

DIFERENCIACIJA V PRAVU EU TER ASIMETRIČNI FEDERALIZEM: DVE STRANI ISTEGA KOVANCA?*

Marjan Kos,

magister prava, doktor pravnih znanosti, asistent na katedri za upravno pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

1. UVOD

Vprašanje vzdržnega upravljanja z različnostjo oziroma raznolikostjo v večni-vojskih ustavnih sistemih¹ je eno ključnih vprašanj oblikovanja in upravljanja takih sistemov. Ker jim je običajno lastna raznolikost v različnih pojavnih oblikah, se v njih tradicionalno pojavlja dihotomija med enotnostjo in raznolikostjo (angl. *unity and diversity*). Pri tem je bistveno vprašanje, koliko enotnosti (angl. *unity*) v pravnem urejanju znotraj sistema je še sprejemljive z vidika vzdrževanja in spodbujanja tem sistemom lastnega pluralizma oziroma koliko pluralizma oziroma raznolikosti (angl. *diversity*) je mogoče sprejeti, da je sistem še vedno učinkovit in ohranja legitimnost ter smisel svojega obstoja. Namen prispevka je, da opisani problem osvetli z uporabo dveh uveljavljenih teoretičnih pristopov, ki pa sta bila doslej le redko obravnavana vzporedno:

* Prispevek je bil pripravljen na podlagi doktorske disertacije, napisane v angleškem jeziku, z naslovom *Differentiation in Fundamental Rights Protection in the European Union in the Light of Asymmetric Federalism*, v slovenskem jeziku *Diferenciacija pri varstvu temeljnih pravic v Evropski uniji v luči asimetričnega federalizma*, ki sem jo pod mentorstvom dr. Sama Bardutzkyja in dr. Giuseppeja Martinica uspešno zagovarjal 4. decembra 2023 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

¹ Pojem večnivojskega sistema označuje pravne rede, sestavljene iz več ravni pravnih pravil, ki so med seboj ločene, vendar hkrati povezane. Taki pravni sistemi so lahko del ene same pravne entitete, na primer federalne države, ali več različnih pravnih entitet, kot na primer EU ali Svet Evrope. Po svoji naravi so lahko podnacionalni, nacionalni, nadnacionalni ali mednarodni. M. Kos, J. Kukavica in M. Sahadžić, nav. delo, str. 1–2.

Ko je govora o asimetričnem federalizmu, v tem prispevku za pojem večnivojskih sistemov uporabljam sopomenko (kvazi)federalni sistemi. Za opredelitev pojma (kvazi)federalni sistem glej op. 2.

diferenciacije v pravu EU ter asimetričnega federalizma v (kvazi)federalnih sistemih.² Prispevek analizira oba teoretična modela in opozori na njune vzporednice. Cilj je pokazati, kako lahko vzporedna uporaba obeh modelov vodi do novih razlagalnih, analitičnih ter normativnih spoznanj, te pa je nato mogoče uporabiti pri upravljanju z raznolikostjo, prisotno v večnivojskih ustavnih sistemih. Poudarek prispevka je na uporabi koncepta asimetrij v pravu EU. Če ohranjanje vzdržnega pluralizma znotraj posamezne skupnosti vzamemo kot predpostavko strukture posamezne skupnosti, diferenciacija ter asimetrični federalizem ponujata orodje, ki omogoča dosego tega cilja. Predlagani pristop je po eni strani uporabljen v okviru Evropske unije (EU), kjer so asimetrične rešitve nov pristop k analizi problema različnosti in različnih interesov v čedalje širši in bolj poglobljeni integraciji, kot tudi v (kvazi)federalnih sistemih, ki povratno lahko črpajo iz izkušenj in spoznanj diferenciacije v EU.

Za dosego opisanega namena v prvem delu najprej predstavim in analiziram koncept diferenciacije v pravu EU, nato pa v drugem delu namenim pozornost asimetričnemu federalizmu. V tretjem delu prispevka povežem ključne lastnosti obeh teoretičnih modelov, v četrtem delu pa predstavljam prednosti njune vzporedne oziroma sočasne uporabe ter pomen njune aplikacije v večnivojskih ustavnih sistemih, s poudarkom na EU. Prispevek se sklene s krajšimi sklepnimi ugotovitvami.

2. DIFERENCIACIJA V PRAVU EU

Diferenciacija v EU je bila doslej obsežno znanstveno obravnavana tako na področju politične teorije kot tudi prava EU.³ Problem mnogoterih pristopov k analizi tega pojava je, da ga pogosto opredeljujejo na različne načine. V tem prispevku izraz »diferenciacija« razumem v širokem smislu, tako da zajema vsak pravni mehanizem prilagajanja razlikam med državami članicami na področjih, ki bi bila sicer podvržena enotni politiki oziroma pravilom EU.⁴ Ključna lastnost diferenciacije v pravu EU je, da prek vzpostavitve prilagoje-

² V tem prispevku izraz (kvazi)federalni sistem uporabljam tako, da obsega vse ustavne sisteme (ne nujno samo države), ki uporabljajo ali izražajo uporabo federalnih načel, pri čemer pa ne gre nujno za federalne države v smislu njihove državne ureditve. Za opis teh sistemov se v teoriji uporabljajo tudi izrazi večnivojski sistemi (angl. *multilevel systems*) ter večstebni sistemi (angl. *multi-tiered systems*). V zvezi s tem glej na primer P. Popelier, N. Aroney in G. Delledonne, nav. delo, str. 1.

³ Za pregled literature s področja diferencirane integracije glej J. Trondal, S. Gänzle in B. Leruth, nav. delo.

⁴ Za različne definicije pojma glej na primer D. Dinan, nav. delo, str. 137–140; C. M. Sielmann, nav. delo, str. 39; M. Avbelj, nav. delo (2013), str. 193; B. de Witte, nav. delo (2018), str. 228; R. Böttner, nav. delo, str. 15. Za edini prispevek na to temo v slovenskem jeziku glej T. Horvat, nav. delo.

nega ali prilagodljivega pravnega okvira pomeni orodje za omogočanje določene stopnje raznolikosti med državami članicami na področjih, ki bi bila sicer podvržena poenotenemu urejanju (unifikaciji) s strani EU. Slednja to dosega tako, da državam članicam daje ali (le) dopušča različne pravice ali obveznosti v razmerju do prava EU na področjih, ki so sicer v pristojnosti EU.⁵ To vodi do različnih stopenj poenotenja pravnih pravil med državami članicami.⁶ Ta definicija vključuje diferenciacijo v ožjem smislu (*stricto sensu*)⁷ ter diferenciacijo v širšem smislu (*sensu lato*)^{8,9} V kontekstu EU je tako v teoretičnih kot tudi v političnih razpravah najpogosteje uporabljen izraz »diferencirana integracija«, ki pa je pojmovno ožji od diferenciacije, kot je razumljena v tem prispevku.¹⁰

Zaradi pomembnih razlik med državami članicami je EU mogoče opredeliti kot »Unijo raznolikosti«. ¹¹ Zanj je značilen vrednostni pluralizem,¹² ki se kaže v različnih in razhajajočih se družbenih, gospodarskih in političnih kulturah v državah članicah.¹³ V teoriji sta se oblikovali dve večji analitični kategoriji

⁵ Prim. A. Kölliker, nav. delo, str. 40–41; R. Bellamy in S. Kröger, nav. delo, str. 628.

⁶ C. M. Sielmann, nav. delo, str. 39.

⁷ Ta vključuje različno urejanje pravnih položajev držav članic v njihovih medsebojnih razmerjih ali v njihovem razmerju do EU. Gre za situacije, ko so nekatere države članice izključene iz področja uporabe prava EU ali imajo drugačne pravice ali obveznosti kot druge države članice. Glej F. Tuytschaever, nav. delo, str. 2.

⁸ Ta vključuje primere, ko za države članice EU ne velja enotna pravna ureditev, čeprav gre za zadeve, ki spadajo na področje uporabe prava EU. Akti, ki jih v skladu s tem pristopom EU sprejema v okviru svojih pristojnosti, ne zahtevajo popolne uskladitve ali poenotenja (unifikacije) pravil na ravni vseh držav članic, ampak jim omogočajo, da od pravil v nekaterih primerih tudi odstopijo. Glej prav tam. Prim. M. Avbelj, nav. delo (2008), str. 131.

⁹ Razlikovanje temelji na F. Tuytschaever, nav. delo, str. 2–3. Glej tudi A. Kölliker, nav. delo, str. 41.

¹⁰ Diferencirana integracija označuje politični proces, ki uporablja različne pravne mehanizme diferenciacije z namenom selektivne integracije na ravni EU. Ta pristop sicer omogoča diferenciacijo, vendar pri tem ohranja osnovni cilj enotne integracije z razliko, da enotnost dosega postopoma, tako da različnim državam članicam omogoča prilaganje pravnega okvira z različnim tempom. Diferencirana integracija je torej sopomenka za diferenciacijo v ožjem smislu (*stricto sensu*) in je kot taka samo ena od oblik diferenciacije v pravu EU. Za verjetno najcelovitejšo analizo oblik diferencirane integracije glej A. Stubb, nav. delo (1996), str. 283.

¹¹ Podrobneje glej M. Kos, nav. delo (2023b), str. 55–57.

¹² Pluralizem uporabljam v opisnem pomenu besede, tako da ta zgolj označuje naravno raznolikost družbe ter nasprotujoče si interese in pojmovanja javnega dobrega. To je v nasprotju z normativnim razumevanjem pluralizma kot pristopa, ki tekmuje z liberalizmom, komunitarizmom ali republikanizmom. Glej F. Palermo in K. Kössler, nav. delo, str. 121–122.

¹³ R. Bellamy, nav. delo, str. 3. Avbelj jih označuje tudi kot različne »sheme pravičnosti«, ki po Scharpfu zajemajo osnovne razlike v gospodarskih razmerah, institucijah,

raznolikosti: gospodarska in socialna na eni strani ter politična in kulturna vrednostna raznolikost na drugi strani.¹⁴

Ta raznolikost se odraža tudi na ustavnopravni ravni. Z razvojem evropskega povezovanja, predvsem z zaporednimi pristopi novih držav članic in širitvijo pristojnosti EU na nova področja, sta se povečali pravna kompleksnost in raznolikost EU.¹⁵ Prvotnih šest držav članic je na primer v tem smislu pomenilo bistveno homogenejšo skupnost kot trenutnih 27,¹⁶ z obeti po širjenju EU pa se bo raznolikost še dodatno povečala. Kulturne razlike, ki pogosto izhajajo tudi iz verskih tradicij, se kažejo v različnih ustavnih ureditvah držav članic.¹⁷ Ustavne pravice, ki na nacionalni ravni odražajo različne družbene prednostne interese,¹⁸ so vgrajene v posamezne politične skupnosti. Ker gre pri pravicah za odraz vrednot skupnosti, je njihovo razumevanje »obarvano« s kulturo te skupnosti. Tako lahko zaradi razlik v kontekstu, tudi če različne države na načelni ravni priznavajo enake ustavne pravice, kar izhaja tudi iz njihovega skupnega članstva v Svetu Evrope, te razlagajo in tehtajo na različne, ne vselej medsebojno združljive načine.¹⁹ Med najočitnejše primere take ustavne raznolikosti spada vprašanje splava:²⁰ regulacija tega področja se tako kljub harmonizacijskim učinkom sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice močno razlikuje med na primer Poljsko in Malto na eni ter Švedsko, Francijo ali Slovenijo na drugi strani.²¹ Fabbrini je podobne razlike prikazal tudi na študijah primerov procesnih pravic v kazenskih postopkih, volilni pravici državljanov tretjih držav ter pravici do stavke,²² celovito analizo tovrstne raznolikosti na drugih področjih pa je ob uveljavitvi Lizbonske pogodbe pripravil Besselink.²³ Opisane razlike v večnivojskem sistemu, kakršen je EU, neizogibno vodijo tudi do ustavnopravnih konfliktov. Eden od odzivov na tovrstne konflikte je sprejem različnih mehanizmov diferenciacije.

politični dediščini in normativnih preferencah znotraj posameznih držav. Glej M. Avbelj, nav. delo (2008), str. 139; F. W. Scharpf, nav. delo, str. 16.

¹⁴ R. Bellamy, nav. delo, str. 179 in nasl.

¹⁵ P. Faraguna, nav. delo, str. 532.

¹⁶ Prav tam, str. 532–534.

¹⁷ R. Bellamy, nav. delo, str. 180.

¹⁸ Prav tam, str. 120.

¹⁹ Prav tam, str. 44–45.

²⁰ Glej na primer Centre for Reproductive Rights, nav. delo; International Planned Parenthood Federation, nav. delo.

²¹ Glej na primer F. Fabbrini, nav. delo (2014), str. 195 in nasl.

²² F. Fabbrini, nav. delo.

²³ L. F. M. Besselink, nav. delo.

EU bi hkrati lahko označili tudi za »Unijo diferenciacije«.²⁴ Čeprav je paradigma enotnosti in učinkovitosti pravnega reda EU temelj, na podlagi katerega je Sodišče EU pomembno pripomoglo k razvoju integracije,²⁵ je diferenciacija v različnih oblikah pomemben del prava EU že od Rimske pogodbe dalje. Diferenciacija ponuja kritično perspektivo²⁶ do stališča, da je paradigma enotnosti in učinkovitosti v pravu EU vselej ustrezen pristop. Kot vsako drugo načelo bi bilo namreč treba tudi načelo enotnosti in učinkovitosti obravnavati kot »optimizacijsko zahtevo«,²⁷ ki bi jo bilo v primeru nasprotja s pomembnejšo vrednoto mogoče postaviti na stranski tir.²⁸ Zgodovinski pogled potrди, da je vgradnja različnih oblik diferenciacije v EU pogost način za premagovanje raznolikih interesov držav članic.²⁹ Pravna in politična teorija zato diferenciacijo v EU opredeljujeta kot neizogibno in empirično prevladujočo,³⁰ vidno,³¹ strukturno³² značilnost sistema, ki je poleg tega konstituirana³³ že v temeljnih pogodbah. Podoba popolne enotnosti pri izvajanju in uporabi prava Unije kot izhodiščna paradigma je v tem smislu zgolj privid.³⁴

Kot je dodatno pojasnjeno v nadaljevanju, različne oblike diferenciacije v Evropski uniji ponazarjajo različne oblike asimetričnih odnosov med samimi državami članicami ter med državami članicami in Evropsko unijo. Konkretni mehanizmi diferenciacije v pravu EU vključujejo klavzule o izvzetju (angl. *opt out*),³⁵ mednarodne *inter se* sporazume,³⁶ posebne vrste diferenciacije, uvedene

²⁴ O različnih mehanizmih diferenciacije v pravu EU glej M. Kos, nav. delo (2023b), str. 49–54; M. Kos, nav. delo (2023a), str. 207–209.

²⁵ Za najbolj značilen izraz tega stališča glej zadevi 48/71 *Komisija proti Italiji*, ECR 1972 str. 529, točka 8; ter 66/80 *ICC*, ECR 1981 str. 1191, točka 11.

²⁶ Za pregled kritičnih pristopov k analizi načela *effet utile* glej U. Šadl, nav. delo, str. 23–24.

²⁷ Kot pojasnjuje Alexy, so načela norme, ki zahtevajo, da se nekaj uresniči v največji možni meri glede na pravne in dejanske možnosti. Obseg stopnje izpolnitve načela je odvisen od nasprotujočih si pravil in načel. R. Alexy, nav. delo, str. 47–48.

²⁸ Prim. A. Torres Pérez, nav. delo, str. 1094.

²⁹ R. Bellamy, nav. delo, str. 178–179.

³⁰ Prav tam, str. 179 in 175.

³¹ F. Schimmelfennig in T. Winzen, nav. delo (2014), str. 354.

³² B. de Witte, nav. delo (2019), str. 2.

³³ D. Hanf, nav. delo, str. 26.

³⁴ M. De Visser in A. P. van der Mei, nav. delo, str. 191.

³⁵ F. Tuytschaever, nav. delo, str. 121–123; C. M. Sielmann, nav. delo, str. 354–361.

³⁶ Prim. C. M. Sielmann, nav. delo, str. 322 in nasl.; B. de Witte, nav. delo (2019), str. 7–10; B. de Witte, nav. delo (2018), str. 241–244; D. Thym, nav. delo, str. 49–55.

v okviru primarnega prava (na primer EMU),³⁷ zaščitne klavzule,³⁸ derogacijske klavzule,³⁹ različne oblike harmonizacije (predvsem minimalno ter delno harmonizacijo),⁴⁰ in okrepljeno sodelovanje⁴¹.⁴²

Prevladujoča v teoriji sprejeta razlaga diferenciacije jo pojasnjuje kot institucionalni odziv na vse večjo raznolikost in razdvojenost EU, ki je posledica njene širjenja (zaporedni pristopi)⁴³ in poglobljanja (povečevanje pristojnosti, zlasti na področjih jedrnih nacionalnih pristojnosti).⁴⁴ Razprava se najpogosteje osredotoča na gospodarsko sposobnost⁴⁵ in politično pripravljenost za nadaljevanje in poglobljanje povezovanja med državami članicami.⁴⁶ Pregled literature razkrije široko soglasje o temeljnih razlogih za diferenciacijo: spodbujajo jo objektivni (socialni in gospodarski) ali subjektivni (politični) razlogi.⁴⁷

Opisani mehanizmi diferenciacije ponujajo potencialno orodje za reševanje političnih in ustavnopravnih sporov v EU. Diferenciacija je lahko mehanizem za usklajevanje nacionalnih ustavnih zahtev z enotnostjo in učinkovitostjo prava EU ter njegovo primarnostjo, tako da se državam članicam omogoči diferenciacija že na podlagi samega prava EU. Pri tem pa pretirano poudarjanje diferenciacije v zgolj pozitivni luči ne bi bilo ustrezno. Bistveno vprašanje je

³⁷ Za kritičen pogled na to in druge spremembe, uvedene z Maastrichtsko pogodbo, glej D. Curtin, nav. delo (1993), str. 17; D. Curtin, nav. delo (2021). Za izčrpen pregled diferenciacije na tem področju glej: C. M. Sielmann, nav. delo, str. 120–222.

³⁸ Te državam članicam omogočajo začasno odstopanje od obveznosti ohranitve ali uvedbe novih ukrepov v skladu z nacionalno zakonodajo. Glej F. Tuytschaever, nav. delo, str. 122; C. M. Sielmann, nav. delo, str. 363–365.

³⁹ Glej na primer 36. člen v povezavi s 114. členom Pogodbe o delovanju EU (PDEU). Prim. C. M. Sielmann, nav. delo, str. 365–366.

⁴⁰ Za kategorizacijo različnih pristopov k harmonizaciji glej C. Barnard, nav. delo, str. 656–666; B. de Witte in drugi, nav. delo, str. 316–320. prim. E. Vos, nav. delo, str. 148–149. Za primere minimalne harmonizacije v Pogodbah pred Lizbonsko pogodbo glej F. de Cecco, nav. delo, str. 9. Prim. S. Bardutzky, nav. delo (2015).

⁴¹ Splošno o tem mehanizmu glej J. M. Beneyto, nav. delo; F. Fabbrini, nav. delo (2012); C. M. Sielmann, nav. delo, str. 296–322; R. Böttner nav. delo.

⁴² Podrobneje glej M. Kos, nav. delo (2023b), str. 51–54.

⁴³ Prim. R. Böttner, nav. delo, str. 1–2; M. Avbelj, nav. delo (2008), str. 139, 142–143; J. Prižbanič, nav. delo, str. 26–27.

⁴⁴ Glej na primer M. Avbelj, nav. delo (2008), str. 138–139; C. Closa, nav. delo, str. 7; B. de Witte, nav. delo (2017), str. 10; B. de Witte, nav. delo (2018), str. 227–228; L. Antonioli, nav. delo, str. 85.

⁴⁵ Za razpravo o primernosti pogojevanja sodelovanja držav članic v projektih diferenciacije z objektivnimi sposobnostmi teh držav glej S. Bardutzky, nav. delo (2018).

⁴⁶ Prim. D. Hanf, nav. delo, str. 4. Za podrobnejšo analizo diferenciacije na področju notranjega trga glej G. de Búrca, nav. delo, str. 145–148.

⁴⁷ Glej na primer F. Schimmelfennig in T. Winzen, nav. delo (2014); F. Tuytschaever nav. delo, 3. poglavje; D. Hanf, nav. delo, str. 14–15; C.-D. Ehlermann, nav. delo, str. 1289.

namreč, koliko diferenciacije večnivojski ustavni sistem sploh lahko prenese, da še ohranja svojo učinkovitost. Gre za klasično (domnevno) dihotomijo med enotnostjo in raznolikostjo, na katero nakazuje tudi predlagani slogan EU »združeni v raznolikosti«. Eden od načinov za določitev vzdržnih meja diferenciacije je analiza ključnih argumentov proti diferenciaciji v pravu EU, identificiranih v teoretičnih razpravah, z vidika splošnih načel prava EU.⁴⁸

Ključni očitki diferenciaciji vključujejo pomanjkanje preglednosti,⁴⁹ manjšo demokratično odgovornost, razpad solidarnosti in kohezije,⁵⁰ pomanjkanje skupne identitete in legitimnosti,⁵¹ pa tudi pomanjkljivosti, povezane s celovitostjo ustavne strukture EU, vključno z enotnostjo, avtoriteto in učinkovitostjo pravnega reda EU⁵² in njeno institucionalno ureditvijo⁵³ ter spoštovanjem pravne države. Diferenciacija se pogosto povezuje z ogrožanjem enakosti⁵⁴ med državami in posamezniki zaradi ustvarjanja drugorazrednih držav in državljanov,⁵⁵ pripisuje pa se ji tudi povečevanje tveganja razpada skupnosti.⁵⁶ Vsi ti pomisleki opozarjajo na različne vidike potencialnih pomanjkljivosti opisanega pristopa, ki so posledica kompleksnejše pravne (tudi institucionalne) strukture (ta se na primer pri sklepanju sporazumov *inter se* zunaj okvira prava EU podvaja) in s tem (še bolj) razpršene politične odgovornosti, pomanjkanja skupne identitete (na primer zaradi možnosti drugačne pravne regulacije pomembnih družbenih vprašanj, kot je splav) in erozijo solidarnosti (kar se na primer kaže na področju migracij, pri katerih kontinentalne države večje breme prepuščajo državam na zunanjih mejah EU) ter možnosti izkoriščanja pozitivnih eksternalij diferenciranega sodelovanja s strani posameznih držav (prav tako najbolj očitno na področju migracij, na katerem pozitivne učinke žanjejo tudi države, ki ne želijo sodelovati).⁵⁷ Kljub temu pa podrobnejša analiza opredeljenih negativnih posledic diferenciacije vendarle pokaže, da je ta pojav *per se* ne ogroža splošnih načel prava EU.⁵⁸

⁴⁸ Za celovit pregled glej C. M. Sielmann, nav. delo, str. 237–295.

⁴⁹ K. Dyson in A. Sepos, nav. delo, str. 13; D. Hanf, nav. delo, str. 19.

⁵⁰ D. Thym, nav. delo, str. 63–66; R. Bellamy, nav. delo, str. 178; F. Schimmelfennig in T. Winzen, nav. delo (2020), str. 9.

⁵¹ D. Thym, nav. delo, str. 66–68.

⁵² R. Bellamy, nav. delo, str. 178; D. Curtin, nav. delo (1993).

⁵³ D. Thym, nav. delo, str. 56–63; R. Bellamy, nav. delo, str. 178.

⁵⁴ F. Tuytschaever, nav. delo, str. 105–115.

⁵⁵ R. Bellamy, nav. delo, str. 178; J.-C. Piris, nav. delo, str. 144–145.

⁵⁶ B. de Witte, nav. delo (2017), str. 23–26; K. Dyson in A. Sepos, nav. delo, str. 13.

⁵⁷ F. Schimmelfennig, nav. delo (2022), str. 19–20.

⁵⁸ Gre predvsem za načela enakosti in nediskriminacije, načelo učinkovitosti prava EU, načelo demokratičnosti in preglednosti ter načelo lojalnega sodelovanja in načelo solidarnosti. Podrobneje glej M. Kos, nav. delo (2023a), str. 222–226.

Slednja pa vendarle zarišejo tudi meje pravno dopustnemu obsegu diferenciacije v EU.⁵⁹ Predvsem so pomembne v 2. členu PEU vsebovane vrednote, ki predstavljajo »ustavno identiteto« EU,⁶⁰ ter določba tretjega odstavka 6. člena PEU, ki ščiti minimalno raven zaščite temeljnih pravic v EU. Nobena (dovoljena) oblika diferenciacije ne sme privedi do kršitve temeljnih vrednot in pravic, kot so opredeljene v teh določbah.⁶¹ Podobno na primer ugotavljata tudi Bertolini in Dawson:

»[W]hile differentiation may be used to optimize state preferences, and hence re-enforce the feeling among Member States that participation in the EU re-enforces national sovereignty, differentiation carries a fundamental barrier: cooperation at the European level is based on respect for shared values.«⁶²

Če predpostavimo spoštovanje raznolikosti oziroma pluralizma kot normativni ideal EU, se zdi, da bi morala biti EU naklonjena prilagajanju nacionalni raznolikosti z uporabo diferenciacije, še zlasti kadar je ta raznolikost ustavno zasidrana v nacionalnih pravnih redih.⁶³ Kadar država članica na podlagi nacionalnega ustavnega prava, ki izhaja iz drugačnih družbenih okoliščin, ne zlorablja mehanizmov, ki so ji na voljo v okviru prava EU,⁶⁴ bi morala EU z omejenimi izjemami te argumente pravno upoštevati in se jim primerno prilagoditi. Nasprotno, prisilno poenotenje lahko povzroči politični in ustavno-pravni odpor.⁶⁵ Čeprav se na prvi pogled zdi nekoliko paradoksalno, tako pot do tesnejšega povezovanja, »združene in neločljive«⁶⁶ Unije dejansko lahko

⁵⁹ Podrobna analiza zaradi prostorskih omejitev tukaj ni mogoča. V zvezi s tem glej prav tam; M. Kos, nav. delo (2023c), str. 95–114.

⁶⁰ Sodba SEU v zadevi C-156/21 *Madžarska proti Parlamentu in Svetu* z dne 16. februarja 2022, tč. 127 in 232.

⁶¹ Podrobneje glej M. Kos, nav. delo (2019), str. 41, 44, 50 in 56; M. Kos, nav. delo (2021), str. 101–103; M. Kos, nav. delo (2023c), str. 109–111.

⁶² E. Bertolini in M. Dawson, nav. delo, str. 649.

⁶³ V tem smislu je posebej relevantna določba drugega odstavka 4. člena PEU, tako imenovana identitetna klavzula. Za podrobnejšo analizo te klavzule, vključno z relevantno literaturo, glej M. Kos, nav. delo (2019). Za poglobljeno študijo o pomenu ustavne (nacionalne) identitete glej E. Cloots, nav. delo; J. Scholtes, nav. delo (2023). Za nasprotno stališče glej: J. Gašperin Wischhoff, nav. delo.

⁶⁴ Glej na primer J. Scholtes, nav. delo (2021).

⁶⁵ V zvezi z zadevo PSPP nemškega ustavnega sodišča glej M. Kos, nav. delo (2021).

⁶⁶ »Ustvarili bomo še močnejšo in odpornejšo Evropsko unijo, če bomo še bolj enotni in solidarni med sabo ter bomo spoštovali naša skupna pravila. Unija je obenem nujnost in naša prosta izbira. Če bi stali vsak zase, bi nas dogajanja na svetovni ravni odrinila na stranski tir. Če stojimo skupaj, imamo najboljše možnosti, da nanje vplivamo ter branimo naše skupne interese in vrednote. Delovali bomo skupaj, po potrebi z različno hitrostjo in intenzivnostjo, a napredovali v isti smeri, tako kot v preteklosti, in v skladu s Pogodbama, hkrati pa puščali odprta vrata za tiste, ki bi se nam želeli pridružiti pozneje. Naša Unija je združena in neločljiva.« Evropski svet, Evropski parlament, Evropska komisija, nav. delo.

vodi prek širšega sprejemanja pristopa diferenciacije med državami članicami v Evropski uniji.⁶⁷ V skladu s tem v tem prispevku na več mestih opozarjam na delno zgolj navidezno dihotomijo med enotnostjo in raznolikostjo. Zaščita raznolikosti znotraj večnivojskega ustavnega sistema namreč lahko okrepi enotnost takega sistema.

3. ASIMETRIČNI FEDERALIZEM IN ASIMETRIJE

Nove oblike globalnega in regionalnega gospodarskega ter političnega povezovanja so privedle do oblikovanja novih meddržavnih političnih povezav, hkrati pa pripomogle tudi k procesu decentralizacije znotraj obstoječih držav.⁶⁸ Ta dva procesa sta zaradi njegovega potenciala za uravnoteženje raznolikih političnih interesov povzročila porast zanimanja za asimetrični federalizem. Ta je pomembno vlogo odigral predvsem v procesih decentralizacije,⁶⁹ kot kaže primer EU, pa tudi v postopkih nadnacionalnih integracijskih projektov.⁷⁰ V povezavi s slednjim v tem prispevku prikazujem skupne lastnosti diferenciacije v pravu EU ter asimetričnega federalizma v (kvazi)federalnih sistemih. Slednji nam lahko pomaga pri razumevanju diferenciacije v pravu EU, hkrati pa velja tudi obratno – izkušnje EU so lahko koristne tudi v drugih večnivojskih ustavnih sistemih in pripomorejo k razumevanju (asimetričnega) federalizma.⁷¹

Teorija asimetričnega federalizma⁷² kot posebno značilnost federalnih in (kvazi)federalnih držav⁷³ poudarja različna asimetrična razmerja med subnacionalnimi enotami v zveznem sistemu na eni strani ter sistemom kot celoto, osrednjo oblastjo in vsako posamezno enoto na drugi.

⁶⁷ B. de Witte, nav. delo (2018), str. 227.

⁶⁸ M. Burgess, nav. delo (2009), str. 23; M. Burgess, nav. delo (2006), str. 210–211.

⁶⁹ F. Palermo, C. Zwilling in K. Kössler, nav. delo (2009), str. 7.

⁷⁰ F. Palermo, nav. delo (2019b).

⁷¹ Prim. prav tam; F. Palermo, nav. delo (2019a), str. 201 in nasl.

⁷² M. Burgess, nav. delo (2009), str. 23. Za pregled nedavnih razprav in ustreznih virov glej M. Sahadžić, nav. delo (2018); R. L. Watts, nav. delo (2005), str. 2. Glej tudi P. Popelier in M. Sahadžić, nav. delo. Za edino obsežnejšo razpravo o asimetričnem federalizmu v slovenskem jeziku glej M. Žagar, nav. delo.

⁷³ Pomembno je opozoriti, da uporaba asimetričnih rešitev ne pomeni, da nujno razpravljamo o (asimetrični) federaciji kot o obliki državne ureditve; to dokazuje dejstvo, da so razprave o asimetrijah in asimetričnih federacijah prisotne tudi v povezavi z unitarnimi državami, kot so Italija, Belgija, Španija in Združeno kraljestvo. V zvezi s tem glej R. Agranoff, nav. delo (1999b), str. 12–13; F. Palermo, nav. delo (2009), str. 13–14; M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 3.

Kot koncept, ki temelji na sistemu z več ravnmi oblasti, te pa vključujejo sestavne enote z določeno stopnjo lastne avtonomije, federalizem⁷⁴ razkriva pomen in vlogo subnacionalne ustavne avtonomije v (kvazi)federalnih sistemih.⁷⁵ Ker se tudi asimetrije kažejo prav v različnih stopnjah avtonomije in pristojnosti subnacionalnih enot, federalizem služi tudi njihovemu boljšemu razumevanju.⁷⁶

Znotraj teoretičnega okvira asimetričnega federalizma⁷⁷ je v teoriji vzpostavljeno razlikovanje med (1.) (pred)pogoji za asimetrije ter (2.) rezultati asimetrij.⁷⁸ V skladu s tem razumevanjem so asimetrije rezultat obstoja (pred)pogojev za asimetrije. V tem smislu je lahko na primer multietničnost⁷⁹ (kvazi)federalnega sistema dejanski (pred)pogoj za oblikovanje ustavnopravnih asimetričnih rešitev za podelitev posebnega statusa, na primer glede uporabe jezika, subnacionalnim enotam, v katerih živi neka etnična skupina (primer Quebeca v Kanadi).⁸⁰ Večina opredelitev in razprav o asimetrijah obravnava rezultate asimetrij. V okviru kategorije rezultatov asimetrij se je nadalje razvila delitev na (1.) *de iure* (ustavne) in (2.) *de facto* (politične) asimetrije.⁸¹

Podobno kot pri diferenciaciji v pravu EU tudi v zvezi s konceptom asimetrij teorija prepozna več prednosti in slabosti.⁸² Pozitivni vidiki vključujejo prilagajanje in spoštovanje interesov manjšin, kar omogoča zaščito njihovih nacionalnih identitet znotraj krovne politične strukture. Tipični primeri vključujejo poseben status Quebeca v Kanadi, proces federalizacije v Belgiji ter proces devolucije v Združenem kraljestvu. Različna obravnava lahko zagotavlja enakost rezultatov javnih politik in enake konkurenčne pogoje, v nekaterih primerih pa je lahko celo nujna za ohranitev federalnega sistema.⁸³ Po drugi strani se ugovori proti asimetrijam nanašajo predvsem na kohezijo, enakopravnost in transparentnost.⁸⁴ Naklonjenost simetričnim razmerjem v okviru

⁷⁴ Glej na primer D. J. Elazar, nav. delo; D. Halberstam, nav. delo; F. Palermo in K. Kössler, nav. delo, str. 39.

⁷⁵ Glej na primer F. Palermo in K. Kössler, nav. delo, str. 125–126.

⁷⁶ R. F. Williams, nav. delo, str. xviii.

⁷⁷ Glej na primer M. Burgess, nav. delo (2009); M. Burgess, nav. delo (2006), str. 210 in nasl.; C. D. Tarlton, nav. delo; G. Martinico, nav. delo (2014); M. Sahadžić, nav. delo (2021); R. L. Watts, nav. delo (2000); R. Agranoff, nav. delo (1999a).

⁷⁸ M. Burgess, nav. delo (2006), str. 217.

⁷⁹ Tudi sicer je v teoriji uveljavljeno stališče, da so asimetrije tesno povezane z večnacionalnostjo in identitetnimi razlikami znotraj (kvazi)federalnih sistemov. M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 50 in nasl.

⁸⁰ Glej na primer K. Kössler, nav. delo.

⁸¹ R. L. Watts, nav. delo (2005), str. 2; R. L. Watts, nav. delo (2000), str. 9–10.

⁸² M. Burgess, nav. delo (2009), str. 34; R. Bauböck, nav. delo, str. 14 in nasl.

⁸³ Prim. R. Bauböck, nav. delo, str. 22–31.

⁸⁴ Prav tam, str. 2.

federalnih teorij temelji na sicer privilegirani ali prednostni obravnavi manjšin, ki pa ustvarja nove neenakosti in je lahko nepravilna do drugih sestavnih enot, ter ustvarja neenako zvezno državljanstvo.⁸⁵ Asimetrične pristojnosti naj bi kršile osnovno pravico državljanov do enake obravnave, saj lahko vodijo do neenakih pravic državljanov v različnih delih (kvazi)federalnega sistema.⁸⁶ Vodile naj bi tudi do zapletenih ureditev, ki povzročajo pomanjkanje kohezije ter težave pri administrativnem in političnem upravljanju teh sistemov.⁸⁷ Izrazito asimetrični sistemi zmanjšujejo učinkovitost osrednje izvršilne oblasti in preglednost demokratičnega procesa⁸⁸ ter s tem njegove legitimnosti. V nekaterih primerih lahko asimetrični federalizem celo ogrozi enotnost in celovitost sistema in vodi v zahteve po večji avtonomnosti posameznih delov ali celo v odcepitev (na primer Katalonija v Španiji).⁸⁹

Ustavne asimetrije so torej izziv za legitimnost in stabilnost večnivojskih sistemov.⁹⁰ Vendar, nekoliko paradoksalno, so lahko tudi rešitev, neke vrste katalizator, ki razdrobljene sisteme (ob)drži skupaj. V nekaterih (kvazi)federalnih sistemih je bilo prav sprejetje asimetričnih rešitev edini način za ohranitev relativne stabilnosti politične skupnosti.⁹¹ Glede na njihove opisane prednosti in slabosti je mogoče skleniti, da asimetrije v raznolikih sistemih lahko bodisi ohranjajo bodisi rušijo povezanost skupnosti; vendar pa tudi na silo sprejeti unifikacijski ukrepi lahko povzročijo ali vsaj olajšajo razpad takih sistemov. Podobno kot velja za diferenciacijo v pravu EU tudi asimetrični federalizem ni preprosta rešitev za vse izzive, ki jih v (kvazi)federalnih sistemih prinaša politika razlikovanja in raznolikosti.⁹² Uspeh posameznih rešitev bo vselej odvisen od danih okoliščin: rešitve, ki morda delujejo v enem sistemu, se lahko izkažejo za povsem neprimerne (in imajo povsem drugačne učinke) v drugem.⁹³ Pri tem ohranjanje stabilnosti in obstoja posameznega sistema za vsako ceno ne more biti aksiom. Odločitev o uporabi asimetrij je najprej politična, namen tega prispevka pa je, da za primere, ko se predpostavlja skupna želja po ohranitvi pluralizma in s tem ohranitvi raznolikega večnivojskega sistema (kot je na primer EU), ponudi pravne mehanizme, ki ob njihovi ustrezni uporabi lahko pripomorejo k doseganju tega cilja. Pri tem lahko asimetrije tudi v sistemu, ki

⁸⁵ Prav tam, str. 19–22.

⁸⁶ Prav tam, str. 2.

⁸⁷ Prim. Y. P. Ghai, nav. delo, str. 159–160.

⁸⁸ R. Bauböck, nav. delo, str. 15–17.

⁸⁹ Prim. prav tam, str. 17–19.

⁹⁰ M. Sahadžić nav. delo (2021), str. 236–240.

⁹¹ R. L. Watts, nav. delo (2000), str. 36.

⁹² M. Burgess, nav. delo (2009), str. 34; R. L. Watts, nav. delo (2000), str. 36.

⁹³ M. Burgess, nav. delo (2006), str. 223.

temelji na pluralizmu, delujejo le, dokler med posameznimi deli večnivojskega sistema obstaja ustrezna stopnja kohezivnosti in zavezanosti nadaljnji povezanosti.⁹⁴ Če ta ne obstaja (več), je edina smiselna rešitev razpustitev skupnosti ali izstop posameznih delov (na primer izstop Združenega kraljestva iz EU).

Čeprav je asimetrični federalizem normativno utemeljen na ideji prilagajanja raznolikosti, pa so posamezni asimetrični mehanizmi, ki so na voljo za zasledovanje tega cilja, v svojem bistvu nevtralni – gre za orodja, ne za ideologijo.⁹⁵ Ta orodja, tj. različne oblike asimetrij, namreč lahko služijo tako ohranjanju raznolikosti kot tudi njenemu izničenju. Tako je na primer asimetrične pristojnosti na področju zbiranja javnih dajatev mogoče vzpostaviti bodisi na način, ki dodatno utrjuje finančno močnejši položaj razvitejših delov (kvazi)federalnega sistema, ali pa obratno, tako da dodatne pravice manj razvitim delom omogočajo hitrejši razvoj in s tem zmanjšujejo dejansko (ekonomsko, socialno) raznolikost znotraj sistema (na primer nekatere avtonomne skupnosti v Španiji). Dejanski učinki posameznega instrumenta bodo pogojeni z družbenimi in zgodovinskimi okoliščinami ter utemeljeni na politični odločitvi o želenih ciljih.

4. KONCEPTUALNO PREKRIVANJE DIFERENCIACIJE IN ASIMETRIJ

Na podlagi opredelitev diferenciacije ter asimetričnega federalizma je mogoče natančneje opredeliti razlike in prekrivanja med obravnavanima konceptoma. Čeprav ta prispevek ni prvo delo, ki opozarja na to razmeroma jasno povezavo, pa so poglobljene analize v tej smeri sorazmerno redke.⁹⁶ Med podobnosti obeh pristopov je mogoče uvrstiti njune vzroke, razlage, rezultate in normativne temelje, glavna razlika med asimetričnimi sistemi in EU pa je dejstvo, da so prvi večinoma devolutivni, EU pa je integrativni sistem.⁹⁷

Prvo konceptualno prekrivanje se pokaže pri vzrokih obeh preučevanih pojavov. Kot je bilo že pojasnjeno, je EU amalgam različnih kultur, jezikov, političnih vrednot ter ekonomskih in socialnih vidikov razvoja držav članic. Te prvine sovpadajo s (pred)pogoji za asimetrije v okviru asimetričnega federalizma,

⁹⁴ Glej na primer M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 222; Burgess, nav. delo (2006), str. 223; R. Agranoff, nav. delo (1999b), str. 14; R. Bauböck, nav. delo, str. 87.

⁹⁵ F. Palermo, nav. delo (2009), str. 14.

⁹⁶ F. Delmartino, nav. delo; G. Martinico, nav. delo (2013); G. Martinico, nav. delo (2014); G. Martinico, nav. delo (2015); G. Martinico, nav. delo (2016); P. Van Cleynebreugel, nav. delo; F. Palermo, nav. delo (2019b); F. Palermo, nav. delo (2019a), str. 204–206; M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 6.

⁹⁷ Za v teoriji uveljavljeno razlikovanje med integrativnimi ter devolutivnimi federalnimi sistemi glej na primer N. Aroney, nav. delo; A. Stepan, nav. delo, str. 257–258; M. Sahadžić nav. delo (2021), str. 44–45; F. Palermo in K. Kössler, nav. delo, str. 40 in 45.

med katere teorija uvršča na primer različne kulturne in politične tradicije ter socialne in ekonomske razlike med posameznimi subnacionalnimi enotami.⁹⁸ V obeh primerih govorimo o različnih družbenih, političnih in ekonomskih razlogih, ki vodijo v oblikovanje pravnih rešitev, ki omogočajo ohranjanje in zaščito obstoječe raznolikosti.

Drugo, abstraktnejše konceptualno prekrivanje izhaja iz teoretičnih razlag diferenciacije ter asimetrij. V zvezi z diferenciacijo teorija poudarja objektivne ter subjektivne razloge za njeno pojavljanje.⁹⁹ Prva je utemeljena na socialno-ekonomskih razlikah, druga pa je posledica političnih razlik, ki zadevajo vprašanja identitete ter suverenosti.¹⁰⁰ Na enak način je Watts, eden glavnih avtorjev na področju asimetričnega federalizma, pojasnjeval tudi asimetrije: te so plod različnih zmogljivosti oziroma sposobnosti ali različnih politik posameznih delov (kvazi)federalnega sistema.¹⁰¹ Vprašanje sposobnosti se vsebinsko prekriva z objektivnimi, vprašanje politik pa se prekriva s subjektivnimi oblikami diferenciacije.

Koncepta se nadalje (tretjič) prekrivata z vidika rezultatov njune uporabe. Opredeljeni mehanizmi diferenciacije v širšem ter v ožjem smislu EU omogočajo bodisi različno obravnavo držav bodisi njihovo enakopravno obravnavo ob hkratnem prepuščanju določenega polja za implementacijo, ki se lahko prilagaja opisanim razlikam v državah članicah. V okviru asimetričnega federalizma (kvazi)federalni sistemi podobno sprejemajo bodisi *de iure* asimetrične ali simetrične rešitve, ki ustrezajo zgoraj opredeljenima oblikama diferenciacije v pravu EU. Tipičen primer so na primer klavzule o izvzetju (klavzule *opt-out*), ki se pojavljajo v okviru obeh pristopov.¹⁰²

Diferenciacija in asimetrični federalizem se (četrtrič in najpomembneje) prekrivata tudi z vidika njunih normativnih premis. Prevladujoča razlaga diferenciacije v pravu EU slednjo predstavlja kot institucionalni odziv na širjenje in poglobljanje integracije.¹⁰³ Njen namen je prilagajanje in premagovanje raznolikosti s ciljem ohranjanja enotnosti in celovitosti sistema. Podobno je bistveno

⁹⁸ Za analizo z vidika prava EU glej R. Bellamy, nav. delo, str. 179 in nasl. Za analizo z vidika asimetričnega federalizma glej M. Burgess, nav. delo (2006), str. 215.

⁹⁹ C.-D. Ehlermann, nav. delo, str. 1289.

¹⁰⁰ F. Tuytschaever, nav. delo, str. 218–219. Glej tudi F. Schimmelfennig in T. Winzen (2014), str. 355.

¹⁰¹ R. L. Watts, nav. delo (2000), str. 7–8 in 10–11.

¹⁰² Glede EU prim. F. Tuytschaever, nav. delo, str. 122–123; in C. M. Sielmann, nav. delo, str. 354–361, glede asimetričnih federacij pa R. L. Watts, nav. delo (2008), str. 127–130; R. L. Watts, nav. delo (2000), str. 22–23; in M. Sahadžić nav. delo (2021), str. 38.

¹⁰³ Glej na primer M. Avbelj, nav. delo (2008), str. 138–139; C. Closa, nav. delo, str. 7; B. de Witte, nav. delo (2017), str. 10; B. de Witte, nav. delo (2018), str. 227–228; L. Antonioli, nav. delo, str. 85.

normativno premiso asimetričnega federalizma opredelil Burgess: asimetrije so običajno namenjene formalni politiki pripoznavanja raznolikosti, njihove korenine pa segajo v spoštovanje in strpnost do različnosti.¹⁰⁴ Asimetrije so praksa upravljanja (kvazi)federalnih sistemov, ki omogoča soočanje z etničnimi, družbenimi, ekonomskimi in drugimi oblikami raznolikosti.¹⁰⁵ Njihov namen je zavestno oblikovanje javnih politik na način, da so asimetrije formalno vključene v (ustavno)pravna pravila in takoformalno priznavajo različnost in raznolikost v sistemu.¹⁰⁶ Podobno kot pri diferenciaciji v EU asimetrične rešitve torej ohranjajo enotnost sistema ob hkratnem prilagajanju raznolikosti.¹⁰⁷ Glede na navedeno oba pristopa temeljita na normativni premisi uravnoteževanja enotnosti in raznolikosti prek uporabe mehanizmov prilagajanja ter s tem ohranjata in spodbujata družbeni pluralizem, prisoten v večnivojskem ustavnem sistemu. Temeljna normativna ideala sta torej prilagajanje raznolikosti (ohranjanje pluralizma) ter ohranjanje enotnosti, stabilnosti in legitimnosti sistema.¹⁰⁸

Ključni razlog za umanjkanje jasne povezave med asimetričnim federalizmom ter diferenciacijo v dosedanjih študijah je najverjetneje različna dinamika v razvoju sistemov, ki se najpogosteje preučujejo v sklopu vsakega od obeh konceptov. Teoretične razprave v EU poudarjajo vlogo diferenciacije pri nadaljnji integraciji EU – gre namreč za integrativni sistem.¹⁰⁹ Diferenciacija je tako razumljena kot proces, ki zagotavlja premagovanje bolj ali manj začasnih ovir na poti do vse tesnejše integracije. Obstoječi mehanizmi diferenciacije so zato skoraj izključno predmet proučevanja z vidika njihovih vplivov na nadaljnje povezovanje v EU. Nasprotno, študije na področju asimetričnega federalizma označuje devolutivni značaj. Čeprav so, kot opozarja Palermo, zgodovinsko gledano federacije res nastajale na podlagi centripetalnih (integrativnih) sil, pa so sodobni (kvazi)federalni sistemi skoraj izključno rezultat centrifugalnih (devolutivnih) sil. Kot primere navaja Belgijo, Španijo, Italijo in Južno Afriko, na seznam pa bi lahko dodali še vsaj Združeno kraljestvo.¹¹⁰ Zaradi teh sodobnih tendenc je tudi pozornost študij na področju asimetričnega federalizma usmerjena na mehanizme za zagotavljanje stabilnosti v sistemih, ki jih označujejo razlike v identiteti, ter zagotavljanju (vsebinske) enakosti med različnimi sestavnimi deli teh sistemov. V tem smislu se asimetrični federalizem pogoste-

¹⁰⁴ M. Burgess, nav. delo (2006), str. 222.

¹⁰⁵ R. Agranoff, nav. delo (1999b), str. 21. Za nekoliko širši pristop glej F. Palermo, nav. delo (2009), str. 16, op. 20.

¹⁰⁶ M. Burgess, nav. delo (2009), str. 25.

¹⁰⁷ M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 52.

¹⁰⁸ Prim. M Burgess, nav. delo (2009), str. 34.

¹⁰⁹ M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 6.

¹¹⁰ F. Palermo, nav. delo (2009), str. 11–12.

je ukvarja z vprašanjem ustreznega političnega upravljanja sistemov in določitvijo (stabilnih) razmerij znotraj teh sistemov. Najpogosteje zajema vprašanja asimetričnega zastopstva v predstavniških organih in finančne redistribucije med posameznimi deli sistema, pa tudi splošnejše vprašanje asimetrične delitve oblasti in posebnega statusa posameznih enot (kvazi)federalnega sistema. Kljub opisanim različnim temam, ki zaznamujejo teoretične razprave v zvezi z opredeljenima konceptoma, pa je vendarle med obema mogoče razbrati obsežno prekrivanje.

Asimetrični federalizem ter diferenciacija se torej prekrivata v skupnih (1.) (pred)pogojih za nastanek, (2.) teoretičnih razlagah obeh pojavov, (3.) rezultatih uporabe mehanizmov, razvitih v okviru vsakega od obeh konceptov, predvsem pa si (4.) delita normativne premise. Kljub nekaterim razlikam, ki jih je mogoče pojasniti z različno naravo preučevanih sistemov, navedeno opravičuje njuno vzporedno uporabo pri analizi upravljanja z večnivojskimi ustavnimi sistemi, zlasti z EU.

5. POMEN VZPOSTAVITVE POVEZAVE MED DIFERENCIACIJO IN ASIMETRIJAMI

V pravu EU se v okviru diferenciacije uporabljajo različni mehanizmi prilaganja raznolikosti med državami članicami. Asimetrije se pojavljajo v (kvazi)federalnih sistemih in se kažejo kot razlike v statusu ali pristojnostih posameznih sestavnih delov političnega sistema. Te so namenjene promociji prilaganja raznolikosti in ohranjanju pluralizma. Iz tega je razviden dobršen del prekrivanja že na ravni definicije. Glede na to, da je EU mogoče razumeti kot vrsto (kvazi)federalnega sistema, tudi med asimetrijami in diferenciacijo obstaja razmerje *genus – species*: diferenciacija označuje pojav asimetrij specifično v okviru EU.

Vzporedna uporaba obeh konceptov pripomore predvsem k lažjemu doseganju pojasnjevalnih, analitičnih in normativnih ciljev, povezanih s preučevanjem večnivojskih ustavnih sistemov. Ta prispevek se osredotoča predvsem na pomen uporabe asimetrij v pravu EU.

Bistven prispevek predlaganega pristopa je analitične narave. Aplikacija teorije asimetričnega federalizma na pravni sistem EU nam jasneje razkrije, kako in zakaj je EU uveljavila različne oblike diferenciacije. Skozi prizmo asimetrij se pokaže preglednejša in razumljivejša slika razlogov, mehanizmov in predvsem učinkov posameznih rešitev, sprejetih v okviru EU. Ko se v EU pojavijo zahteve po različnem obravnavanju posameznih držav članic, sta njihova vloga in pomen bistveno jasnejša skozi prizmo (pred)pogojev za asimetrije. Na

podlagi izkušenj (kvazi)federalnih sistemov je lažje ugotoviti, katere zahteve oziroma (pred)pogoji upravičujejo prilagoditve in kakšne so pričakovane posledice posameznih prilagoditev. Tudi na izhodni (rezultatski) strani je jasnejša primerjava različnih mehanizmov, ki so na voljo za prilagajanje posamezni vrsti raznolikosti v večnivojskih sistemih in kako jih ustrezno prilagoditi v EU. Dodatno je mogoče na podlagi posledic posameznih asimetričnih rešitev ta spoznanja prenesti tudi na (pričakovane) posledice njihove uvedbe v EU. Asimetrični pogled na EU tako pripomore k boljšemu pojasnjevanju in lažji analizi diferenciacije v pravu EU. Kaže na široko pojavnost dinamik, ki so prisotne v pravu EU, v (kvazi)federalnih sistemih. Obstoječi okviri teorije asimetričnega federalizma širijo in olajšajo primerjalnopravno analizo, ta pa omogoča razvijanje novih, v (kvazi)federalnih sistemih že uveljavljenih orodij, v EU. Upošteva uspeh posameznih rešitev v primerjalnopravni perspektivi lahko v prihodnje tudi EU ustrezno usmeri svojo normativno aktivnost. Velja pa tudi obratno: (kvazi)federalni sistemi lahko pridobijo novo razsežnost, če je v primerjalne analize asimetrij vključena diferenciacija v pravu EU.

Temeljni normativni premisi sprejemanja asimetričnih rešitev sta prilagajanje raznolikosti in ohranjanje pluralizma ter zagotavljanje stabilnosti in legitimnosti sistema.¹¹¹ Pomen spoštovanja raznolikosti je tako praktičen kot načelen.

Na načelni ravni spoštovanje raznolikosti ohranja in ščiti obstoječi pluralizem. Pluralistična družba je rezultat vrednostne raznolikosti njenih članov, ki izhaja iz različnih kulturnih, zgodovinskih, verskih, političnih ali zgolj etičnih ali moralnih perspektiv. Pluralizem kot tak je zgolj izraz posameznikove splošne svobode, ta pa izhaja iz njegovega osebnega dostojanstva.¹¹² Zaščita pluralizma pomeni zaščito splošne svobode posameznika in mu omogoča, da svobodno živi in se razvija.¹¹³ Skupnost, ki spoštuje svobodo in dostojanstvo posameznika, bo zato normativno težila k zaščiti pluralizma. Asimetrične rešitve so namenjene prav temu: z različnimi mehanizmi zagotavljajo vsebinsko enakost obravnave različnih delov večnivojskega sistema tako, da ponudijo rešitve, ki ščitijo raznolikost, vendar hkrati ne ogrožajo enotnosti sistema. Posledica ustreznega ravnotežja med tema interesoma pozitivno vpliva tudi na legitimnost ustavnega sistema.¹¹⁴

V praktičnem smislu je spoštovanje različnih interesov v večnivojskih ustavnih sistemih pomembno predvsem zato, ker imajo sistemi, ki spregledajo, omejujejo ali nasilno izravnavajo obstoječe družbene razlike, težave s stabilno-

¹¹¹ M. Burgess, nav. delo (2009), str. 34.

¹¹² Prim. M. Avbelj, nav. delo (2018), str. 32–40.

¹¹³ A. E. D. Howard, nav. delo, str. 15.

¹¹⁴ Prim. M. Burgess, nav. delo (2009), str. 34.

stjo in legitimnostjo. Prisilna uveljavitev enotnih pravil v raznolikem sistemu bo povzročila trenja. To je še zlasti očitno pri skupnostih z lastno specifično identiteto, ki si delijo določeno ozemlje, kot sta na primer Quebec v Kanadi ali Katalonija v Španiji. Če v takih primerih niso sprejete rešitve, ki ustrezno uravnotežijo težnje po posebni obravnavi z enotnostjo sistema, to vodi do povečanih zahtev po posebni obravnavi ali celo teženj po odcepitvi. Uporaba asimetrij tako preprečuje nastanek ali dodatno eskalacijo konfliktov, utemeljenih na raznolikosti.

Sprejem asimetričnih rešitev podpirata tudi načelo subsidiarnosti ter zagotavljanje demokratične legitimnosti. Subsidiarnost temelji na premisi, da naj bodo odločitve sprejete čim bližje posamezniku. To pomeni, da naj bo pravna regulacija čim bolj prilagojena potrebam različnih skupin znotraj sistema. Z vidika demokratične legitimnosti pa je ključno spoznanje, da večnivojske sisteme označuje tudi policentrizem: demokratična legitimacija namreč obstaja tako na centralni kot tudi na subnacionalni ravni.¹¹⁵ Za zagotavljanje demokratične legitimnosti centralne oblasti je nujno, da upošteva demokratične zahteve, ki se pojavljajo na subnacionalni ravni.

6. SKLEP

Ključna teza prispevka je, da gre pri diferenciaciji in asimetrijah za pretežno prekrivajoča se koncepta in da njuna vzporedna uporaba pri preučevanju večnivojskih sistemov prinaša številne prednosti.

V prispevku sta opredeljena koncepta diferenciacije v pravu EU ter asimetrij v okviru teorije asimetričnega federalizma. Prispevek pojasni, da si koncepta delita nekatere ključne lastnosti: (1.) (pred)pogoje za nastanek, (2.) teoretične razlage, (3.) rezultate uporabe mehanizmov, razvitih v okviru vsakega od konceptov, predvsem pa (4.) normativne premise. Glede na opravljeno analizo je diferenciacija oblika asimetrij, specifična za EU. Analiza diferenciacije v pravu EU skozi prizmo asimetričnega federalizma pripomore k razlagalnim, analitičnim in normativnim ciljem proučevanja večnivojskih ustavnih sistemov, predvsem EU. Vzporedna uporaba diferenciacije ter asimetričnega federalizma omogoča natančnejšo analizo in boljše razumevanje dinamik v večnivojskih ustavnih sistemih. Asimetrični federalizem nadalje osvetljuje diferenciacijo v pravu EU z normativnega vidika: ta pristop zagotavlja spoštovanje pluralizma in s tem večjo svobodo in spoštovanje dostojanstva posameznika. Take rešitve, zlasti v luči policentričnosti demokratične legitimacije, pripomorejo k višji ravni legitimnosti sistema. Uporaba koncepta asimetrij v EU tako omogoča lažje razumevanje in razlago obstoječih razmerij, s tem pa tudi lažje odločanje

¹¹⁵ M. Sahadžić, nav. delo (2021), str. 128.

o njenem prihodnjem razvoju. Teoretična spoznanja, vezana na diferenciacijo v pravu EU, lahko povratno pripomorejo tudi k razumevanju asimetričnih razmerij v (kvazi)federalnih sistemih.

Prispevek ponuja primerjavo med asimetrijami, kot se pojavljajo v okviru teorije asimetričnega federalizma, ter diferenciacijo v EU. Problem ustavne raznolikosti med državami članicami, ki povzroča konfliktne odnose med samimi državami ter zlasti med državami in EU, je bil že obsežno obravnavan z vidika teorije federalizma,¹¹⁶ analiza z vidika asimetričnega federalizma v preučevanju federalnih razmerij v večnivojskih ustavnih sistemih pa je novost.

Literatura

Robert Agranoff (ur.): *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Nomos, Baden-Baden 1999.

Robert Agranoff: *Power Shifts, Diversity and Asymmetry*, v: Robert Agranoff (ur.): *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Nomos, Baden-Baden 1999, str. 11–23.

Robert Alexy: *A Theory of Constitutional Rights*. Prva izdaja, Oxford University Press, Oxford 2010.

Luisa Antoniolli: "United in Diversity"? Differentiated Integration in an Ever Diverse European Union, v: Luisa Antoniolli, Luigi Bonatti in Carlo Ruzza (ur.): *Highs and Lows of European Integration: Sixty Years After the Treaty of Rome*. Springer, Cham 2019, str. 83–102.

Nicholas Aroney: *Types of Federalism*, v: Rainer Grote, Frauke Lachenmann in Rüdiger Wolfrum (ur.): *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford, 2016, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783119> (16. 4. 2024).

Matej Avbelj: *Revisiting Flexible Integration in Times of Post-Enlargement and Lustration of EU Constitutionalism*, v: *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 4 (2008) 4, str. 131–150.

Matej Avbelj: *Differentiated Integration – Farewell to the EU-27?*, v: *German Law Journal*, 14 (2013) 1, str. 191–211.

Matej Avbelj: *The European Union under Transnational Law: A Pluralist Appraisal*. Hart Publishing, Oxford, Portland 2018.

¹¹⁶ Glej na primer D. Halberstam in M. Reimann, nav. delo, str. 191–235; E. Cloots, G. de Baere in S. Sottiaux, nav. delo, str. 226–246; F. Grad, nav. delo, str. 75–80; R. Schütze, nav. delo, str. 43–76; F. Palermo in K. Kössler, nav. delo, str. 61–64.

- Samo Bardutzky: *Potrošniško pravo: med državnim in naddržavnim*, v: Ana Vlahek in Matija Damjan (ur.): *Pravo in politika sodobnega varstva potrošnikov*. GV Založba, Ljubljana 2015, str. 31–45.
- Samo Bardutzky: *Differentiated Integration Contingent on Objective Ability: A Federalist Critique*, v: *Perspectives on Federalism*, 10 (2018) 1, str. 1–25.
- Catherine Barnard: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. Četrta izdaja, Oxford University Press, Oxford 2013.
- Reiner Bauböck: *United in Misunderstanding: Asymmetry in Multinational Federations*. Research Unit for Institutional Change and European Integration (ICE) – Working Paper Series 1, 26 (2002).
- Richard Bellamy: *A Republican Europe of States: Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*. Cambridge University Press, Cambridge, New York 2019.
- Richard Bellamy in Sandra Kröger: *A Democratic Justification of Differentiated Integration in a Heterogeneous EU*, v: *Journal of European Integration*, 39 (2017) 5, str. 625–639.
- José María Beneyto in drugi: *Unity and Flexibility in the Future of the European Union: The Challenge of Enhanced Cooperation*. CEU Ediciones, Madrid 2009.
- Elena Bertolini in Michael Dawson: *Fundamental Rights as Constraints to and Triggers for Differentiated Integration*, v: *Swiss Political Science Review*, 27 (2021) 3, str. 637–653.
- Leonard F. M. Besselink: *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the EU Charter of Fundamental Rights, the European Convention on Human Rights (ECHR) and National Constitutions*. Reports of the FIDE Congress, Tallinn 2012, str. 1–48.
- Robert Böttner: *The Constitutional Framework for Enhanced Cooperation in EU Law*. Brill Nijhoff, Leiden 2021.
- Gráinne de Búrca: *Differentiation Within the “Core”? The Case of the Internal Market*, v: Joanne Scott in Gráinne de Búrca (ur.): *Constitutional Change in the EU: From Uniformity to Flexibility?* Hart Publishing, Oxford, Portland 2000, str. 133–171.
- Michael Burgess: *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Routledge, London 2006.
- Michael Burgess: *The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, v: Francesco Palermo, Carolin Zwingling in Karl Kössler (ur.): *Asymmetries in Constitutional Law: Recent Developments*

- in Federal and Regional Systems. Europäische Akademie Bozen, 2009, str. 21–35.
- Francesco de Cecco: Room to Move? Minimum Harmonization and Fundamental Rights, v: *Common Market Law Review*, 43 (2006) 1, str. 9–30.
- Centre for Reproductive Rights: European Abortion Laws: A Comparative Overview. New York 2020, <<https://reproductiverights.org/wp-content/uploads/2020/12/European-abortion-law-a-comparative-review.pdf>> (16. 4. 2024).
- Pieter Van Cleynenbreugel: Asymmetry as a Way to Move Forward with Multi-Tiered Integration? A Study of Constitutional Asymmetry in the European Union, v: Patricia Popelier, Maja Sahadžić (ur.): *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Palgrave Macmillan, Cham 2019, str. 163–196.
- Elke Cloots: *National Identity in EU Law*. Prva izdaja, Oxford University Press, Oxford 2015.
- Elke Cloots in Geerd de Baere in Sottiaux Stefan (ur.): *Federalism in the European Union*. Hart Publishing, London 2012.
- Carlos Closa: *Flexibility Mechanisms in the Lisbon Treaty*. Report for European Parliament, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Evropski parlament, Bruselj 2015.
- Deirdre Curtin: The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, v: *Common Market Law Review*, 30 (1993) 1, str. 17–69.
- Deirdre Curtin: From a Europe of Bits and Pieces to a Union of Variegated Differentiation, v: Paul Craig in Gráinne De Búrca (ur.): *The Evolution of EU Law*. Tretja izdaja, Oxford University Press, Oxford 2021, str. 373–398.
- Frank Delmartino: New Dimensions of Asymmetry in (Quasi-)Federal States and in the European Union, v: Francesco Palermo, Carolin Zwingling in Karl Kössler (ur.): *Asymmetries in Constitutional Law: Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Europäische Akademie Bozen, 2009, str. 37–45.
- Desmond Dinan (ur.): *Encyclopedia of the European Union*. Posodobljena izdaja, Lynne Rienner Publishers, Boulder 2000.
- Kenneth Dyson in Angelos Sepos: Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration, v: Kenneth Dyson in Angelos Sepos (ur.): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Palgrave Macmillan UK, London 2010, str. 3–23.
- Claus-Dieter Ehlermann: How Flexible Is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of "Two Speeds", v: *Michigan Law Review*, 82 (1984) 5-6, str. 1274–1293.

- Evropski svet, Evropski parlament, Evropska komisija: Izjava voditeljev 27 držav članic ter Evropskega sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije – Rimska izjava, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/STATEMENT_17_767> (15. 4. 2024).
- Daniel J. Elazar: *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, Tuscaloosa 1987.
- Federico Fabbrini: *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multi-speed Integration*. Centro Studi sul Federalismo, 2012.
- Federico Fabbrini: *Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Oxford 2014.
- Pietro Faraguna: *Taking Constitutional Identities Away from Courts*, v: *Brooklyn Journal of International Law*, 41 (2016) 2, 491–578.
- Jakob Gašperin Wischhoff: *Forgetting Identity Claims: The New Constitutional Paradigm in Multilevel Fundamental Rights Standards*, v: Maja Sahađžić in drugi (ur.): *Accommodating Diversity in Multilevel Constitutional Orders*. Prva izdaja, Routledge, London 2023, str. 91–111.
- Yash Pal Ghai: *Constitutional Asymmetries: Communal Representation, Federalism, and Cultural Autonomy*, v: Andrew Reynolds (ur.): *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford University Press, Oxford 2002, str. 141–170.
- Franc Grad: *Evropsko ustavno pravo*. Drugi ponatis, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2017.
- Daniel Halberstam: *Federalism: A Critical Guide*, v: Michel Rosenfeld in András Sajó (ur.): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford University Press, Oxford 2012, <<https://papers.ssrn.com/abstract=1924939>> (16. 4. 2024).
- Daniel Halberstam in Mathias Reimann: *Federalism and Legal Unification: A Comparative Empirical Investigation of Twenty Systems*. Springer, Dordrecht, Heidelberg, New York, London 2014.
- Dominik Hanf: *Flexibility Clauses in the Founding Treaties, From Rome to Nice*, v: Bruno De Witte, Dominik Hanf in Ellen Vos (ur.): *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Intersentia, Antwerpen 2001, str. 3–26.
- Tim Horvat: *Problemi diferencirane integracije v EU*, v: *Pravna praksa*, 19 (2021) 40, str. II–VIII.
- A. E. Dick Howard: *Does Federalism Secure or Undermine Rights?*, v: Ellis Katz in Alan G. Tarr (ur.): *Federalism and Rights*. Rowman & Littlefield, Lanham 1996, str. 11–28.

- International Planned Parenthood Federation: Abortion Legislation in Europe. Bruselj 2012, <<https://europe.ippf.org/resource/abortion-legislation-europe>> (16. 4. 2024).
- Alkuin Kölliker: The Functional Dimension, v: Kenneth Dyson in Angelos Sepos (ur.): Which Europe? The Politics of Differentiated Integration. Palgrave Macmillan UK, London 2010, str. 39–53.
- Marjan Kos: The Relevance of National Identity in European Union Law and Its Potential for Instrumentalisation, v: Zbornik znanstvenih razprav 79 (2019), str. 41–69.
- Marjan Kos: The PSPP Judgment of the Bundesverfassungsgericht and the Slovenian Constitutional System, v: Central European Journal of Comparative Law 2 (2021) 1, str. 93–118.
- Marjan Kos: Differentiation in EU Law as an Alternative to Addressing Crises by Treaty Reform, v: Darren Harvey in drugi (ur.): Reforming the EU Treaties. Nomos in Hart, 2023, str. 203–227 (citirano kot 2023a).
- Marjan Kos: Constitutional Diversity and Differentiation in the EU: What Role for National Constitutional Demands under EU Law?, v: Maja Sahadžić in drugi (ur.): Accommodating Diversity in Multilevel Constitutional Orders. Prva izdaja, Routledge, London 2023, str. 47–69 (citirano kot 2023b).
- Marjan Kos: Differentiation in Fundamental Rights Protection in the European Union in the Light of Asymmetric Federalism. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana 2023, <<https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=153451>> (12. 4. 2024) (citirano kot 2023c).
- Marjan Kos, Jaka Kukavica in Maja Sahadžić: Introduction, v: Maja Sahadžić in drugi (ur.): Accommodating Diversity in Multilevel Constitutional Orders. Prva izdaja, Routledge, London 2023, str. 1–13.
- Karl Kössler: Changing Faces of Asymmetry – The Canadian Example, v: Francesco Palermo, Carolin Zwilling in Karl Kössler (ur.): Asymmetries in Constitutional Law: Recent Developments in Federal and Regional Systems. Europäische Akademie Bozen, 2009, str. 133–164.
- Giuseppe Martinico: The Asymmetric Turn of the New European Economic Governance: Some Remarks on the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, v: Revista Catalana de Dret Públic, 47 (2013), str. 128–139.
- Giuseppe Martinico: Asymmetry and Complex Adaptive (Legal) Systems: The Case of the European Union, v: Maastricht Journal of European and Comparative Law, 21 (2014) 2, str. 281–299.
- Giuseppe Martinico: A Multi-Speed EU? An Institutional and Legal Assessment, v: IAI Working Papers, 15 (2015) 48, str. 1–24.

- Giuseppe Martinico: Asymmetry as an Instrument of Differentiated Integration: The Case of the European Union, v: *European Journal of Law Reform*, 18 (2016) 2, str. 139–158.
- Francesco Palermo: Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction, v: Francesco Palermo, Carolin Zwilling in Karl Kössler (ur.): *Asymmetries in Constitutional Law: Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Europäische Akademie Bozen, 2009, str. 11–17.
- Francesco Palermo (2019a): *Federalism and the European Union: Asymmetry, Policies and Some Recurring Federal Dilemmas*, v: John Kincaid (ur.): *A Research Agenda for Federalism Studies*. Edward Elgar Publishing, Northampton 2019, str. 198–208.
- Francesco Palermo (2019b): What Does the EU Tell Us about Federalism? (50 Shades of Federalism, 16 February 2019), <<http://50shadesoffederalism.com/theory/what-does-the-eu-tell-us-about-federalism/>> (15. 4. 2024).
- Francesco Palermo in Karl Kössler: *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. Paperback edition, Hart, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney 2019.
- Francesco Palermo, Carolin Zwilling in Karl Kössler: Editor's Preface, v: Francesco Palermo, Carolin Zwilling in Karl Kössler (ur.): *Asymmetries in Constitutional Law: Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Europäische Akademie Bozen, 2009, str. 7–8.
- Jean-Claude Piris: *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* Cambridge University Press, Cambridge 2011.
- Patricia Popelier, Nicholas Aroney in Giacomo Delledonne: *Subnational Constitutionalism: Defining Subnational Constitutions and Self-Constituent Capacity*, v: Patricia Popelier, Giacomo Delledonne in Nicholas Aroney (ur.): *The Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*. Prva izdaja, Routledge, London 2022, str. 1–19.
- Patricia Popelier in Maja Sahadžić (ur.): *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Palgrave Macmillan, Cham 2019.
- Jiří Přibáň: *Legal Flexibility, Governance and Differentiated Integration: On Functional Differentiation of EU Law and Politics*, v: Kenneth Dyson in Angelos Sepos (ur.): *Which Europe? The Politics of Differentiated Integration*. Palgrave Macmillan UK, London 2010, str. 24–38.
- Maja Sahadžić: *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law: Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*. Routledge, London 2021.
- Maja Sahadžić: Constitutional Asymmetry as a Tool to Manage Diversity' (50 Shades of Federalism, 9. april 2018), <<http://50shadesoffederalism.com/>>

- diversity-management/constitutional-asymmetry-tool-manage-diversity/> (15. 4. 2024).
- Fritz W. Scharpf: Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, v: Institut für Höhere Studien, 107 (2006), str. 1–31.
- Frank Schimmelfennig: Overcoming Crisis in the European Union: The Limits of Differentiated Integration, v: Mark Dawson in Markus Jachtenfuchs (ur.): *Autonomy without Collapse in the European Union*. Oxford University Press, Oxford 2022, <<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/900>> (15. 4. 2024).
- Frank Schimmelfennig in Thomas Winzen: *Ever Looser Union? Differentiated European Integration*. Oxford University Press, Oxford 2020.
- Frank Schimmelfennig in Thomas Winzen: *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, v: *Journal of Common Market Studies*, 52 (2014) 2, str. 354–370.
- Julian Scholtes: *Abusing Constitutional Identity*, v: *German Law Journal*, 22 (2021) 4, str. 534–556.
- Julian Scholtes: *The Abuse of Constitutional Identity in the European Union*. Prva izdaja, Oxford University Press, Oxford 2023.
- Robert Schütze: *European Constitutional Law*. Druga izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2016.
- Christoph M. Sielmann: *Governing Difference: Internal and External Differentiation in European Union Law*. Prva izdaja, Nomos, Baden-Baden 2020.
- Alfred Stepan: *Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model*, v: Dimitrios Karmis in Wayne Norman (ur.): *Theories of Federalism: A Reader*. Palgrave Macmillan US, New York 2005, str. 255–268.
- Alexander Stubb: *A Categorization of Differentiated Integration*, v: *Journal of Common Market Studies*, 34 (1996) 2, str. 283–295.
- Urška Šadl: *The Role of Effet Utile in Preserving the Continuity and Authority of European Union Law: Evidence from the Citation Web of the Pre-Accession Case Law of the Court of Justice of the EU*, v: *European Journal of Legal Studies*, 8 (2015), str. 18–45.
- Charles D. Tarlton: *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, v: *The Journal of Politics*, 27 (1965) 4, str. 861–874.
- Daniel Thym: *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, v: Bruno De Witte, Dominik Hanf in Ellen Vos (ur.): *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Intersentia, Antwerpen 2001, str. 28–75.

- Aida Torres Pérez: The Federalizing Force of the EU Charter of Fundamental Rights, in: *International Journal of Constitutional Law*, 15 (2017) 4, str. 1080–1097.
- Jarle Trondal, Stefan Gänzle in Benjamin Leruth: Differentiated Integration and Disintegration in the European Union: State-of-the-Art and Ways for Future Research. University of Agder 2017 Working paper, <<https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/handle/11250/2445530>> (16. 4. 2024).
- Filip Tuyschaever: *Differentiation in European Union Law*. Hart, Oxford 1999.
- Maartje De Visser in Anne Pieter van der Mei: Flexibility and Differentiation: A Plea for Allowing National Differentiation in the Fundamental Rights Domain, v: Bruno De Witte, Andrea Ott in Ellen Vos (ur.): *Between Flexibility and Disintegration*. Edward Elgar Publishing, Northampton 2017, str. 179–206.
- Ellen Vos: Differentiation, Harmonisation and Governance, v: Bruno De Witte, Dominik Hanf in Ellen Vos (ur.): *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Intersentia, Antwerpen 2001, str. 145–179.
- Ronald L. Watts: A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations, v: *Asymmetry Series*, 4 (2005), str. 1–7.
- Ronald L. Watts: *Comparing Federal Systems*. Tretja izdaja, McGill-Queen's University Press, Montreal 2008.
- Ronald L. Watts: Asymmetrical Decentralization: Functional or Dysfunctional. *Forum of Federations* 2000, <<http://www.forumfed.org/library/asymmetrical-decentralization-functional-or-dysfunctional/>> (15. 4. 2024).
- Robert F. Williams: Foreword: Comparative Subnational Constitutional Law, v: Patricia Popelier, Giacomo Delledonne in Nicholas Aroney (ur.): *The Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*. Prva izdaja, Routledge, London 2022, str. xv–xxvi.
- Bruno de Witte: Variable Geometry and Differentiation as Structural Features of the EU Legal Order, v: Bruno de Witte, Andrea Ott in Ellen Vos (ur.): *Between Flexibility and Disintegration*. Edward Elgar Publishing, Northampton 2017, str. 9–27.
- Bruno de Witte: An Undivided Union? Differentiated Integration in Post-Brexit Times, v: *Common Market Law Review*, 55 (2018) 2-3, str. 227–250.
- Bruno de Witte: The Law as Tool and Constraint of Differentiated Integration. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper, RSCAS 2019/47. European University Institute, Firenze 2019.
- Bruno de Witte in drugi: Legal Instruments, Decision-Making and EU Finances, v: Paul J. G. Kapteyn in drugi. (ur.): *The law of the European Union*

and the European Communities: with reference to changes to be made by the Lisbon Treaty. Četrta izdaja, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2008, str. 273–419.

Matija Žagar: Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah. Doktorska disertacija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 1990.