



JM Chair Populism and the Future of European Democracy

**POLITIČNA PRIPOROČILA ZA
POVEČANJE UČINKOVITOSTI
EVROPSKIH INSTITUCIJ**

Opredelitev

Institucije so enim od najpomembnejših elementov človekovega organiziranega življenja. Pri tem ne gre (zgolj) za institucije, na katere običajno najprej pomislimo (vlada, parlament itd.), ampak za institucije v širšem smislu, tj. smislu sistema 'pravil igre', ki urejajo odnose med ljudmi na različnih družbenih področjih. Človekovo delovanje namreč v veliki meri usmerja to, kar utemeljitelja neoinstitucionalistične teorije James March in Johan Olsen imenujeta 'logika primernosti'. Družbeno delovanje – tudi tisto, ki temelji na utilitarnem principu uveljavljanja lastnih koristi – poteka v določenem normativnem okviru, ki vpliva na subjektivne zaznave različnih vidikov realnosti in s tem na ocene (ne)zaželenosti posameznih ravnanj.

Demokratična politika ne pomeni le sprejemanja odločitev na podlagi soočanja medsebojno tekmujočih interesov znotraj danega socialnega in kulturno-zgodovinskega okvira, ampak tudi aktivno delovanje v smislu (pre)oblikovanja njegovih parametrov. Tako je za obstoj demokratične družbe nujno oblikovanje ustreznih identitet (identiteta državljana, javnega funkcionarja), se pravi relativno celovitih sklopov navad, percepcij realnosti in pravil ravnanj, ki posedujejo attribute, skladne z demokratičnimi načeli (odgovornost, samoiniciativnost, toleranca). To je povezano z občutji solidarnosti, tj. pripadnosti politični skupnosti, kar predstavlja podlago za skupno delovanje v smislu doseganja kolektivnih ciljev (ki so jim državljani z omenjenimi občutji privrženi). Vendar pa je za demokratični kontekst značilen obstoj različnih identitet in solidarnosti, med katerimi neredko prihaja do kolizije. Zato so nujno potrebni mehanizmi za blaženje oz. 'civiliziranje' teh konfliktov.

Evropska unija je po svojem značaju edinstven tip politične entitete. Gre za kombinacijo nadnacionalne in meddržavne/medvladne ureditve. Je bolj integrirana, kot so bile klasične konfederacije, a manj, kot so države s federalno ureditvijo, denimo Združene države Amerike. Obstajajo področja, kjer imajo institucije Evropske unije ekskluzivne kompetence (carinska unija, pravila konkurence); področja, kjer si institucije Evropske unije in držav članic delijo kompetence (kmetijstvo, okolje, promet, tehnološki razvoj, varnost); in področja, kje imajo institucije Evropske unije podporne kompetence (šolstvo, kultura, socialne zadeve), kar pomeni, da so primarne pristojnosti v rokah držav članic. Vsako od teh področij ima svoje specifikke in kot takšno zahteva različen pristop k urejanju zadev in reševanju problemov.

V smislu institucionalnega ustroja Evropske unije je močno izražen t.i. regulatorni princip; kar pomeni, da organi Unije postavljajo 'pravila igre' na tistih področjih, ki so v njeni pristojnosti, saj se smatra, da je tod mogoče reševati probleme zgolj na skupen način. Bistveno manj je prisoten t.i. distributivni princip, v smislu financiranja izvajanja tistih storitev, ki so v javnem interesu (izobraževanje, zagotavljanje zdravstvene oskrbe, socialna zaščita), saj so zanje primerno pristojne države članice. Tudi klasične državotvorne funkcije, tj. obramba pred agresijo, notranja varnost, pravosodje in v končni fazi tudi zunanje zadeve, so v pretežni meri še vedno v rokah držav članic.

Evropska unija je povezava demokratičnih držav. Obstoj demokratične ureditve in spoštovanje demokratičnih principov je tudi pogoj za to, da lahko posamezna država sploh postane kandidatka za pridružitvev Uniji. Vendar pa demokracija na ravni Unije deluje drugače kot na ravni držav članic. Pogosto lahko zasledimo očitke o 'demokracijskem deficitu' v Evropski uniji, češ da imajo državljani premalo besede pri odločanju o evropskih zadevah in premajhen vpliv na odločitve skupnih institucij. Vendar pa se je potrebno zavedati diverzificiranosti te institucionalne entitete. Za obstoj evropske participativne demokracije bi bilo potrebno to, kar J. H. Weiler imenuje 'evropski demos', se pravi skupno državljanško telo, ki bi predstavljalo legitimizacijsko podlago demokratičnega reda. Vendar je to zaenkrat zgolj v zametkih. Nacionalna identiteta je v Evropi še vedno izrazito prevladujoča. Zaradi tega morajo nacionalne države še vedno ohraniti določene pristojnosti. V razmerah nacionalne heterogenosti bi namreč večja unifikacija in uvedba izključno večinskega načela pri odločanju o skupnih zadevah (v smislu principa 'en človek, en glas') privedla do prevlade najštevilnejših držav oz. narodov na škodo manjših, kar bi pri slednjih povzročalo občutek izključenosti. To pa bi lahko ogrozilo stabilnost in prihodnji razvoj skupne evropske politične povezave.

Neučinkovitost, kriza vodenja in nezaupanje v etablirane elite

Tradicionalne institucije parlamentarne demokracije, zlasti politične stranke, se soočajo z vse večjim nezaupanjem v številnih zahodnih in vzhodnih državah članicah Unije. To je povezano z obnašanjem uveljavljenih političnih elit, ki se izraža v negativnih pojavih, kot so ideologizacija, klientelizem, korupcija in druge nefunkcionalne prakse, ki prispevajo k negativnemu odnosu do njih.

Krepi se tudi nezaupanje v institucije Evropske unije. Razširjeno je zaznavanje njihove neučinkovitosti. To spremlja prepričanje o 'krizi vodenja', se pravi šibkosti in nekompetentnosti ljudi, ki vodijo te institucije. Začelo se je s slabim obvladovanjem globalne finančne krize leta 2008. Migrantska kriza leta 2015 je samo še okrepila ta občutek. Zanj so bili značilni dezorganizacija, odsotnost koordinacije ter konflikti med evropskimi institucijami in državami članicami. Izkazalo se je, da Unija nima scenarija, kako se učinkovito soočiti z veliko množico ljudi iz bližnje in bolj oddaljene okolice, ki se želijo naseliti znotraj njenih meja. Slabo delovanje evropskih institucij pri reševanju problematike migracij je dalo močan zagon populističnim političnim silam. Populisti so se predstavili kot branilci svojega domačega ljudstva pred tujimi 'vsiljivci' na eni strani in pred 'zahrbtnimi' uveljavljenimi elitami na drugi strani.

V delovanju institucij Evropske unije lahko opazimo dve problematični tendenci. To sta birokratizem in ideologizacija. Na prvi pogled sicer ne sodita ravno dobro skupaj (birokracija naj bi ne poznala ideologije), vendar njun soobstoj tvori precej neugodno kombinacijo za učinkovito reševanje problemov. Na eni strani imamo birokratski način razmišljanja, ki praviloma slepo sledi proceduram, brez občutka za dejansko vsebino problema, katerega je potrebno rešiti. Izgubljanje v postopkovnih podrobnostih vodi v neodzivnost na dejanske potrebe in počasnost pri sprejemanju odločitev. Primer tega so bile skupne evropske nabave zaščitne opreme ob prvem valu epidemije Covid-19, ki so zaradi dolgotrajnih postopkov trajale toliko časa, da je ta val že minil. Na drugi strani pa se v odločanje o ključnih vprašanjih pogosto prikrade ideologija, ko ne štejejo strokovni argumenti, ampak idejna vsečnost določenih zamisli. To se pogosto dogaja denimo na področju varovanja okolja. Koncepti, kakšen je 'zeleni preboj', postajajo ideološke sintagme, pogosto uporabljane v političnih kampanjah in medijskem diskurzu, a praviloma brez konkretne opredelitve in operacionalizacije. Tako pretirano poudarjanje procedur in forsiranje ideoloških orientacij odvrča odločevalce od tega, da bi se s ključnimi izzivi evropskih družb soočili na realističen način. Zaradi tega so tudi prioritete pogosto napačno zastavljene v smislu, da institucije Evropske unije posvečajo preveč pozornosti določenim partikularnim tematikam, ki so del politične agende posameznih vplivnih skupin.

Posledica ideologizacije so dvojna merila, ki se včasih uporabljajo pri presojanju stanja v različnih članicah Evropske unije. Včasih se ni mogoče znebiti vtisa, da je pri kateri od držav moteča predvsem politična barva tistih, ki so na oblasti. Tako se zgodi, da so predmet obravnave

s strani evropskih institucij določene države; druge, kjer je stanje na nekem področju tako ali še bolj problematično, pa ne. Tako denimo Poljski in Madžarski v zadnjih letih – v določenih primerih sicer povsem upravičeno – očita kršenje demokratičnih standardov; vendar pa v teh dveh državah nobeden od nasprotnikov oblasti ne sedi v zaporu; za razliko od Španije, kjer nekateri borci za neodvisnost Katalonije prestajajo dolgoletne zaporne kazni, kar pomeni, da gre za evidentne politične zapornike. A to evropskih institucij očitno ne moti. Takšna uporaba različnih 'vatlov' nikakor ne prispeva k zaupanju v njihovo nepristranskost.

Predlogi za krepitev učinkovitosti

Rečemo lahko, da se je v zadnjih letih učinkovitost evropskih institucij vendarle izboljšala. To se je pokazalo ob zadnjih krizah. Odziv Evropske unije na epidemično krizo, povezano z virusom Covid-19, je vendarle prinesel napredek v smislu večje učinkovitosti. V primeru epidemičnem valu je bilo sicer kar nekaj težav v smislu neodzivnosti in pomanjkanja koordinacije (denimo pri nabavi zaščitne opreme), a so se zadeve v nadaljevanju občutno izboljšale (državljeni Unije smo relativno kmalu dobili na voljo dovolj cepiva, zato smo sedaj med najbolj precepljenimi na svetu).

'Točko preloma' pa je pomenila ruska vojaška agresija na Ukrajino. Prebudilo se je zavedanje Evropejcev, da brez enotnega odziva ne bo mogoče ubraniti evropske ureditve in načina življenja. Zato se je evropska politika uspela v zelo kratkem času poenotiti in aktivno zoperstaviti agresivni politiki ruskega samodržca Putina. Takoj se je odločili uveljaviti ostre sankcije zoper Rusijo, predvsem zoper nosilce Putinovega režima, ter nuditi raznovrstno pomoč napadeni Ukrajini, tudi v smislu oskrbe z orožjem. Sam proces sprejemanja odločitev se je začel odvijati bistveno hitreje kot v preteklosti. Poleg tega je prišlo do temeljitega preobrata glede 1.) okrepitve lastnih oborožitvenih kapacitet za odvrčanje zunanjih groženj (preko izrazitega povečanja sredstev za oboroževanje) in 2.) zmanjšanje energetske odvisnosti od Rusije (preko diverzifikacije energetskih virov). Gre za vzpostavitev pogojev za to, da se bo Evropska unija na vseh ključnih področjih sposobna opirati na lastne potencialne, s čimer bo okrepila svojo 'težo' v globalnih razmerjih sil.

Ključni ukrepi za izboljšanje učinkovitosti evropskih institucij so naslednji:

- *Vzpostavitev ustreznih prioritet, prenos pristojnosti zgolj na tista področja, kjer reševanje problemov presega kapacitete držav članic.*
- *Okrepitev sodelovanje med evropskimi institucijami in institucijami držav članic, vzdrževanje dialoga na enakopravni osnovi.*
- *Večja odprtost političnih elit, okrepitev meritokratskih principov pri zasedbi ključnih položajev v institucijah.*
- *Vzpostavitev tesnejših stikov med političnimi odločevalci in državljani Evropske unije.*
- *Okrepitev evropske pravne države, utemeljene na jasnih in za vse zavezujočih pravilih, ki bo onemogočila uporabo dvojnih meril pri ugotavljanju stanja in razsojanju o odprtih vprašanjih.*
- *Odpoved ideološkemu vsiljevanju in 'kulturnemu boju'.*

Izboljšanje učinkovitosti evropskih političnih institucij bo možno, če bodo v tovrstnih prizadevanjih sodelovali najpomembnejši deležniki, se pravi:

- politične elite na evropski ravni,
- politične elite na nacionalni ravni,
- civilnodružbene organizacije,
- množični mediji,
- aktivni državljani.

Sklep

Institucijam Evropske unije je potrebno podeliti in po potrebi okrepiti pristojnosti na tistih področjih, ki so za njeno delovanje ključnega pomena in kjer se porajajo problemi, katerih posamezne države članice same ne morejo reševati. Pri tem je potrebna jasna razmejitev pristojnosti, ki jih ima Evropska unija na eni strani in države članice na drugi. Arbitrarno širjenje pristojnosti, še posebej na tista področja, ki so ključna za vzdrževanje kulturne identitete posameznih držav in narodov, ni primerno, saj nujno vodi v konflikte.