

ADRIANA DVORŠAK

## Nekatere pomanjkljivosti demokratičnih procesov v EGS

Intuitivno previdnost pred integracijskimi procesi v Evropi in evroevforičnost bi omajala ali potrdila sistematična raziskava integracijskih procesov. Enega izmed takšnih poskusov je za štirideset udeležencev dvajsetih evropskih držav v poletnih mesecih organiziral Inštitut Gustava Stresemanna v Bonnu. Seminar Zahodnoevropska integracija in evropskost je posegel v obširno snov evropske in svetovne ekonomije, politološke in politične misli ter kulturne dediščine. Začeti velja z manj obsežnimi temami, ki ponujajo možnost kritične refleksije.

Prispevek se zato ukvarja z institucionalno integracijo, ki jo kritizira s stališča procesov demokratizacije.

Po informacijah s seminarja in iz manj pristranske literature o mednarodnih odnosih so se cilji EGS z ozkega ekonomskega področja EGS razširili na monetarno unijo in zahtevo po institucionalni obliki naddržavnosti. Ta bi izvajanje ciljev podpirala s centraliziranimi institucijami.<sup>1</sup>

Takšnim zahtevam po institucionalnem okviru, ki so jih predpostavljali ekonomski cilji, je ustrezal federalni model z močnimi, centraliziranimi institucijami. Nastajajoče oblike državnosti njeni ustvarjalci ne imenujejo federacija, ampak politična unija, čeprav med izrazoma ni bistvenih vsebinskih razlik.

Ker ostajajo v Evropski politični uniji (EPU) – to je v zamišljeni obliki federalne ureditve držav EGS – odnosi med osrednjimi institucijami EGS nespremenjeni in ker je glavna razlika med Unijo in Skupnostjo stopnja integriranosti družbe, prihaja do povečevanja vpliva in pristojnosti posameznih institucij. Zaradi strukturne nespremenjenosti odnosov je povečanje vpliva odvisno od njihovih aditivnih potencialov. V tem prispevku so ključna vprašanja, ali za doseganje ekonomskih in političnih ciljev zadostuje samo institucionalna integracija, kako je s procesi demokratizacije in ali lahko aditivni potenciali institucij demokratizacijo posrkajo in nadomestijo.

Po kratkem pregledu institucij EGS in odnosov med njimi bom prikazala stopnjo njihove demokratičnosti (I) in opozorila, na kateri stopnji demokratičnosti pristajajo, kljub samo po sebi umevnemu odgovoru, da integracije brez demokratizacije ni (II).

### I

Pri federalističnem pristopu sta v teorijah politične in ekonomske integracije pomembni poudarjanje miru in varnosti ter zagotavljanje čim večje skupne učinkovitosti kakor tudi posameznikove svobode. Kot politično filozofijo in federali-

<sup>1</sup> To pri najbolj običajnem – legalističnem – proučevanju institucij pomeni, da obstaja primat prava skupnosti nad nacionalnim pravom.

zem najti pri Grkih, Grotiusu, Bodinu in v Evropi v srednjem veku. Praksa ameriških federalistov, ki je vplivala na to, kar danes velja za federalizem,<sup>2</sup> je zvezna država, ustvarjena v skladu z že obstoječimi lokalnimi institucijami. V skoraj vseh federacijah so kakšni problemi, ki jih odločujoče strukture nove Evrope v Bruslju ne želijo izkusiti.<sup>3</sup>ZDA se srečujejo z nerešljivim problemom kriminala, mamil, birokratizacije; Sovjetska zveza in Jugoslavija dokazujeta, da je federalizem brez demokracije neučinkovit; v Švici, ki bi lahko bila model za ustvarjanje institucionalnega okvira, pa o EGS ne želijo slišati.

V zgodovini so se vloge političnih institucij zveznih držav izoblikovale tako, da so povezale obstoječe države, vendar te niso bile nacionalne, kot jih poznamo v Evropi. Poleg Avstrije, Nemčije, Švice so evropske federalne države tudi Sovjetska zveza, Jugoslavija, Češko-Slovaška. Za te zadnje, kar zadeva povezovanje več narodov, ne moremo reči, da je bila federalna rešitev uspešna. Poleg socialističnega zaviranja razvoja narodov so razlogi za neuspešnost še drugod.

V zveznih institucijah naj bi se kazale zgodovinske, politične, sociološke in ekonomske značilnosti regij.<sup>4</sup> EGS teži k izenačevanju razlik, k normativiziranju in posredno zanika lokalne posebnosti. Na ekonomskem področju normativiziranje ne obsega le tehničnih standardov. Pojmovano je široko, saj je standardiziranje okusa porabnikov, ki bodo kupovali na skupnem trgu, mogoče doseči s podobno sociokulturno vzgojo.

Za ustvarjanje modela Evropske politične unije so odločujoči obstoječi modeli federalizma, ki so bili preneseni na internacionalno raven. Zaradi nemožnosti doslednega prenašanja institucionalnega okvira na Skupnost sui generis in zaradi pomanjkanja inovacij je takšen model vprašljiv.

Bistvenih odmikov od modelov ali celo napredka ni zaslediti. V negativnem smislu je novost velika centralizacija institucij Unije, ki se ne meni za dosedanje procese decentralizacije na nacionalnih ravneh. Tistim, ki so za državo pomembni, je skupno, da so jo liberalizirali z različnimi oblikami ekonomske in politične soudeležbe pri oblasti in dosegli večjo demokratičnost institucij. Vendar to še ne dokazuje, da je demokracija nujna za ekonomski razvoj. Velja le to, da razvite ekonomije ni mogoče upravljati in razvijati z avtoritarnimi, centraliziranimi institucijami.

Centraliziranost Unijinih institucij poleg vloge le-teh razlaga način, kako so nastale. Odnosi med njimi niso bili vzpostavljeni po evolutivni poti, ampak pogodbeno (Rimska pogodba, 1957) in samo pogodbeno jih je mogoče spremeniti.

Med značilnosti federalizma spada z ustavo določeno ločevanje oblasti, kar je v pogodbi nejasno. Zakonodajno oblast si delita Evropski parlament in Komisija, izvršilna oblast pripada Komisiji, sodna pa Sodišču evropskih skupnosti. V isti pogodbi, ki je temelj EGS in ima funkcijo ustave v državi, ni določeno, da je EGS demokratično urejena in ima demokratični nadzor oblasti.

Sodna oblast je avtonomna. Tristopenjskemu sodišču se lahko pritožijo države in posamezniki, ki jih odločitve konkretno prizadevajo. Individualne pritožbe praviloma rešujejo na prvi stopnji, kar dokazuje, da je glavni namen sodišča ugotav-

<sup>2</sup> Natančne definicije federalizma ni, njegove osnovne značilnosti so delitev oblasti med lokalnimi in federalno vlado, kar pomeni, da je za uvajanje sprememb treba doseči soglasje obeh strani (1), dvodolni parlament in postopki, ki jima omogočajo skupno akcijo (2), predstavljanje lokalnih in manjšinskih interesov (3).

<sup>3</sup> Do 1990 je bila federalno urejena večina največjih držav, ki so zavzemale približno polovico svetovnega ozemlja in dve tretjini svetovnega prebivalstva.

<sup>4</sup> Federalizem je najbolj razvita oblika nacionalnega regionalizma, medtem ko je EGS eden izmed primerov internacionalnega regionalizma, katerih značilnosti so obdelane kvečjemu v behaviorizmu.

ljati, ali države spoštujejo in izvajajo pravo EGS. Kadar obstajajo nasprotja med pravom Skupnosti in nacionalnim pravom, jih morajo države v dogovorjenem roku odpraviti, četudi gre za ustavno pravo.

Kolektivnemu šefu Evrope pripadata zakonodajna in izvršilna oblast. Vlade članic EGS predlagajo člane Komisije drugim vladam, če uživajo njihovo spoštovanje in če so proevropski. Člane potrdi parlament, ki ima teoretično možnost izreči nezaupnico celotni Komisiji, ne pa tudi posameznikom. Komisija ni »vlada«, ker ne predstavlja Evropejcev, in ni »demokratska vlada«, ker nad njo ni demokratskega nadzora in praktično ni odgovorna nikomur.

Pogodbeno je vloga Evropskega parlamenta omejena na odločanje o izdatkih za izvajanje zakonov, medtem ko na same zakone ne more vplivati. Ta parlament je bil ustanovljen, da bi legitimiziral in populariziral EGS, kar Evropejcem ne zadostuje in zahtevajo »močnejši« parlament. Boj med institucijami se je končal tako, da so tiste z večjimi pristojnostmi prevzele njegovo vlogo.

## II

Ne glede na to kako nekoristno bi bilo naštetih zastarele enciklopedične definicije demokracije, demokratičnosti v proučevanju problema demokratičnosti institucij EGS, je nekaj funkcionalistično okrnjenih definicij neobhodnih.

Parlament je osrednja institucija parlamentarne demokracije, ki je klasično pojmovana kot model tekmovanja organiziranih interesnih skupin – strank – za oblast. Uveljavila se je na ravni nacionalne države, kjer se srečuje z razpadanjem svojih osnovnih načel. Ta načela so: nepristranskost javne oblasti, ustavno varovanje različnih interesnih skupin, določenost tekmovalnih pravil za pridobivanje podpore političnim alternativam. Namesto teh se uveljavlja načelo participativne demokracije: sodelovanje pri pripravljanju, sprejemanju in izvajanju odločitev.

S tega stališča je vprašljivo, ali so prizadevanja za povečanje vloge Evropskega parlamenta smiselna, saj Evropa nima značilnosti nacionalne države in ni doživela nobene izmed razvojnih stopenj v demokraciji. Demokracija namreč ne more biti skrčena na zahteve, da mora parlament vse odločitve Komisije potrditi ali zavrniti, da bi tako dosegli legitimnost zakonodaje, in da mora voliti člane Komisije.

Dokler nacionalni parlamenti ne sodelujejo z Evropskim in dokler poslanci nacionalnih parlamentov menijo, da jim poslanci Evropskega ožijo pristojnosti, model parlamentarne demokracije ne more biti prenesen na Evropsko politično unijo. Države so del svoje suverenosti oddale, ker so take politične entitete, ki se lahko vključujejo v različne organizacije in tvorijo različne institucionalne okvire. Tudi nacionalne parlamente je mogoče preoblikovati, da so njihove pristojnosti spremenjene in oddajo suverenost.<sup>5</sup>

Evropski parlament se od nacionalnih loči po tem, da v njem ni strankarske niti nacionalne discipline, koalicije se oblikujejo ad hoc, kar otežuje njihovo sodelovanje, prenašanje funkcij in suverenosti. Od klasičnega pojmovanja parlamentarne demokracije ni več najpomembnejšega: institucionalno določenih poti za spremembo vlade, če tako želi ljudstvo. Ostala je vloga legitimiranja oblasti.

V mladih parlamentarnih demokracijah vidimo, kako lahko parlament uniči osnovne in svoje funkcije demokracije. Njegova strukturalno določena šibkost pomeni, da ne omejuje in nadzira drugih institucij, kar vodi v frustracijsko situacijo, v kateri ne izpolnjuje več vloge legitimacije oblasti.

<sup>5</sup> Če ima parlament zakonodajno oblast, nad katero ni nobene druge, je suveren. Morebitno oddano suverenost bi prejela tehnokratska institucija Komisija in ne Evropski parlament.

Med posamezniki in EPU so neposredni stiki in sodelovanje pri odločanju okrnjeni. Posamezniki bodo nanjo vplivali le v interakciji z nacionalno državo, ki je pristopila k pogodbi. Na nacionalni ravni so interakcijo povečevali demokratični elementi civilne družbe. Najbrž se bodo ti oblikovali tudi na nadnacionalni ravni; tisti, ki so bili preneseni, niso odločujoči za odnos vladajoči-vladani. Naselili so področje medijev, ki so do zdaj evropsko družbo nivelizirali na kulturnem področju.<sup>6</sup>

S številnimi vezmi v posredovanju med oblastjo in državljani in z razkrajanjem ene, predpisane, je civilna družba dobila konkretno podobo. Če med posamezniki in zvezno vlado posredujejo različno močne vezi, mora biti vlada dovolj občutljiva in fleksibilna, da zazna manj močne. V resnici je več razmišljanj, kako oblikovati evropsko civilno družbo, kot kako prisluhniti sporadičnim pobudam.

Večji optimizem doživlja posredovanje med EPU in vladami nacionalnih držav, ki so pristopile k pogodbi. Za sodelovanje med lokalnimi in zvezno vlado je potreben pretok informacij med njimi, ki je obenem pogoj za integrirano družbo. Žal tisti, ki jim je informacija namenjena, in viri informacij ne uporabljajo istega koda. Evropejecem je kompleksnost odločitev nerazumljiva, njihovih posledic se zavejo, ko jih prizadenejo.

Podobno motnje v komunikaciji povzročajo novinarji, ki naj bi skrbeli za pretok informacij. Sami ugotavljajo, da v povprečju niso dovolj usposobljeni za ugotavljanje interesov različnih strank ali za to, da bi se otrsli logike slabih in dobrih fantov in postavljanja argumentov med dve različni strani. Tisk izhaja z nacionalnih stališč in za evropske zadeve se zanima toliko, kolikor zadevajo ob nacionalne interese. Zapolnjevanje medijske niše borno podpira integracijo in uvaja demokratične elemente.

Prostemu pretoku informacij v Evropi brez meja se pridružujeta prosti pretok kapitala in delovne sile. Zaradi strahu pred socialnim dumpingom in neformalnimi ovirami, ki jih poraja formalna enakost delavcev pri pridobivanju delovnih in socialnih pravic, upada evroevforija. Položaja delavcev iz manj razvitih držav prosti pretok delovne sile ne izboljšuje. Nasprotno! Primer mehiških delavcev v ZDA dokazuje, da cenena tuja delovna sila izboljšuje pogoje kapitala in da se manjša socialna varnost zaposlenih, priseljenih in domačih, kar je odločujoče za nacionalizme dvajsetega stoletja.

Cenena delovna sila pomeni grožnjo za socialni mir v Evropi in opozarja na podcenjevanje nacionalnih konfliktov. Zanimarjeni socialni in nacionalni konflikti bodo pokazali na pretirano poudarjanje odnosov sodelovanja in na pomanjkljive poti za spreminjanje konfliktnih odnosov na ravni EPU. Če se bodo konflikti prebili na površje in ne bodo zamolčani, je nekako logično, da bo pritisk na zaprte institucije EPU omajal njihovo neprizivnost.

V nasprotju z razmišljanji o liberalizaciji pristopov k osrednjim institucijam, je pozornost Inštituta za evropsko politiko v Bonnu, ki zagovarja integracijske procese, usmerjena drugam. Za prihodnost EGS sta nujna povečano sodelovanje in medsebojna odvisnost držav članic na račun zmanjševanja vezi s tretjimi državami. Kako? Z integracijo od zgoraj.

Nacionalna država, avtonomija, suverenost so zanje preživele kategorije. Že ob pozornem branju Rimske pogodbe je razvidno, da v veliki meri odpravlja državo. Podpisnice pogodbe podpišejo svojo smrtno obsodbo. Žal jo podpišejo še

<sup>6</sup> Ustvarjanju skupne kulture, ki ob objektivnih razlikah poudarja skupne značilnosti Evropejcev, bi se bilo bolje ogibati.

za vse svoje interne institucije, od katerih so prejele pooblastilo, da jih predstavljajo pred drugimi državami. S tem se enostransko pretrgajo vezi v družbi, pretrga se z evolucijo dosežena medsebojna odvisnost družbenih akterjev, ki matrice svojih odnosov v EGS ne najdejo.

Dalje Inštitut ugotavlja, da so za izvajanje centralistične politike potrebne lastne močne in učinkovite institucije, čeprav trenutno na vseh področjih niso zaželeni. Pravici do oboroževanja in vodenja vojne se države niso pripravljene odreči kakor tudi ne pravici do vodenja zunanje politike.

S prihodnostjo institucionalnega okvira se ukvarja tudi Nonpaper, neformalni zapis konference predstavnikov držav EGS. Soglasje v stališčih držav o zalivski vojni je prispevalo k oblikovanju skupne zunanje in vojaške politike,<sup>7</sup> ki jo imenujejo evropsko politično sodelovanje. Do zdaj sta bili zunanja in vojaška politika odgovorni za imidž države v mednarodni skupnosti, realen položaj države je bil odvisen od številnih notranjih dejavnikov. Evropsko politično sodelovanje z EGS je nasproti zunanjemu svetu koherentna politična vizija,<sup>8</sup> ki bo v prihodnosti dobila imidž velesile. Premisliti je treba, ali na realen položaj velesile ne vpliva način, kako notranji dejavniki dobivajo zunanjo podobo.

V Nonpaperju so politično pretehtali načelo subsidiarnosti, ki pomeni ohlapnost v institucionalnem organiziranju Evrope in prav zato buri duhove. Izkazalo se je, da ne ustreza postavljenim vokalom institucionalnega okvira.

Načelo subsidiarnosti pomeni, da na federacijo prehajajo le tiste aktivnosti, ki ne morejo biti zadovoljivo opravljene na nižjih ravneh. Zaradi obsežnosti skupnih ciljev ostajata na nižjih ravneh reševanje socialnih konfliktov, skrb za lokalne telekomunikacije in ekologijo. Prav reševanje teh problemov je bilo do zdaj pojmovano kot odločujoče pri zagotavljanju pogojev za uravnotežen razvoj in kot težko, ker združuje centralno planiranje in fleksibilnost periferije.

Po kritičnem ogledu praktičnega institucionalnega povezovanja Evrope ostaja še teoretično povezovanje, Evropa regij. Idejno je zelo živo, čeprav je bilo v političnih pogajanjih prehitro pozabljeno. Gre za mišljenje, po katerem naj bi v Evropo ne integrirali tako različnih entitet, kot sta Nemčija in Malta, ampak regije, ki prav tako razkrajajo koncept nacionalne države. Ustavilo se je pri razmišljanjih o institucionalnem okviru, ki bi uspešno povezoval relativno samostojne regije, ki zapolnjujejo manko demokratičnosti. Nemogoča je integracija regij na istih osnovah, ki z uvajanjem centraliziranih institucij povzročajo probleme integraciji držav.

Z institucijami odločanja kar najbližje ravni, na kateri odločitve učinkujejo, bi dosegli širše sprejemanje in učinkovitost izvajanja odločitev. Manjšajo se možnosti arbitrarnih odločitev, država se iz leviatana spreminja v posrednika med demokratično sprejetimi odločitvami.

## LITERATURA

- LANG, W. (1991): *The Role of Regions in Europe, ROUND TABLE EUROPE*, Politischen Akademie der OVP: Dunaj
- MACPHERSON, C. B. (1973): *Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Clarendon Press: Oxford
- NON-PAPER (1991): *The Commission of the European Communities*, Luxemburg
- PENTLAND, C. (1973): *International Theory and European Integration*, Faber & Faber: London

<sup>7</sup> Zavrlo ga je nesoglasje o stališčih do Jugoslavije.

<sup>8</sup> »Evropsko politično sodelovanje ni vzpostavljeno z Rimsko pogodbo in ima ločeno institucionalno strukturo... Komisija je vključena v Evropsko sodelovanje in je prisotna na vseh srečanjih.« Iz *European Political Cooperation* (1988), European Communities, Luxemburg.