁵¹

Prvi odstavek 2. člena PEU prav tako izpostavlja identiteto – in sicer na mednarodni sceni – v kontekstu SZVP in SOP. V tem oziru je mednarodno identiteto PEU postavila na zelo visoko mesto, saj gre za drugega izmed glavnih ciljev SZVP.

Tretji odstavek 6. člena PEU ne govori o identiteti EU, pač pa o dolžnosti EU, da spoštuje identiteto držav članic EU, kar daje slutiti, da je identiteta držav članic EU potencialno ogrožena s strani same EU, pa tudi to, da ima EU sama določeno identiteto. Predpostavljati je namreč mogoče, da je neka identiteta lahko ogrožena samo s strani druge identitete.

Prvi odstavek 11. člena PEU prav tako ne govori o identiteti EU, pač pa o neodvisnosti in integriteti EU v mednarodnem oziru, kar tudi daje slutiti na obstoj mednarodnopravne identitete EU.

Prvi odstavek 27.a člena PEU pa omenja identiteto EU kot koherentne sile na mednarodni sceni.

Ob tem pa je nemogoče ne zastaviti vprašanja, v kolikšni meri navajanje evropske identitete v mednarodni skupnosti kaže na dejanski obstoj EU kot mednarodnopravne identitete. To vprašanje se navezuje na zgornje določbe pa tudi na druge, ki identitete sicer ne omenjajo eksplicitno, vendar pa se le-ta zdi v njih implicirana, in sicer v 1. členu, drugem odstavku 3. člena, prvem odstavku 4. člena,⁵² določbah V. poglavja o SZVP⁵³ in sami Preambuli PEU. Na to vprašanje je v tem okviru težko odgovoriti neposredno in decidirano, jasno pa je vsaj to, da tendenca obstaja. Glede na to, je vprašanje

⁵⁰ *Glej tudi:* Craig, de Búrca (2003: 46).

⁵¹ Morda bi na temelju tega res lahko sklepali na to, da se EU v prihodnje vidi kot nekakšna »nadržavna« identiteta.

⁵² *Glej tudi:* Craig, de Búrca (2003: 71-75, 159).

⁵³ *Glej tudi:* Craig, de Búrca (2003: 23, 25-26, 35-39).

mednarodnopravne identitete EU potrebno reševati v okviru splošnih značilnosti mednarodnopravne identitete.

5.4.2. EU kot sestavljena entiteta

Prvo vprašanje, ki se tukaj zastavlja je, kdo sploh sestavlja EU in od koga vse je le-ta odvisna. Odgovor na vprašanje ne more biti enostaven že zato, ker 1. člen PEU vzpostavlja dve različni kategoriji subjektov, in sicer države pogodbenice in entitete, na katerih EU temelji. Ali to pomeni, da jo slednje tudi sestavljajo oziroma, da je EU od njih odvisna, pa je seveda vprašanje, na katerega ni mogoče enostavno odgovoriti.

Če najprej odgovorim na enostavni del vprašanja, lahko rečem, da je EU odvisna od držav pogodbenic in da jo sestavljajo države članice, kar je *prima facie* eno in isto, a vendar je tukaj pomembna distinkcija. EU je s perspektive držav pogodbenic pogodbeno entiteta, s perspektive držav članic pa predvsem sestavljena entiteta. Gre torej za dve fundamentalno različni formulaciji.⁵⁴ EU pač ni zgolj in samo pogodbeno entiteta ali skupna agencija držav pogodbenic z eventualno vprašljivo mednarodnopravno osebnostjo,⁵⁵ ampak je entiteta, ki jo sestavljajo države članice. Pa četudi bi bila EU zgolj skupna agencija držav članic, bi to *a priori* ne negiralo njene mednarodnopravne osebnosti, ki bi bila – tako Brownlie (1998: 62) v kontekstu dileme skupna agencija držav *v.* mednarodna organizacija – stvar stopnje neodvisnosti.

Težji del vprašanja zadeva entitete, na katerih EU temelji.⁵⁶ Gre za ES, SZVP in PNZ. Če nekoliko poenostavim, gre pri EU za sestavljeno entiteto, ki jo sestavljajo ES s svojo »naddržavno« naravo kot mednarodna – in potencialno »naddržavna« – organizacija, SZVP kot na temelju mednarodnega prava vzpostavljena entiteta z izrazitim medvladnim elementom in PNZ kot na temelju mednarodnega prava vzpostavljena entiteta z mešanim medvladnim in »naddržavnim« elementom.⁵⁷ Gre za tri »stebre«. Ob tem poudarjam, da sama opredelitev neke entitete kot steber nima prav nikakršnih apriornih mednarodnopravnih konsekvenc; steber pač ni kategorija, ki bi ji mednarodno pravo pripisovalo posebno vsebino.

Prva entiteta – ES – nesporno ima mednarodnopravno osebnost, drugi dve pa pogosto označujejo kot medvladna procesa. Natančno branje 1. člena PEU pa kaže na to, da

⁵⁴ Cf.: Curtin, D., Dekker (1999: 83, 92 *sqq.*)

⁵⁵ Cf.: Brownlie (1998: 62).

⁵⁶ Za Dashwooda in Wyatta (Arnall, Dashwood, Ross, Wyatt 2000: 170) tretji odstavek 1. člena indicira subsumpcijo ES v EU.

⁵⁷ Cf.: Craig, de Búrca (2003: 4).

je EU sicer utemeljena na ES, da pa je nekaj več kot zgolj ES, in ta dopolnitev sta SZVP in PNZ. Pri tem pa je pomembno to, da je EU utemeljena na ES, ki ima nesporno mednarodnopravno osebnost.⁵⁸

Že iz ugotovitve, da je EU nekaj več kot zgolj ES in dejstva, da ES uživa mednarodnopravno osebnost, bi bilo možno izpeljati logičen sklep, da EU ne more imeti slabšega statusa, kot ga ima njen sestavni del, *i.e.* ES. Če zadevo nekoliko preformuliram, se nujno zastavlja naslednje vprašanje, in sicer, kaj je tako usodnega v SZVP in PNZ, da EU »izničuje« mednarodnopravno osebnost, ki bi jo le-ta sicer imela iz naslova mednarodnopravne osebnosti ES. To vprašanje pa implicira na to, da se lahko v mednarodnem pravu iz nekaj več naredi nekaj manj, kar je seveda absurd in zato o čem takem tukaj sploh ne gre izgubljati besed. Potrebno pa je poudariti, da imajo tisti, ki negirajo mednarodnopravno osebnost EU v tem oziru pripravljen odgovor, ki sicer ne prepriča,⁵⁹ v skladu s katerim se ES ne more šteti za EU.

V zvezi z zahtevo mednarodnega prava, da mora biti sestavljena mednarodnopravna oseba ločena od svojih sestavnih delov, se zastavlja vprašanje, ali je za pripoznanje mednarodnopravne identitete EU potrebno dokazati tudi, da je le-ta ločena tudi od ES. Odgovor, ki bi ga bilo možno utemeljevati *per longum et latum*, *inter alia* tudi s *sui generis* naravo EU, je enostavno negativen. Pozitiven odgovor bi namreč nakazoval na to, da je možno biti recimo član ES in ne tudi EU ali obratno, kar tako »teorijo« povsem oddaljuje od stvarnosti. Države pogodbenice EU so namreč iste kot so države pogodbenice ES in gre zato v osnovi za eno samo kategorijo sestavnih delov EU, in to so države članice. V to smer nakazuje tudi 3. člen PEU o skupnem institucionalnem okviru, ki pa ga nekateri avtorji interpretirajo *per contram*.⁶⁰

Četudi bi bil na vprašanje odgovor negativen, pa PEU dovolj jasno nakazuje na ločenost med ES in EU v prvem odstavku 27a. člena, v skladu s katerim je EU dolžna spoštovati pristojnosti ES.

Glede na vse to povsem zadostuje, če se dokaže ločenost EU od držav članic. Preden pa preidem na obravnavo tega vprašanja, naj le še omenim, da *prima facie* v mednarodnem pravu trenutno ni mogoče najti primerljivega subjekta, s katerim bi EU lahko primerjali. Glede na to, da se ES ponekod tretira kot edini potencialni predstavnik sicer sporne kategorije »nadržavnih« organizacij (kot nasprotje kategorije medvladnih organizacij) (Schermers, Blokker 1997: 40), EU pa temelji na in dopolnjuje ES, je povsem jasno, da je EU v mednarodnopravnem smislu subjekt *sui generis*, kar seveda pove le to,

⁵⁸ Cf.: 281. člen, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (2002).

⁵⁹ Cf.: Lasok (1994: 24).

⁶⁰ Cf. Heukels in de Zwaan, *citirana v*: Curtin, Dekker (1999: 92-95, op. 50 et 83, 84, op. 2.).

da je EU nemogoče *prima facie* šteti za predstavnika katerega izmed uveljavljenih tipov mednarodnopravnih subjektov. Zato je vsako razpravljanje o mednarodnopravni osebnosti EU v določenem pogledu negotovo. Iz *sui generis* narave je namreč možno izpeljati sklep v katerokoli smer. Glede na to, se je avtor tega besedila poskušal čimbolj izogniti argumentaciji, ki bi temeljila na *sui generis* naravi EU.

5.4.3. Ločenost mednarodnopravne identitete držav pogodbenic in držav članic EU od mednarodnopravne identitete EU

Za sklep glede ločene mednarodnopravne identitete EU je potrebno v PEU najti določila, ki EU *vis-à-vis* državam članicam dajejo pravice, katerih spoštovanje je EU upravičena zahtevati. Takšne določbe lahko najdemo predvsem v drugem odstavku 11. člena, tretjem odstavku 14. člena in prvem odstavku 19. člena ter prvem odstavku 23. člena PEU.⁶¹

Drugi odstavek 11. člena PEU daje EU neposredno pravico zahtevati od držav članic, da se vzdržijo kakršnegakoli dejanja, ki nasprotuje interesom EU ali ki zmanjšuje njeno učinkovitost v mednarodnih odnosih. Ta določba povsem jasno in nedvoumno govori o dveh mednarodnopravnih identitetah, in sicer državah članicah in EU ter opredeljuje pravico, katere nosilec je EU in katere spoštovanje je le-ta upravičena zahtevati *vis-à-vis* državam članicam. Način sprejemanja odločitev v okviru EU seveda nima vpliva na pripadnost odločitve; ko se namreč države članice enkrat odločijo v skladu z določbami PEU, ki urejajo sprejemanje odločitev, gre za od držav članic EU »odtujeno« odločitev, katere nosilec je odtlej EU in ne več one same.⁶²

Koskenniemi (1998: 27, 35) sicer utemeljeno kritizira nedoločnost drugega odstavka 11. člena PEU⁶³ glede obveznosti biti lojalni, vendar pa to seveda še ne pomeni, da ločena mednarodnopravna identiteta EU ne obstaja.

Tretji odstavek 14. člena PEU določa, da skupni ukrepi EU zavezujejo države članice, in sicer tako v stališčih, ki jih države sprejemajo, kot tudi pri njihovem delovanju. Tudi tukaj gre za dve ločeni mednarodnopravni identiteti, ki imata definiran medsebojni pravni odnos. Skupni ukrepi, ki jih izpostavlja omenjeni člen, so seveda skupni ukrepi EU, kot to sledi iz 12. člena,⁶⁴ in je zato potrebno v njih pripoznati implicirano mednarodnopravno identiteto EU oziroma pripadnost le-teh EU.

⁶¹ Glej tudi: Craig, de Búrca (2003: 25-26, 37-38, 45-46, 154, op. 68).

⁶² Cf. 23. člen PEU.

⁶³ Prej J.1. člena PEU.

⁶⁴ Glej tudi: Craig, de Búrca (2003: 25-26, 156).

Prvi odstavek 19. člena PEU državam članicam nalaga, *inter alia*, dolžnost, da v mednarodnih forumih podpirajo skupna stališča EU.⁶⁵ Podobno kot pri prejšnji določbi je v prvem odstavku 19. člena implicirana pogodbeni distinkcija med EU (oziroma njenimi skupnimi stališči) in državami članicami (oziroma njihovem delovanju v mednarodnih forumih).

V mednarodnem pravu imajo lahko tako stališča držav kot tudi njihovo delovanje v mednarodni skupnosti v kontekstu mednarodnega običajnega prava pravno-kreativen učinek, države članice pa so pri zavzemanju stališč in delovanju v skladu s PEU in glede na okvire, ki jih postavlja Svet EU, mednarodnopravno omejene oziroma vezane. Že iz tega naslova bi EU bilo potrebno pripoznati mednarodnopravno osebnost. Gre namreč za oblikovanje partikularnega mednarodnega običajnega prava s strani držav članic, ki so pri tem mednarodnopravno zavezane.

In končno, prvi odstavek 23. člena PEU gre celo tako daleč, da državo, ki se vzdrži glasovanja v Svetu in ki kvalificira to odločitev s formalno deklaracijo, glede odločitve Sveta sicer ne obvezuje neposredno, veže pa jo z dolžnostjo akceptirati, da odločitev zavezuje EU. Podobno kot drugi odstavek 11. člena je vzdržana država dolžna vzdržati se v duhu vzajemne solidarnosti kakršnegakoli dejanja, ki bi lahko oviralo ali bilo v nasprotju z na odločitvi Sveta utemeljenim dejanjem EU. Ta dolžnost ustvarja za EU pravico od omenjene vzdržane države zahtevati spoštovanje sprejete odločitve EU, druge države članice pa so dolžne spoštovati položaj omenjene vzdržane države. Tudi v tej določbi je transparentna ločenost mednarodnopravnih identitet, in sicer EU, omenjene vzdržane države in drugih držav članic, v njej pa je možno prav tako prepoznati opredelitev njihovih medsebojnih pravic in dolžnosti.

5.4.4. Sklep

Ne glede na vso nedoločnost pojma identitete v PEU in ne glede na to, kako konstruiramo EU, ima le-ta mednarodnopravne pravice in seveda tudi dolžnosti, katerih spoštovanje je upravičena zahtevati od držav članic. Na to nesporno kaže drugi odstavek 11. člena pa tudi tretji odstavek 14. člena, prvi odstavek 19. člena in prvi odstavek 23. člena PEU. Če k temu dodam še dejstvo, da EU nikakor ni možno očitati, da bi bila *de facto* krinka za delovanje bodisi zgolj ES ali ene same države članice, potem se sklep glede mednarodnopravne osebnosti EU iz naslova indica ločene mednarodnopravne identitete zdi primeren in upravičen.

⁶⁵ Cf.: 12. člen PEU.

5.5. Mednarodnopravna sposobnost Evropske unije – mednarodnopravne pravice in dolžnosti Evropske unije

5.5.1. Objektivna *necessitas* ciljev in načel subjekta

Že če se osredotočim samo na Preambulo in 2. člen PEU, ki določa cilje EU, si je praktično nemogoče zamisliti, kako naj bi EU učinkovito zasledovala te cilje in načela brez določene stopnje mednarodnopravne osebnosti. Kar je z mednarodnopravnega stališča ključno, je, da sama PEU – kljub temu, da mednarodnopravne osebnosti eksplicitno ne določa – v četrtem odstavku 6. člena ne le dopušča, ampak pravzaprav zapoveduje, da je potrebno, da si EU zagotovi sredstva, ki so nujna za doseganje njenih ciljev in izvrševanje njenih politik. Da je mednarodnopravna osebnost lahko eno izmed takih sredstev najbrž ni potrebno posebej poudarjati.

5.5.2. Funkcije in pravice v mednarodni skupnosti

Kaj je bil namen držav pogodbenic je notorično zapleteno vprašanje, a vendar ni težko zagovarjati stališča, da so le-te v 2. členu, ki opredeljuje cilje EU, in 11. členu PEU, ki se nanaša na cilje SZVP, nameravale določiti funkcije EU in prenesti na njo določene pravice, ki jih ni mogoče ne razlagati in ne uresničevati brez določene stopnje mednarodnopravne osebnosti.

Nekateri avtorji, ki negirajo mednarodnopravno osebnost EU, večkrat naredijo zmoten sklep glede namena držav pogodbenic EU, in sicer s tem, ko namen vežejo na samo mednarodnopravno osebnost in ne, kot to inštruirajo Sodišče, na funkcije in pravice EU. Distinkcija je *prima facie* majhna, a posledice bistveno različne. Mednarodnega prava v odsotnosti eksplicitne navedbe ne zanimajo nameni držav pogodbenic glede mednarodnopravne osebnosti, ampak nameni, ki so jih le-te zasledovale pri določitvi funkcij in pravic. To vprašanje pa mednarodno pravo v bistvu presoja objektivno na podlagi same narave funkcij in pravic. Gre torej za objektivizacijo subjektivnega namena držav pogodbenic. Vsaka referenca na *travaux préparatoires* je zato v kontekstu mednarodnopravne osebnosti *prima facie* relativna in suspektna, in to ne glede na 32. člen Dunajske konvencije o pogodbenem pravu (1969).⁶⁶ Omenjeni člen tako jasno določa, kdaj je dopustno uporabiti *travaux préparatoires*. In glede na to, da so bistvene same funkcije in pravice oziroma pristojnosti EU in ne sama omemba mednarodnopravne osebnosti, tudi eksplicitna navedba v *travaux préparatoires*, da naj EU nima mednarodnopravne osebnosti ne more – če smo dosledni zadevi Reparacije – spremeniti drugačne ugotovitve na temelju funkcij in pravic EU v sami PEU.

Ker Sodišče mednarodnopravno osebnost veže tudi na dejansko podelitev funkcij in pravic, je EU potrebno presojati tudi s tega vidika. Ne gre torej zgolj za namen podelitve, ampak tudi za dejansko podelitev funkcij in pravic, o čemer bo beseda tekla v nadaljevanju.

Pri tem naj še dodam, da je očitno, da mednarodno pravo o obstoju mednarodnopravne osebnosti odloča samostojno in pri tem ni absolutno vezano na subjektivni namen držav pogodbenic, ampak bolj na dejansko podelitev in izvrševanje funkcij in pravic.

5.5.3. Dejansko izvrševanje ter uživanje funkcij in pravic v mednarodni skupnosti oziroma dejanska posest pravic in dolžnosti v mednarodnem pravu

Že zgoraj so bile izpostavljene nekatere pravice in dolžnosti, ki jih ima EU. Naj se tukaj zato posvetim samo 24. členu PEU.⁶⁷

Omenjeni člen določa pravico sklepanja mednarodnih sporazumov, ki zavezujejo – ne države članice EU, pač pa – institucije EU in s tem *ipso facto* tudi EU samo. To neizpodbitno določa šesti odstavek 24. člena in že to povsem zadostuje za sklep, da ima EU objektivno gledano v mednarodnem pravu vsaj eno pravico in s tem tudi mednarodnopravno osebnost. Naj k temu dodam le, da tretji odstavek 24. člena za sklepanje nekaterih mednarodnih sporazumov določa kvalificirano večino.

O 24. členu PEU – v različnih fazah te pogodbe – je bilo v mednarodnem pravu že veliko povedanega. Glede na to, da je bilo že za amsterdamsko fazo PEU ugotovljeno, da v 24. členu vzpostavlja pravico sklepanja mednarodnih sporazumov (Hafner 1998: 257, 283) in glede na to, da EU tudi dejansko izvršuje to pravico v lastnem imenu v okviru SZVP, kot to recimo demonstrirata sporazuma z ZRJ in Makedonijo,⁶⁸ se zdi nepotrebno nadalje utemeljevati, kar je nesporno, in sicer pravica sklepanja mednarodnih sporazu-

⁶⁶ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969).

32. člen

Dopolnilna sredstva za razlago

Dopustno je, sklicevati se na dopolnilna sredstva za razlago, zlasti na pripravljeno delo in okoliščine, v katerih je bila pogodba sklenjena, da se potrdi smisel, ki sledi iz uporabe 31. člena, ali določi smisel, kadar je razlaga po 31. členu:

a) dvosmiselna ali nejasna; ali

b) vodi do rezultata, ki je očitno absurden ali nerazumen.

⁶⁷ Glej tudi: Craig, de Búrca (2003: 25, 36-39, 45-46, 131-132).

⁶⁸ Cf.: Craig, de Búrca (2003: 37 *et op.* 82).

mov, ki jo EU očitno priznavajo tudi tretje države.⁶⁹ Glede na to, da se v tem prispevku primarno obravnava sam obstoj mednarodnopravne osebnosti in ne njen obseg, se moram omejiti od vprašanja obsega pravice sklepanja mednarodnih sporazumov.

Seveda bi tukaj ponovno bil možen ugovor, češ da se ta člen zaradi 3. člena PEU nanaša na ES in ne na EU. Tudi, če bi tak ugovor bil v nekem smislu pogojno utemeljen, pa bi bilo nemogoče utemeljiti omembo EU v PEU; čemu naj bi namreč države pogodbenice sploh ustanovljale EU, če so vse pravice, ki jih ta uživa na temelju PEU *in ultima linea* pravice ES. Poleg vsega pa tak argument temelji na napačni predpostavki, in sicer, da mednarodnopravna osebnost EU ne more obstajati, če ima le-ta skupne institucije z neko drugo mednarodnopravno osebo. V mednarodnem pravu je namreč potrebno ločevati med vprašanjem mednarodnopravne osebnosti in vprašanjem zastopanja; neka entiteta ima recimo lahko omejeno pravico zastopanja, a hkrati s tem vseeno priznано mednarodnopravno osebnost.

Določba šestega odstavka 24. člena PEU pa v bistvu kaže na to, da gre zaradi skupnih institucij EU in ES pri evropski integraciji za dve plati ene in iste zgodbe, ki se enkrat manifestira kot EU, drugič kot ES, kot pač to terjajo konstitutivni dokumenti.

24. člen PEU, ki vzpostavlja pravico sklepanja mednarodnih sporazumov, manifestira priznано posest pravic in dolžnosti EU v mednarodni skupnosti, njegova implementacija pa vzpostavlja tako dejansko podelitev kot tudi dejansko izvrševanje ter uživanje funkcij in pravic EU v mednarodni skupnosti. Le-te pa je tako kot v prejšnji točki možno razlagati samo z določeno stopnjo mednarodnopravne osebnosti.

5.5.4. Sklep

Glede na zgoraj navedeno je sklep, da EU v mednarodnem pravu tudi dejansko izvršuje pravice in funkcije, utemeljen. Mednarodnopravna osebnost EU pa izhaja tudi iz ciljev in načel, ki so jih EU zadale države pogodbenice. Čeprav je seveda povsem utemeljeno vprašanje, kakšen je dejanski obseg in relevantnost posameznih pravic in funkcij, ali povedano drugače, kakšna je realna mednarodnopravna vloga EU, je to vprašanje mednarodnopravnega statusa EU oziroma obsega in omejitev njene mednarodnopravne osebnosti in ne vprašanje obstoja mednarodnopravne osebnosti. Da tukaj nesporno obstajajo problemi je jasno, kakor je jasno tudi, da gre pri vprašanju vloge, ki naj jo ima EU v mednarodni skupnosti, za eminentno pravno-politično vprašanje, ki v veliki meri ostaja dokončno nerazrešeno.

⁶⁹ Glej podrobneje: Hafner (1998: 257-284).

6. Konvencija o prihodnosti Evrope

6.1. Mandat

Deklaracija eksplicitno ne omenja vprašanja pravne osebnosti EU, vendar pa izpostavlja naslednja štiri vprašanja: (1) distinkcija med EU in ES, (2) delitev na tri »stebre«, (3) povečanje koherentnosti evropske zunanje politike in (4) nadaljnja razširitev zunanjega predstavljanja EU v mednarodnih forumih.⁷⁰ Na temelju teh vprašanj so se na Konvenciji v okviru Delovne skupine III o pravni osebnosti (v nadaljevanju: Delovna skupina) zastavila vprašanja (a) glede posledic eksplicitnega priznanja pravne osebnosti EU in (b) glede posledic spojitve pravne osebnosti EU in ES ter (c) ali bi to prispevalo k poenostavitvi pogodb.⁷¹

Že v izhodišču se ugotavlja, da ima vsaka izmed Skupnosti – Evropska skupnost, Evropska skupnost za premog in jeklo, ki sicer več ne obstaja, in EURATOM – v konstitutivnih pogodbah eksplicitno določeno mednarodnopravno osebnost, da pa PEU ne vsebuje takšne določbe. Ob tem se izpostavljajo 1., 2., 3. in četrti odstavek 6. člena ter 24. člen PEU ter dejstvo, da predlogi, v skladu s katerimi bi mednarodnopravno osebnost v PEU zapisali eksplicitno, v preteklosti niso bili uspešni. Glede 24. člena, ki je bil modificiran s Pogodbo iz Nice (2001),⁷² sta izpostavljeni dve različni interpretaciji, in sicer tista, ki v njem vidi implicitno podelitev mednarodnopravne osebnosti in tista, ki EU ne priznava statusa pogodbene stranke za sporazume, sklenjene na temelju 24. člena, ampak z njimi šteje vezane države članice EU. Ob tem pa je še povsem jasno in nedvoumno izpostavljeno stališče Sveta, ki potrjuje, da je EU vezana s temi sporazumi. Na temelju 24. člena – še v pred-niški fazi – sta bila namreč sklenjena dva sporazuma z ZRJ.⁷³ Pri tem se 24. člen PEU poudarja tudi v kontekstu poznejše prakse.⁷⁴

Glede na to je bila Delovna skupina soočena z dvema temeljnima vprašanjema, in sicer (I) eksplicitna določitev pravne osebnosti EU in (II) postopek za spojitev pravnih osebnosti EU in ES. Ob tem naj še dodam, da ti dve temeljni vprašanji implicirata števil-

⁷⁰ *The European Convention*, Mandate of the working group on Legal Personality (31 May 2002) CONV. 73/02, 2, para. 1.

⁷¹ *Ibidem*, 2.

⁷² Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts (2002).

⁷³ *The European Convention*, Mandate of the working group on Legal Personality (31 May 2002) CONV. 73/02, 2-4, paras 1-8.

⁷⁴ Cf.: Alinea (b) tretjega odstavka 31. člena, Dunajska konvencija o pogodbenem pravu (1969).

na in po svoji naravi kompleksna vprašanja, ki jih na tem mestu seveda vseh ne morem obravnavati. Ker pa se zastavljajo v zvezi z dilemo glede obstoja mednarodnopravne osebnosti EU, bom obravnaval samo nekatera in to le v tistem delu, ki utegne razjasniti izpostavljeno dilemo.

6.2. Pristop k temeljnim vprašanjem

V naznanitvi pristopa k obravnavi vprašanja eksplicitne pravne osebnosti EU in njene spojitve s pravno osebnostjo ES se povsem pravilno izpostavlja, da vprašanje mednarodnopravne osebnosti ni vprašanje eventualne nove pogodbe, ki bi reševala vprašanje mednarodnopravne osebnosti EU, ampak je to vprašanje mednarodnega prava, ki samo določa obstoj osebnosti. Vse, kar lahko naredijo države članice, je, da manifestirajo relevantni namen, končni zaključek pa prepustijo mednarodnemu pravu.⁷⁵ Gre torej za naznanitev objektivnega pristopa k mednarodnopravni osebnosti. Pri tem se, razumljivo, Delovna skupina sklicuje na zadevo *Reparacije*.

Pri tem pa z določeno mero modrosti in izkušenosti poudarja, da ni toliko pomembno obravnavati, ali EU pravno osebnost ima že sedaj, ampak, da je pomembneje oceniti implikacije podelitve – jasno, eksplicitne – pravne osebnosti EU.⁷⁶ Ali, povedano drugače, pomemben je mednarodnopravni status EU in ne toliko sama mednarodnopravna osebnost EU, kar daje slutiti na prepričanje o že trenutnem obstoju mednarodnopravne osebnosti. Glede na vse doktrinarne polemike glede mednarodnopravne osebnosti EU se poudarek na prihodnjem statusu EU zdi še toliko bolj moder.

Delovna skupina tudi poudarja, da je obstoj mednarodnopravne osebnosti (mednarodne organizacije) odvisen od nalog, ki jih določa konstitutivni dokument. In v tem kontekstu se poudarja SZVP, v okviru katere je EU v odnosih s tretjimi državami in drugimi mednarodnimi organizacijami vedno bolj delovala in bila kot takšna tudi percipirana kot entiteta, ki je ločena od svojih držav članic.⁷⁷ Dikcija, ki je tukaj uporabljena jasno reflektira zahteve, podane v zadevi *Reparacije*, in po mnenju avtorja tega besedila povsem nesporno potrjuje sklep glede ločene mednarodnopravne identitete EU ter s tem priznava že trenutno mednarodnopravno osebnost EU.

⁷⁵ *The European Convention*, Note on Effects on making Union legal personality explicit and on the merger of Union and Community legal personalities (13 June 2002) [WG III – WD 01] 2, para. 3.

⁷⁶ *Ibidem*, 6, para. 13.

⁷⁷ *Ibidem*, 6, para. 14.

6.3. Končno poročilo

Naj predem se osredotočim na Končno poročilo na kratko omenim še mnenje nekaterih kvalificiranih poznavalcev problematike, ki je vplivalo na samo Poročilo. Piris, pravni svetovalec Sveta, tako utemeljuje, da že v PEU obstaja cela serija elementov, ki kažejo na od držav članic ločeno eksistenco EU.⁷⁸ Pri tem naj kot zanimivost omenim še dejstvo, da je EU ustanovila dve agenciji EU, na kateri je prenesla pravno osebnost.⁷⁹ K temu drugega kot *res ipsa loquitur* najbrž ni potrebno dodati. Piris še dodatno eksemplificira pogodbeno sposobnost EU z mednarodnimi sporazumi EU z Makedonijo, Islandijo, Norveško, izmenjavo pisem med EU in Libanomom ter bodoče sporazume s Švico, Albanijo, ZDA in NATOm. Vsi ti sporazumi pa se sklepajo oziroma so bili sklenjeni v imenu EU.⁸⁰ Pri tem avtor mednarodnopravno osebnost EU v določenem oziru tudi neposredno priznava.⁸¹ Podobnega mnenja je tudi Tizziano, generalni pravobranilec (*Advocate-General*) pri Sodišču Evropskih skupnosti.⁸²

Glavni sklep Končnega poročila – o eksplicitni pravni osebnosti EU – sem omenil že v uvodu, prav tako spojitev z obstoječima osebnostma ES in EURATOMa. Naj k temu še dodam, da naj bi vse obveznosti ES prevzela EU. Kar pa je posebej zanimivo je, da Delovna skupina ugotavlja, da podelitev enotne pravne osebnosti EU *per se* nima za posledico nobenih sprememb za trenutno porazdelitev pristojnosti med EU in državami članicami ali za porazdelitev pristojnosti med trenutno EU in ES ter da to tudi ne zahteva nobenih sprememb za postopke in pristojnosti institucij glede sklepanja mednarodnih sporazumov.⁸³

⁷⁸ *The European Convention*, Working Group III «Legal Personality» – Meeting of 26 June 2002 (3 July 2002) [WG III – WD 3] 3, *et cf.*: *The European Convention*, Note summarising the meeting on 26 June 2002 (2 July 2002) [WG III – WD 5] CONV. 170/02, 2, para. 2.

⁷⁹ *The European Convention*, Working Group III «Legal Personality» – Meeting of 26 June 2002 (3 July 2002) [WG III – WD 3] 4.

⁸⁰ *The European Convention*, Note summarising the meeting on 26 June 2002 (2 July 2002) [WG III – WD 5] CONV. 170/02, 2, para. 7, op. 2.

⁸¹ *The European Convention*, Working Group III «Legal Personality» – Meeting of 26 June 2002 (3 July 2002) [WG III – WD 3] 5.

⁸² *The European Convention*, Summary of the meeting on 10 July 2002 (16 July 2002) [WG III 8] CONV. 201/02, 2, para. 9.

⁸³ *The European Convention*, Final Report of Working Group III on Legal Personality (1 October 2002) CONV. 305/02 [WG III 16] 6, para. 20 *et cf.* 15.

Če je temu tako, potem je Delovna skupina s tem *implicitno* priznala, da EU že sedaj uživa mednarodnopravno osebnost. Kako si je namreč mogoče razlagati to, da se v bistvu v vsebinskem smislu razen eksplicitne navedbe osebnosti EU ne bo spremenilo nič? Če dodatne pristojnosti na EU ne bodo prenesle ne ES in ne države članice, potem ni jasno od kod drugod, če ne iz že obstoječega stanja, bi naj EU pridobila pristojnosti, na katerih naj bi temeljila njena mednarodnopravna osebnost. Edina dva logično možna odgovora sta, (1) da mednarodnopravna osebnost EU izhaja iz zgolj eksplicitne podelitve v pogodbi, kar ne zdrži v luči zadeve Reparacije in pristopa, ki ga je najavila Delovna skupina, ali pa (2) da izhaja iz trenutno obstoječega stanja.

Glede na vse to se je ne le možno, ampak tudi edino smiselno, postaviti na stališče, da je mednarodnopravna osebnost EU tudi po mnenju Skupine že trenutno obstoječa. Ne glede to, da Delovna skupina v bistvu ni želela prejudicirati odgovora, pa je s svojim pristopom in ugotovitvami pritrdila tistim, ki mednarodnopravno osebnost EU priznavamo že sedaj. Kočna usoda eksplicitne podelitve mednarodnopravne osebnosti EU je seveda v rokah gospodarjev pogodb in je zato trenutno odprta, pri tem pa velja imeti pred očmi dve dejstvi, in sicer visoko stopnjo soglasja v Skupni (*de facto* konsenz) in visoko splošno mnenje glede dela Skupine.

7. Sklep

Glede na vse tri izpostavljene indice – podrejenost mednarodnopravnemu redu, mednarodnopravna identiteta in mednarodnopravna sposobnost – je možno skleniti, da EU že v sedanjem pravnem okviru uživa določeno stopnjo mednarodnopravne osebnosti, kar potrjuje tudi Konvencija. Pri priznanju mednarodnopravne osebnosti pa se ne sme zamegljevati obstoječe dejanske in pravne omejitve EU.

Pravo vprašanje bi zato moralo biti, kakšno mednarodnopravno subjektiviteto ima EU oziroma kakšen je njen konkretni mednarodnopravni status. Za mednarodno pravo je bistveno – ne toliko vprašanje obstoja –, ampak vprašanje kvalitete mednarodnopravne subjektivitete in posredno tudi kvantitete le-te, katere pravice in dolžnosti uživa določeni subjekt mednarodnega prava ter v kakšnem obsegu in na kakšen način. Ali povedano drugače, ključno je vprašanje vsebine oziroma stopnje mednarodnopravne osebnosti.⁸⁴

Glede na to je dilema okoli mednarodnopravne osebnosti EU na nek način vsiljena kot napačna dilema, a vendar je to realna dilema, ki terja odgovor in to ne glede na nje-

⁸⁴ Cf.: Jennings, Watts (1996: 330-331).

gov relativno omejeni domet. V čast mednarodnem pravu je, da ga poda še pred eventualno eksplicitno navedbo v bodoči Ustavni pogodbi.

– A. M. D. G. –

8. Literatura

8.1. Dokumenti

(1945) XIII *United Nations Conference on International Organization (Documents)* 817 [Subcommittee IV/2].⁸⁵

(1945) *Report to the President on the Results of the San Francisco Conference*, Department of State Publication 2349, *Conference Series* 71.⁸⁶

(1945) *Statut Meddržavnega sodišča – Statute of the International Court of Justice* (1945) XV *United Nations Conference on International Organization* 355, (1946-1947) UN Ybk 843.

(1945) *Ustanovna listina Združenih narodov – Charter of the United Nations* (1945) XV *United Nations Conference on International Organization* 335, (1946-1947) UN Ybk 831, (1966) 557 UNTS 143, (1968) 683 UNTS 308, (1969) UN Ybk 953, (1973) 892 UNTS 119.

(1948) *Splošna deklaracija o človekovih pravicah – Universal Declaration of Human Rights* (1948) UN Doc. A/811, 71.

(1950) *(Evropska) Konvencija za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin – (The European) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950) 213 UNTS 221, ETS Nos 5, 44, 45, 55, 118, 140, 155.

(1969) *Dunajska konvencija o pogodbenem pravu – Vienna Convention on the Law of Treaties* (1969) 1155 UNTS 331.

(1996) *Opinion 2/94 (Accession by the Community to the European Convention on Human Rights)* [1996] ECR I/1759.

(2000) *Listina temeljnih pravic Evropske unije – Charter of Fundamental Rights of the European Union* (2000) 2000/C OJEC 364/1.

(2002) *Pogodba o Evropski uniji – Treaty on European Union* (2002). *Objavljena v*: Derrick Wyatt (ed.) (2002, 8th edn) *Rudden and Wyatt's EU Treaties and Legislation*, 100-118. Oxford: Oxford University Press;⁸⁷ *glej*

⁸⁵ *Citirano po*: Klabbers, Jan (1998) *Presumptive Personality: The European Union in International Law*. V Martti Koskeniemi (ed.) *International Law Aspects of the European Union*, 231, 248. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

⁸⁶ *Citirano po*: Sands, Philippe, Klein, Pierre (2001) *Bowett's Law of International Institutions*, 471, op. 8. London: Sweet & Maxwell. *Cf.*: Simma, Bruno, ed. (1995) *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 1126. Oxford, New York: Oxford University Press.

⁸⁷ [konsolidirana verzija, ki odraža vse dosedanje spremembe]

tudi: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts* (2001) 2001/C OJEC 80/01 (10.3.2001); *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community* (2002) 2002/C OJEC 325/01 (24.12.2002).

(2002) *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti – Treaty Establishing the European Community (2002)*. Objavljena v: Derrick Wyatt (ed.) (2002, 8th edn) *Rudden and Wyatt's EU Treaties and Legislation*, 3-99. Oxford: Oxford University Press;⁸⁸ glej tudi: *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts* (2001) 2001/C OJEC 80/01 (10.3.2001); *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community* (2002) 2002/C OJEC 325/01 (24.12.2002).

(2002) *The European Convention*, Final Report of Working Group III on Legal Personality (1 October 2002) CONV. 305/02 ŠWG III 16].

(2002) *The European Convention*, Mandate of the working group on Legal Personality (31 May 2002) CONV. 73/02.

(2002) *The European Convention*, Note on Effects on making Union legal personality explicit and on the merger of Union and Community legal personalities (13 June 2002) ŠWG III – WD 01].

(2002) *The European Convention*, Note summarising the meeting on 26 June 2002 (2 July 2002) ŠWG III – WD 5] CONV. 170/02.

(2002) *The European Convention*, Summary of the meeting on 10 July 2002 (16 July 2002) ŠWG III 8] CONV. 201/02.

(2002) *The European Convention*, Working Group III »Legal Personality« – Meeting of 26 June 2002 (3 July 2002) ŠWG III – WD 3].

Dokumenti objavljeni v: Derrick Wyatt (ed.) (2002, 8th edn) *Rudden and Wyatt's EU Treaties and Legislation*. Oxford: Oxford University Press.

8.2. Judikatura

Case concerning Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia) Preliminary Objections, Judgment of June 26, 1992 (1992) *ICJ Rep* 240.

Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of April 11, 1949 (1949) *ICJ Rep* 174.

South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa) Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962 (1962) *ICJ Rep* 319.

Western Sahara, Advisory Opinion of 16 October 1975 (1975) *ICJ Rep* 12.

⁸⁸ [konsolidirana verzija, ki odraža vse dosedanje spremembe]

8.3. Sekundarna literatura

Arnall, Anthony M., Dashwood, Alan A., Ross, Malcolm G., Wyatt, Derrick A. (2000, 4th edn) *Wyatt & Dashwood's European Union Law*. London: Sweet&Maxwell.

Aust, Anthony (2000) *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bethlehem, Daniel (1998) International Law, European Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework – systemic Relativity in the Interaction of Law in the European Union. V Martti Koskeniemi (ed.) *International Law Aspects of the European Union*, 169-196. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

Brownlie, Ian (1998, 5th edn) *Principles on Public International Law*. Oxford: Clarendon Press.

Cheng, Bin (1991) Introduction to Subjects of International Law. V Mohammed Bedjaoui (ed.) *International Law: Achievements and Prospects*, 23-40. Dordrecht, Boston, London: UNESCO – Paris, Martinus Nijhoff Publishers.

Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, ed. (2003, 3rd edn) *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press.

Craig, Paul, de Búrca, Gráinne, ed. (1999) *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press.

Curtin, Deirdre, Dekker, Ige (1999) The EU as a 'Layered' International Organization: Institutional Unity in Disguise. V Paul Craig, Gráinne de Búrca (eds) *The Evolution of EU Law*, 83-136. Oxford: Oxford University Press.

Hafner, Gerhard (1998) The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union: Some Critical Comments. V Gerhard Hafner, Gerhard Loibl, Alfred Rest, Lilly Sucharipa-Bermann, Karl Zemanek (eds.) *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern – in honour of his 80th birthday*, 257-284. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

Hartley, Trevor C. (1999) *Constitutional Problems of the European Union*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Hartley, Trevor C. (1994, 3rd edn) *The Foundations of European Community Law*. Oxford: Clarendon Press.

Higgins, Rosalyn (1994) *Problems & Process: International Law and How We Use it*. Oxford: Clarendon Press.

Jennings, Sir Robert, Watts, Sir Arthur, eds (1996) *Oppenheim's International Law. Volume 1: Peace, Introduction and Part 1*. Harlow: Longman.

Klabbers, Jan (1998) Presumptive Personality: The European Union in International Law. V Martti Koskeniemi (ed.) *International Law Aspects of the European Union*, 231-253. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

Koskeniemi, Martti (1998) International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy. V Martti Koskeniemi (ed.) *International Law Aspects of the European Union*, 27-44. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.

Kronenberger, Vincent (2001) Common Foreign and Security Policy: International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Positions of the Council of the European Union. V Vincent Kronen-

- berger (ed.) *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 351-373. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press.
- Lasok, Dominik, Lasok, K.P.E., Bridge, John William (1994, 6th edn) *Lasok & Bridge – Law and Institutions of the European Union*. London, Dublin, Edinburgh: Butterworths.
- MacLeod, Iain, Hendry, Ian D., Hyett, Stephen (1996) *The External Relations of the European Communities*. Oxford: Oxford University Press.
- Marquardt, Stephan (2001) The Conclusion of International Agreements, under Article 24 of the Treaty on European Union. V Vincent Kronenberger (ed.) *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 333-349. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press.
- McGoldrick, Dominic (1997) *International Relations Law of the European Union*. London, New York: Longman.
- Neuwahl, Nanette A.E.M. (2001) Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects. V Vincent Kronenberger (ed.) *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 3-22. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press.
- Polakiewicz, Jörg (2001) The Relationship between the European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights. V Vincent Kronenberger, V. (ed.) *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 69-92. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press.
- Rosas, Allan (2001) The European Union and International Human Rights Instruments. V Vincent Kronenberger, (ed.) *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 53-67. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press.
- Sands, Philippe, Klein, Pierre (2001) *Bowett's Law of International Institutions*. London: Sweet & Maxwell.
- Schermers, Henry G., Blokker, Niels M. (1997) *International Institutional Law: Unity within diversity*. The Hague, London, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Shaw, Malcolm N. (1997, 4th edn) *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simma, Bruno, ed. (1995) *The Charter of the United Nations: A Commentary*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Vignes, Daniel (1998) L'absence de personnalité juridique de l'Union européenne : Amsterdam persiste et signe. V Gerhard Hafner, Gerhard Loibl, Alfred Rest, Lilly Sucharipa-Bermann, Karl Zemanek (eds.) *Liber Amicorum Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern – in honour of his 80th birthday*, 757-770. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International.
- Weiler, Joseph H.H. (1999) *The Constitution of Europe: "Do the New Clothes have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, N.D. (1996) *The law of international organisations*. Manchester: Manchester University Press.
- Wouters, Jan (2001) The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly. V Vincent Kronenberger (ed.) *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 375-404. The Hague: T.M.C. Asser Press.

Stanje in prihodnost evropske ustave*

Irena Brinar**

Naslednja medvladna konferenca (MVK) leta 2004 bo pomenila prelomnico v delovanju vlad držav članic Evropske unije (EU). Namesto funkcionalnih vprašanj bo prvič v zgodovini na dnevnem redu ustavna tematika, čeprav so tudi zaključki prejšnjih MVK, kot na primer o vzpostavitvi enotnega trga, nove valute ali o nadaljevanju procesa širitve, vplivali na današnjo ustavno arhitekturo EU. V pričujočem prispevku obravnavamo štiri vidike t.i. »ustavnosti« Evropske unije. V prvem delu analiziramo ustavno naravo obstoječe pogodbene osnove. Spoštovanje ustavne ureditve, ki jo EU zahteva od lastnih akterjev – institucij Unije, držav članic in njihovih institucij, državljanov, ekonomskih subjektov in drugih – se v veliki meri ne razlikuje od tiste, ki jo ugotavljamo v razvitih federalnih državah. V drugem delu se ukvarjamo z vprašanjem, ali Evropa potrebuje ustavo. Čeprav je Sodišče Evropskih skupnosti opredelilo obstoječo pogodbeno osnovo kot »ustavno listino«, so se države članice odločile za oblikovanje nove evropske ustave. V tretjem delu analiziramo načelo ustavne tolerance, ki je ena od najpomembnejših evropskih ustavnih pridobitev in ki bi ga morala tudi prihodnja evropska ustava v celoti upoštevati. Kljub »vedno tesnejši Uniji« ostaja le-ta še vedno zveza različnih ljudstev, političnih identitet in političnih skupnosti, zaradi česar je potrebno v celoti zaščititi njeno kulturno in drugačno različnost. Prispevek zaključujemo z analizo obstoječih revizijskih postopkov, ki po našem mnenju ne omogočajo niti globlje reforme niti sprejetja »nove« evropske ustave. Če se želi zagotoviti kar najširšo demokratično podporo prihodnji Uniji, bi morali novo evropsko ustavo sprejeti neposredno državljani držav članic

The next Intergovernmental Conference (IGC) in 2004 will centre on the constitutional character of the Union, rather than on new functional objectives, as did the IGCs that brought about the Single Market, or the single currency, or the enlargement. This paper examines four items, which are linked to such constitutional concerns. In the

* Prispevek je dopolnjen in skrajšan verzija poročila, ki ga je avtorica pripravila v okviru raziskovalnega projekta V5-0532-01 (CRP »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006«), ki ga financirata Služba Vlade RS za evropske zadeve in Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

** Mag. Irena Brinar, strokovna sodelavka in raziskovalka v Centru za mednarodne odnose, Fakultete za družbene vede, Univerze v Ljubljani.

first part, I examine the constitutional character of the existing treaty base of the Union. The constitutional discipline, which the European Union demands of its constitutional actors – the Union itself, the Member States and State organs, European citizens, and others – is largely indistinguishable from the one found in advanced federal states. The second part deals with the question why Europe needs a constitution. Although the Court of Justice of the European Communities already refers to the existing treaty base as its “constitution”, the Member States have decided that a more explicit treatment of topics of constitutional importance is required. The third part discusses the principle of constitutional tolerance as one of Europe’s most important constitutional innovations. I argue that this principle should be fully respected in the future European constitution. No matter how close the Union, it is to remain a union among distinct peoples, distinct political identities, and distinct political communities – so that diversity, cultural and other, is preserved. In the last part, I focus on the present Treaty revision procedure, which appears too rigid to allow for the adoption of a substantive reform or even of a “new” European constitution. Finally, I argue that in order to enhance public debate on the legitimacy of the future Union, a future European constitution should be adopted as the result of a true constitution-making process – by the peoples of the Member States.

1. Uvod

Januarja 1999 je nemški zunanji minister Joschka Fischer pozval k razpravi o oblikovanju ustave Evropske unije (EU).¹ Od tedaj so številni evropski politiki iz držav članic in iz držav kandidatk objavili svoje zamisli o prihodnjem razvoju EU in njeni ustavi.² Maja 2000 se je k temu pridružila še javna razprava na evropski ravni o t.i. ustavnem vprašanju EU.

Vendar pa razprava o evropski ustavi ni nov fenomen v razvoju EU oz. njenih predhodnic – Evropskih skupnosti (ES). Že na samem začetku evropske integracije v petde-

¹ Govor J. Fischerja v Evropskem parlamentu 12. januarja 1999,

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/presse/index_html?bereich_id=4&type_id=0&archiv_id=723&detail=1
(28. junij 2001).

² Glej spletno stran »futurum« www.europa.eu.int/futurum/documents.htm (17. januar 2003). V začetku leta 2003 je bilo na tej spletni strani objavljeno 263 prispevkov, od tega iz držav kandidatk 49 prispevkov. Med državami članicami vodi Francija s 34 prispevki, sledijo ji Velika Britanija (32) in Belgija (22). Najmanj prispevkov je iz Grčije (5), Avstrije (6) in Španije (7). Med državami kandidatkami vodita Poljska in Litva (6), ki ji sledita Madžarska in Latvija s 5 prispevki. Slovenija ima objavljena 2 prispevka.

setih letih preteklega stoletja je potekala razprava o njenem *finalité*. Udeleženci takratne razprave so v svojih razmišljanjih o končnem cilju ali dosežku integracije izhajali iz dveh prevladujočih in za takratne razmere nezdržljivih pogledov na integracijo: funkcionalističnega, ki je integracijo obravnaval le kot ekonomsko kategorijo in federalnega, ki je skrajni domet integracije predvidel v politični tvorbi. V tako polarizirani razpravi je vprašanje o končnem cilju začetega procesa združevanja ostalo neodgovorjeno.³ Miniti so morala tri desetletja, da se je to vprašanje ponovno pojavilo na dnevnem redu ene od institucij ES. V okviru Evropskega parlamenta (EP) sta bila izdelana kar dva projekta o evropski ustavi. Vendar pa sta Spinellijev projekt leta 1984⁴ in v ožjem obsegu Hermanov projekt⁵ deset let kasneje spodbudila predvsem akademsko razpravo, medtem ko je bil njun odmev v javnosti zanemarljiv. Tako so se pravni strokovnjaki razpisali zlasti o »ustavni« naravi pogodb, ki jih je Sodišče ES opredelilo kot »temeljno ustavno listino«.⁶

K najnovejši promociji ustavne razprave v EU, ki je v zadnjem letu prešla iz pretežno akademske v širšo javno razpravo⁷, so prispevali številni dejavniki, med katerimi sta

³ Razlike v pogledih idejnih tvorcev evropske integracije se najbolj jasno odražajo v ustanovitvenih pogodbah Evropskih skupnosti (PES). Medtem ko je Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951 temeljila na federalnih premisah, kar odraža tudi francoski izraz za to pogodbo »*traité - loi*«, sta ustanovitveni pogodbi šest let mlajše Evropske gospodarske skupnosti (PEGS, Rimska pogodba) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo poosebljali funkcionalistične ideje (fr. izraz »*traité - cadre*«).

⁴ »Osnutek Pogodbe o EU« (<http://www.eurplace.org/diba/cig/fr-tratta.html>, 17. december 2002), ki predstavlja mejnik v evropski ustavni zgodovini, je sprejel EP 14. februarja 1984 z 237. glasovi za, 31. proti in 43. vzdržanimi glasovi. Ta vizionarski projekt, poznan po Altieru Spinelliju, predsedniku parlamentarne komisije za institucionalne zadeve, je v celoti poosebljal federalistične ideje združevanja Evrope, zaradi česar ga je takratna strokovna in politična javnost označila kot preveč ambiciozno. Toda kasnejše Pogodbe o EU (predvsem Maastrichtska pogodba - MPEU) so povzele mnoge njegove ideje in zamisli.

⁵ Poročevalec Fernand M. Herman je 9. februarja 1994 predstavil rezultate novega projekta o evropski ustavi, ki je nastal v okviru komisije EP za institucionalne zadeve (*Deuxieme Rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union Européenne*).

⁶ V sodbi o zadevi 294/83, *Les Verts v. Parliament*, je Sodišče ES zapisalo: »Pogodba o Evropski gospodarski skupnosti (PEGS), čeprav je bila sprejeta v obliki mednarodne pogodbe, predstavlja nič manj kot ustavno listino Skupnosti, utemeljeni na vladavini prava.« Ta formula se je utrdila kot pomembno načelo precedenčnega prava. Glej tudi zadevo C-2/88, *Zwartveld*, 1990 E.C.R. I-3365 in mnenje 1/91, EEA I, 1991 E.C.R. I-6079.

⁷ V obdobju do leta 2000 sta nastala dva omembe vredna teksta o evropski ustavi. Leta 1993 je Evropska ustavna skupina pod vodstvom Franka Viberta objavila t.i. Osnutek evropske ustave. Tri leta kasneje (1996) pa sta Center Robert Schuman in Evropska pravna akademija na Inštitutu evropske univerze iz Firenc pripravila po naročilu EP

dva še zlasti pomembna. Prvič, splošno zavedanje, da obstoječi institucionalni okvir Unije zahteva korenito reformo, če naj se uspešno sooči s poglobljanjem (*deepening*) evropske integracije (zlasti to velja za gospodarsko in denarno unijo (GDU) ter za notranjo in skupno zunanjo varnostno politiko - SZVP) ter z njeno širitvijo (*widening/enlargement*), ki se je umestila v politični in ekonomski okvir naraščajoče globalne medsebojne odvisnosti. Drugič, v zadnjem desetletju so se okrepili pritiski po omejitvi (oz. razmejnitvi) pristojnosti Unije. Ta, v osnovi ustavni problem, je bilo moč opaziti že v pritiskih nemških dežel (*Länder*), ki so uspele prepričati zvezno vlado, da je na zadnji MVK 2000 zahtevala jasen in obvezujoč urnik izvedbe temeljne reforme pogodb. Ti dve okoliščini sta privedli do Deklaracije št. 23 o prihodnjem razvoju Unije, dodane k Pogodbi iz Nice, ki je formalno potrdila javno »ustavno« razpravo, ki se je dejansko začela že nekaj mesecev pred tem.⁸

2. Ustavne osnove EU

Po ocenah uveljavljenih teoretikov in zagovornikov federalističnih idej (Elazar 1995; Burgess 2000) je v Evropi že mogoče govoriti o udejanjanju federalnega načela. Ob tem moramo poudariti, da federalnega načela ne smemo enačiti z njegovo značilno manifestacijo v obliki federalne države (Elazar 1995: 444). Na to opozarja tudi Pierre Pescatore (1982: ix-x): »Federalistične metode niso samo načini organizacije držav. Federalizem je politična in pravna filozofija, ki se uspešno prilagaja še tako različnim političnim oko-

poročilo v obliki osnutka pogodbe, katerega cilj je bila poenostavitev obstoječih pogodb Evropskih skupnosti in njihova združitve v enoten tekst. Od maja 2000, ko se je uradno začela javna razprava o evropski ustavi, je bilo objavljeno 13 integralnih tekstov o evropski ustavi oz. njeni osnutki, ki so jih pripravili Bertelsmann skupina (maj 2000), Union pour la Démocratie Française (junij 2000), Alain Juppée (junij 2000), revija Economist (oktober 2000), Andrew Duff (september 2002), Robert Badinter (september 2002), Alan Dashwood (oktober 2002), Praesidium Evropske konvencije (oktober 2002), European Policy Centre-Institut Royal Relations Internationales (oktober 2002), Evropska ljudska stranka (november 2002), Elena Paciotti (november 2002) in Evropska komisija (december 2002). (http://www.theepc.be/europe/strand_one_detail.asp

?STR_ID=1&REFID=1026&TWSEC=EPC%20Working%20Papers&TWDOS, 19. januar 2003).

⁸ Tretja točka Deklaracije: » ... Konferenca poziva k poglobljeni in široki javni razpravi o prihodnosti Unije. V letu 2001 bosta švedsko in belgijsko predsedstvo v sodelovanju s Komisijo, pri čemer bo vključen tudi Evropski parlament, spodbudili širšo razpravo, v kateri bodo sodelovale vse zainteresirane stranke: predstavniki nacionalnih parlamentov in vsi tisti, ki vplivajo na javno mnenje, zlasti politični, gospodarski in akademski akterji, predstavniki civilne družbe, itd. Države kandidatke bodo sodelovale (*will be associated*) v tem procesu na način, ki bo opredeljen.« (*Treaty of Nice*).

liščinam in to tako na lokalni kot na mednarodni ravni, če sta le izpolnjeni dve temeljni predpostavki: a) iskanje enotnosti ob pristnem upoštevanju in spoštovanju avtonomnosti, b) obstoj legitimnih interesov vključenih entitet.«

Primerjava med posebnostmi federalizma Severne Amerike in Evrope (Sandalow, Stein 1982; Cappelletti, Seccombe, Weiler 1986; Lenaerts 1988) predstavlja ogrodje razprav o evropski integraciji. V nasprotju s klasičnim modelom federalne države in kljub pomembnim dopolnitvam skozi, do sedaj, petnajst revizij oz. dopolnitev ustanovitvenih pogodb (Grilc, Ilešič 2001: 83) ostaja evropska institucionalna struktura privržena originalnemu nadnacionalnemu načrtu (modelu), ki ga tvorijo: Evropska komisija (EK) - Svet EU - EP. Omenjeni tripartitni sistem še naprej zagotavlja vladam držav članic osrednje mesto (zakonodajno vlogo) v evropskem sistemu upravljanja. Formalne zakonodajne pristojnosti, ki jih je EP pridobil v času razvoja evropske integracije (1958-2002)⁹, so (bile) »uravnotežene« s širitvijo pristojnosti Sveta EU in še zlasti neformalnih pristojnosti Evropskega sveta¹⁰, ki nastopata kot nekakšen dežnik vseh institucij

⁹ Z ustanovitvenimi pogodbami je imela tedanja Skupščina omejene pristojnosti (posvetovalni postopek, odpoklic celotne Komisije), ki jih nikakor še ne bi mogli opredeliti kot zakonodajne. Skupščina se je že leta 1962 samo-preimenovala v EP, s čimer je na simboličen način objavila namero, da postane zakonodajni organ integracije. S tem se je začela dolgoletna in še vedno nedokončana borba EP za pristojnosti, ki bi bile primerljive s tistimi, ki jih imajo nacionalni parlamenti v parlamentarnih demokracijah. Prelomnico predstavljajo prve neposredne volitve v EP (1979). V 70. letih (prejšnjega stoletja) je EP najprej pridobil proračunske pristojnosti, ki si jih deli s Svetom EU. Temu sta sledila postopka sodelovanja (v zakonodajnem procesu) in soglasja (*assent*), uvedena z Enotno evropsko listino (EEL) leta 1987. Toda šele z Maastrichtsko pogodbo (MP) leta 1993 je bila dokončno priznana so-zakonodajna vloga EP (skupaj s Svetom EU) z uvedbo postopka soodločanja, ki ga je Amsterdamska pogodba (AP) leta 1999 razširila na večje število področij (politik). Polovico zakonodajnih aktov od AP dalje sprejmeta skupaj EP in Svet EU. Poleg tega je EP z MP, še zlasti pa z AP, pridobil omejeno mandatorsko vlogo v postopku imenovanja EK (investiturni postopek), kjer je potrebna odobritev (*approval*) EP tako pri imenovanju kandidata za predsednika kot tudi imenovanju celotne Komisije (2. in 3. tč. 214. člena APES). Pri tem pa je potrebno dodati, da je vloga EP v drugem in tretjem stebru EU omejena zgolj na to, da je seznanjen (postopek informiranja) z zadevami, oz. v najboljšem primeru, da je vključen v posvetovalni postopek.

¹⁰ Z erozijo pristojnosti Sveta EU (in s tem posredno držav članic - DČ) v prvem stebru, kjer EK nastopa kot izključna predlagateljica zakonodajnih aktov in kjer EP so-odloča o vedno več zadevah, česar ne more ublažiti niti vedno večje število pravno neobvezujočih aktov Sveta, kot so mnenja, resolucije, sporazumi in priporočila, ki imajo veliko politično težo, niti širitev političnih področij (to velja zlasti za drugi in tretji steber), kjer ima Svet EU ekskluzivno vlogo predlagatelja pravnih aktov, o katerih tudi avtonomno odloča, se DČ vedno bolj zatekajo k inovativnim načinom odločanja pod okriljem Evropskega sveta. Izredno ohlapna opredelitev vloge Evropskega sveta v skupnih določbah PEU (in ne v PES, s čimer bi njegove odločitve podlegle pravni presoji Sodišča ES) je v

integracije. Tudi EK se (je) morala vedno znova »boriti« za ohranitev svoje (izvršilne) vloge v procesu in sistemu odločanja.¹¹ Površna in optimistična primerjava bi lahko

interesu DČ, saj jim ta prožnost omogoča različno manevriranje v sistemu odločanja EU/ES. Tako so voditelji DČ na sestanku Evropskega sveta v Lizboni marca 2000 (<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, 03. april 2000) sklenili, da Evropskemu svetu namenijo pomembno funkcijo v VII. poglavju APES o GDU, kar je znano kot »lizbonski proces«, kjer Evropski svet na podlagi 99. člena sprejema smernice gospodarskih politik DČ in Skupnosti, medtem ko mu mora Evropska centralna banka (ECB) v skladu s 113. členom posredovati letna poročila. Toda DČ nastopajo tudi samostojno, mimo članstva v Evropskem svetu in Svetu EU. Člen 112 APES določa, da člane ECB imenujejo soglasno vlade DČ na sestanku predsednikov držav ali vlad. Na podlagi 121. in 122. člena APES pa nekatere temeljne odločitve o prehodu v GDU sprejme s kvalificirano večino Svet EU, ki pa se sestane v sestavi predsednikov držav ali vlad. In nenazadnje, Pogodba iz Nice je spremenila 214. člen, ki določa imenovanje predsednika Komisije. Po novem tega predlaga Svet EU v sestavi predsednikov držav ali vlad. (Nominacijo mora še vedno potrditi tudi EP.) Pri tem ne smemo pozabiti, da je Evropski svet odigral ključno vlogo pri sprejemanju ustavnih in institucionalnih zadev EU. V Edinburghu, 1992 je sprejel sklep o sedežih institucij EU; v Kopenhavnu, 1993 sklep o vzhodni širitvi; v Essnu, 1994 predpristopno strategijo; na izrednem sestanku v Bruslju, 1994 dogovor o kandidatu za predsednika EK; v Luksemburgu, 1997 in Helsinkih, 2000 sklep o prvi in drugi skupini držav kandidatki za širitev ter na izrednem sestanku v Bruslju, 1998 sklep o imenovanju predsednika ECB. Tudi sklepna pogajanja o zadnjih štirih revizijah ustanovitvenih pogodb so se odvijala na sestankih Evropskega sveta v Luksemburgu 1985 (EEL), v Maastrichtu 1992 (MP), v Amsterdamu 1997 (AP) in Nici 2000 (Pogodba iz Nice).

¹¹ Omenimo naj samo postopek »komitologije« (*comitology*); ime izvira iz angl. besede *committee(s)* – slov. odbor(i) – le-ti odločajo o osnutkih podzakonskih aktov, ki jih pripravi Komisija), uveden z EEL in odločbo Sveta EU julija 1987, ki se uporablja pri sprejemanju izvedbenih aktov s področja enotnega evropskega trga (EET). Uvajanje EET je zahtevalo sprejetje velikega števila podzakonskih aktov, za katere je pristojna Komisija v okviru svoje izvršilne funkcije. To bi pomenilo, da bi bil Svet EU (in s tem DČ) izvzet iz procesa odločanja o tehničnih vprašanih delovanju EET, ki bistveno posegajo v delovanje ekonomskih subjektov in s tem DČ. Z uvedbo tega postopka pa je Svet EU vključen tudi v odločanje o podzakonskih aktih Komisije. V bistvu gre za štiri postopke (svetovalni, upravljalni, urejevalni in zaščitni), ki se razlikujejo po pristojnostih odborov, Komisije in Sveta EU in od same zakonodaje, ki se sprejema, je odvisno, kateri postopek bo uporabljen. Komisija in EP se vseskozi pritožujeta, da Svet EU izrablja svoj položaj in da prepogosto uporablja postopek urejevalnih odborov in premalo postopek svetovalnih odborov. V letu 2001 je bil urejevalni postopek izbran v več kot 60. aktih, upravljalni postopek v skoraj 70., medtem ko je bil svetovalni postopek uporabljen v samo 12. aktih (Nugent 2003: 138). Na drugi strani ima EP le majhne možnosti nadzora nad delom odborov, kljub temu, da večina podzakonskih aktov nastaja na osnovi zakonodaje, ki sta jo sprejela Svet EU in EP v postopku so-odločanja. Prav zaradi stalnih pritožb Komisije in EP je Svet EU leta 1999 sprejel novo odločbo o postopkih za izvajanje izvršnih pristojnosti, prenesenih na Komisijo (*Council Decision* 1999/468/EC), s katero je odpravil odločbo iz leta 1987. Vendar pa nova odločba ni

našla stične točke med EK in federalno izvršno oblastjo, Svetom EU in zgornjim domom v nekaterih nacionalnih parlamentih ter EP in spodnjim domom nacionalne zakonodajne oblasti, vendar pa je v realnosti še vedno zelo močno prisotna medvladna paradigma ES/EU. Uporabljač klasično politično terminologijo, bi lahko rekli, da je EU/ES institucionalno bliže konfederalnemu kot pa federalnemu sistemu upravljanja.

Kljub temu je ustavna ureditev EU/ES pritegnila pomembno pozornost s primerjalnega vidika zaradi njene hipotetične konvergence z izkušnjami federalnih držav. Ponavadi federacije dodelijo določene pristojnosti zveznim institucijam in običajno politike in zakonodaja, ki izhajajo iz takšnih pristojnosti, tvorijo vrhovno zakonodajo dežele. To pomeni, da se zvezni zakoni izvajajo brez »posredovanja« ali prevajanja v pravni sistem federalnih enot in da v spornih zadevah prevladajo nad nasprotujočimi si pravnimi pravili samih federalnih enot ali federalnih enot in zvezne (centralne) oblasti. Ustave zveznih držav vedno vzpostavijo vertikalno hierarhijo na treh med seboj povezanih področjih: hierarhijo norm, ki se izkazuje v vertikalni hierarhiji normativne oblasti, ki se uresničuje skozi hierarhijo realne oblasti. In kljub številnim originalnim poskusom¹², da bi omejili centralistične trende, je v (federalnih) političnih sistemih še vedno mogoče zaznati proces/trend v smeri koncentracije tako ustavnih kot tudi institucionalnih pristojnosti na zvezni ravni.

Kot rezultat kombinacije določenih pogodbenih določb (na primer tistih, ki zagotavljajo, da so določeni pravni akti Skupnosti neposredno uporabni¹³), temeljnih načel mednarodnega prava (kot je splošno načelo primarnosti pogodb – nadvlada pogodb nad nasprotujočimi si notranjimi zakoni, celo nad notranjimi ustavnimi zakoni¹⁴) in raz-

bistveno prispevala k natančnejšim pravilom glede uporabe posameznih postopkov. Edino EP sedaj redno prejema dokumente iz različnih faz postopkov komitologije.

¹² Na primer proces devolucije v VB, regionalizacije v Španiji in nenazadnje uvajanje načela subsidiarnosti v EU.

¹³ Člen 189 PEGS (Rimske pogodbe) oz. v nespremenjeni obliki 249. člen APES. Načelo neposredne uporabnosti se v pravu ES razlikuje od enakega načela mednarodnega prava. V pravu ES pomeni, da bodo norme, ki jih sprejmejo institucije EU, veljale (in v določenih okoliščinah imele tudi neposreden učinek; glej op. 16) brez posredovanja nacionalnih organov v notranjem pravnem redu držav članic. V mednarodnopravni doktrini pa mednarodne pogodbe veljajo od podpisa dalje, medtem ko v nacionalnem pravu učinkujejo šele, ko so vanj ustrezno prenesene. Države pogodbenice morajo zato zagotoviti učinkovanje določil mednarodnih pogodb za svoje državljane, pri čemer imajo na voljo dva načina, kako to storijo. Monističen način priznava veljavnost že same pogodbe, medtem ko dualističen način zahteva, da se določila mednarodne pogodbe sprejmejo v obliki akta, ki velja v notranjem pravnem redu.

¹⁴ Splošno pravno pravilo mednarodnega prava ne dopušča državam, razen v izredno izjemnih primerih, da bi uporabile notranja pravna pravila, vključno z ustavnimi pravili, kot opravičilo za neizvajanje pogodb. To je

lag ter sodb Sodišča ES (Weiler 1999: 10-102) je nastala vrsta »ustavnih« norm, ki urejajo odnos med Unijo in državami članicami oz. med državami članicami in »njihovo« Unijo. Vsebinsko podobne norme lahko zasledimo v večini federalnih držav. Tako, na primer, v zveznih državah obstaja podobna razdelitev pristojnosti med federalno oblastjo in oblastmi federalnih enot, ki pa se, sodeč po njihovih izkušnjah in praksi, ne izvaja vedno dosledno. Zvezne države poznajo tudi načelo, ki se v EU imenuje neposredni učinek¹⁵, ter znano načelo primarnosti¹⁶, ki ga med drugim vsebuje tudi ameriška ustava. Z drugimi besedami – spoštovanje ustavnega reda, ki ga EU/ES zahteva od institucij Unije, držav članic in državnih institucij, ekonomskih subjektov, državljanov EU, ter drugih – se v veliki meri ne razlikuje od tistega, ki ga ugotavljamo v razvitih federalnih državah.

Vendar pa obstaja pomembna razlika. Evropska ustavna načela, četudi v bistvu zelo podobna načelom iz federalnih ustav, nastajajo, se razvijajo, dopolnjujejo in končno tudi izvajajo v popolnoma drugačnem političnem okolju. V federacijah, bodisi ameriški, avstralski, nemški ali kanadski so institucije zvezne države oblikovane na predpostavki obstoja »zakonitega *demosa*«, enotne konstitutante, ki jo posebejajo državljani federacije.¹⁷ Specifična ustavna ureditev je v zveznih državah utemeljena na suverenosti

abeceda mednarodnega prava, ki se izraža tudi v 27. členu Dunajske konvencije o pogodbenem pravu. Oppenheimova razlaga mednarodnega prava je jasna: »Po mednarodnem pravu velja, da se država, ki ne spoštuje svojih mednarodnih obveznosti, ne more učinkovito braniti z opravičilom, da jih ne more izpolniti, ker njeno notranje pravo vsebuje pravila, ki so v nasprotju z mednarodnimi; enako velja tudi v primerih, ko države navajajo različne pravne in ustavne razloge, ki jim preprečujejo, da bi vnesle potrebne spremembe v notranji pravni red...« (Jennings, Watts 1992: 84-85).

¹⁵ Z načelom neposredne uporabnosti je v pravu ES povezano načelo neposrednega učinka, ki pove, ali se lahko na neko neposredno uporabno določbo sklicujejo posamezniki v postopkih pred domačimi sodišči. Velja namreč, da vsaka neposredno uporabna norma ne bo imela neposrednega učinka avtomatično, medtem ko obratno velja, da bo imela norma neposredni učinek le, če bo hkrati tudi neposredno uporabna.

¹⁶ Načelo primarnosti (*supremacy*) prava ES/EU pomeni, da pravna pravila, sprejeta na ravni EU, prevladajo nad pravili notranjega pravnega reda DČ. Načelo primarnosti neposredno izhaja iz načela avtonomnosti prava ES/EU. Za pravni red ES/EU velja, da se razvija neodvisno od pravnih sistemov DČ. Avtonomnost se kot posledica prenosa izvrševanja suverenih pravic na institucije EU kaže v originarni zakonodajni pristojnosti, ki za svojo veljavnost v notranjem pravnom redu DČ ne potrebuje naknadne odobritve zakonodajnih ali izvršnih organov DČ. To pomeni, da načelo avtonomnosti predstavlja podlago za načeli primarnosti in neposredne uporabnosti.

¹⁷ Obstoj »federalnega *demosa*« predvideva, da ljudstvo na neposrednih volitvah izvoli najvišji zvezni zakonodajni organ (zvezni zbor, parlament) in ne posredno preko federalnih enot. Zametke obstoja »federalnega *demosa*« bi lahko našli v neposrednih volitvah EP, čeprav le-ta še vedno ni izvoljen na podlagi enotne volitvene zakonodaje.

državljanov, na njihovi izvorni in najvišji oblasti.¹⁸ Evropska ustavna arhitektura ni bila nikoli uzakonjena na način oz. v procesu, v katerem bi sodeloval tudi evropski *demos*.¹⁹ Zato bi lahko hipotetično predpostavili, da evropska ustavna ureditev ne uživa enakega zaupanja in enake podpore med državljani, kot ju uživa politična ureditev v zveznih državah, utemeljenih na klasičnih ustavah.²⁰ Obstaja sicer hierarhija pravnih norm – norme Skupnosti/Unije prevladajo nad nasprotujočimi si normami držav članic, vendar

¹⁸ Vendar pa se v celotnem inženiringu »oblikovanja federacije«, podobno kot pri »oblikovanju naroda«, skriva tudi past oz. zvijača, saj se zamenjuje pravna domneva o zakonitem *demosu* s politično in družbeno realnostjo. V številnih primerih je ustavna doktrina vnaprej predvidela obstoj *demos*a, ki je dobil pravno podlago šele z ustavo. To je še posebno pomembno, ker je pogosto sprejem ustave tisti prvi korak k političnemu in družbenemu zavedanju o obstoju zakonitega *demos*a. Tako se lahko zgodi, da dejanska legitimnost ustave zaostaja za njenimi formalnimi pristojnostmi kot najvišjega pravnega akta. V primeru, da se dvomi v legitimnost *demos*a oz. njegovih odločitev, lahko to pripelje tudi do državljanskih vojn in preteče lahko kar precej časa, preden se ustava popolnoma internalizira oz. se *demos* popolnoma poistoveti s sprejeto ustavo. Podobno problematična je tudi pravna domneva o obstoju enega samega *demos*a, pri čemer družbena realnost kaže na obstoj večih etnij oz. *demos*ov, med katerimi ne obstaja takšen občutek skupne pripadnosti, ki bi presegel morebitne politične ali etnične razlike in ustvaril osnovo za oblikovanje politične skupnosti, potrebne za kakršen koli ustavni dogovor ali ustavno pogodbo klasičnega tipa.

¹⁹ Zagovorniki teze o neobstoju *demos*a na evropski ravni trdijo, da ne obstajajo niti »evropski *demos*« niti resnično »evropske« politične stranke, ki bi zastopale evropsko (politično) javnost. Še več, dvomijo tudi v možnost oblikovanja »evropskega ljudstva«, saj različni jeziki, opredeljeni kot strukturno neskladje, preprečujejo, da bi nacionalne javnosti lahko resnično sodelovale v kakršnikoli javni razpravi v okviru nadnacionalnega procesa integracije. Nasprotno stališče zagovarja Jürgen Habermas (2001), ki pravi, da diskurz evropske javnosti (*demos*a) ne pogojuje monokulturnega oz. monojezičnega okolja. Menimo, da je teza o neobstoju »evropskega *demos*a« napačno zastavljena, saj ne obstajajo niti praktični niti teoretični dokazi, da bi bil obstoj enotnega jezika v okviru določene politične entitete pogoj za demokratično izmenjavo mnenj oz. komuniciranje. Podobno velja tudi za obstoj unitarne strukture in organizacije političnih strank in medijskega prostora. Teza o neobstoju *demos*a temelji na romantični predpostavki, da je samo narod, utemeljen na kulturni enotnosti, katere tipična značilnost je enotnost jezika, predstavlja osnovo za oblikovanje moderne države. Dejstvo je, da je večina držav, vključno s Francijo kot modelom moderne nacionalne države, nastala na temelju samoodločbe (svobodno izražene volje) ljudi na določenem ozemlju, kar bi lahko opredelili kot »umeten« nastanek. Sama ideja *demos*a temelji tudi na predpostavki, da obstaja z geografskega in demografskega vidika natančno razmejen, ekskluziven referenčni okvir. Ideja ekskluzivnosti postaja vedno bolj vprašljiva, saj se tako same države kot tudi njihove regije in nenazadnje državljani vedno bolj zavedajo omejitev, ki jih prinaša delovanje zgolj v nacionalnih okvirih. Zato ni naključje, da se pojavlja vedno več »transnacionalnih identitet« kot posledica delovanja v širših mednarodnih ali nadnacionalnih okvirih. Glej tudi op. 17.

ta hierarhija ne temelji na hierarhiji normativne oblasti oz. na hierarhiji realne oblasti. Še več, politični sistem EU je vzpostavljen skozi hierarhijo norm od zgoraj navzdol, medtem ko je hierarhija realne moči in oblasti utemeljena od spodaj navzgor, kar bi se lahko odrazilo v permanentni nestabilnosti celotnega sistema. Vendar pa to ne velja za evropsko integracijo. Evropska integracija je dosegla zavidljive uspehe na normativnem področju, hkrati pa jo odlikuje tudi presenetljivo stabilna politična ureditev (oblika vladanja). Države članice EU (in tudi njihovi državljani, ki so hkrati tudi državljani EU) sprejemajo razvijajočo ustavno ureditev veliko bolj mirno, lahko bi rekli celo bolj hladnokrvno, kot npr. Quebec. Za to obstajajo številni razlogi, gotovo pa je eden med njimi tudi svojska ustavna ureditev ES/EU.

Posebnost ustavne ureditve ES/EU ni naključna. V usodni in splošno sprejeti odločitvi v 50. letih prejšnjega stoletja so evropske države zavrnilo federalni državni model. V temeljnem sporočilu o političnih ciljih integracije – prvem odstavku preambule k PEGS (Rimski pogodbi) je zapisano, da so zbrani evropski narodi »odločeni, da zagotovijo temelje za vedno tesnejšo unijo med evropskimi ljudstvi (narodi)«. Tako je premisa različne narodne pripadnosti entitet evropske integracije ostala nedotaknjena, kar je v nasprotju s teorijo in prakso federalnih držav, ki utemeljujejo obstoj enega ljudstva. Ob vseh spremembah, ki jih je doživelo besedilo pogodb od Rimske, preko Maastrichtske, Amsterdamske do Pogodbe iz Nice, je besedilo prvega odstavka preambule ostalo nespremenjeno. Še več, v 2. členu PES, ki je trenutno v veljavi, piše, da si bodo prizadevali za »...gospodarsko in socialno kohezijo in solidarnost med državami članicami«. Omejeno ni niti eno ljudstvo niti ena država, bodisi v federalni ali v kakšni drugi obliki.

EU/ES je v zadnjem obdobju doživela dve koreniti spremembi. V sredini 80. let prejšnjega stoletja je EEL uvedla, tako rekoč prikrito, eno najbolj daljnosežnih in korenitih sprememb v institucionalnem razvoju: večinsko odločanje na večini področij enotnega trga. Maastrichtska pogodba, v začetku 90. let, pa je uvedla eno največjih sprememb v stvarnem razvoju integracije - gospodarsko in denarno unijo. Z vidika integracijske arhitekture bi lahko rekli, da kombinacija »konfederalne institucionalne« in »federalne pravne ureditve« določa t.i. evropsko »posebno pot« – njen lasten sistem upravljanja in identiteto. Zdi se, da je integracija uspela preseči začarani krog. Na eni strani je dosegla zavidljivo visoko raven realne integracije, tudi če to primerjamo z najbolj razvitimi federacijami, istočasno pa je uspela ohraniti močan vpliv držav članic v si-

²⁰ Potrditev za to bi lahko našli v javnem mnenju DČ glede podpore članstvu v EU. Ta se giblje med 48 %, spomladi 2001 in 55 %, jeseni 2002. Zanimivo je, da članstvo v EU najmanj podpirajo, poleg tradicionalnih Britancev (31 %, jesen 2002), prebivalci DČ, ki so se zadnje vključile v EU. Tako je samo 46 % Avstrijcev, 43 % Švedov in 41 % Fincev naklonjeno članstvu v EU (*Standard Eurobarometer, Highlights 2002: 5*).

stemu upravljanja integracije, kar je v nasprotju z izkušnjami večine federalnih enot v zveznih državah. Nekateri analitiki celo trdijo, da gre za okrepljen položaj držav članic v integraciji (Milward 2000; Hoffman 1983; Moravcsik 1998).

3. Nova ustava ali revizija obstoječe pogodbene osnove?

Kot je bilo omenjeno že v uvodu, je Sodišče ES v zadevi *Les Verts* leta 1986 označilo Pogodbe ES kot »ustavno listino« Skupnosti. Zanimivo je, da je nemško Zvezno ustavno sodišče že leta 1967 uporabilo podobno opredelitev.²¹ Vprašanje je, ali bi to definicijo lahko uporabili tudi za Pogodbe EU, ki so bile sprejete po letu 1986 in ki razširjajo evropsko integracijo na področji zunanje in notranje varnosti.²² Nekateri strokovnjaki prava ES/EU, ustavnega prava in teorije države se ne strinjajo s tako opredelitvijo. Dvomijo namreč, da se lahko temeljna listina nadnacionalne organizacije razume kot »ustava«, kajti po njihovem mnenju ustave brez obstoja države ni (Grimm 1995: 282; Fabio 2001: 2). Miguel Maduro (1998: 175) je zapisal: »Evropska integracija ne postavlja na preizkušnjo samo nacionalnih ustav... temveč tudi ustavno pravo kot tako. Dopusča namreč oblikovanje ustave brez tradicionalne politične skupnosti, ki bi jo naj predlagala in opredelila ta ista ustava... Evropska integracija zanika oz. ne priznava pravnega monopola države in klasične hierarhične strukture prava (kjer se ustavno pravo še vedno obravnava kot »najvišje pravo«).« V teoriji je to znano kot »teza o neobstoju ustave«. Vendar pa ta teza ni najbolj prepričljiva. Temelji namreč na precej ozkem razumevanju ustave, ki se omejuje na izkušnje modernih ustavnih držav od francoske revolucije dalje. Zgodovinska dejstva pa kažejo, da je ideja ustave (zakonika) starejša od modernih držav in da se ne veže izključno na določeno obliko politične vladavine. Dorau in Jacobi (2000) zato pravita, da zagovorniki teze o neobstoju ustave uporabljajo nezgodovinsko razlago pojma ustava, ki ne ustreza modernim razmeram v svetu, za katere je značilna naraščajoča dejanska medsebojna odvisnost in zato vedno večja odprtost držav.

Širše razumevanje pojma »ustava« pokriva širok spekter »temeljnih načel«, od ustanovitvenih pogodb mednarodnih organizacij do statutih privatnih fundacij in društev. S Pogodbami EU, oz. najmanj s tremi ustanovitvenimi pogodbami, kot jih je opredelilo Sodišče ES, je bil vzpostavljen sistem javne uprave, ki deluje v številnih zadevah podobno kot nacionalni sistemi federalnega tipa. Prvič, s pogodbami je bila vzpostavljena institucionalna struktura, v okviru katere evropske institucije razpolagajo s pooblastili, da

²¹ Glej *Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, 1967, vol. 22, št. 293, str. 296.

²² Za obe dve področji velja medvladna narava odločanja z omejenimi pristojnostmi nadnacionalnih institucij EU, zlasti to velja za Sodišče ES.

lahko sprejemajo pravne akte na številnih področjih, ki so obvezujoči za države članice in v nasprotju z večino mednarodnih organizacij, tudi za posameznike. Drugič, ta sistem javne uprave deluje na podlagi vseh elementov prava. Vsi pravni akti evropskih institucij so lahko predmet sodnega preizkusa pred Sodiščem ES, s čimer je zagotovljeno, da ne more priti do prekoračitve pristojnosti in da se spoštujejo temeljna pravna načela in še zlasti temeljne svoboščine. Tretjič, s pogodbami je zagotovljena tudi razmejitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, ki je v zapletenem sistemu upravljanja in odločanja, kjer se prepletajo nadnacionalni in medvladni elementi, kljub vsemu precej natančna. Četrtoč, sistem upravljanja in odločanja, kakršen je bil vzpostavljen s pogodbami, uživa vso demokratično legitimnost. Zakonitost postopkov in odločitev zagotavljajo na eni strani, nacionalni parlamenti, katerim so odgovorni člani Sveta EU in na drugi strani, neposredno izvoljeni Evropski parlament, katerega pristojnosti so se od leta 1958 pomembno razširile in okrepile. Petič, pravo ES/EU, ki ga sestavljajo ne samo ustanovitvene pogodbe in njihove dopolnitve, temveč tudi precedenčno pravo, ki ga kreira Sodišče ES s svojimi odločitvami, vsebuje temeljna ustavna načela, kot so demokracija, vladavina prava in socialna država. V preteklosti je Sodišče ES opredeljevalo vsebino teh načel, danes pa so ta načela zajeta v 6. členu PEU (iz Nice), vključno s človekovimi pravicami. Sodišče ES še naprej zagotavlja spoštovanje temeljnih pravic.²³ Tudi načelo subsidiarnosti je vključeno v PES. Čeprav ES/EU ni federalna država, pa temeljni na federalnih načelih, kot je na primer načelo lojalnosti. Poleg tega je Sodišče ES skozi 50-letno prakso delovanja vzpostavilo nadvse pomembne strukturne elemente federalne

²³ Primer »banana« pred nemškim ustavnim sodiščem je pokazal, da nacionalna sodišča popolnoma zaupajo Sodišču ES, kar zadeva zaščito pravic državljanov (Zadeva C-280/93, *Germany v. Council*, 1994 E.C.R. I-4973). Na MVK 2000 so DČ sprejele Listino temeljnih pravic EU, ki pa (zaenkrat še) ni vključena v pogodbeno osnovo. To seveda s pravnega stališča pomeni, da sama Listina ni obvezujoča. Vendar, ker Listina izpričuje soglasje o skupnih temeljnih pravicah vseh DČ, se lahko Sodišče ES v primerih, ki se nanašajo na kršitve temeljnih pravic, nanjo sklicuje kot na »splošno pravno načelo, ki je skupno vsem pravnim ureditvam držav članic«. S tem, ko so države članice podpisale Listino o temeljnih pravicah EU, so sprejele obveznosti na temelju splošnih načel prava Skupnosti. Tako so se številni pravobranilci (*Advocates General*) Sodišča ES že sklicevali v svojih mnenjih na Listino. Do maja 2002 je bilo že 14 primerov pred Sodiščem ES, kjer se omenja tudi Listina. Prvi primer pa je datiran s 30. januarjem 2002, ko se je Sodišče prve stopnje v sodbi eksplicitno sklicevalo na Listino v zadevi T-108/02, *Jego-Quere et Cie v. Commission*, 2002 E.C.R. Tudi EK se že sklicuje na Listino kot pravni instrument pri pripravi zakonodajnih predlogov. Podobno velja tudi za evropskega varuha človekovih pravic. Prvič pa so se na Listino sklicevali v poročilu treh modrecev o Avstriji leta 2000 (*Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja*), ki je sledilo vključitvi avstrijske ljudske stranke (FPÖ) v zvezno vlado na podlagi rezultatov volitev za zvezni parlament

države: enotnost pravne ureditve ES/EU, učinkovitost prava ES/EU in zaščito individualnih pravic.

Ob tem se zastavlja vprašanje, zakaj je zanimanje za formalno ustavo in ne za obstoječo ustavno ureditev, temelječo na pogodbah, ponovno oživelo? Na to so vplivali predvsem trije dejavniki. Prvi dejavnik je političen. Na splošno velja prepričanje, da bo sedanja institucionalna ureditev postala nefunkcionalna v razširjeni Uniji 25. ali celo več članic. Zato se zahteva korenita in splošna revizija. V podobni smeri gre tudi prepričanje, da obstoječi ustavni načrti in ukrepi v takšnih razmerah ne bi bili učinkoviti. Še zlasti, ker so zaradi odsotnosti formalne ustave pomembnejše ustavne smernice in predpisi Unije prepuščeni v zadnjo (končno) presojo ene ali druge države članice, kar ogroža načelo enotnosti prava in enake obravnave pred zakonom ter s tem samo delovanje politične skupnosti. Že od nekdaj obstaja strah, kaj bo izjavilo to ali ono nacionalno ustavno sodišče o tej ali oni zadevi. Formalna ustava, ki bi uživala podporo in zaupanje celotne evropske konstituante, bi enkrat za vselej razrešila to vprašanje. Drugi dejavnik je procesni. Celoten proces oblikovanja in sprejemanja ustave – od razprave, ki bi se odvijala, do zavezništev, koalicij in opozicij, ki bi se tvorile – bi naj prispeval k razvoju demokratičnih načel, državljanskemu etosu ter praksi politične skupnosti. Tretji dejavnik je stvarni. V enem od najbolj znanih primerov Sodišča ES iz začetka 60. let prejšnjega stoletja, je Sodišče opredelilo Skupnost kot »... novo pravno ureditev, v korist katere so države omejile svoje suverene pravice, čeprav le na omejenem številu področij«. ²⁴ Že dolgo pa je znano, da to število ni več omejeno. Še več, znani strokovnjak s področja prava ES/EU in sodnik Koen Lenaerts (1990: 220) je celo zapisal »... preprosto ni več niti najmanjšega delca suverenosti, na katerega bi se lahko države sklicevale nasproti Skupnosti«. ²⁵ Zdi se, da naj bi nova ustava služila tudi kot eden od načinov omejevanja naraščanja pristojnosti Skupnosti. ²⁶

²⁴ Sodba v zadevi 26/62, *Van Gend & Loos*, 1963 E.C.R. 1.

²⁵ Medtem je tudi že Sodišče ES prilagodilo način pisanja. V zadevi - mnenju 1/91 (glej op. 6) omenja države članice kot tiste, ki imajo omejene suverene pravice »...na vedno večjem številu področij« (Zadeva - Mnenje 1/91, *EEA I*, 1991 E.C.R. 6079).

²⁶ Vprašanje pristojnosti je še zlasti problematično zaradi šibkih ustavnih mehanizmov, ki bi omejevali pristojnosti Skupnosti v okviru pridobljenih in določenih z ustanovitvenimi dokumenti, oz. bi preprečevali njihovo nekontrolirano širitev, kar seveda negativno vpliva na spoštovanje samega načela ustavne tolerance (Simma, Weiler, Zöckler 1999: 8). Zgodovinske izkušnje kažejo, da formalne ustave težijo h kreptivi centra odločanja (zveznih organov), ne glede na dobre namene, ki jih imajo avtorji ustave pri njenem oblikovanju. Toda nekateri avtorji opozarjajo, da uvajanje večje discipline na področju spoštovanja pristojnosti v okviru dogovorjenih samo po sebi ne zahteva novega dokumenta, kot je ustava (Weiler, Ballmann, Haltern, Hofmann, Mayer 1996). Spremembe, s katerimi bi se vpeljal večji ustavni red na tem področju, bi bilo mogoče sprejeti že v okviru revizije pogodb.

Zahteve po večji preglednosti pristojnosti in njihovi razdelitvi med Unijo in DČ se pojavljajo že od MVK 1990. Razmejitve pristojnosti ni samo občutljivo politično vprašanje, ampak predstavlja težavo tudi s tehničnega vidika. Težko je najti preprosto rešitev, v kateri bi bili zastopani interesi vseh vpletenih strani (institucije Unije in DČ) v takšni meri, da bi jo tudi podprli in sprejeli. Bistvo problema predstavlja »logika delovanja enotnega trga«, ki jo nekateri ne razumejo, drugi pa se z njo ne strinjajo.²⁷ Poleg tega predstavlja težavo nekaterim tudi dejstvo, da pristojnosti ES/EU niso zapisane in natančno opredeljene v eni in edini pogodbeni določbi, marveč jih je potrebno izbrskati za vsako konkretno področje v ustanovitvenih pogodbah in v vseh njihovih kasnejših revizijah. V razmerah pospešene internacionalizacije in globalizacije mednarodnih aktivnosti zahteva učinkovito izvajanje notranjih pristojnosti na določenem področju njihovo razširitev tudi navzven, na mednarodno raven. Sodišče ES je že zelo zgodaj spoznalo potrebo po tem funkcionalnem členu.²⁸ Medtem pa si DČ še vedno pridržujejo pristojnosti v odnosih do tretjih držav in mednarodnih organizacij in to na področjih, kjer so bile pristojnosti v okviru ES/EU že zdavnaj dodeljene centralnim institucijam (npr. trgovinsko področje). Z ločevanjem notranjih od zunanjih pristojnosti ES/EU so DČ ohranile položaj, ki jim omogoča, da lahko v vsakem trenutku zamrznejo tiste pristojnosti, ki načeloma že pripadajo ES/EU. Takšno stanje je seveda nevzdržno, če naj ES/EU nastopa v mednarodnih odnosih kot unitarni ekonomski in politični akter. Minimalistična rešitev bi zahtevala od DČ soglasje, da se notranji problemi glede razdelitve pristojnosti rešujejo v okviru Unije in ne na mednarodni ravni. V ta namen bi morali sprejeti pravno pravilo, na podlagi katerega bi vsak (institucija ali posameznik), ki zastopa ES/EU v zunanjih odnosih (mednarodnih zadevah), razpolagal z natančnim mandatom, da lahko deluje (sprejema kompetentne in zavezujoče odločitve) v imenu ES/EU v mednarodnih zadevah.²⁹

²⁷ Tako npr. nekatere nemške dežele (Severno Porenje-Westfalija) zahtevajo razveljavitev 95. in 308. člena PES (vloga Sveta EU in EK pri sprejemanju predpisov s področja enotnega evropskega trga). Pri tem pa se nihče ne ukvarja z vprašanjem negativnih posledic, ki bi jih imela takšna razveljavitev na delovanje enotnega trga in ki bi prizadele tudi predlagatelje.

²⁸ Že leta 1970 se je postavilo vprašanje posebnih pristojnosti – pooblastil Skupnosti za sklepanje pogodb. Pokazalo se je, da je polna uresničitev mnogih notranjih politik odvisna od zmožnosti Skupnosti, da načrtuje in sklepa mednarodne pogodbe s tretjimi državami. V prelomni odločbi tega obdobja (zadeva 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities*, 1970 E.C.R. 263 – bolj znana kot zadeva ERTA) je Sodišče ES ugotovilo, da mora podelitev notranjih pristojnosti vsebovati tudi pooblastilo za sklepanje »zunanjih« pogodb z državami nečlanicami in drugimi subjekti mednarodnega prava.

²⁹ To bi se moralo nanašati tudi na zunanjo in obrambno politiko, kljub temu, da nekateri menijo, da zunanja in obrambna politika nista vključeni v razpravo o prihodnji politični uniji oz. evropski ustavi (Bogdandy 2001).

Seveda pa bi optimalno rešitev predstavljala formalna vzpostavitev vzporednih zunanjih in notranjih pristojnosti ES/EU.

Pri celotni analizi pa je seveda najpomembnejše vprašanje, katere normativne in konceptualne premise tvorijo izhodišča in osnovo razprav. Z normativnega vidika se zdi večini razpravljavcev problematično, da *polity* (politična ureditev ES/EU) nima formalne ustavne legitimnosti oz. zakonske podlage, kar povzroča ustavne pritiske na članice. Zagovorniki sedanje ustavne ureditve ES/EU, kjer se zahteva spoštovanje t.i. ustave tako s strani vseh držav članic kot tudi njihovih notranjih subjektov – od organov do posameznikov – tudi če je to v nasprotju z ustavnimi normami držav članic, predlagajo nje-
no »uzakonjenje« v obliki ustave, ki bi uživala jasno in nedvoumno podporo subjektov, ki so jo potrdili. S konceptualnega vidika pa moramo ugotoviti, da zaskrbljenost nad sedanjo evropsko ustavno ureditvijo ne pomeni nič drugega kot nestrinjanje s sedanjim ustavnim diskurzom, ki ga že desetletja oblikuje kombinacija idej Kelsna (1951: 120-130) in Schmitta (1966: 35, 43). Vpliv Kelsna je moč zaznati v prizadevanjih, da se končno doseže dogovor in opredeli evropska temeljna norma (*Grundnorm*), iz katere naj bi izhajala oblast evropske ustavne ureditve. Iskanje Kelsnovega svetega grala (temeljne norme) je vzpodbudilo številne znanstvene razprave in dela o evropskem konstitucionalizmu (Haas, Schmitter 1964; Lindberg, Scheingold 1970; Stein 1981; Mancini 1989; Lenearts 1990; Curtin 1993; Weiler 1999). Pri tem pa je zanimivo, da je temeljna norma razumljena v Schmittovem pomenu: gre za tisto skrajno, osnovno ali najvišjo oblast, ki je edino učinkovita v ekstremnih primerih, v primerih sporov.³⁰ To naj bi bil edini pravi kriterij za definiranje temeljne norme.

Zgodnji analitiki pravne ureditve ES so zagovarjali tezo, da je temeljna norma, izražena v načelu primarnosti prava ES nad nacionalnimi pravnimi pravili v primerih, ko pravila ES pridejo v konflikt s pravili notranjega pravnega reda držav članic, že prenesena na osrednjo ali splošno oblast, to je na ES. Takšno mnenje je danes manj razširjeno. Nasprotno pa dobiva vedno več privržencev stališče, ki pravi, da se pravno in dejansko najvišja oblast še vedno nahaja v okviru nacionalnih ustavnih ureditev, ki sankcionirajo primarnost (vrhovnost), določajo njene parametre in jo seveda, če to želijo, še vedno lahko omejijo. To seveda ne pomeni, da do prenosa oblasti na ES/EU, podobno kot do njenega omejevanja, ne more priti. Vendar, če bi prišlo do oblikovanja ustave, ki bi jo sprejel evropski »ustavodajni *demos*« – »ljudstva« držav članic, ki bi ustavo sprejela z enotnim in enkratnim aktom, bi se s tem najvišja oblast *de facto* in *de iure* prenesla na ES/EU.

³⁰ Seveda je pomembno, ali je ta temeljna norma notranja ali zunanja determinanta glede na pravno ureditev, o čemer obstajajo temeljna razhajanja med pravnimi strokovnjaki t.i. prava ES/EU (Eleftheriadis 1996; 1998).

4. Pasti in dileme nove evropske ustave

Zakaj je vprašanje vrhovne oblasti in temeljne ustavne norme tako pomembno? Z nacionalno ustavno ureditvijo nista določeni samo pravna vrhovnost in politična oblast, temveč so z njo definirane tudi (moralne) obveze (dolžnosti) in s tem posledično tudi identiteta. V ustavi so zajete vse temeljne vrednote politične entitete, oz. povedano drugače, ustava odseva kolektivno identiteto ljudstva, naroda, države, skupnosti ali unije. Ustava daje občutek samozavesti in pripadnosti. V ustavi je namreč zajeta premisa omejevanja oblasti in ne njene širitve. Ustave ščitijo temeljne pravice posameznika, z njimi pa je definirana tudi kolektivna identiteta, ki je do posameznikov veliko manj omejujoča, kot je to v nekaterih primerih etnična identiteta. V novejšem času lahko opazimo, da se je v nacionalnih sodiščih prebudil občutek »ustavnega samozavedanja«, oz. da prihaja do re-nacionalizacije »ustavnosti« v okviru nacionalnih sodišč. Vloga precedenčnega prava je namreč dobro znana tudi v kontinentalnem pravnem sistemu. Nacionalna sodišča tako niso več na čelu varuhov »nove evropske pravne ureditve« v transnacionalnih odnosih, kjer bi avtomatično zastopala posameznike *vis-a-vis* oblasti držav članic na temelju prava ES/EU. Postavila so se na obrambno linijo in ščitijo predvsem nacionalne ustavne ureditve pred nedovoljenimi posegi Bruslja. Pri tem so požela veliko simpatij, saj se na njih gleda kot na varuhe temeljnih človekovih pravic in nacionalne identitete. Lahko bi celo dejali, da je sklicevanje na nacionalno suverenost preživeto. Njeno mesto je prevzelo varovanje nacionalne identitete s sklicevanjem na ustavne posebnosti.

Vendar se v ustavah skriva tudi druga stran, zaradi katere moramo biti previdni. Če natančno analiziramo retoriko ustavnega diskurza, tudi če so ga zapisali največji humanisti, bomo opazili tudi njegovo militantno komponento. V posameznikih namreč vzbuja patriotistična čustva in kot »ustavni domoljubi« so dolžni varovati ustavo.³¹ V ustavnih demokracijah poznamo doktrino varovanja demokracije, ki odreka gostoljubnost (negativno sankcionira) vsem morebitnim sovražnikom ustavne demokracije. Biti pošten državljan pomeni biti tudi ustavni »nacionalist« oz. »ustavobranitelj«. V vsaki ustavi se skriva tveganje, da se vrednote in omejevanje oblasti spremenijo v lastno nasprotje, oz. da se jih izkorišča za dejanja, ki so naperjena zoper lastne državljane kot posameznike ali kot pripadnike določenih etničnih in drugih skupin ter celo zoper človeštvo.

Večina ustavnih pravnikov in praktično vsa moderna ustavna sodišča se sklicujejo na norme naravnega prava. Povečevanje ustavne integritete držav in zaupanje, ki ga le-te

³¹ Pri tem ne gre samo za prisege voditeljev držav, katerih opravljanje funkcije je vezano na spoštovanje ustave. Simbolika samega akta prisege na ustavi je mnogo globlja. Zlasti to velja za prisege posameznikov na sodiščih, s čimer zagotavljajo resničnost izpovedanega v postopku.

uživajo v prepričanju, da bodo vselej ravnale v dobri veri (*in bona fide*), je lahko tudi dvorezen meč. Samo zamislimo se lahko nad posledicami ustav moralno sprevrženih družb. Podoben dvom se lahko pojavi tudi glede nove ustavne drže nacionalnih sodišč, ki se predstavljajo kot varuhi temeljnih ustavnih vrednot, oz. kar nacionalne identitete. Omejevanje pristojnosti politične veje oblasti je, kar vidimo tudi v praksi, povezano z veliko mero pooblastil, ki si jih je sodstvo »samo oklicalo« oz. priposestvovalo, pri čemer gre za veliko mero navideznega moraliziranja. Zlasti človekove pravice so pogosto predmet zveneče in glasne retorike, čeprav so si ustavna besedila, kar zadeva človekove pravice, izredno podobna. Obramba ustavne identitete držav in njihovih temeljnih vrednot se v mnogih primerih izkaže kot obramba najšibkejšega člana v sodbi, ki jo je sprejelo npr. 5 sodnikov proti 4.³² Zato je zelo pomembno, da ob spoštovanju in negovanju vsega pozitivnega iz ustavne tradicije ohranimo do nje tudi primerno skeptično distanco.

Zavzemanje za ustavo EU ne pomeni podpore kakršnikoli ustavi. Gre za poseben model ustave, ki bo nadgradil dosedanje ustavno arhitekturo, katere osnovo predstavlja ena najpomembnejših evropskih novosti – to je načelo ustavne tolerance. Načelo ustavne tolerance, ki je normativno obeležje evropskega federalizma, se mora uveljaviti tako v teoriji kot v praksi. Zgodovinsko gledano je evropska integracija ena od instrumentov utrjevanja demokracije v novih in starih državah članicah ter v odnosih med njimi, katerih zgodovinske izkušnje z uvajanjem in spoštovanjem demokratičnih načel niso bile vzpodbudne. Številni analitiki gledajo na demokracijo kot na cilj evropskega projekta, na njegov končni rezultat. Demokracija sama kot taka ne more biti končni cilj. Končni cilj lahko opredelimo le kot nenehno prizadevanje za ohranitev, uveljavitev in razvoj demokracije. Demokracija je lahko dobra ali slaba, odvisna od ljudi, ki ji pripadajo, oz. jo vodijo.³³ ES/EU je nastala na ruševinah druge svetovne vojne in edini nauk iz te zgodovinske izkušnje ne bi smel biti samo, da se prepreči ponovno prelihanje krvi, kar se nam v sedanji perspektivi gospodarskega, družbenega in političnega razvoja ob upoštevanju mehanizmov kolektivne varnosti kaže kot lahka naloga kljub opozorilom

³² »Zgodba o bananah«, ki je dolgo časa zaposlovala Sodišče ES (Zadeve (združene) C-9/95, C23/95, C156/95 *Belgium and Germany v. Commission*, 1997 E.C.R. I-645), nemško Zvezno ustavno sodišče (glej op. 23), prizivni organ Svetovne trgovinske organizacije (*Resolution on the WTO ruling on bananas; Standing Appellate Body Report*, 9. September 1997; *Dispute Settlement Body Report*, 25. September 1997) in številne advokate ter pravne strokovnjake z akademskega področja, je odličen primer take farse.

³³ Haiderjevo zgodbo v Avstriji ne moremo opredeliti kot odsotnost demokracije. Problem je ravno v tem, da Avstrija je demokratična država, da je bil Haider izvoljen na demokratičen način, in da so volivci, ki niso glasovali zanj, pristali na njegovo vlogo in vlogo njegove stranke v avstrijski vladi.

z Balkana, da demoni vojne še niso v celoti poraženi. Veliko pomembnejša in seveda težavnejša naloga, ki sledi iz tega nauka, je, da si je potrebno nenehno prizadevati za odpravo vzrokov za nastanek konfliktov.

5. Sprejemanje nove ustave – revolucija ali evolucija v pravni ureditvi ES/EU?

Sedanja pravila spreminjanja in dopolnjevanja pogodb temeljijo na klasični medvladni metodi, na podlagi katere sleherno dopolnilo velja samo, če ga potrdijo vsi predstavniki držav članic na MVK (soglasno sprejeta odločitev) in ga ratificirajo vse države članice (48. člen PEU). Posledice takih strogih načel so se občutile pri zadnjih treh MVK (naporna in dolgotrajna pogajanja, sprejemanje končnih odločitev v zadnji minuti, problemi ratifikacije, itd.). Tako strogih pravil ne poznajo niti federalne ustave niti mednarodno pravo (spremembe ustanovitvenih dokumentov institucij in režimov). Uspeh slehernega poskusa, da bi pospešili ali nadgradili obstoječo stopnjo ekonomske in politične integracije na evropski ravni, je bil tako odvisen od politične volje tistih držav članic, ki so bile v danem zgodovinskem trenutku najmanj naklonjene evropski integraciji. To pojasnjuje, zakaj številni projekti, kot je npr. razširitev odločanja s kvalificirano večino v Svetu EU in razširitev zunanjih pristojnosti ES na področju trgovinske politike, niso bili v celoti uresničeni, oz. k njim niso pristopile vse države članice (npr. projekt GDU ter delna »komunitarizacija« (*communitisation*) imigrantske in azilne politike). Medvladna metoda spreminjanja in dopolnjevanja pogodbenih določb je prispevala tudi k nepreglednosti sedanje »ustavne osnove« in k sedanji zmedi glede obsega pristojnosti ES/EU ter področij, na katerih se uresničujejo. Kritike na račun postopka spreminjanja in dopolnjevanja pogodb so se še zlasti zaostrile po vrhunskem sestanku v Nici decembra 2001, kjer so se vlade držav članic nenehno zatekale k uporabi veta, s čimer so negativno vplivale na sama pogajanja. Danes so mnogi strokovnjaki prava ES/EU prepričani, da je medvladni način spreminjanja oz. dopolnjevanja pogodb preživet in da pripada preteklosti. Pri tem jih je podprla tudi sama praksa oblikovanja Listine temeljnih pravic EU oz. metoda, ki je bila uporabljena, to je metoda »ustavodajnega zborra«. Predsednik nemškega ustavnega sodišča pa je celo predlagal, da bi o novi ustavi odločali na referendumu v vseh državah članicah,³⁴ s čimer bi Unija pridobila dodatno demokratsko legitimnost za svoje delovanje.

³⁴ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, št. 200 (29. avgust) 2001, http://www.faz.net/IN/INtemplates/faznet/default.asp?term=&tpl=common%2Fsuche_erg.asp&cboTxtPrt=1&chkRubPolitik=0&suchzeitraum=2&txtFromDate=&txtToDate= (3. september 2001).

Vendar moramo priznati, da ti predlogi presegajo okvire sedanje pravne ureditve, tudi če štejemo Deklaracijo št. 23 za prvi korak k spremembi postopka za spreminjanje pogodb. Do uvedbe novega postopka lahko pride samo preko predhodne »klasične« dopolnitve pogodb. Drugo možnost predstavlja t.i. »postopek v oblikovanju«, po katerem bi najprej konvencija (oz. ustavodajni zbor) pripravila predlog reforme pogodb, ki bi bil formalno sprejet na naslednji MVK Medtem pa bi morale DČ sprejeti potrebne ustavne spremembe doma, ki bi omogočale izpeljavo referendumu o ratifikaciji projekta reforme, ki bi moral vključevati tudi revizijo sedanjih postopkov za dopolnjevanje in spreminjanje pogodb ES/EU in posebno določbo, ki bo omogočala nadaljnje prilagajanje teh postopkov. Pri tem ne smemo zanemariti ali podcenjevati možnosti, da lahko pride do blokade procesa revizije sedanjih pogodb, kar se lahko zgodi na dveh ravneh. Prvo možnost imajo že predstavniki držav članic na MVK, kjer se lahko zgodi, da ena ali več držav članic zavrne predlog »ustavodajnega zbora« (konvencije). Naslednja možnost, da pride do blokade, pa so referendumi, ki bi se naj izpeljali v vseh državah članicah po zaključku MVK. S pravnega stališča bi to pomenilo, da spremembe ne bi stopile v veljavo. Do takšnega zapleta do sedaj še ni prišlo, saj je bila volivcem na Danskem (1992) in Irskem (2001) dana možnost »popravnega izpita«. V našem primeru, kjer Konvencija, ki jo med drugim sestavljajo tudi predstavniki nacionalnih parlamentov in EP, pripravlja predlog reform, in četudi nekatere posebno občutljive zadeve ne bi bile sprejete s soglasjem temveč s kvalificirano oz. reprezentativno večino, je takšen scenarij veliko manj verjeten. Če pa bi kljub temu prišlo do blokade sprejetja Ustave EU na en ali drug način, bi to predstavljalo priložnost uporabe »revolucionarne opcije«, ki jo poznajo vse novo sprejete ustave, ki spreminjajo obstoječo pravno ureditev. To bi pomenilo, da je večina držav, ki je sprejela in ratificirala predlog ustavodajnega zbora, s tem ustanovila »novo« Unijo. Države, ki tega ne bi storile, bi bile naenkrat zunaj Unije, pri čemer bi imele pravico, da se jih kar najbolj zaščiti z enotnim ali individualnimi sporazumi o pridružitvi, podobnimi sporazumu o vzpostavitvi evropskega gospodarskega prostora. Ti sporazumi bi vsebovali določbo o kasnejši možni vključitvi v Unijo, če zainteresirana država izpolni minimalni pogoj – to je, da sprejme novo evropsko »družbeno pogodbo«.

6. Razmislek o zaključku

Osnovni razlog v prid celovitemu ustavnemu dogovoru je potreba po temeljitem razmisleku o temeljih ES/EU. Dejstvo je, da so ES/EU prešle v petdesetletnem razvoju številne faze ekonomske integracije (od carinske unije do denarne in gospodarske unije), ki jim je postopoma sledila tudi politična preobrazba (povečalo se je število institucij in drugih organov ES/EU, razširile so se njihove pristojnosti, proces upravljanja je postal

vedno bolj kompleksen). Dosedanji proces evropskega združevanja, ki bi ga lahko označili kot *sui generis* upravni in politični sistem »v izgradnji«, je potekal brez vnaprej dogovorjenega načrta oz. vizije razvoja, kar je pomenilo, da se je institucionalna struktura (vključno s pristojnostmi) razvijala pod vplivom »zahtev« po večji učinkovitosti ekonomskega pola integracije in to toliko, kolikor je to bilo v skupnem (največjem ali najmanjšem) interesu vseh držav članic ali pa najmočnejših med njimi v določenem trenutku.³⁵ Zato se z vidika trenutka opazovanja integracije zdi, da le-ta deluje kaotično, neusklajeno oz. neuravnoteženo in nepregledno. Kakršenkoli poskus vzpostavitve »večjega reda« v integraciji zahteva najprej dogovor o ciljih in metodah integracije. Nekateri strokovnjaki (Bogdandy 2001: 1) pa opozarjajo, da je »oblika posledica nalog/funkcij« in da bi morali naprej doseči dogovor o nalogah, ki bi jih naj opravljala ES/EU in nato opredeliti institucionalno strukturo, ki bi najbolj učinkovito izvajala te naloge. Vsaka prihodnja odločitev, pa naj bo to o vlogi nacionalnih parlamentov, EP, EK in njenega predsednika, ali pa o postopku in načinu sprejemanja prihodnje »ustave«, mora biti utemeljena v konceptu političnega razvoja integracije. Usmerjanje razprave samo na nekatere problemske sklope ima z vidika držav članic določene prednosti. To namreč omogoča, da se države članice naenkrat osredotočijo samo na ozko definirane prioritete. Vendar v vsakem pogajanju prihaja do oblikovanja pogajalskih ciljev posameznega akterja v razmerju do drugih. V takih razmerah lahko pride do številnih ravnotežij, kjer so interesi usklajeni samo z vidika določenega problema, kar pa samo po sebi ne zagotavlja globalnega ravnotežja, ko bi se na podlagi delnih rešitev oblikovala celovita in notranje koherentna končna odločitev. V primeru, da je razprava razdeljena na več podsklopov, je nujno, da se pred tem eksplicitno definira njen celovit okvir. Obseg dnevnega reda razprave namreč nujno določa možnosti za pogajanja. Če so problemski sklopi omejeni samo zato, da bi kar najbolj odpravili vse razlike v stališčih na določenem področju, potem to nujno vodi do negativnih stranskih učinkov – pogajanj izven formalnega okvira in s tem do

³⁵ Za proces evropske integracije (ES/EU) bi lahko dejali, da že od januarja 1966, ko je bil sprejet luksemburški kompromis, ki predstavlja temeljni odmik od sprejetih načel v PEGS, poteka pod vplivom trenutnih notranjih okoliščin, kot so politična volja in interesi vpletenih akterjev in razmerje moči med njimi, in zunanjih dejavnikov (gospodarska in tehnološka premoč ZDA, krizna žarišča, globalizacija, »širitev« integracije, itd.). Analiza primerov, kot so: razširitev proračunskih pristojnosti EP (1970, 1975), sklep o neposrednih volitvah v EP (1974), ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega sveta (1974), razširitev pristojnosti EP v procesu odločanja – novi postopki (1986/7, 1992/3), sklep o odločanju s kvalificirano večino v Svetu EU na pretežnem številu področij (1986/7), uvedba postopka »komitologije« (1988), ustanovitev Odbora regij (1993) in visokega predstavnika za SZVP (1997), itd., kaže, da je do njih prišlo zaradi prepletanja notranjih in zunanjih dejavnikov v določenem trenutku in ne kot posledica dolgoročne strategije razvoja integracije (Dinan, 1999).

uporabe različnih pogajalskih metod, kot so prepričevanje, trgovanje, izsiljevanje in podobno, ki so se jih države članice posluževale bolj ali manj uspešno na dosedanjih MVK. Zato bi bilo na začetku sedanje razprave o prihodnjem razvoju ES/EU nujno potrebno definirati najprej temeljna načela in končni cilj integracije in nato posamezne načine in metode njihovega uresničevanja. Sedanja razprava o prihodnjem razvoju EU se, nasprotno temu, ukvarja s parcialnimi vprašanji (glej listo vprašanj v Laekenski deklaraciji; na Konvenciji so predstavili celo listo s 50. vprašanji, o katerih bi naj sprejeli dogovor) in ne z dolgoročno vizijo razvoja, zato lahko pričakujemo, da bo odločitev o prihodnji ustavni ureditvi prav tako rezultat trenutne politične volje držav članic in razmerja moči med njimi in ne posledica koherentnega načrta institucionalnega razvoja integracije v smeri »vedno tesnejše unije«. Pri tem bi zadostoval že dogovor o temeljnih usmeritvah prihodnjega razvoja in ne podroben načrt. Kajti tudi izkušnje federalnih držav kažejo, da gospodarski in družbeno-politični razvoj pogosto ne sledi oz. ne upošteva natančne ustavne delitve pristojnosti. Bolj ko je lista pristojnosti natančno definirana, hitreje zastara v praksi, kar seveda zahteva stalno dopolnjevanje. Da bi se izognili nenehnemu dopolnjevanju ustave in zagotovili določeno prožnost uporabe in interpretacije konkretnih ustavnih določb v praksi, federalne ustave pogosto vsebujejo t.i. »element fleksibilnosti«, ki omogoča v okviru določenih omejitev, dnevno prilagajanje včasih »preveč toge in natančne« delitve pristojnosti.³⁶ Sistemi upravljanja se spreminjajo in prilagajajo tudi povsod drugod (od mikro do makro ravni). Vsi sistemi – od najmanjših gospodarskih subjektov in lokalnih skupnosti do mednarodnih organizacij in režimov – se ukvarjajo z vprašanjem posledic globalizacije in informacijske revolucije na njihovo delovanje. V Evropi imamo opraviti še z enim dejavnikom, ki je pomembno vplival na samo delovanje ES/EU – to je konec hladne vojne. Preobrazba iz kluba zahodnoevropske šesterice v klub 25 ali celo 35 držav zahteva ustrezno prilagajanje tudi sistema upravljanja. In tudi zato je potreben temeljit razmislek o ciljih, nalogah, naravi in temeljnih načelih ES/EU.

³⁶ Takšen element prožnosti lahko najdemo v večini federalnih ustav. Omenimo naj samo dva primera. V nemški ustavi je načelo domneve pristojnosti v korist federacije na primer vsebovano v 2. točki 72. člena in 4. točki 106. člena (*«Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse»*) (<http://www.jura.uni-sb.de/BIJUS/grundgesetz/>, 12. april 2002). V ameriški ustavi pa je načelo domneve pristojnosti v korist federalnih enot vsebovano v »meddržavni trgovinski klavzuli« (<http://constitution.by.net/uSA/Constitution.html>, 12. april 2002).

7. Literatura

7.1. Primarna literatura

(1994) *Deuxieme Rapport de la commission institutionnelle sur la Constitution de l'Union Européenne*, Rapporteur : M. Fernand Herman, 9 février 1994, A3-0064/94.

(1997) *Resolution on the WTO ruling on bananas; Standing Appellate Body Report*, 9.9. 1997; *Dispute Settlement Body Report*, 25. 9. 1997. Official Journal of the European Communities, C 304 (6. oktober1997), str. 0112.

(1999) *Council Decision 99/468/EC*, Official Journal of the European Communities, L184 (17. julij 1999).

(1999) *Rome, Maatricht & Amsterdam Treaties*, Comparative Text (1999) Brussels: Euroconfidentiel.

(2000) *Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein, Marcelino Oreja*, adopted in Paris on 8 September 2000 (Dokument pridobljen s strani avtorice na podlagi prošnje, naslovljene na Europol – strokovno službo Evropskega parlamenta, januarja 2001).

(2001) *Treaty of Nice*, Official Journal of the European Communities, 2001/C 80/01 (10. marec 2001).

Zadeva 26/62, *Van Gend & Loos*, 1963 E.C.R. 1.

Zadeva 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities (ERTA primer)*, 1970 E.C.R. 263.

Zadeva 294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986 E.C.R. 1339.

Zadeva C-2/88, *Zwartveld*, 1990 E.C.R. I-3365.

Zadeva 1/91, *EEA I*, 1991 E.C.R. I-6079.

Zadeva C-280/93, *Germany v. Council*, 1994 E.C.R. I-4973.

Zadeve (*Joint Cases*) C-9/95, C23/95, C156/95 *Belgium and Germany v. Commission*, 1997 E.C.R. I-645.

Zadeva T-108/02, *Jego-Quere et Cie v. Commission*, 2002 E.C.R.

7.2. Sekundarna literatura

Bogdandy, Armin von (2001) The Euro is Forcing the Realization of Political Union – and Perhaps a New Community. *German Law Review*, 2(14) (dostopno na:

http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=79, 18. april 2002).

Bruggess, Michael (2000) *Federalism and European Union: The Building of Europe*. London in New York: Routledge.

Cappelletti, Mauro, Monica Seccombe, Joseph H. H. Weiler, ur. (1986) *Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience*. Berlin in New York: Walter de Gruyter.

Curtin, David (1993) The Constitutional Structure of the European Union: A Europe of Bits and Pieces. *Common Market Law Review*, 30(65).

Dinan, Desmond (1999) *Ever Closer Union; An Introduction to European Integration*. Houndmills, Basingstoke, London: Macmillan Press Ltd.

- Elazar, Daniel J. (1995) Federal-type solutions and European integration. V J. C. Brown-John (ur.) *Federal-type solutions and European integration*, 441-445. Lanham, Md.: University Press of America
- Eleftheriadis, Pavlos (1996) Aspects of European Constitutionalism. *European Law Review*, 21(32).
- Eleftheriadis, Pavlos (1998) Begging the Constitutional Question. *Journal of Common Market Studies*, 36(255).
- Fabio, Bruno di (2001) A European Constitution Treaty: The Blueprint for the European Constitution. *German Law Journal*, 2(14), 1-8 (dostopno na: http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=77, 18. april 2002).
- Grilc, Peter, Tomaž Ilešič (2001) *Pravo Evropske unije*, Prva knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Grimm, Daniel (1995) Does Europe need a constitution?. *European Law Journal*, 1(3), 282-297.
- Habermas, Jürgen (2001) Warum braucht Europa eine Verfassung? *Die Zeit*, 29. junij 2001.
- Haas, Ernst, Philippe Schmitter (1964) Economics and Differential Patterns of Political Integration. *International Organization*, 18(7).
- Hoffman, Stanley (1983) Reflection on the Nation-State in Western Europe Today. V Loukas Tsoukalis (ur.) *The European Community – Past, Present and the Future*. Oxford: Basil Blackwell.
- Jennings, Robert, Arthur Watts, ur. (1992) *Oppenheim's International Law*, Vol. 1: *Peace*, 9. izdaja. Harlow, Essex: Longman.
- Kelsen, Hans (1951) *Opšta teorija prava i države*. Beograd: Arhiv za pravne in društvene nauke.
- Lenaerts, Koen, ur. (1988) *Two Hundred Years of U.S. Constitution and Thirty Years of EEC Treaty*. Brussels: Kluwer.
- Lenaerts, Koen (1990) Constitutionalism and the many faces of Federalism. *American Journal of Comparative Law*, 38(205), 217-238.
- Lindberg, Leon N., Stuart A. Scheingold (1970) *Europe's Would Be Polity*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Maduro, Miguel (1998) *We, The Court...* Oxford: Hart Publishing.
- Mancini, Federico (1989) The Making of a Constitution for Europe. *Common Market Law Review*, 26(595).
- Mancini, Federico G. (1998) Europe: Case for Statehood. *European Law Journal* 4(1), 29-42.
- Milward, Alan S. (2000) *The European Rescue of the Nation-State*, 2. izdaja. London in New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe; Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Nugent, Neill (2003) *The Government and Politics of the European Union*, 5. izdaja. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pescatore, Pierre (1982) Preface, Courts and Free Markets. V Terrence Sandalow and Eric Stein (ur.) *Courts and Free Markets*, Vol.1, i-xii. Oxford: Clarendon Press.
- Sandalow, Terrance, Eric Stein, ur. (1982) *Courts and Free Markets*. Oxford: Clarendon Press.
- Schmitt, Carl (1966) *The concept of the Political*. Chicago: The University of Chicago.

- Simma, Bruno, Joseph H. H. Weiler, Martin Zöckler (1999) *Kompetenzen und Grundrechte – Beschränkungen der Tabakwerbung aus der Sicht des Europarechts*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Standard Eurobarometer, *Highlights*, št. 58, december 2002
(http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb58/eb58_highlights_en.pdf, 22. februar 2003)
- Stein, Eric (1981) Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*, 75(1).
- Weiler, Joseph H. H., Alexander Ballmann, Ulrich Haltern, Herwig Hofmann, Franz Mayer (1996) *Certain Rectangular Problems of European Integration*, <http://www.iue.it/AEL/EP/index.html> (18. december 2001).
- Weiler, Joseph H. H. (1999) *The Constitution of Europe*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Vizije, institucije in pristojnosti Evrope prihodnosti

Petja Toškan*

V luči Laekenske deklaracije obravnava prispevek medsebojno povezanost širših vizij evropske prihodnosti, obsega pristojnosti Evropske unije (EU), ter njene institucionalne ureditve. Prispevek primerja posledice parlamentarnega in regulatornega modela z dvema modeloma vertikalne delitve pristojnosti – kooperativnega in dualističnega federalizma – ter identificira posledice za institucionalne spremembe. EU s širokimi pristojnostmi zahteva močnejšo vlogo držav članic v skladu z modelom kooperativnega federalizma. Omejitev pristojnosti EU na ožja področja spremlja model dualističnega federalizma z večjo avtonomnostjo institucij EU.

In view of the Laeken Declaration, the article explores the interdependence among the broader visions of the future of Europe, the scope of competences of the European Union (EU), and its institutional structure. The implications of the parliamentary and regulatory concepts of the EU are mapped against two models of vertical allocation of competences – cooperative and dualistic federalism – and the consequences for institutional reform identified. A future EU with broad competences implies a stronger role for Member States in line with the model of cooperative federalism. Restricting the EU to a narrower set of competence areas entails a model of dualistic federalism with greater autonomy of the EU institutions.

1. Uvod

Evropska Unija (EU) se pred širitvijo nahaja v fazi globoke introspekcije ter priprav na daljnosežne institucionalne spremembe. Monumentalnosti zastavljene naloge navkljub velja najprej poudariti, da ni tovrsten proces daljnosežnih institucionalnih sprememb EU nič neobičajnega. Ureditev iz ustanovitvenih pogodb se spreminja in dopolnjuje povprečno vsakih pet let.¹ Dosedanji krogi širitve so bili poleg tega vedno povezani s predhodnim »poglabljanjem« EU iz strahu, da bi nove članice lahko ogrozile ali razvodele dosežen razvoj (Preston 1997). Sedanja razprava o prihodnosti EU pa ima vendarle

* Petja Toškan, LL.M. (Harvard), Doktorski kandidat in Clark Byse Fellow, Harvard Law School.

nekoliko specifično zgodovinsko težo iz dveh razlogov. (1) Prihajajoča širitev je bistveno večja kot katerakoli poprej: obsega 10 do 15 novih držav in je zato strah držav članic o izgubi identitete in dinamike razvoja EU toliko večji kot v predhodnih krogih širitve. Dalje so kandidatke gospodarsko bistveno šibkejše od sedanjih članic, kar predstavlja dodatne izzive. (2) Poleg tega »širitvenega« razloga za reforme čuti EU potrebo po preobrazbi tudi zaradi svojega notranjega razvoja. Po besedah Jacquesa Delorsa je EU dosegla tako fazo razvoja, ko se politična agenda ne more več skrivati za ekonomsko in se mora samostojno postaviti na prizorišče. Maastrichtska pogodba je postavila temelje za povečano sodelovanje na področjih, ki so jedro državne suverenosti – zunanja in varnostna politika, pravosodje in notranje zadeve, in seveda monetarna politika (Delors 2001). Obenem je kljub temu razvoju – ali prav zaradi njega – EU oddaljila državljane in se sooča s krizo legitimnosti, na kar nazorno kažejo težavni ratifikacijski referendumski referendumi o spremembah ustanovitvenih pogodb.

Namen prispevka je osvetliti medsebojno povezanost in soodvisnost (1) širših vizij Evropske unije (ter njene demokratične legitimnosti),² (2) obsega pristojnosti EU, ter (3) institucionalne ureditve EU. Prispevek se nanaša na tisti del Laekenske deklaracije, ki vsebuje zahtevo, da mora EU postati »bolj demokratična, transparentna in učinkovita« (točka II. deklaracije) in sicer skozi reformo institucij ter boljšo delitev pristojnosti med unijo in državami članicami.

Prvi del prispevka obravnava dve osnovni viziji EU ter njune posledice za razumevanje narave problema legitimnosti in obsega pristojnosti EU. Drugi del identificira nekatera splošna načela oblikovanja sistema, v katerem je oblast deljena na dve ravni, s posebnim ozirom na vlogo držav članic znotraj EU. Tretji del združi ugotovitve predhodnih delov in poda nekatere osnovne zaključke za institucionalno preoblikovanje EU. Zaključni del vsebuje nekatera izhodišča za oblikovanje stališč Republike Slovenije.

¹ Znana je t.i. teorija kolesa (*bicycle theory*) EU, po kateri se mora (ekonomska) integracija – kot kolesar – stalno premikati naprej, sicer se prevrne. Gre seveda v določenem smislu za negativni komplement neo-funkcionalističnih teorij (Haas 1958), po katerih integracija na določenem področju ustvari potrebo po nadaljnji harmonizaciji komplementarnih področij (t.i. *spillover* efekt: odprava carin in količinskih omejitev povzroči pri prizadetih skupinah npr. zahtevo po odpravi posrednih omejitev mednarodne trgovine, harmonizaciji standardov itd.) – če naslednja faza izostane, so ogrožene tudi predhodne faze.

² Zanimivo je, da Laekenska deklaracija enkrat omenja potrebo po približanju institucij EU državljanom, drugič pa po približanju državljanov institucijam, kar kaže na morda problematično razcepljenost v pojmovanju bistva problema legitimnosti (oz. njegove rešitve). Razcepljenost je nekoliko lažje razumljiva v okviru regulatornega modela EU, ki je predstavljen v nadaljevanju.

2. Obseg pristojnosti EU: parlamentarni ali regulatorni model?

Od številnih možnih vizij EU, bosta predstavljena parlamentarni in regulatorni model (povzeta po Dehousse 1998), ki sta izbrana zato, ker predstavljata mejnika kontinuuma pojmovanj o končnem cilju integracije (t.i. *finalité politique* EU), naravi legitimnosti ter optimalnem obsegu pristojnosti EU. Obstoječo strukturo EU je v veliki meri mogoče razumeti kot mozaik sestavljen iz elementov obeh modelov. Tudi prihodnost EU je v veliki meri odvisna od (bolj ali manj zavestne) opredelitve za enega od obeh modelov.³

Regulatorni model je omejene in povsem funkcionalne narave: EU naj se osredotoči le na določene funkcije, pri katerih lahko doseže večjo učinkovitost kot države članice – naj bo to zaradi čezmejne narave zadev, ali zaradi problema zunanjih učinkov (eksternalij), ki jih ukrepi ene države lahko povzročijo drugim (klasičen primer je npr. onesnaževanje zraka, ki povzroči škodo tudi sosednjim državam). EU je torej *sui generis* mednarodna organizacija (naddržavne narave) omejenega obsega, kateri države članice zaupajo opravljanje specifičnih regulatornih nalog zato, ker je lahko pri tem učinkovitejša od držav članic samih. To sicer ne pomeni nujno, da se mora EU omejiti le na t.i. negativno integracijo (nasprotno, obsega naj tudi področja kot so varstvo okolja, zaščita potrošnikov, varnost pri delu itd.), pomeni pa, da EU ne sme stremeti k temu, da bi pridobila pristojnosti, ki so tradicionalno naloga države. Transformacija EU v novo

³ Za lažjo umestitev omenjenih vizij v širši kontekst je morda koristen kratek oris najpomembnejših deskriptivnih teorij integracije, ki pojasnjujejo zgodovinski razvoj EU. (1) (Neo)funkcionalistična teorija razlaga razvoj EU kot naslednje koncentričnih širitve delovnih področij EU na podlagi omenjenega »*spillover*» efekta (le-ta predpostavlja pluralistično razumevanje mednarodnih odnosov, kjer ključni igralci niso le vlade držav, temveč tudi različne družbene skupine (državni uradniki, domača in mednarodna podjetja, interesna združenja itd.), ki se interesno združujejo in čezmejno sodelujejo s sorodnimi skupinami v drugih državah) (Haas 1958). (2) Teorija liberalnega medvladnega dogovarjanja (*liberal intergovernmentalism*) zagovarja stališče, da ostajajo ključni akterji v EU vlade držav članic, ki agregirajo preference družbenih skupin. Institucionalno strukturo EU ter vsebino ukrepov in zakonodaje EU določajo zgolj preference vlad, ne pa interesi posameznih (transnacionalnih) igralcev ali naddržavne institucije (Moravcsik 1998). (3) Namen teorije večnivojskega upravljanja (*multilevel governance*) ter teorije novega institucionalizma sicer ni razložiti procesa integracije, sta pa s teorijami integracije povezani, kolikor poskušata razložiti proces odločanja znotraj EU. Ti teoriji trdita, da vlade ne monopolizirajo vezi med domačim in evropskim prizoriščem, temveč so le eden od igralcev v procesu odločanja. Naddržavne institucije (Komisija, Evropski parlament in Evropsko sodišče) imajo svoj neodvisen vpliv, zato odločanje na ravni EU zaznamuje bistveno zmanjšanje vpliva državnih vlad (Craig 1999). V nadaljevanju bodo razvidna prekrivanja teh teorij z opisanimi modeli.

politično enoto v tem modelu ni predstavljava (v nasprotju, kot bomo videli, s parlamentarnim modelom).

Iz tako opredeljene regulatorne ali funkcionalne naloge EU izhaja več izvedbenih posledic. Za učinkovito funkcioniranje tega modela mora obstajati jasna vertikalna delitev pristojnosti med državami članicami in EU. Klasični medvladni (mednarodni) postopki in mehanizmi so neprimerni za reševanje problemov na evropski ravni. Organi posameznih držav članic nimajo zadostnih informacij za sprejemanje ukrepov glede določenih vprašanj, saj so naslovniki norm oz. ukrepov lahko v drugih državah. Obenem obstaja nevarnost, da bi državni organi s svojimi ukrepi favorizirali domača podjetja. Zato regulatorni model poudarja prenos pristojnosti na supranacionalne organe EU, ki naj bi bili, zaradi (večje) avtonomije od držav članic, manj podvrženi pristranskim interesom, ter v stanju delovati v splošno korist vseh držav članic.

Naddržavne institucije (npr. Evropska komisija ali avtonomne agencije) lahko v tem modelu naloge uspešno opravljajo torej le, če je zagotovljena njihova institucionalna avtonomija – tudi od držav članic. Čeprav Komisija ne more in ne sme delovati v političnem vakuumu, je njena kredibilnost odvisna od njene imunosti na vplive nacionalnih vlad ter strankarske politike na vsakdanje aktivnosti. Regulatorni model je torej naklonjen do ureditev, kjer je poudarek na sistemu uteži in protiuteži (*checks and balances*), in ki vodijo do razpršitve oblasti. Iz tega npr. tudi izhaja, da povečevanje pristojnosti Evropskega parlamenta *vis-à-vis* Komisiji v smislu parlamentarnega modela ni zaželeno. Komisija ne bi smela biti nekakšen agent parlamenta.⁴

Legitimnost (institucij) EU v tem modelu ne izhaja tako kot v klasičnem pojmovanju parlamentarnega modela iz njihove legitimacije skozi predstavniške organe, temveč iz njihove uspešnosti pri izvrševanju nalog (ki so bile prenešene na naddržavno raven prav iz razloga, ker je njihovo izvrševanje na naddržavni ravni bolj učinkovito). Iz tega sledi, da je institucijam potrebno – po možnosti na »ustavni« ravni – predpisati jasne cilje (npr. stabilnost cen, visoka raven zdravstvene zaščite, zaščite potrošnikov itd.).⁵ Supra-

⁴ Regulatorni model lahko torej pojasni – iz vidika parlamentarnega modela – težko razumljivo šibko vlogo Evropskega parlamenta v Evropskih skupnostih in kasneje EU. Kljub temu, da se močni očitki demokratičnega deficita zaradi omejene vloge Evropskega parlamenta pojavljajo že zelo dolgo, je parlament le s težavami, postopoma in počasi pridobil vsaj delno enakopraven položaj Svetu EU.

⁵ Uporaba tega pristopa je razvidna pri Evropski centralni banki, ki ji ustanovitvena pogodba zagotavlja veliko avtonomnost, obenem pa tudi točno predpisuje cilje delovanja (gl. čl. 105, 108, 109 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, kot jo spreminja Amsterdamska pogodba).

nacionalne institucije so nato odgovorne za napredek pri uresničevanju teh ciljev in njihova legitimnost izhaja prav iz učinkovitosti pri njihovem uresničevanju.⁶

Bolj intuitiven in (zato) v javnih razpravah vplivnejši je t.i. **parlamentarni (ustavni) model**, ki izhaja iz klasičnih oblik in načel parlamentarne in ustavne ureditve. Večina državljanov razume EU prav v luči tega modela. Skozi optiko tega modela je EU videti kot primitiven politični sistem, ki naj bi se postopoma razvil v parlamentarni model, kakršen obstaja v državah članicah. Parlamentarni model zato vodi do replikacije nacionalnih institucij na ravni EU.

Za razliko od regulatornega modela, v katerem so institucionalna vprašanja le sredstvo za doseg določenih ciljev, izhaja parlamentarni model iz vizije demokratične legitimnosti, kakršno pozna ustavna teorija na ravni klasičnih držav in v kateri je ključnega pomena institucionalna ureditev. Temeljno vlogo igra tukaj parlament, ki je – zaradi svoje predstavniške narave – vir legitimnosti, ter mora zato imeti odločilno besedo pri sprejemanju zakonov in ostalih pomembnejših odločitev. Dalje je v tem modelu pomembna delitev oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

Kot je znano se vloga parlamenta zelo poudarja v klasičnih razpravah o demokratičnem deficitu EU: problem naj bi izhajal iz dejstva, da so mnoge pristojnosti, ki so prenešene na EU, zakonodajne narave in na državni ravni zato v pristojnosti parlamenta. Na ravni EU pa je vloga parlamenta omejena, glavni zakonodajalec je Svet EU, ki ga sestavljajo predstavniki nacionalnih vlad. V sklopu parlamentarnega modela je bistveni del rešitve problema legitimnosti v povečanju vloge Evropskega parlamenta v zakonodajnem postopku.⁷ Poleg tega naj bi se povečala vloga Evropskega parlamenta tudi v

⁶ V projektu »skupnega trga« 1992 EU legitimnosti ni uživala zaradi demokratičnih postopkov odločanja. Nasprotno, za uresničitev projekta skupnega trga je bilo z Enotno evropsko listino odpravljeno odločanje na podlagi soglasja vseh članic (in torej odpravljen veto držav) in uveljavljeno glasovanje s kvalificirano večino, ki je omogočalo preglasovanje posameznih držav. Legitimnost pri državljanih je EU uživala zaradi popularnosti projekta in uspešnosti institucij EU pri njegovem uresničevanju.

⁷ Pojem demokratičnega deficita je sicer večplasten in poleg očitkov prevlade izvršilnih oblasti, ki je najbolj tipičen, obsega tudi problem oddaljenosti (prenos pristojnosti na institucije EU povzroča nelagodje, da o stvareh odloča »Bruselj« – problem je poudarjen pri zadevah, ki se dotikajo lokalnih ali kulturnih senzibilnosti); problem obida demokratičnih principov (nanaša se predvsem na pojav komitologije, v katerem del pristojnosti Komisije izvršujejo odbori, kjer odločajo eksperti iz držav članic, in kjer zato prevladujejo interesi tehnokratov in nacionalnih interesnih skupin); ter problem transparentnosti in kompleksnosti (tradicionalno se procesi odločanja odvijajo za zaprtimi vrati, zaradi zapletenosti zakonodajnih postopkov pa je malodane nemogoče slediti dogajanju) (Weiler *et al.* 1995). Na globlji ravni je vsem tem očitkom skupna prav prevlada parlamentarnega modela pri

razmerju do Komisije, ki deluje kot nekakšna vlada EU, in ki naj bi bila zato (politično) odgovorna parlamentu. Na tak način lahko predstavniki ljudstva politično odločilno vplivajo na zakonodajno, posredno pa tudi na izvršilno oblast.

Parlamentarni model je povezan s pojmovanjem, po katerem je cilj integracije (t.i. *finalité politique* EU) v oblikovanju nove politične sile, politične unije. Gradnja Evrope ne obsega le integracije trgov oz. nekaterih ozko določenih pristojnosti, temveč izgradnjo nove politične enote, ki obsega tradicionalne politične funkcije države.⁸ EU naj torej pripadejo široke pristojnosti, primerljive s klasičnimi pristojnostmi nacionalnih držav.

3. Vloga držav članic: kooperativni ali dualistični »federalizem«?

Naslednje pomembno vprašanje je, kako se pristojnosti EU izvršujejo, točneje (1) kakšna je vloga držav članic v razmerju do organov EU, ter (2) kakšni sta sestava in pristojnosti posameznih organov EU. Med obema vprašanjema obstajajo povezave, ki jih bo osvetlila analiza dveh modelov obstoječih ureditev, kooperativnega in dualističnega federalizma (povzeto po Börzel, Risse 2000).⁹

razumevanju EU: našteje probleme identificiramo namreč v trenutku, ko EU primerjamo z institucionalno ureditvijo na ravni nacionalnih držav – rešitev pa je v replikaciji nacionalnih institucij na ravni EU.

⁸ Razprava o posledicah in predpogojih parlamentarnega sistema je mnogo širša. Omeniti velja le dejstvo, da je parlamentarni model vezan na obstoj določenega evropskega ljudstva oz. *demosa* (v imenu katerega nastopa oz. ki ga predstavlja Evropski parlament). Obstoj tega *demosa* – sedaj in v prihodnosti – pa je vprašljiv empirično in teoretično. Obstajata dva teoretična konstrukta (bodočega) *demosa* na evropski ravni, katerih vsebina je pomembna za presojo možnosti izgradnje evropskega *demosa* v prihodnosti. Organična ali etno-kulturna koncepcija evropskega *demosa* poudarja skupne trans-evropske kulturne afinite te ter skupno zgodovino prebivalcev (narodov) EU, kot temelj (pripadnosti) *demosa* (to pojmovanje se povezuje npr. z odločbo nemškega ustavnega sodišča v postopku ratifikacije Maastrichtske pogodbe). Weiler (1999) zagovarja koncept kritičnega državljanstva, v katerem *demosa* ne temelji na nacionalističnih (evropskih) temeljih, temveč na abstraktni državljanski zavezanosti skupnim vrednotam Unije, kot jih izražajo ustanovitvene listine – gre torej za državljansko zavezanost in pripadnost skupnosti, ki izhaja iz nasprotja nacionalizma, iz tistih skupnih človekovih lastnostih, ki presegajo etno-kulturalizem.

⁹ Procese odločanja v EU lahko razvrstimo na tri ravni (Weiler *et al.* 1995). (1) **Meddržavna raven** obsega odločanje o najbolj temeljnih pravilih sistema (ustanovitvenih pogodbah), ter vprašanjih, ki zadevajo razvoj EU na makro ravni. Na tej ravni odločanja so glavni akterji vlade držav članic in odločitve se sprejemajo s soglasjem vseh držav. Ker gre za temeljne norme konstitutivnega ranga je še vnaprej pričakovati, da bo izključna vloga držav članic (ter soglasnost odločanja) ostala nespremenjena. (2) **Naddržavna raven** je najbolj tipična tako po vsebini

Poudariti velja, da je beseda federalizem tukaj in v nadaljevanju uporabljena v najširšem pomenu in sicer zgolj kot mehanizem (ne državnopravna oblika), ki ima dve nalogi: (1) vertikalno delitev pristojnosti med dvema ravnema oblasti, ter (2) integracijo heterogenih družb, ohranjajoč njihovo politično oz. kulturno avtonomijo. Z analizo obeh modelov bodo identificirana osnovna organizacijska načela sistemov, v katerih obstaja delitev suverenih pravic na dve ravni oblasti. Organizacijska in institucionalna logika teh načel je ločena in neodvisna od dogmatičnega vprašanja, ali bo EU v prihodnje mogoče označiti kot federacijo, konfederacijo ali *sui generis* mednarodno organizacijo naddržavne narave. Odgovor na to vprašanje formalnopravne kvalifikacije EU bo namreč razviden šele *ex post*, ko bodo jasni (1) natančen obseg pristojnosti (suverenih pravic), ki bodo pripadle EU; (2) celostna vloga držav članic znotraj EU, v njenih organih, ter zakonodajnem postopku; ter (3) obseg pravne osebnosti EU in držav članic.¹⁰

kot obsegu in je državljanom EU najbrž najbolj znana: obsega sprejemanje primarne zakonodajne agende (v obliki uredb in direktiv) skozi zakonodajni postopek, v katerem nastopajo vlade držav (v Svetu EU) skupaj z naddržavnimi institucijami EU (komisija, parlament). (3) **Infranacionalna raven** obsega sprejem izvršilnih ukrepov, postavljanje standardov in podobnih ukrepov, ki jih vsakodnevno sprejema komitologija. Tu so najpomembnejši akterji tako EU kot države članice, državne uprave, ministristva, javna in zasebna združenja, ter predvsem interesne skupine. Razprava v nadaljevanju se nanaša na naddržavno raven, kjer se izvršujejo zakonodajne pristojnosti EU in oblikujejo temeljne odločitve o politikah, ki spadajo v pristojnost EU.

¹⁰ Omeniti pa velja, da je v literaturi široko razširjeno mnenje, da EU že deluje zelo podobno kot federacija (Nicolaidis, Howse 2001): EU pripadajo suverene pravice na številnih področjih, od ekskluzivne pristojnosti na področju ekonomske in monetarne unije, do daljnosežnih regulatornih pristojnosti pri transportu, energiji, varstvu okolja, varstvu potrošnikov, zdravstvenem in socialnem varstvu, ter v vedno večjem obsegu tudi v jedru tradicionalnih državnih pristojnosti – notranja varnost (Schengen, Europol), v veliko manjši meri pa zunanja in varnostna politika. Kljub temu se EU od federacije razlikuje v dveh pomembnih točkah. Prvič, države članice so »gospodarstvenih pogodb in imajo torej ekskluzivno pravico spreminjati ustanovitvene pogodbe. Drugič, EU nima fiskalnega federalizma, oz. t.i. *tax and spend* pristojnosti.

Vendarle se zdijo take ocene federalnosti EU močno pretirane. Moravcsik (2001) ugotavlja, da je EU daleč od federacije: v zadevah, ki so evropskim volilcem najbližje, igra EU minimalno, kvečjemu medvladno vlogo (davki, socialna varnost, obramba, »visoka« zunanja politika, varnost, šolstvo/izobraževanje, kulturna politika, človekove pravice, politika glede malih in srednjih podjetij). Razlogi za tako stanje so: (1) fiskalne omejitve EU (fiskalni prihodki EU znašajo 1.27% BDP, medtem ko znašajo prihodki držav članic 30-55% BDP), (2) administrativne omejitve (Komisija zaposluje, če odštejemo administrativno in logistično osebje, le 5.000-7.000 »evrokratov«, kar je primerljivo z velikostjo mestne administracije – jedro zakonodajnega procesa EU se nahaja v zapletenem sistemu podkomisij COREPER, ki jih tvorijo mreže nacionalnih predstavnikov, ki so bistveno številnejše od Komisije), (3)

Model **kooperativnega federalizma**, katerega bistvene lastnosti vsebuje nemška ureditev, temelji na funkcionalni delitvi pristojnosti med različnimi ravni. Medtem ko zveza oblikuje in sprejema zakone, je izvrševanje zakonov v pomembnem obsegu v pristojnosti zveznih dežel. Večina pristojnosti je skupna oz. deljena. Taka funkcionalna delitev zahteva močno zastopanost dežel na zvezni ravni – ne le zato, da se zagotovi uspešno izvrševanje zveznih politik, temveč tudi zato, da se prepreči redukcija dežel na raven administrativnih enot. Zmanjšano samostojnost oz. avtonomnost zveznih dežel kompenzira njihova močna zastopanost v odločanju na zvezni ravni skozi zgornji dom parlamenta (*Bundesrat*). Za pomembnejše ukrepe je potrebna privolitev federacije ter večine dežel. Teritorialna zastopanost temelji na t.i. *Bundesrat* načelu: zvezne dežele v zakonodajnem postopku na zvezni ravni predstavljajo njihove vlade sorazmerno s številom prebivalcev,¹¹ pri čemer so manjše dežele praviloma zastopane nadproporcionalno. Zastopstvo ni le neproporcionalno, temveč tudi posredno.

Skupne pristojnosti v smislu funkcionalne delitve pristojnosti spremlja delitev davčnih prihodkov med ravnema ter praviloma tudi finančna izenačitev. Federacija in zvezne dežele si delijo najpomembnejše davke. Funkcionalna in fiskalna soodvisnost obeh ravni vodi do kooperativnega federalizma, medsebojno prepletene politike ter skupnega odločanja, ter do tega, da se politike formulirajo in izvršujejo na obeh ravneh. Tak izvršilni federalizem uravnava močan in vertikalno integriran sistem političnih strank, ki zagotavlja zastopstvo neteritorialnih (funkcionalnih) interesov na zvezni ravni.

Model **dualističnega federalizma**, ki ga ponazarja ureditev v ZDA, nasprotno poudarja institucionalno avtonomnost različnih ravni oblasti in stremi k jasni vertikalni razdelitvi pristojnosti. Vsaka raven naj bi imela svojo avtonomno sfero pristojnosti in odgovornosti. Pristojnosti so razdeljene po kriteriju sektorskih politik in ne funkcijah. Vsak sektor spada v zakonodajno in izvršilno pristojnost ene od dveh ravni. Posledično je

odsotnost možnosti prisile (Komisija sicer bdi nad izvrševanjem predpisov EU znotaj držav članic, vendar predpise (z izjemo konkurenčne politike) izvajajo nacionalni organi in EU sama nima policijskih pooblastil, niti vojske (in niti realne možnosti, da bi jo dobila); Evropsko sodišče, ki se pogosto označuje kot bistveno, večino svojih sodb izda v obliki predhodnih mnenj nacionalnim sodiščem in šele sodba nacionalnega sodišča je izvršljiva); (4) konsenzualni način odločanja ter transparentnost (vsakodnevni zakonodajni akti morajo doseči soglasje približno 70% ponderiranih glasov predstavnikov držav v Svetu ministrov, kar je relativno visok standard: statistično gledano je lažje spremeniti ameriško, nemško ali slovensko ustavo!).

¹¹ Predstavnike zveznih dežel v Bundesratu imenujejo deželne vlade (čl. 51 Grundgesetz).

državni in administrativni ustroj podvojen na vsaki ravni, ki svoje pristojnost izvršuje avtonomno.

Sektorsko ali dualno alokacijo pristojnosti dopolnjuje relativno šibka zastopanost zveznih držav na federalni ravni. V zgornjem domu parlamenta ima vsaka zvezna država, ne glede na število prebivalcev, enako število senatorjev, ki so voljeni neposredno. Posledično senat zastopa predvsem interese volilnega telesa ali političnih strank znotraj držav in v veliko manjši meri interese izvršilnih vej oblast zveznih držav. Zvezne države izražajo svoje interese predvsem s prostovoljnim sodelovanjem s centralno oblastjo. Posledično ni potrebe po močnem, vertikalno integriranem sistemu političnih strank, ki bi zastopale funkcionalne interese kot protiutež dominantnosti izvršilne veje.

4. Vizije, institucije in pristojnosti

Vizije, institucije in pristojnosti EU so torej, kot izhaja iz zgornjega prikaza, tesno povezane. Predhodne ugotovitve lahko združimo tako, da obravnavane modele razvrstimo v tabelo tako, da primerjamo obseg pristojnosti EU (širok ali ozek obseg pristojnosti EU) z vlogo držav članic pri odločanju na ravni EU (močna vloga držav članic ali relativna avtonomnost institucij EU).

Ob premisleku lahko ugotovimo, da sta od štirih možnih kombinacij zaželeni in stabilni samo dve. Kot je razvidno iz opisa kooperativnega federalizma je **širok obseg pristojnosti EU** združljiv z močno vlogo držav članic (celica A), saj to preprečuje centralizacijo moči na naddržavni ravni. Iz tega je tudi razvidno, da kombinacija široke pristojnosti EU z relativno avtonomnostjo institucij EU (celica B) ni zaželena, ker lahko hitro vodi do centralizacije oblasti. Na drugi strani pa mora **ozke pristojnosti EU** (v smislu regulatornega modela) spremljati avtonomnost institucij EU (celica D) – premočna vloga držav članic bi EU razgradila v navadno mednarodno organizacijo, ki ne bi mogla uresničevati prednosti, ki izhajajo iz prenosa regulatornih funkcij na naddržavno raven (celica C).

	Močna vloga držav članic	Avtonomnost institucij EU
Široke pristojnosti EU (Parlamentarni model)	(A) Kooperativni (kon)federalizem	(B) Centralizacija EU (unitarna država)
Ozke pristojnosti EU (Regulatorni model)	(C) Šibka EU (navadna mednarodna organizacija)	(D) Dualistični (kon)federalizem

Močna zastopanost držav članic na nivoju EU potegne torej za seboj kooperativni model federalizma s širokimi zakonodajnimi pristojnostmi EU (celica A). Na ravni EU so zastopane izvršilne oblasti držav članic (*Bundesrat* model), suverene pravice pa so skupne, ne pa razdeljene oz. ločene. Države članice EU bi imele močan vpliv na večje odločitve na ravni EU in bi bile tudi odgovorne za njihovo izvrševanje. Obsežne zakonodajne pristojnosti EU (čeprav skupne z državami članicami) bi morala spremljati sorazmerna davčna in proračunska pristojnost EU.

Institucionalno bi opredelitev za tak model pomenila preoblikovanje Sveta EU in Evropskega sveta v zgornji dom Evropskega parlamenta po *Bundesrat* načelu. Komisija bi postala evropska vlada (z ali brez neposredno izvoljenim predsednikom). Člani spodnjega doma bi lahko bili izvoljeni neposredno ali bi bili člani nacionalnih parlamentov.

Trenutno obstoječa ureditev EU je v marsičem podobna nemškemu sistemu. Delitev pristojnosti v EU je taka, da je večina pristojnosti skupna EU ter državam članicam v smislu kooperativnega federalizma. Z izjemo monetarne unije EU ne more sprejemati obvezujočih pravil brez soglasja držav članic (tudi na področjih izključne pristojnosti EU). To je med drugim razvidno tudi iz t.i. vprašanja *commandeering*: ali lahko centralna oblast zaukaže federalnim enotam sprejem določenih regulativnih ukrepov, ki naj veljajo za posameznike? Skladno s povedanim ustavnopravna jurisprudenca ZDA tak *commandeering* prepoveduje, medtem ko ga nemško ustavno pravo dovoljuje (gl. člena 83 in 75 Grundgesetz) (Halbertsam 2001). EU *commandeering* seveda tudi dovoljuje – prav to je namreč bistvo direktiv. Nemškemu in evropskemu sistemu je dalje skupna politična kultura, ki je usmerjena v kompromisno reševanje problemov.

Šibkejša vloga držav članic je združljiva z modelom avtonomnih sfer pristojnosti državne in naddržavne ravni (celica D). Senatni koncept, v katerem so člani zgornjega doma bodočega Evropskega parlamenta izbrani iz nacionalnih parlamentov,¹² zagotavlja le šibko zastopstvo teritorialnih interesov na evropski ravni (izkušnje iz ameriškega senata kažejo, da senatorji predstavljajo funkcionalne interese in interese volivcev, ne teritorialnih). Zato bi moral tak model temeljiti na ostri razdelitvi suverenosti, da bi se preprečila prekomerna centralizacija. EU bi se morala odpovedati nekaterim sedanjim zakonodajnim in izvršilnim pristojnostim. Preostale pristojnosti bi lahko izvrševala neodvisno od (vlad) držav članic. Neposredno izvoljen evropski predsednik ter močnejši Evropski parlament bi pripomogla k večji legitimnosti EU. Evropski svet in Svet EU bi nadomestil senat, ki bi predstavljal državljane EU (in ne vlad posameznih

¹² Primer je govor nemškega zunanjega ministra Joschke Fischerja v Strasbourgu (Fischer 2000).

držav). Evropska komisija bi z neposredno izvoljenim predsednikom postala resnična zvezna administracija, ki bi morala biti okrepljena (vključno z izpostavami v državah članicah), da bi lahko izvrševala evropske zakone in politike (Börzel, Risse 2000). Končno bi EU potrebovala minimalno redistributivno sposobnost.

Ameriški model dualističnega federalizma, ki temelji na globokem nezaupanju do močnega političnega centra, bi glede obsega pristojnosti pomenil ožjo EU kot model kooperativnega federalizma. Zato je ta model bližje tistim, ki so nezaupljivi do razmišljanj o evropski federalni državi. Uvedba tega modela bi pa povzročila nekatere praktične težave. Jasna razdelitev suverenih pravic med EU in državami članicami bi pomenila, da je potrebno obstoječo evropsko zakonodajo uvrstiti bodisi v izključno pristojnost EU ali držav članic. Glede na to, da so trenutno številne pristojnosti skupne, bi bilo to težavno. Paradoksalno bi se države članice torej, za zmanjšanje pristojnosti EU, morale odpovedati delu zastopstva na ravni EU.

5. Sklep: Republika Slovenija in EU

Pristojnosti in institucije EU so obsežen in večplasten problemski sklop. Prispevek se je osredotočil na temeljna izhodišča in zakonitosti pri njihovem oblikovanju iz prepričanja, da je njihovo razumevanje praktičnega pomena. Za oblikovanje stališč Republike Slovenije zastopa prispevek induktivni pristop k določanju pristojnosti EU, kar pomeni, da je potrebno za vsako specifično področje opraviti natančno analizo prednosti in slabosti regulacije na ravni države in EU iz vidika interesov Slovenije. Na podlagi tako pridobljenega spiska pristojnosti, ki jih želimo prenesti na EU, se lahko nato opredelimo do institucionalnih vprašanj, ki jih je obravnaval prispevek. V pričujočem prispevku ni prostora za specifično analizo posameznih področij pristojnosti, mogoče pa je podati nekatera izhodišča.

Kooperativni federalizem s težnjo po konsenzualnem odločanju nudi določene prednosti manjšim državam, kakršna je Slovenija, katerih formalna glasovalna moč je omejena. Majhnost državne uprave pomeni, da se ne more poglobljeno ukvarjati s širokim spektrom vprašanj in realistično sodelovati pri vseh odločitvah EU. To pa ne pomeni, da se pri vprašanjih, pri katerih ima neposreden interes, ne more aktivno angažirati. S premišljeno razdelitvijo naporov lahko zastavi svoj politični kapital ob redkejših vprašanjih, pri katerih ima močan interes.¹³ Velikega pomena je tukaj aktivnost v Evropski komisiji, ki ima monopol nad zakonodajno iniciativo. Iz tega razloga je neodvisnost komisije nedvomno v strateškem interesu Slovenije (Nahtigal 2002).

Pomanjkanje administrativnega potenciala pomeni na drugi strani, da je lahko zakonodajna pristojnost EU manjšim državam v korist. Ker veljajo zakonodajni akti, ki jih

sprejme EU v vseh državah članicah, ne glede na to, ali so pri njihovem oblikovanju sodelovale ali ne, je lahko zakonodaja EU za manjše države ekonomična rešitev ob upoštevanju stroškov, ki jih oblikovanje kakovostnih predpisov zahteva.

Privlačnost regulatornega modela ter dualističnega federalizma s spremljajočimi ožji pristojnostmi EU je v širšem polju suverenosti oz. avtonomnosti držav. Vendar to vprašanje ni tako enoznačno, saj pravna avtonomnost ne pomeni še dejanske avtonomnosti. Ključen pojav, ki ga moramo upoštevati, je t.i. regulatorna konkurenca (Trachtman 1993). V decentraliziranem sistemu, kjer vsaka država oblikuje svojo zakonodajo, prihaja do dinamike, v kateri poskuša vsaka država ustvariti čimbolj privlačne pogoje za gospodarsko dejavnost ter konkurenčno prednost podjetij, ki delujejo v njenih mejah. Taka konkurenca ima nedvomno številne pozitivne učinke, spremlja jo pa tudi nevarnost, da privede do erozije doseženega regulatornega standarda (npr. socialne varnosti in socialne države nasploh, zaščite okolja, itd.), saj morajo države, da bi zadržale konkurenčni položaj nižati standarde (t.i. tekma proti dnu). Možna je torej situacija, v kateri bo konkurenčnost Slovenije oslABLJENA zaradi višjih zaščitnih standardov v primerjavi z drugimi državami (in seveda obratno: na nekaterih področjih lahko konkurenčna prednost Slovenije izhaja prav iz nižjih standardov). Zakonodajna pristojnost EU lahko v takih primerih poskrbi za zaščito minimalnih standardov in enak izhodiščni položaj vseh držav (t.i. *level playing field*). Širše področje pristojnosti držav članic torej ni nujno prednost, saj je regulatorna avtonomnost držav članic – tako kot življenje v EU nasploh – dvosmerna cesta.

¹³ Empirična študija vpliva velikosti države na preference in odločanje v EU na področjih skupne kmetijske ter regionalne politike ugotavlja, da je velikost države pomembna determinanta njenega ravnanja ter preferenc (Thorhallsson 2000). Manjše države imajo manjši administrativni aparat, zaradi česar morajo prioritizirati področja aktivnosti ter se osredotočiti zgolj na tista, kjer imajo velik neposreden interes. Majhnost državne uprave obenem vodi do specifičnega nastopa, ki ga zaznamujejo neformalnost, fleksibilno odločanje, večji manevrski prostor predstavnikov, uporaba pogajalskih usmeritev (namesto navodil) pogajalcem. Ravnanje manjših držav je v številnih torej sektorjih reakcijsko, v sektorjih, ki so velikega interesa pa proaktivno. V pogajanjih so manjshne države nefleksibilne pri točkah, kjer imajo pomemben interes, ter fleksibilne tam, kjer nimajo pomembni interesov. Prioritizacija sektorjev pa nima nujno škodljivih posledic, ker so interesi manjše države omejeni na ožja področja.

6. Literatura

- Börzel, Tanja A., Thomas Risse (2001) Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System. V Joerges, Mény, Weiler (ur.) *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Florence: European University Institute.
- Craig, Paul (1999) The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy. V Craig, de Burca (ur.) *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Dehousse, Renaud (1998) European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure? *Common Market Law Review* 5(3), 595-627.
- Delors, Jacques (2001) Where is the European Union Heading? (govor, april 2001), URL: <http://www.no-tre-europe.asso.fr/fichiers/DiscoursIV01-en.pdf>.
- Fischer, Joschka (2000) From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration (Speech at the Humboldt University in Berlin, 12 May 2000), URL http://www.german-embassy.org.uk/speech_by_foreign_minister_fis.html.
- Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford Univ. Press.
- Halbertsam, Daniel (2001) Comparative Federalism and the Issue of Commandeering. V Nicolaïdis, Howse (ur.) *The Federal Vision - Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Moravcsik, Andrew (2001) Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality. V Nicolaïdis, Howse (ur.) *The Federal Vision - Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Nahtigal, Matjaž (2002) Contribution by Dr Matjaž Nahtigal, representative of the Prime Minister of the Republic of Slovenia at the Convention on the future of the European Union, 21 March 2002, URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00019en2.pdf>.
- Nicolaïdis, Kalypso, Robert Howse, ur. (2001) *The Federal Vision - Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Preston, Christopher (1997) *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge.
- Thorhallsson, Baldur (2000) *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Trachtman, Joel (1993) International Regulatory Competition, Externalization, And Jurisdiction. *Harvard International Law Journal* 34: 47-104.
- Weiler, J.H.H., Ulrich Haltern, F. Mayer (1995) European Democracy and its Critique. V Hayward (ur.) *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass.
- Weiler, J.H.H. (1999) *The Constitution of Europe*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

ISBN 961-6415-07-7



9 789616 415071