

Uravnoveženje evropskega federalizma

Evropski federalizem v primerjalnem kontekstu

1. Vloga nacionalnih vlad (držav) ostaja stvarni problem za vse, ki gledajo na oblikovanje Evrope kot preseganje nacionalne države in še posebej kot razveljavljanje vloge nacionalnih vlad pri odločanju Skupnosti. *Pojem združene Evrope* uporabljajo nasprotniki in zagovorniki močnejše povezane Evrope za označevanje (simbol) upadanja vpliva nacionalnih vlad.

Razprava o primerni vlogi za nacionalne vlade pri odločanju je povezana s problemom, kako narediti Skupnost odgovornejšo do volilnega telesa, da bi postala demokratičnejša. Federativna struktura, zasnovana na »državljski Evropi«, je alternativa *Evropi nacionalnih držav*. Vprašanje uravnoveženja teže (vpliva) nacionalnih vlad in evropskega volilnega telesa je osrednje v razpravi o institucionalni oblasti. Od tega ravnotežja ni odvisna samo institucionalna arhitektura Skupnosti, temveč tudi ugotavljanje stopnje demokratičnosti v okviru Skupnosti (unije). Presenetljiva značilnost razprave o institucionalni ureditvi Skupnosti (unije) je uporaba pojmov »federalizem« ali »federalnost«. Čeprav ni mogoče pričakovati soglasja o splošni opredelitvi,¹ pa tako zagovorniki kot nasprotniki večje federalizacije Skupnosti (unije) predpostavljajo, da takšna jasna in nesporna opredelitev dejansko obstaja. Čeprav federalisti razmišljajo o federaciji kot zaščiti kulturne raznolikosti in zagotavljanju pravic federalnih enot, pa antifederalisti poskušajo razvrednotiti vlogo, ki jo ima subsidiarnost v federalističnem razmišljanju, in poudarjajo izgubo svobode, ki jo pretrpi nekoč že *suverena država*, ko se pridruži federalni uniji, ki po definiciji omeji njeno oblast.²

Pojem »Združene države Evrope« povzema najsplošnejše izražanje federalne Evrope.³ Za mnoge proučevalce ameriškega federalizma konec 20. stoletja je leta s svojo močno centralno oblastjo na različne načine izolirano od oblasti federalnih enot (držav) prototip federativne Evrope.⁴ Drugi federalni sistemi so omenjeni zgolj mimogrede. Verjetno najpomembnejša možnost, tj. izvirnost oblikovanja inštitucij Skupnosti, ni dovolj prepoznavna.⁵ Ironično dejstvo je, da razprava o institucionalnem razvoju Skupnosti (unije) ne dosega izvirnosti institucionalnega načrtovanja med ustanavljanjem Skupnosti.

Federalizem je najbrž res vaja iz institucionalne ustvarjalnosti, zato ni nujna ponovitev (imitacija) obstoječih institucionalnih ureditev. Politična razprava o federalizmu zato še premalo izraža *vso elastičnost federalizma kot organizacijske-*

* dr. Marjan Brezovšek, docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani

¹ Gl. npr. M. Brezovšek, *Federalizem in decentralizacija*, (doktorska disertacija), FDV Ljubljana 1993, str. 126–152. Za integralni federalizem gl. Lutz Roemheld, *Integral Federalism: Model for Europe*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1990, pp. 147–71.

² Ernest Wistrich, *After 1992: The United States of Europe*, London, Routledge, 1989, pp. 94–106.

³ William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter, 1990, p. 278.

⁴ Po navadi se pozablja, da ljudski govor vse od državljanske vojne govori o Združenih državah v množini (=Združene države so=).

⁵ Samuel H. Beer, *Federalism, Nationalism, and Democracy in America*, *American Political Science Review*, vol. 72 (March 1978), p. 13.

ga koncepta, zaradi česar ga sicer mnogi znanstveniki označujejo za preveč netočnega za rigorozno teoretiziranje. To, kar je slabo (pomanjkljivost) za teorijo, pa je lahko plodno za gradnjo inštitucij. *Federalizma* tako po mnenju nekaterih teoretikov ne bi smeli enačiti s *federalno državo* (najbolj prisotno enačenje, ki ga najdemo v pravno uglaseni politični razpravi);⁶ D. Elazar zato poudarja, da »uporaba federalnega načela ne pomeni nujno oblikovanja federalnega sistema v običajnem pomenu moderne federalne države. Bistvo federalizma ni v posebni vrsti institucij, ampak v *institucionalizaciji posebnih odnosov med udeleženci v političnem življenju*. Federalizem je zato pojav, ki mu ustrezajo številne možnosti organiziranja politične avtoritete (oblasti)«. ⁷ Vse dokler obstajajo ali so izoblikovani primerni odnosi, se lahko razvija široka paleta političnih struktur, ki je v skladu s federalnimi načeli.

Čeprav je v literaturi federalizem pogosto označen zgolj s splošnimi ustavnimi značilnostmi,⁸ pa se stvarne federacije močno razlikujejo po organizaciji oblasti sestavnih delov in njihovi vlogi ter sodelovanju pri izvajanju oblasti na ravni federacije.⁹ Nadalje, federalizacija dosedanjih unitarnih sistemov vpeljuje še več različnih možnosti v opredeljevanje federalizma. Uporaba modela ZDA kot referenčnega okvira za razpravo o federalizmu zato zamegljuje dinamizem, kompleksnost in presenetljivo širok razpon potencialnih federalističnih ureditev. Prav tako je zapostavljena možnost konceptualizacije federalizma zunaj ustavno opredeljene federacije, t. j. t. i. *segmentarnega federalizma*, oziroma pogodbeno utemeljenih federalnih aranžmajev na določenih policy področjih (brez formalno, ustavno opredeljene federacije). Vztrajanje pri federaciji pred obravnavo federalizma zanemarija dejstvo, da ima federalizem tako *političen kot ustaven pomen*. Skupnost (unija) ima tu predvsem možnost izvedbe *politične dimenzije federalizma* brez nje-gove ustavne razsežnosti. Federalna organizacija se torej lahko razvija, ne da bi postala ustavno opredeljena federacija v tradicionalnem (klasičnem) smislu.¹⁰

2. V novi luči so se pojavili tudi *konfederalni aranžmaji*, ki so jih začeli obravnavati ne retrospektivno – z vidika dozorele federacije, v katero so evoluirale konfederacije, ampak prospektivno, kot gibanje, ki presega običajen obseg meddržavnih odnosov. V Zahodni Evropi, kjer so stare etabrirane države po drugi svetovni vojni oblikovale omejeno, toda pomembno unijo, utemeljeno na pogodbi, in ki se je razširila v monetarno in politično unijo, sta takšen pogled in takšna perspektiva mnogo uspešnejša in poučna. Čeprav so zadnje resnične (prave) konfederacije zapustile zgodovinsko sceno že pred več kot sto leti oziroma so se preoblikovale v trdnejše sisteme, pa se nam zdi, da je ta oblika sestavljene države v spremenjeni in prilagojeni podobi, četudi kot prehodna, možna v nekaterih primerih tudi v prihodnosti. Vprašanje je namreč, ali so strukturne napake konfederacij oziroma njihova notranja protislovja, tj. suverenost držav članic, zavračanje večinskega modela odločanja, možnosti veta vsake članice konfederacije, pomanjkanje diskrecijskega nadzora, odsotnost neposredne zakonodaje, ki bi obvezovala državljane in ne države (federalne enote) kot korporativna telesa – res zgolj ovira (težava) za učinkovitejše delovanje konfederacij v sodobnem svetu, ali pa so to lahko tudi demokratične oblike povezovanja nacionalnih držav v sedanjem času liberalizma in nacionalizma.

⁶ Vincent Ostrom, *The Political Theory of a Compound Republic*, 2nd ed., University of Nebraska Press, 1987, p. 9.

⁷ D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, pp. 11–12.

⁸ John Kincaid, *Reinventing Federalism. Principles and Challenges*, PA Times, vol. 16, 1 February 1993, p. 3.

⁹ W. H. Riker, *The Development of American Federalism*, Boston, 1987, p. 11.

¹⁰ Preston King, *Federalism and Federation*, London, 1982.

To nas usmerja tudi k teli pomembni razliki. Velike, splošne cilje države lahko razdelimo v bolj negativne, kot sta *obramba in varnost*, in bolj pozitivne, kot je *blagostanje*.¹¹ S tem zadnjim seveda ne mislimo na posebno vrsto uslužnostnih dejavnosti, ampak na nenehno prizadevanje države po povečanju dobroimetja in blaginje njenih članov. Prve zgodovinske konfederacije (unije) so bile ali predvsem obrambnovarnostne ali pa obrambnovarnostne skupaj z blaginjo. V 19. in 20. stoletju so nastale nove oblike federalnih zvez, katerih vsebina je (bila) skoraj izključno blaginja. Nemški *Zollverein* je bil prvi takšen pomembnejši primer »ekonomske skupnosti« (konfederacije), Evropska (gospodarska) skupnost pa eden najpomembnejših, čeprav ne edini primer takšne zveze v 20. stoletju. Razprava o takšnem gospodarskem federalizmu se je obnovila ob razpadanju socialističnih federacij, ko se je želela ohraniti vsaj gospodarska skupnost. Koristi gospodarske integracije na svobodnem zasebnem trgu so nedvomne, zahvaljujoč specializaciji in menjavi, zmanjšanju tveganja gospodarske nestabilnosti, sodelovanju pri opravljanju skupnih storitev itd. V grobem poznamo štiri faze uresničevanja gospodarske integracije: trgovsko povezovanje, proizvodnofaktorsko integracijo, policijsko integracijo s harmonizacijo nacionalnih ekonomskih politik in popolno integracijo teh politik. Oblike gospodarske integracije so: carinska unija, skupni trg, gospodarska skupnost, ki vključuje tudi monetarno unijo in različne stopnje harmonizacije ekonomske politike, ter federalna unija, ki je gospodarska unija z dodatkom, da se vsaka federalna enota odreka dela svoje suverenosti in jo prenaša na centralno oblast.

Pri proučevanju konfederalizma se moramo zavedati tudi dodatnega razlikovanja oziroma spektra med običajnimi meddržavnimi odnosi na eni strani in nastajanjem znotraj državnih odnosov na drugi strani (in seveda tudi obratnega procesa). Razlike med federalnimi državami in konfederalnimi zvezami se relativizirajo na posameznih področjih in problemih povezovanja. Razlikovanje konfederalizma je osredotočeno tako na nikogaršnje ozemlje (no-man's land) med politično teorijo, teorijo mednarodnih odnosov in teorijo federalizma. Zgodovinski primeri konfederalnih zvez imajo tako majhno pravno in politično vrednost za sodobne razprave o zvezi držav (uniji) in federalizmu. Še večjo zmedo pa vnašajo v to razpravo obravnave konfederalizma, ki so deduktivno izpeljane iz konfederalnih pogodb in/ali arbitrarnih avtorskih razlag pojmov federacija in konfederacija.¹² Na takšni podlagi postavljena merila konfederalizma niso ustrezna, je pa mogoče z njimi na različne načine manipulirati. Propad starega konfederalizma gre prej pripisati demokratizaciji in razvoju konstitucionalizma kot pa neuspešnosti delovanja po načelu soglasja. Konfederacije so izginile v modernem obdobju zato, ker konfederalni ureditvi ni uspelo dovolj mobilizirati politične podpore za svoj obstoj v obdobju ekskluzivnega nacionalizma in nacionalne države. Šele s postmodernim obdobjem, ko pojem absolutne nacionalne suverenosti izginja v soočenju s stvarnostjo mednarodnega sodelovanja in političnih skupnosti, se je pojavila nova zamisel politične ureditve, ki dopušča prostor konfederalizmu; ta pa v svoji praktični, politični razsežnosti pravzaprav ustreza delovanju Skupnosti (unije).

3. Pomanjkljivost političnih in znanstvenih razprav pa ni samo neupoštevanje različnih možnosti institucionalnih ureditev v okviru federalizma, ampak tudi nepoznavanje (ali nepriznavanje) dialoga med ustanovitelji federacij, ki je uteme-

¹¹ Murray Forsyth, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, 1981, p.

4.

¹² W. C. Hughes, *A Theory of Confederation*, Leicester, 1963.

ljeval posebnost vsakega sistema glede na postavljene ozemeljske zahteve. To samozavedanje o oblikovanju institucij kot odgovora na *teritorialne probleme*, izvedeno iz študija federacij, je uporabno tudi pri razmišljanju o ureditvi Skupnosti (unije). Tako so npr. ameriški, kanadski in avstralski ustanovitelji svojih federacij premišljeno oblikovali institucije kot reakcijo na modele, s katerimi se niso strinjali (soglašali).¹³ *Negativni modeli* (pogosto nepopolno razumljeni) so bili tako pomembni za poskuse institucionalnih oblikovanj. J. W. Schulte Nordholt sklepa, da so v ameriškem primeru ustanovitelji, zlasti James Madison, študirali nizozemsko preteklost in jo uporabljali, ali še boljše, zavračali, iz svojih posebnih razlogov.¹⁴ Samuel Beer pa celo meni, da je bila inventivnost utemeljiteljev sestavljena iz elementov dveh sicer nezdržljivih konstrukcij, namreč Montesquieuja in Huma.¹⁵ Kanadski očetje (ustanovitelji) so zavrnili ameriški model federalizma, kot so ga oni razumeli.¹⁶ Avstralski utemeljitelji so obratno zavrnili kanadski model.¹⁷ V Kanadi in Avstraliji so bile želje očetov (ustanoviteljev) v nasprotju z nadaljnjim razvojem njihovih federalnih ureditev. Kanada je želela imeti močno nacionalno vlado, postala pa je ena najbolj decentraliziranih federacij na svetu, medtem ko je Avstralija, ki je poudarjala pravice držav, postala primerjalno močno centralizirana. Samozavedanje o oblikovanju institucij torej ne zagotavlja, da se bodo tudi razvijale, kot je bilo načrtovano.

Federalizem je še posebej primeren za analizo Skupnosti (unije), ker je *teritorialna razsežnost* pomembna v literaturi o federalizmu in v okviru Skupnosti (unije). Upoštevanje vpliva »teritorialnih skupnosti« na politiko v okviru federacij, kot ga je razvil D. Duchacek, lahko prispeva k razumevanju politike v okviru Skupnosti (unije).¹⁸ To se pravi, da je res tudi, da je integrativni proces v Skupnosti (uniji) v določenem smislu anahronističen, če ga gledamo z očmi federalizma. Sodobni primeri federalizma so namreč prej dezintegracija nekdanjih unitarnih držav, proces, ki je popolnoma drugačen od federalizacije kot integracije, značilne za nastanek večine starejših federacij. Proces federalizacije v Belgiji se namreč bistveno razlikuje od dogajanj v ZDA, Kanadi ali Avstraliji. To pa seveda ne pomeni, da je primerjava skupnosti (unije) s starejšimi federacijami brez težav. Že dejstvo, da se sodobne federacije močno razlikujejo od svojih zgodnejših oblik, kar je posledica razvoja mešanega gospodarstva, demokratične kulture in močnega administrativnega aparata v vseh razvitih družbah, kaže, da je primerjava v spremenjenem kontekstu sodobne federacije s starimi federacijami težka naloga. Res pa je tudi, da je sodobna federalizacija v obliki integrativnih in ne dezintegrativnih procesov konec 20. stoletja za znanstvenike brez dvoma zanimiva in ji posvečajo vse več pozornosti.

Pri tem je treba opozoriti na nekatere napake pri poskusih posploševanja posledic procesa povezovanja. Samuel Beer je tako ugotovil (na primeru ZDA), da je modernizacija na tehnološkem in gospodarskem področju ključ za razumevanje splošne usmeritve k centralizaciji.¹⁹ Že omenjeni dezintegrativni procesi unitar-

¹³ R. L. Watts and D. M. Brown, *Options for a New Canada*, University of Toronto Press, 1991, pp. 285–307.

¹⁴ J. W. S. Nordholt, *Federalism: History and Current Significance of a Form of Government*, The Hague, 1980, p. 67.

¹⁵ S. Beer, *ibid.*, p. 13.

¹⁶ Robert C. Vipond, 1787 and 1867: The Federal Principle and Canadian Confederation Reconsidered, *Canadian Journal of Political Science*, vol. 22 (March 1989), pp. 3–4.

¹⁷ W. H. Heick (ed.), *Federalism in Canada and Australia: The Early Years*, Ontario, 1978, p. 14.

¹⁸ I. D. Duchacek, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1970 (1987).

¹⁹ S. H. Beer, *The Modernization of American Federalism*, *Publius*, vol. 3 (Fall 1973), pp. 49–95.

nih držav in Kanade ter drugih držav kažejo, da takšnega argumenta, tudi če je veljaven za ZDA (v določenem obdobju), ne smemo prehitro posplošiti. Odnosi med teritorialno politiko in gospodarsko soodvisnostjo so najbrž daleč bolj kompleksni, kot jih je predstavil Beer. Mnoge težnje, povezane z modernizacijo – ekonomska koncentracija in centralizacija, izboljšave v komuniciranju in podobno – imajo lahko tudi nasproten učinek od pričakovanega, saj tudi povečujejo, ne samo zmanjšujejo zavedanje o pomenu razlik, kar zadeva različna področja na različne načine. Ponovno uveljavljanje lokalnih (regionalnih) skupnosti lahko imamo za obliko reakcije na homogenizacijo, racionalizacijo in centralizacijo, ki so povezani v procesu modernizacije.²⁰ Skupaj z demokracijo na lokalni ravni, modernizacijo oblasti na regionalni ravni in zmanjševanjem policy vloge nacionalne vlade to lahko vodi tudi k revitalizaciji federalizma.

4. Čeprav je mogoče res, kot trdijo nekateri teoretiki mednarodnih odnosov, da gospodarska soodvisnost in mednarodno sodelovanje spremljata drug drugega,²¹ pa je prav tako res, da takšna medsebojna odvisnost ne pomeni nujno tudi oblikovanja pritiska po povečani znotrajdržavni integraciji. Če ostanemo v okviru Evropske skupnosti (unije), so subnacionalne enote v Belgiji, Španiji, Portugalski, Italiji in Franciji postale pomembnejše, ko so njihove nacionalne vlade sodelovale v povezovalnih procesih na ravni skupnosti.²² Če nič drugega, bi morala biti literatura o federalizmu občutljivejša za možnost, da lahko dajo institucije Skupnosti nacionalnim vladam priložnost za razdelitev odločanja o (meddržavni) integraciji in tako njegovo ločitev od odločanja o (znotrajdržavni) deintegraciji.

Sleherno resno proučevanje federalizma že takoj na začetku tako naleti na (vsaj na prvi pogled) močno protislovne težnje in procese. Na eni strani je z razpadom treh socialističnih federacij nastalo več kot ducat novih neodvisnih držav v Evropi, ki so drastično spremenile kontinentalni politični zemljevid. Takšen razvoj je vznemiril zahodnoevropske poskuse združevanja Evrope. Celo paradigmatično stabilne in legitimne države, kot sta npr. Kanada in Velika Britanija, so danes ogrožene hkrati z nadnacionalnim združevanjem in notranjo dezintegracijo v manjše regionalne enote. Toda ali je dezintegracija nujno nezdržljiva z integracijo? Dezintegracijske težnje, od Kanade do nekdanje Jugoslavije, od Belgije do nekdanje ZSSR, so posledica prisilne homogenizacije in centralistične (unitaristične) narave teh držav, ki niso dopuščale polnega izražanja prevladujoče narodne identitete sestavnih delov in njihove svobodne izbire integracije (povezav z drugimi).

Federalizem pa ni nujno samo *problem*, temveč je lahko tudi *rešitev*.²³ To se kaže tako na nadnacionalni ravni (evropsko združevanje po federalnih linijah) kot na regionalni ravni (v okviru načrtov za reorganizacijo centralne države v Italiji). V okvirih reorganizacije družbe se Evropa, pa tudi svet nasploh, na koncu stoletja srečuje z gibanjema, ki se odvijata vzporedno ter sledita razpadu materialističnih oziroma vseobsežnih »svetovnih nazorov«, ob razpadu sistemov, utemeljenih na teh svetovnih nazorih. Rastoči funkcionalni *univerzalizem* na (imenujmo to) materialni ravni ob kulturološkem, narodnem in verskem *partikularizmu* na (imenujmo

²⁰ R. Simeon and I. Robinson, *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, University of Toronto Press, 1990, pp. 121–28.

²¹ C. S. Maier (ed.), *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge University Press, 1987, pp. 287–319; R. O. Keohane, *Multilateralism: An Agenda for Research*, *International Journal*, vol. 45 (Autumn 1990), pp. 731–64.

²² R. J. Beunett (ed.), *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 1–26.

²³ M. Burgess, *ibid.*; P. King, *ibid.*

to) duhovnem področju se pojavljata kot kompatibilna pojava. Novi duhovni univerzalizem v primerjavi z materialističnimi svetovnimi nazori, ki izvirajo iz splošnih kategorij, izhaja iz partikularnega v njegovi posebnosti ter izvirajoč iz subjektivnega, ta svetovni proces usklajuje univerzalno s partikularnim. Težnje po vse večji integraciji gospodarsko oziroma funkcionalno opredeljenih celot, da, toda ne v škodo skladne avtonomije, t. j. z vzporedno diferenciacijo duhovno in kulturološko definiranih enot.²⁴ Skratka, globalizacija zahteva individualizacijo. Federalizem, ki sledi tej zahtevi in je hkrati združevanje in razdruževanje, ne sme optirati za imperialnocentralistično, pač pa za holistično-demokratsko načelo, načelo enakih partnerjev. Evropo sta oblikovali, zgodovinsko gledano, prav ti dve načeli, perzijsko in grško, včasih v konfliktu, včasih kot dopolnilo. V državotvornem smislu se ti dve načeli (Toperas in Aperion) kažeta kot dve vrsti države, kot unitarizem in kot federalizem. Razpad unitaristično-centralističnega vzhoda (totalitarizem) zato tudi odmeva na Zahodu. Evrounitarizem in centralizem, melting-pot, tehnokratizem in birokratizem ter monopolni trg so v nasprotju z Evropo narodov, regij, decentralizacije in federalizma. Decentralistična Evropa je tista, ki teži h konceptijsko resnično in polnopravno v zahod integriranih novih držav (demokracij), in to v okviru Evrope enakopravnih članov; obraten postopek bi vodil k novi delitvi Evrope. Vendar je še odprto vprašanje: ali je na Vzhodu že dokončno zmagal »Peter Veliki« s konfederalnim »panevropskim«, zahodnim pojmovanjem, ali pa se še lahko obnovi centralizem Filofeja (meniha) z veliko pravoslavno državo?

Pri tem ne želimo biti napačno razumljeni. Literatura o federalizmu in federalizaciji nam ne daje nekega celovitega vpogleda v to, v kakšno smer se razvija Skupnost (unija). Pač pa je lahko kažipot o protislovljih, ki jih doživlja Skupnost (unija) na svoji poti razvoja v »federalni tip organizacije«. Sistematična obravnava institucionalnega delovanja demokratičnih federalnih sistemov lahko pomaga razširiti obseg analize, ko razmišljamo o prihodnosti organiziranosti Skupnosti (unije). Idealno je, da tako nasprotniki kot zagovorniki federalizacije Evrope težijo k *analitični*, v nasprotju s politično, *obravnavi federalizma* (kot uporabnejši pri razmišljanju o prihodnosti). Takšna obravnava lahko oblikuje nekatere institucionalne odgovore na probleme obsega in različnosti ter osvetli procese zunaj in znotraj Skupnosti (unije). Možno je, da študij Skupnosti (unije) spodbudi znanstvenike v unitarnih in federalnih državah, da ponovno premislijo stvari, ki so jih dolgo imeli za dane. Študij Skupnosti (unije) je tako mogoče vključiti v študij primerjalne politike in v splošne konceptualne in teoretične sheme politične znanosti.²⁵ Čeprav je Skupnost (unija) nekaj posebnega, pa njena analiza bolj trpi, če jo obravnavamo ločeno od drugih sistemov kot v povezavi s primerjalno metodo.

Teritorialno in funkcionalno uravnoteženje evropskega federalizma

1. Federalni sistemi, če jih analiziramo stilizirano, poskušajo *uravnotežiti teritorialne in neteritorialne zahteve*.²⁶ Gre za zahteve (volivcev) regionalno različnih (posebnih) interesov in/ali zahteve subnacionalnih enot na eni strani in zahteve

²⁴ John Fitzmaurice, *Regional Cooperation in Central Europe*, *West European Politics*, vol. 16 (July 1993), pp. 380-400.

²⁵ Gl. M. Brezovšek, *Primerjalni in mednarodni federalizem*, *Teorija in praksa*, 9-10/1993.

²⁶ Fritz Scharpf, *The Joint-Decision Trap*, *Public Administration* 66 (Autumn 1988), pp. 239-278.

funkcionalnih interesnih skupin, ki zastopajo npr. kmete, podjetnike ali delavce, na drugi strani. V federalnem sistemu so teritorialne zahteve lahko hkrati uveljavljene in presežene. V nasprotju s tem pa tradicionalne mednarodne organizacije (npr. OZN) ne čutijo potrebe po uveljavljanju ustreznega ravnotežja med teritorialno in funkcionalno politiko. Nacionalne vlade (države), ki predstavljajo svoje ozemlje, postavljajo vse zahteve. Te zahteve so vrhovne, ker jih ni mogoče preseči (razveljaviti). Nadalje, majhne države nimajo dosti moči (vpliva); oblast (moč) v tradicionalnih mednarodnih organizacijah ni razdeljena tako, da bi minimizirala resnično neenakost vpliva (moči). *Evropska Skupnost (unija) je posebna po tem, da poskuša uravnotežiti teritorialne in neteritorialne zahteve.* To ravnotežje je tisto, zaradi česar je Skupnost (unija) prepoznavna teoretikom federalizma in problematična za raziskovalce mednarodnih odnosov. Čeprav je ozemeljska razsežnost zelo močna, močnejša kot v obstoječih federacijah, pa ni najpomembnejša kljub vsemu.

Vendar pa spremembe v naravi tega ravnotežja niso nujno sprejete z odobravanjem v vseh državah članicah, niti jih na isti način ne zaznavajo *politične elite ali množice*. Danski volivci so tako odobrili (medtem ko parlament ni) Single European Act na referendumu 1987. leta, s čimer so potrdili ambiciozen »single market program«, znan kot »1992«, premik Skupnosti na področja okolja, znanosti in tehnologije in k večji uporabi kvalificiranega večinskega glasovanja. Slednje je povečalo možnost za preseganje teritorialnih interesov in prispevalo k »federalizaciji« Skupnosti. Vendar pa danski volivci na referendumu 1992. leta niso odobrili premika k skupni valuti, skupni zunanji in varnostni politiki ter evropskemu državljanstvu, kot je to predvidel Maastrichtski sporazum. Francoski volivci so s svoje strani zelo skromno potrdili sporazum (pogodbo); irski volivci so glasovali močneje za sporazum. Čeprav je drugi danski referendum (18. maj 1993) odobril sporazum, so bili Danci »oproščeni« nekaterih ključnih določb. Medtem ko so elite predpostavljale, da so skonstruirale primerno ravnotežje, pa so danski volivci odločili drugače, Francozi pa so bili skoraj popolnoma razcepljeni. Še vedno ni povsem jasno, ali so bili volivci nezadovoljni z dejanskim vplivom (posledicami) v nasprotju z načelom enotnega trga, z idejo skupne valute ter skupne zunanje varnostne politike, z izgubo narodne identitete v »Evropi« ali pa so bili v primeru Francozov tako nenaklonjeni Mitterrandu, da je bilo vse, kar je predlagal, takoj sumljivo.²⁷ Kakršen koli je že bil razlog nezadovoljstva, pa je jasno, da je Skupnost (unija) zapustila areno elitne politike in vsaj v nekaterih državah članicah postala del notranje politike (razprav in konfliktov). V nekem smislu je mogoče reči, da se je Skupnost (unija) »normalizirala«, tako da postajajo njene odločitve vse bolj predmet razprav, skrbnih preiskav ter nasprotovanj, kot je to značilno za politične procese odločanja v demokratičnih sistemih. V tem smislu je predmaastrichtska skupnost bistveno drugačna od Skupnosti (unije) iz 1993. leta. Množična politika je postala pomembna na način, ki ni bil prisoten med pogajanja o sporazumu.

2. Skupnost (unija) poskuša uravnotežiti teritorialne in neteritorialne zahteve na zanimiv način. Vsaka institucija je na neki način povezana s teritorijem (in teritorialno oblastjo). Trinajst sodnikov evropskega sodišča časti imenujejo (predlagajo) nacionalne vlade; člani evropskega parlamenta so izvoljeni v okviru nacionalnih meja po nacionalni volilni zakonodaji in plačani po nacionalnih standardih; in sedemnajst komisarjev, ki sestavljajo evropsko Komisijo (eksekutivo), imenujejo njihove nacionalne vlade. Nadalje, Svet ministrov, odločevalsko telo,

²⁷ Walter Goldstein, *Europe After Maastricht*, Foreign Affairs 72 (Winter 1992/93), pp. 117–132.

sestavljajo nacionalni ministri, ki delujejo na svojih funkcionalnih področjih; člani Evropskega sveta, ki postavljajo strateško usmeritev Skupnosti (unije), so prav tako izvoljeni vrhovni voditelji držav članic.

Nacionalne perspektive – teritorialne zahteve – so tako institucionalizirane v samo zgradbo oblikovanja politik (policy-making system). Vendar pa se vpliv nacionalnih perspektiv uresničuje na različne načine v posameznih institucijah. Na enem koncu kontinuuma naj bi bilo Evropsko sodišče časti (ECJ), v katerem so nacionalne perspektive relativno nepomembne v oblikovanju odločitev, na drugem koncu pa je Svet ministrov, v katerem so nacionalne perspektive najpomembnejše. Zanimivo je, da sta obe instituciji med najbolj avtoritativnimi v Skupnosti (uniji) v tem smislu, da imata (pravno) obe zadnjo besedo na svojem področju (sferi) oblikovanja politik.

Če posplošimo, neteritorialna razsežnost soobstoja s teritorialno v Evropskem sodišču, Evropskem parlamentu in Evropski komisiji. Značilno je, da je neteritorialna razsežnost močnejša od teritorialne v vsaki od teh institucij, čeprav ni enaka po moči (jakosti) med vsemi temi. Teritorialna razsežnost je s svoje strani najpomembnejša v Svetu ministrov in Evropskem svetu. Teritorialna politika je organizirana tudi v smeri zagotavljanja tipično nesorazmerne udeležbe in glasovanja *majhnih držav*. To dejstvo je še posebej pomembno. Sam obstoj Skupnosti (unije) je odvisen od vloge majhnih držav, točneje od njihove zaščite, ali v določenem smislu, privilegiranosti. Takšen scenarij je spet poznan raziskovalcem federalizma.

Skupnosti (uniji) je z dozorevanjem dovoljeno vse večje prevzemanje vsaj nekakšne odgovornosti za vse večje število policy področij znotraj in zunaj gospodarskega področja. Z ratifikacijo Maastrichtskega sporazuma se ta trend še nadaljuje. Zanimivejše za nas je, da se prav tako spreminja ravnotežje med teritorialno in neteritorialno razsežnostjo (politiko) v korist slednje. Single European Act (1987) npr. ni samo zavezal Skupnosti k odpravi neocarinskih ovir in oblikovanju skupnega trga, ampak je tudi spremenil delovanje Sveta ministrov, ko se ta ukvarja z zakonodajo, ki zadeva enotni trg. Evropsko sodišče pa je s svoje strani postalo še močnejše (vplivnejše) in je uspešno branilo svoje zahteve po sodni presoji. V bistvu je Sodišču uspelo vzpostaviti zakonodajo Skupnosti kot osrednji element vseh nacionalnih pravnih sistemov. Pravni red Skupnosti je tisti, ki najlažje presega teritorialne zahteve.

3. Čeprav so politični konflikti okrog Maastrichtske pogodbe Skupnost (unijo) spremenili v predmet prvih strani v časopisih, je pomembno opozoriti, da so takšni konflikti relativno redki. Ko ne gre za pogodbo (sporazum), torej ko ne gre za ravnotežje med teritorialnostjo in neteritorialnostjo, je Skupnost (unija) angažirana v »rutinskem« oblikovanju politik. Politični konflikti znotraj Skupnosti (unije) se torej odvijajo v okviru njenih policy-making institucij; izražajo se okrog policy izbir in predstavništvo teritorialnih interesov v okviru posameznih policy področij je sestavni del takšnega političnega procesa.

Teritorialna razsežnost Skupnosti je najbolje izražena v Svetu ministrov in Evropskem svetu. Prvi, ministrski svet, je končno odločevalno telo; sprejema zakonodajo Skupnosti (unije) in je vrhovni odločevalec. Drugi postavlja strateško usmeritev za Skupnost (unijo). Ministrski svet je preizkusil največ sprememb glede teritorialnih zahtev, in to nas tu najbolj zanima.

Ministrski svet je zakonodajno telo, vzpostavljeno z rimsko pogodbo (1958). Svet se sestaja v okviru funkcionalnih področij in ga sestavljajo nacionalni ministri za posamezno policy področje, ki je v obravnavi. Z besedami Wolfganga Wesselsa: »Svet je pravna fikcija v toliko, ker ne obstaja *en* Svet, sestavljen iz ene skupine

ministrov, temveč večje število sektorsko organiziranih svetov – 23 v letu 1989. V tem letu so obstajali sveti za vprašanja, ki segajo od razvoja, izobraževanja, energije, okolja in Evroatoma do telekomunikacij, turizma, transporta in ženskih vprašanj. Vsak nacionalen minister se ukvarja z enim ali več svetov na evropski ravni, tj. »njegovim« svetom ali sveti.²⁸

Tako se na Ministrskem svetu za okolje srečujejo nacionalni ministri za okolje (ali tisti, ki imajo to v svoji pristojnosti). Zakonodaja o okolju, ki jo predlaga Komisija, se obravnava na tem forumu. Če zakonodaja vključuje tako energijo kot okolje, potem je potreben skupni sestanek ministrskega sveta za okolje in ministrskega sveta za energijo. Na splošno se najpogosteje srečujejo zunanji ministri in ministri za kmetijstvo.

Ministrski svet je izvršna veja vlad članic Skupnosti (unije). Predstavniki iz nacionalnih parlamentov niso vključeni v njihova posvetovanja (zasedanja). Zakonodaja, ki jo sprejema Svet, je običajno v obliki »usmeritev« (direktiv), ki jih je potem treba prenesti v nacionalno zakonodajo (pravo). Raziskovalci mednarodnih odnosov pogosto gledajo na ministrski svet kot na »meddržavno« telo, ker se v njem odvijajo pogajanja nacionalnih vlad in ministrska zaščita nacionalnih interesov. Vendar pa je mogoče z drugačne perspektive Svet obravnavati kot »telo na nadnacionalni ravni«. Vključen je v zakonodajni proces na tistih področjih, kjer so države članice pristojnosti prenesle na Skupnost (unijo). Predstavništvo »nacionalnih« ali »teritorialnih« interesov, če ga gledamo s federalistične perspektive, ni nujno vzajemno izključljiv z »nadsnacionalnostjo«. Politična institucija je lahko sočasno superiorna sestavnim delom – nadsnacionalna v kontekstu skupnosti (unije) – in reprezentant teritorialno opredeljenih interesov.

Vendar pa je stopnja, po kateri institucijo označujemo za »federalno« v nasprotju z »mednarodno«, odvisna od pravil, ki se uporabljajo za sprejemanje odločitev. Kakšna stopnja soglasja (privolitve) se zahteva? Zahteva po soglasju vzpostavlja institucijo, ki je bolj podobna mednarodni organizaciji kot pa tisti, ki je utemeljena na »federalnem načelu«. Ministrski svet se je dejansko premaknil od zahteve po soglasju h kvalificirani večini na določenih policy področjih. Pogodba iz Maastrichta bo (lahko) razširila uporabo kvalificirane večine pri glasovanju na takšnih področjih, kot je politika okolja. Dejstvo, da je vsaka vlada lahko preglasovana, je seveda spremenilo dinamiko odločanja in okrepilo Komisijo, ki ima monopol nad predlaganjem zakonodaje. Doseganje soglasja o predlogih, ki so sprejemljivi za vse nacionalne vlade, je kljub vsemu drugačno v senci glasovanja od doseganja soglasja v senci veta. Premik od soglasja dovoljuje nacionalnim vladam, da preglasujejo druga drugo. To ne pomeni, da so nacionalne vlade »opustile« (prepustile) svojo suverenost Komisiji ali kateremu koli drugemu telesu. Pač pa so se strinjale s podreditvijo večini drugih vlad na določenih področjih. Tudi to je bližje federalizmu kot pa delitvi suverenosti.

4. Tri institucije smo omenili, ki predstavljajo interese, ne da bi jih posebej povezovali z nacionalnimi interesi. Vse tri imajo sicer zelo različne vloge, vendar pa vse služijo razlikovanju Skupnosti (unije) od mednarodne organizacije. Čeprav niso povsem ločene od teritorialne razsežnosti, pa ta razsežnost tudi ni na običajen način presežena.

Najbolj znana od teh institucij je *Evropska komisija* (predsednik je Jacques Delors); je predlagatelj zakonodaje Svetu ministrov in deluje kot birokracija Skup-

²⁸ Wolfgang Wessels, *The EC Council: The Community's Decision-making Center, The New European Community*, p. 134.

nosti (unije). Njen monopol nad predlogi zakonov spominja na podobno oblast kabinetov v nekaterih parlamentarnih sistemih. Komisija kot telo izraža in uresničuje »evropski interes«; spodbuja, pridobiva in na splošno poskuša voditi države članice pri oblikovanju odločitev, ki bodo z vidika Komisije pospešile proces politične in gospodarske povezave med članicami. Pogosto jo opisujejo kot »srce« Skupnosti (unije). Nedavno je Komisija odigrala odločilno vlogo pri izpolnitvi procesov notranjega trga in predsednik J. Delors je ključni igralec v političnem sistemu Skupnosti (unije). Komisija želi igrati vodilno vlogo in če jo igra slabo, zastane tudi proces povezovanja.

Odločitev o sprejemu predloga, ki ga potem pošljejo Svetu ministrov, se sprejema z enostavno večino, čeprav je soglasje vedno zaželeno in preferirano. Komisarje imenujejo nacionalne vlade, s tem da imajo večje države (Velika Britanija, Italija, Francija, Nemčija in Španija) po dva, druge države pa po enega. Komisarji se razlikujejo po stopnji zastopanja interesov »svojih« vlad, vendar je sprejeto, da to »delajo«, čeprav so ekstremne oblike takšnega zastopanja označene za zlorabo položaja. Akrobatska hoja po vrvi je značilna za komisarje, saj jih pogosto obtožujejo, da ne branijo dovolj nacionalnih pozicij.

Komisije ne volijo niti evropski volivci niti evropski parlament, kar sproža dosti kritike in zahteve po večji odgovornosti. Obstoječi postopek imenovanja je pogosto označen kot neprimeren in ob upoštevanju moči (vpliva) komisije bi ta morala biti potrjena v demokratičnem procesu. Kljub vsem pomanjkljivostim pa je vloga Komisije v celotnem institucionalnem okviru odločilna za proces povezovanja. Brez nje bi Skupnost (unija) izgubila eno od svojih najizrazitejših značilnosti.

Druga institucija, za katero so značilni neteritorialni interesi, je *Evropski parlament*. Kljub njegovemu naraščajočemu vplivu je še vedno označen kot »junior partner« v okviru institucionalne sheme Skupnosti (unije). Čeprav je njegov dejanski vpliv večji od njegovega ustavnega statusa, pa še vedno nima oblasti (moči), značilne za nacionalna zakonodajna telesa v parlamentarnih sistemih. Vendar pa zagotavlja edino neposredno povezanost Skupnosti (unije) z volilnim telesom. Člani evropskega parlamenta so edini funkcionarji, ki so izvoljeni v okviru Skupnosti. Parlament sestavljajo (organizirajo) politične stranke in ga teritorij manj opredeljuje. Vsi socialisti npr. sedijo skupaj; nacionalne delegacije so razcepljene vzdolž strankarskih delitev in manj predstavniki svojih nacionalnih teritorijev. Dve najbolj politični grupaciji predstavljajo socialisti in krščanski demokrati; vsaka ima vsaj enega člana iz vsake države članice. Čeprav so parlamentarci razvrščeni prej po strankah kot po nacionalnih državah, pa njihova nacionalna distribucija izraža zavesten poskus dati majhnim državam nesorazmerno predstavnštvo (nemški parlamentarec zastopa 742.000 volivcev, luksemburški pa samo 62.000 volivcev). Takšna nadreprezentiranost majhnih držav članic je poskus njihove zaščite pred totalno potopitvijo v evropskem procesu odločanja.

Najzanimivejša je tretja »evropska« institucija, tj. *Evropsko sodišče*. Sam obstoj Sodišča – in njegovih pooblastil – neposredno preseneča raziskovalce federalizma. Pojem nacionalne (državne) suverenosti je težko uskladiti s sodiščem, ki izvršuje tovrstne pristojnosti kot ECJ. Zanimivo je, da so to institucijo skoraj popolnoma spregledali politologi, ki so oblast (moč, vpliv) povezali s Komisijo kot kazalnikom uspeha integracije. Vendar pa je Sodišče odigralo ključno vlogo pri spodbujanju evropske integracije.²⁹ Brez pravnega okvira sploh ne bi bilo mogoče izpeljati vseh

²⁹ A. M. Burley and W. Mattli, *Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration*, International Organization, Vol. 47 (Winter 1993), pp. 41–76.

dosedanjih projektov in razvijati federalne strukture v Evropi. Ta zapostavljenost je deloma posledica uporabe analitičnih okvirov iz mednarodnih odnosov, kjer je mednarodno pravo dokaj šibek mehanizem. Federalni okviri so zato pomembnejši za razumevanje pomena delovanja Sodišča. Ob zastojih v razvoju skupnosti je bilo Sodišče tisto, ki je ohranjalo vizijo Skupnosti in je v določenem smislu tudi oblikovalo sedanjo unijo. Sporazum med posameznimi suverenimi državami je namreč Sodišče spreminjalo iz mednarodnega prava v ustavne in pravne dolžnosti, ki neposredno obvezujejo državljane. Še več, te obveznosti so dobile prvenstvo nad konfliktnimi obveznostmi, izhajajočimi iz zakonov članic. V tem smislu je Sodišče izoblikovalo Evropsko skupnost (unijo).

Vloga Sodišča je takšna, da je težko razumeti, kako naj drugače raziskujemo Skupnost (unijo) kot z uporabo federalnih konceptov. Mednarodne organizacije že po definiciji nimajo sodišča, ki bi izvajalo sodno presojo na področju ustavnega prava v nasprotju z mednarodnim pravom. Vloga Sodišča v Skupnosti (uniji) je tako glavni razlog, zakaj je (bila) Skupnost (unija) podobna ustavno oblikovani politični skupnosti in ne mednarodni organizaciji. Sodišče je postopoma tudi razširilo svoj domet z uporabo nekaterih doktrin (neposrednosti, supremacije, itd.). Na področju pristojnosti Skupnosti (unije) je njeno pravo prevladujoče nad pravom (zakoni) držav članic, čeprav je slednje ustavno pravo. Sodišče je minimiziralo teritorialno razsežnost v procesu odločanja; deluje po načelu večinskega glasovanja in zagotavlja tajnost glasovanja sodnikov (nobeno nasprotno mnenje ni javno objavljeno). Sodniki so tako osamljeni od nacionalnih pritiskov. Vendar pa se teritorialna razsežnost pojavlja pri izvedbi odločitev Sodišča. Zakone (pravo) Evropske skupnosti (unije) izvajajo predvsem nacionalna sodišča in so tako sodišča z usklajeno pristojnostjo in ne podrejena sodišča, kot bi to bilo v popolni federaciji. Njihov položaj bistveno spreminja dinamiko v sodnem sistemu v primerjavi z običajnim federalnim sodstvom. Mehanizem, ki se uporablja za povezavo nacionalnih sodišč na evropski sodni sistem, je t. i. »preliminary ruling« o vsakem vprašanju, ki se nanaša na integracijo zakonov Skupnosti (unije) v nacionalnih sodiščih. Vendar pa končna odločitev pripada slednjim. Teritorialna razsežnost je prisotna, pa čeprav samo simbolično. Sodišče samo interpretira relevantne določbe, nacionalna sodišča pa jih aplicirajo na posamezne primere. V praksi to dejansko pomeni, da Sodišče postavlja šablono za odločitve nižjih sodišč. Sodišče je v praksi razvilo simbiotične odnose z nacionalnimi sodišči, kar je sčasoma okrepilo vlogo Sodišča v Skupnosti in zmanjšalo maneverski prostor posameznim vladam. Res pa je, da je takšna sodna struktura odvisna od nacionalnih sodišč (njihove podpore) in bi jo lahko označili kot egalitarni tip federalizma.³⁰

³⁰ Michael Schackleton, *The European Community Between Three Ways of Life: A Cultural Analysis*, *Journal of Common Market Studies* 29 (Dec. 1991), pp. 575-602.