



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Kritična analiza načela subsidiarnosti in njegov doprinos k demokraciji v
Evropski uniji
Tadej Miklavčič

Article information:

To cite this document:

Miklavčič, T. (2016). Kritična analiza načela subsidiarnosti in njegov doprinos k demokraciji v Evropski uniji, Dignitas, št. 69/70, str. 161-188.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/69/70-9>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Kritična analiza načela subsidiarnosti in njegov doprinos k demokraciji v Evropski uniji¹

Tadej Miklavčič

POVZETEK

Prispevek predstavlja načelo subsidiarnosti kot eno izmed pomembnejših načel v Evropski uniji. Sistematično in analitično predstavlja uporabo predmetnega načela v praksi in učinke, ki jih lahko ustvari v odnosu med Evropsko unijo in državami članicami. Slednje niso le pasivni del Unije, temveč so, ali vsaj morale bi biti, aktivnejše pri soustvarjanju in oblikovanju prava Evropske unije, kajti ravno načelo subsidiarnosti je tisti varnostni mehanizem, ki ga države lahko uporabljajo, da zajeziijo čezmerno prilaščanje pristojnosti s strani Evropske unije. Pri tem velja poudariti, morda kot najpomembnejše dejstvo, da so iz demokratičnega vidika pravni akti Evropske unije nekakovostni. Gre torej za demokratični primanjkljaj, ki ga je moč zaznati v pravnih aktih Unije. Dejstvo, da so države članice ob pristopu k Evropski uniji nanjo prenesle del suverenosti v izvrševanje, še ne pomeni, da pravni akti Unije izražajo voljo državljanov držav članic.

Ključne besede: načelo subsidiarnosti, demokratični primanjkljaj, demokratičnost, pristojnost.

¹ Pričujoč prispevek povzema ključne ugotovitve, ki so bile predstavljene v magistrskem delu: *Kritična analiza načela subsidiarnosti in njegov doprinos k demokraciji v EU*. Avtor: Tadej Miklavčič, mag. prav.

Critical analysis of the subsidiarity principle and its contribution to democracy in the European Union

ABSTRACT

The present paper presents principle of subsidiarity as one of the important principles in European Union. It will systematically and analytically introduce the application of the subject principle in everyday usage and also what sort of effects can create in relation between European Union and member states. The latter are not only the passive part of the Union but are also, and they should be, more active in creating and shaping the European union law taking into consideration the fact that the principle of subsidiarity it's a safe mechanism that member states can use in order to prevent Union's seize over competences. Taking into consideration the aforementioned we can outline the most important fact that legal acts of European Union are, from a democratic point of view, inferior. The latter stands for democratic deficit which can be perceived in legal acts of the European Union. Considering the fact that member states have carried over its competences in fulfilment to European Union, it doesn't mean that legal acts utter member states citizens will.

Key words: principle of subsidiarity, democratic deficit, democratic, competence.

1. Uvod

Evropska unija (v nadaljevanju EU ali Unija) je entiteta, ki poseblja pluralizem na vseh področjih. Obstaja in obstajala bo le, če bo upoštevala in spoštovala narode, jezike, kulturo, zgodovino ter države, ki jo tvorijo. Da bi se tovrstne razlike ohranjale in dosledno spoštovala suverenost držav članic, je bilo, kot eno izmed temeljnih načel, uvedeno načelo subsidiarnosti, ki naj bi preprečevalo čezmerno prilaščanje pristojnosti s strani EU. Načelo subsidiarnosti je pomembna varovalka pri izvajanju pristojnosti Unije in po Pogodbi o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) lahko na področjih, ki sicer ne spadajo pod njeno izključno pristojnost, deluje

le, če ciljev določenih ukrepov ni mogoče doseči z ukrepi države članice, temveč jih je lažje doseči na ravni Unije zaradi njihovega obsega ali učinkov.²

V nadaljevanju bo predstavljeno načelo subsidiarnosti in nje-gova vloga v EU, za katerega lahko ugotovimo, da je izmed veljav-nih načel prava EU vselej tisto, ki je pozabljeno in skrito v ozadju politik in zakonodaje, ki v EU nastajajo. Zapisano, lahko štejemo za provokacijo, saj akademska stroka, predmetno načelo, šteje kot eno izmed pomembnejših načel prava EU in je bilo v pogod-be vnešeno zaradi strahu držav članic pred EU in njenim prilaščan-jem pristojnosti, s tem pa spreminjanje EU v federalno tvorbo. Tako institucije kot države članice se načela subsidiarnosti, ki je izrazito politično načelo, lotevajo s tresočo roko, kar se kaže tudi v številu izdanih t.i. *rumenih kartonov o osnutkih zakonodajnih aktov* s strani držav članic ter v zadržanosti, ki ga goji Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU) v okviru *ex post* nad-zora načela subsidiarnosti.

Upoštevajoč vzvode in mehanizme, ki jih ponuja načelo sub-sidiarnosti, bi pričakovali, da se bodo države članice aktivneje vključevale v oblikovanje evropske zakonodaje. Poleg omenje-ne problematike, večjo težavo predstavlja nepoznavanje ali celo ignoriranje prava EU s strani nacionalnih parlamentov. Postop-pek sprejemanja zakonodajnih aktov na ravni Evropske unije lahko primerjamo s postopkom na nacionalni ravni – tako kot pri slednjem, je tudi na ravni Evropske unije pomembna *input demokracija*, to je del postopka, kjer lahko države članice s svo-jim doprinosom pripomorejo h kakovostnejšim aktom Evrop-ske unije.

Nepoznavanje oz. ignoriranje prava EU in s tem nedosledna uporaba načela subsidiarnosti, so dejavniki, ki so pripeljali do na-stanka demokratičnega primanjkljaja v EU. Fenomen demokra-tičnega primanjkljaja ima več različnih pojmovanj oz. definicij, a v kontekstu pričujočega prispevka, se besedna zveza *demokra-tičnega primanjkljaja* uporablja za opis stanja, ki vlada v EU, t.j. pomanjkanje demokratične legitimnosti institucij EU ter omejeno sodelovanje držav članic v procesu sprejemanja zakonodajnih in drugih aktov. Namen načela subsidiarnosti je ta, da natančno za-črta meje pristojnosti EU.

² Pogodba o Evropski uniji, 3. odst. 5. čl.

Jedro predmetnega prispevka je načelo subsidiarnosti. Analiza slednjega je omejena le na zadnje spremembe, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, z ambicijo, da se zmanjša demokratični primanjkljaj, kar pa se, kot bo predstavljeno v nadaljevanju, v praksi izjalovi. EU ni nič kaj bolj demokratična po Lizbonski pogodbi in slednja ni doprinesla k temu, da bi države članice lahko zajezile *plimni val prilasčanja pristojnosti*, ki ga širi EU.

2. Načelo subsidiarnosti

2.1. Opredelitev načela subsidiarnosti

Že ob pogledu na umestitev načela subsidiarnosti v uvodne člene PEU dobimo občutek o njegovi pomembnosti. Načelo je merodajnega pomena pri izvajanju pristojnosti Unije in pomeni, da Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti le, če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.³ Z namensko razlago predmetnega člena ugotovimo, da odločitve niso nujno rezultat delovanja na višji politični ravni, ampak mora slednja zagotoviti priložnost, da so odločitve sprejete tudi na nižji politični ravni, t.j. na ravni parlamentov držav članic. Menim, da člen ne smemo razumeti tako, da se pristojnost deli med omenjenima političnima ravnema, temveč da služi institucijam Evropske unije, predvsem Evropski komisiji, kot njeno najbolj pomembno orodje za določanje o tem, na kateri ravni bo odločitev sprejeta. Grilc in Ilešič v svojem delu poudarjata, da načelo subsidiarnosti ni značilno le za pravo Unije, temveč je to bistvena komponenta držav s federalno ureditvijo, saj so odločitve ustrezno razdeljene med federalno in lokalno raven.⁴

Omeniti velja tudi 2. čl. Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU), ki pravi, da načelo subsidiarnosti ni relevantno na področjih, kjer ima EU izključno pristojnost, t.j. področje zakonodaje in sprejemanje pravno zavezujočih aktov. Načelo subsidiarnosti tudi ni merodajno na področju, ki je v izključni pristojnosti držav članic. V kolikor pa ima Unija po Pogodbah na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami,

³ *Ibidem*.

⁴ P. Grilc, T. Ilešič, *Pravo Evropske unije*, 2004, str. 139

lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte, a vendar lahko države članice izvajajo svojo pristojnost, v kolikor je Unija ne izvaja.⁵

Unija deluje samo, če izpolnjuje naslednje pogoje: akt lahko sprejme le, če in kolikor ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči države članice.⁶ Definicija zgoraj omenjenega 3. odst. 5. čl. PEU vsebuje *dvostopenjsko* presojo, na podlagi katere se presoja ali je ukrep skladen z načelom subsidiarnosti. Prvi korak je t.i. *kriterij učinkovitosti (national insufficiency test)*, v skladu s katerim lahko Unija deluje na tistem področju, na katerem država članica ne more dovolj učinkovito doseči cilja.⁷ Schütze meni, da prvi test pomeni standard za nadaljnje delovanje in se obenem sprašuje, ali je skladen z drugim testom, ki ga določa 3. odst. 5. čl. PEU.⁸ Drugi korak, ki ga je potrebno opraviti, pa je t.i. *kriterij dodane vrednosti (comparative efficiency test)*. To pomeni, da se cilji bolje dosežejo na ravni Unije.⁹ Iz navedenega lahko ugotovimo, da ne zadošča zgolj ugotovitev, da je cilj mogoče doseči na ravni Unije, ampak je pri tem pomembno tudi to, da se na ravni Unije dosežejo bolje in učinkoviteje.

Nadzor in s tem tudi spoštovanje načela subsidiarnosti je zagotovljen na več ravneh: na ravni EU institucij ter na ravni parlamentov držav članic¹⁰. V primeru EU institucij pomeni to, da mora Komisija v skladu s Protokolom št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (v nadaljevanju Protokol št. 2), preden predlaga zakonodajni akt, opraviti obsežna posvetovanja.¹¹ 5. čl. Protokola št. 2 izpostavlja, da morajo biti predlagani zakonodajni akti utemeljeni po načelu subsidiarnosti in sorazmernosti. Poleg omenjene kontrole v institucijah lahko v skladu s 3. odst. 5. čl. PEU spoštovanje načela subsidiarnosti zagotavljajo tudi nacionalni parlamenti držav članic. Tukaj gre za *ex ante nadzor* načela subsidiarnosti, medtem ko Sodišče EU izvaja *ex post nadzor*.¹² Nacionalni parlamenti spoštovanje načela subsidiarnosti zagotavljajo po postopku, določenem v Protokolu št. 2.¹³

⁵ Pogodba o delovanju Evropske unije, 2. čl.

⁶ V. Trstenjak, M. Brkan, *Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, 2012, str. 220

⁷ R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism, The Changing Structure of European Law*, 2012, str. 178

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ V. Trstenjak, M. Brkan, *Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, 2012, str. 220

¹¹ Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, 2. čl.

¹² V. Trstenjak, M. Brkan, *Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, 2012, str. 220

¹³ *Ibidem*.

3. Demokracija in demokratični primanjkljaj

Da država postane članica EU, morata njen politični sistem in sama organizacija sloneti na demokratični ureditvi. V skladu s tem je tudi organizacija EU zgrajena na demokratičnih temeljih, ki izhajajo iz ureditev in delovanja njenih članic.¹⁴ Zamisel o demokratični uniji izhaja že iz samih začetkov ter razvoja EU.¹⁵ Če so sprva države navdihovale z demokratičnimi vrednotami, je poglobljena in intenzivnejša integracija vzpostavila drugačen položaj, kajti EU mora s svojo specifično težo krepiti demokratično življenje v vseh državah članicah.¹⁶ Sodobne demokracije so utemeljene z načelom suverenosti ljudstva, kar pomeni, da politična oblast, oblast ljudi nad ljudmi, ni predpostavljena, ampak potrebuje za svoj obstoj in delovanje pravno veljavno legitimacijo in slednje ne more utemeljiti nobena druga instanca, ideologija, zgodovinski cilji itn.¹⁷ Načela demokracije ne opredeljujeta zgolj suverenost in ustavodajna moč ljudstva, temveč tudi vladavina ljudstva, kar pomeni, da z oblastjo razpolaga in jo izvršuje.¹⁸ Pristojnosti in naloge oblastnih organov morajo biti legitimirane tako, da izvirajo od ljudstva in da so na nek opredeljiv način dejanski izraz ljudske volje. Slednje nakazuje na to, da mora obstajati neprekinjena veriga demokratične legitimnosti in odgovornosti, speljana od ljudstva proti oblastnemu organu in od slednjega nazaj k ljudstvu. Šele, ko je ta pogoj izpolnjen, lahko trdimo, da oblast izvršuje ljudstvo. Ne glede na dejstvo, da je EU morda vse bolj podobna (federalni) državi, se z zadnjo trditvijo ne moremo strinjati. Demokratična legitimacija mora zagotoviti učinkovit vpliv ljudstva na izvrševanje državne oblasti. V tem oziru razlikujemo na funkcionalno, institucionalno, organizacijsko-personalno in stvarno-vsebinsko obliko demokratične legitimacije.¹⁹ Predmetne razlikovalne elemente demokratične legitimacije v nadaljevanju apliciramo na organizacijsko strukturo in delovanje EU in tako poskušamo prikazati nivo demokratične legitimacije v EU.

Funkcionalna in institucionalna demokratična legitimacija temeljita na veljavni Lizbonski pogodbi. Če vzamemo v primerjavo

¹⁴ F. Grad, *Ustavno pravo Evropske unije*, 2007, str. 165

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Komentar Ustave RS*, 2002, str. 45

¹⁸ *Id.*, str. 46

¹⁹ *Id.*, str. 48

načelo delitve oblasti z organizacijsko strukturo EU, je oblast v slednji organizirana na naslednji način: Lizbonska pogodba ustvarja institucionalni okvir, katerega namen je uresničevanje zadanih ciljev – institucijam postavlja meje njihove pristojnosti. V skladu z omenjenim lahko oblast v EU razdelimo na zakonodajno, izvršilno in sodno. Poudariti je potrebno, da je ureditev oblasti v EU vse prej kot podobna ureditvi v Republiki Sloveniji. V EU ljudstvo oz. državljani ne morejo izvrševati državno oblast, četudi imajo pravico izvoliti člane Evropskega parlamenta kot edinega predstavniškega organa v EU.

Organizacijsko-personalna demokratična legitimacija je za EU bistvenega pomena, saj predstavlja nepretrgano verigo legitimacije, ki vodi vse od nosilcev oblasti v EU do državljanov EU. Da je legitimacijska vez resnično nepretrgana, je izredno pomembno, na koga se legitimacija nanaša oz. ali je oblast dejansko legitimirana. Na mestu je, da omenimo načelo individualne odgovornosti nosilcev uradnih funkcij (nosilci oblasti v EU) ljudstvu (državljanji EU). V EU, zaradi njene institucionalne ureditve, ne moremo govoriti o nepretrgani legitimacijski verigi. Evropski parlament je edina neposredno voljena institucija v EU in je tako edino predstavniško telo v EU. Na drugi strani pa za Svet EU, Evropski svet ter Evropsko Komisijo ne moremo trditi, da so povsem demokratično legitimni organi. Ugotovimo le, da so pomanjkljivo legitimni organi, saj je vez med njimi in državljani EU pretrgana. Na sestavo in organizacijo državljanji EU ne morejo vplivati niti preko Evropskega parlamenta kot demokratično legitimiranega organa. Stvarno-vsebinska oblika demokratične legitimnosti teži k cilju, da je izvrševanje oblasti podrejeno volji ljudstva tudi v vsebinskem pogledu.²⁰

Teze nekaterih teoretikov slonijo na prepričanju, da sta demokracija in legitimnost dva popolnoma ločena koncepta. Beetham in Lord trdita, da legitimna vlada ni nujno povezana oz. osnovana na temeljih parlamentarne demokracije²¹. Kot primer lahko vzamemo Hitlerjev nacistični Tretji rajh. Neglede na očitno kršitev prava in človekovih pravic, je to bil avtoritarni režim, ki je imel večinsko podporo s strani državljanov takratnega rajha.

²⁰ *Id.*, str. 49-50

²¹ C. Lord, D. Beetham, *Legitimizing the EU: Is there a Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00298/pdf> (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

Za Evropsko unijo, kot *sui generis* entiteto, je potrebno zgornjo trditev nekoliko omiliti. Že iz samih zgodovinskih dejstev o dolgoletnem razvoju Evropske unije ter dejstva, da je to nadnacionalna tvorba, sestavljena iz več demokratičnih sistemov, lahko ugotovimo, da sta tako legitimnost kot demokracija globoko zakoreninjena v evropski sistem. Legitimnost in demokracija sta v Evropski uniji bistveni predpostavki za njen obstoj, se medsebojno povezujeta in sovpadata.

Legitimnost je torej priznanje političnega sistema s strani državljanov. Slednje se odraža na volitvah, referendumih ipd. Beetham in Lord zagovarjata stališče, da ima legitimnost v demokratičnih ureditvah tri dimenzije²²:

- kakšne učinke oz. rezultate lahko ponudi obstoječa politika, da zadovolji potrebe državljanov;
- demokratični nadzor, ki ga ljudje izvajajo prek institucij;
- skupna identiteta, ki ustvarja občutek pripadnosti ter kredibilnost samih institucij.

Če po analogiji upoštevamo integralno koncepcijo demokracije, kjer na eni strani stoji vhodna legitimnost (*input legitimacy*), na drugi pa izhodna legitimnost (*output legitimacy*), povezuje pa ju demokratični postopek²³, pomeni v tem primeru prva dimenzija vhodno legitimnost, ostali dve dimenziji pa izhodno legitimnost.²⁴ Predmetna koncepcija je za EU izrednega pomena, saj leta ne sme imeti manj legitimacije kot same države članice. Ravno nasprotno, že ob dejstvu, da so države članice ob priključitvi v EU na slednjo v izvrševanje prenesle del svoje suverenosti, je legitimacija nujno potrebna, kajti politike EU se v veliki meri dotikajo življenja državljanov držav članic.

Razprave in prispevki o konceptih legitimacije v EU se torej v večini primerov nanašajo predvsem na mehanizme *output* legitimacije, upoštevajoč filozofijo utilitarizma, katere stremijo k temu, da EU proizvede čim več rezultatov v korist državljanov EU, ter na *input* legitimacije v okviru katerih naj bi državljanji EU sodelovali pri nastajanju politik EU.²⁵ Poleg omenjenih legitimacij pa teorija pozablja na proces, ki se vrši med *input* in *output* legitimaciji.

²² *Ibidem*.

²³ M. Avbelj, *Integralna koncepcija demokracije*, <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?Id=59607> (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited*, http://userpage.fu-berlin.de/kfsgeu/kfsgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_21.pdf (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

Schmidt slednjemu konceptu pravi *procesna ali postopkovna legitimacija (throughput legitimacy)* v okviru katere mora biti postopek, ki poteka za zaprtimi vrati evropske politike, legitimiran.²⁶ Avbelj dotični postopek poimenuje *demokratski postopek*.²⁷ Zaradi svojevrstne institucionalne organizacije postopek med *input* in *output* legitimacijo v EU ne more biti povsem legitimen. Za EU ne moremo zanesljivo trditi, da državljanom omogoča, da aktivno sodelujejo v t.i. demokratičnem postopku, saj slednji ni, tako kot je denimo v nacionalnem parlamentu, vključevalen in dialoški. Samo s krepitvijo demokracije, tako na nacionalni ravni, kot na ravni EU, in z dosledno uporabo legitimacijskih mehanizmov, kot je načelo subsidiarnosti, preko katerega bi bilo moč zaznati voljo državljanov v EU, bi slednja znatno okrepila legitimacijo in izboljšala kredibilnost svojih odločitev.

Rdeča nit pričujočega poglavja je vprašanje, ali so akti EU nelegitimni, ker ne temeljijo na konceptu neposredne demokracije, ter ali bi lahko nacionalni parlamenti pripomogli, da zakonodaja EU postane legitimna?

Znano je, da pojem koncepta demokratičnega primanjkljaja nima enotne ter jasne definicije, a vendarle se v nadaljevanju omejemo le na najbolj uporabljeno definicijo, ki je predvsem rezultat akademskih razmišljanj, kaj naj bi demokratični primanjkljaj dejansko bil. V akademskem svetu se je uveljavila t.i. standardna različica definicije o demokratičnem primanjkljaju.²⁸ Slednja pravi, da je demokratični primanjkljaj v EU enak tistemu, s katerim se srečujejo države s federalno ureditvijo. Po standardni različici je problem EU predvsem ta, da se je politični nadzor prestavil iz demokratičnih parlamentarnih sistemov (gre za prenos politične moči) na centralizirano ureditev na ravni EU.²⁹ Pred sprejetjem Lizbonske pogodbe sta politično moč na ravni EU prevzemala Evropska Komisija in Svet EU, ki pa nista bila odgovorna do držav članic ter se njune odločitve velikokrat niso ujemale z željami držav članic in posredno z interesi državljanov. Nezadovoljstvo držav članic je pripeljalo do kompromisa – Evropskemu parlamentu

²⁶ *Id.*, str. 7

²⁷ M. Avbelj, *Integralna koncepcija demokracije*, <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?Id=59607> (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

²⁸ S. Hix, *The End of Democracy in Europe? How the European Union (as currently designed) Restricts Political Competition*, http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

²⁹ *Ibidem*.

se je dodelilo več pristojnosti in vlogo pri oblikovanju evropske zakonodaje, kajti le tako se je lahko prenos politične moči malo omilil.³⁰

Odsotnost strukturnih pomanjkljivosti, kot so denimo odsotnost vseevropske javnosti in odsotnost vseevropske politične skupnosti državljanov, ki bi oblikovali javno mnenje in odnos do predlaganih ter sprejetih ukrepov ter odsotnost politične in socialne infrastrukture, zmanjšuje demokratično legitimnost EU.³¹ Brez občutka pripadnosti k neki skupnosti oz. brez skupnostne identitete večinsko odločanje v EU ne more imeti ustrezne demokratične legitimnosti.³² Poleg tega – tako Krašovec – igra pomembno vlogo tudi kolektivna identiteta, kot istovetenje z neko konkretno skupnostjo, da lahko ustrezno in natančno opredelimo članstvo v določeni skupini in upravičimo oz. sprejmemo kot legitimne ukrepe organov te skupnosti.³³ Ugotovimo lahko, da je za demokratičnost in legitimnost odločitev pomembna kolektivna zavest in s tem občutek pripadnosti neki širši skupnosti. Šele ko bodo državljani EU razvili občutek oz. zavest o pripadnosti k EU, bodo odločitve organov EU dojemali kot legitimne in demokratične.

Pomanjkanje demokratičnega nadzora nad oblastjo EU ni posledica – tako Grad in drugi – politične odločitve, temveč je neizogibno povezano s pravno naravo EU, ki je v svojem načinu sprejemanja odločitev konfederacija, po svojem načinu delovanja pa vse bolj federacija.³⁴ Razkorak med demokratičnim delovanjem držav članic in demokratičnostjo delovanja EU je vse bolj opazen in problematičen, predvsem zaradi naddržavne narave EU, v smislu prilaščanja vse več pristojnosti, s čimer se krepi neposredna oblast nad državljani EU, kar bi po sodobnih demokratičnih pojmovanjih zahtevalo ustrezen vpliv in kontrolo nad oblastjo.³⁵

3.1. Problematika evropske demokratične legitimnosti

Proces *evrokracije* (tako evropsko demokracijo figurativno označujeta Craig in Elliot) je povsem drugačen od demokracije,

³⁰ S. Hix, *The End of Democracy in Europe? How the European Union (as currently designed) Restricts Political Competition*, http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

³¹ T. Krašovec, *Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj*, 2005, str. 44

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

³⁴ F. Grad, *Ustavno pravo Evropske unije*, 2007, str. 167

³⁵ *Id.*, str. 168

kakor jo razume večina ljudi. V evrokraciji, političnih strank v vladi Evropske unije ni. Namesto njih vlada Evropska komisija oz. skupina neizvoljenih *evrokratov*, ki jih imenujejo države članice. Craig in Elliot menita, da se evrokracija od demokracije razlikuje v tem, da ima samo Komisija pristojnost predlagati novo zakonodajo, medtem ko je Evropski parlament nima – zato politiki, čeprav se potegujejo za mesto v parlamentu, tam oblasti ne bodo imeli; ne glede na načelo subsidiarnosti, nacionalni parlamenti na sprejemanje evropske zakonodaje ne morejo vplivati, saj zakonodajne akte Evropski parlament potrdi brez globlje razprave.³⁶

Vloga nacionalnih parlamentov v EU je že dalj časa predmet gorečih debat in vselej pereč problem. Z vsakokratnimi spremembami ustanovnih pogodb, nanašajoč se zlasti na zakonodajni postopek, sprememb ni bil deležen le Evropski parlament, temveč tudi vloge nacionalnih parlamentov so bile konkretno dodelane. Slednje je bilo storjeno s številnimi deklaracijami in seveda s sprejetjem Protokola št. 1 ter 2. S prenosom dela suverenosti, v izvrševanje na ravni EU, je bilo potrebno izboljšati medvladno sodelovanje ter, kar je najbolj pomembno, vzpostaviti učinkovitejši sistem nadzora nad institucijami EU. S centraliziranim sistemom odločanja se pojavlja vprašanje politične odgovornosti in vloge nacionalnih parlamentov, ko gre za odločitve, ki zadevajo predvsem življenje državljanov držav članic, katere predstavljajo jedro celotne EU. Ni povsem jasno ali je bolje izboljšati položaj in delovanje Evropskega parlamenta ali zgolj podeliti več pristojnosti nacionalnim parlamentom.

Demokratski nadzor in odgovornost morata biti izvršena na ravni, kjer so bile odločitve sprejete – *ergo* vloga Evropskega parlamenta kot edinega najbolj demokratičnega organa v EU mora biti okrepljena. Vendar pa okrepljen Evropski parlament še ne pomeni, da smo na vprašanje demokratične legitimnosti uspešno odgovorili. Beetham trdi, da obstajajo v liberalnih demokracijah trije tipi legitimacije, in sicer: *output legitimacija*, za katero so značilni rezultati, ki jih legitimacija daje, t.j. rezultati v dobrobit državljanov; *materialna legitimacija*, katera promovira kolektivne vrednote in identiteto, ter *procesna legitimacija*, za katero je značilno spoštovanje načel demokracije ter načela delitve oblasti (*sistem zavor in ravnovesij*).³⁷ Potrebno je tudi izpostaviti dejstvo,

³⁶ D. Craig in M. Elliot, *Ukradena Evropa*, 2012, str. 134-135

³⁷ D. Beetham, *The Legitimation of Power*, 1991, str. 100

da se evropski politični sistem bistveno razlikuje od sistemov z načelom delitve oblasti. Četudi izvršilna, zakonodajna in sodna funkcija niso v rokah ene same EU institucije, menim, da je potrebno sistem zavor in ravnovesij na ravni EU razlagati drugače. Načelo prenosa pristojnosti veva, da lahko EU deluje le v mejah pristojnosti, ki so jo nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah³⁸. Dejstvo, da Evropski parlament nima zakonodajne pristojnosti kot jo imajo nacionalni parlamenti, in da izvršilna veja na ravni EU v Evropskem parlamentu ni odvisna od večine, niti zakonodajni akti velikokrat niso odraz večine (kot je to značilno za liberalno demokracijo). Okrepljena vloga Evropskega parlamenta bi vsekakor zmanjšala, a ne povsem izničila, vrzel med zakonodajno oblastjo na ravni EU in demokratično suverenostjo državljanov.

Za demokratično legitimacijo je bistvenega pomena, da se Evropskemu parlamentu dodeli več pristojnosti, še zlasti tiste, ki se nanašajo na pregled oz. nadzor nad zakonodajnimi postopki, kar pa toliko bolj velja za nacionalne parlamente. Slednje je mogoče uresničevati z mehanizmom zgodnjega opozarjanja: predmetni mehanizem bi lahko bil uporabljen bolj konstruktivno in ne le zgolj kot veto instrument.

4. Načelo vse tesnejše unije: izvorni greh EU?

Pri sami širitvi EU in poglobljanju evropske integracije se ne moremo otresti občutka, da je evropska elita, vse prej kot demokracijo, v mislih imela enoten evropski trg, na katerem vse države članice zasledujejo le gospodarske koristi – in s tem, morebiti nevedoč, ustvarjajo *superdržavo*, v kateri sta demokracija in posameznik potisnjena na obrobje evropskega vsakdana. Pri tem si zastavimo naslednja vprašanja: čemu vse sprejete pogodbe in idealiziranje demokracije v EU? Je Lizbonska pogodba z vsemi mehanizmi resnično rešitev za vse tegobe EU ali je evropska elita države članice ponovno zvalila v (še eno) past, v kateri bodo države članice še dodatno izgubljale na suverenosti?

Evropska unija je nastajala po korakih, na podlagi mednarodnih pogodb: od Rimske pogodbe leta 1957 do Lizbonske pogodbe iz leta 2009. Po mnenju stroke, je vsaka pogodba oz. sprememba te-

³⁸ Pogodba o Evropski uniji, 2. odst. 5. čl.

meljnih pogodb, pomenila nov korak v smeri vse tesnejše Unije.³⁹ Vsakokratno sprejetje temeljnih pogodb je pomenilo nadgradnjo pristojnosti s strani EU. Prisposode EU kot kolesa ni mogoče vselej razumeti v smislu nenehnih sprememb, kot velevajo⁴⁰ Vatovec in drugi, ampak ga je potrebno razumeti tudi v luči demokracije in demokratičnega primanjkljaja. Omejevanje pristojnosti držav članic in »odžiranje« njihove suverenosti pomeni tudi napad na demokracijo, saj navsezadnje ta suverenost pripada državljanom. Ti pa so, v modernih demokratičnih sistemih, legitimni in demokratični vir oblasti, katera je na naddržavno tvorbo prenesla v izvrševanje dela suverenih pravic.

Težko je podati odgovor, katero smer je EU izbrala. Gotovo pa je naslednje: s pristopom k EU se je država članica zavezala, da bo nanjo, v izvrševanje, prenesla del suverenih pravic. Države članice so torej s podpisom pristopne pogodbe zavestno podprle idejo o superdržavi in tako dodatno položile temelje za vse tesnejšo Unijo ter obenem ogrozile obstoj lastne demokracije. Zanimiva je prisposoda, ki jo podata Craig in Elliot: »če kupite kokoš, je zelo verjetno, da vam bo ta znesla jajce«. ⁴¹ Navedeno se nanaša na obljube, dane ob pristopu države članice k EU. Vse bolj se dozdeva, da je v EU manj demokratičnosti, manj odprtosti in manj svobode. Zapisano je prišlo do izraza v času zadnje velike gospodarske in finančne krize, ko je EU spoznala, kako zelo ranljiva je, in kar je najbolj pomembno, državljanji držav članic že dolgo ne verjamejo v institucije in EU na sploh.

5. Postopek rumenega kartona: ahilova tetiva evropske demokracije?

Če parafriziramo 12. čl. PEU, je glavna naloga nacionalnih parlamentov prispevati k dobremu delovanju EU. V zvezi s tem velja omeniti, da nacionalnim parlamentom Lizbonska pogodba ponuja vrsto pravic, ki zadevajo pridobivanje informacij s strani EU, sodelovanje v postopkih, ki jih določa Pogodba, kot tudi sodelovanje med drugimi nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom.⁴² A vendarle je najpomembnejša institucionalna določ-

³⁹ K. Vatovec et al., *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 15

⁴⁰ *Id.*, str. 19

⁴¹ D. Craig in M. Elliot, *Ukradena Evropa*, 2012, str. 112

⁴² *Pogodba o Evropski uniji, točka a) do f) 12. čl.*

ba, v smislu političnega in zakonodajnega vpliva, ki se nanaša na parlamentarni nadzor nad zadevami EU, nedvomno mehanizem zgodnjega opozarjanja.

Vemo, da lahko EU deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni ravni in se slednji, zaradi obsega ali učinkov, lažje dosežejo na ravni EU. Lizbonska pogodba oz. Protokol št. 2 vzpostavlja t.i. mehanizem zgodnjega opozarjanja, v skladu s katerim lahko nacionalni parlamenti, v kolikor menijo, da določen osnutek zakonodajnega akta ni v skladu z načelom subsidiarnosti, o temu posredujejo svoje obrazloženo mnenje. Takemu mehanizmu populistično pravijo tudi postopek rumenega kartona. S slednjim nacionalni parlamenti nadzorujejo, ali zakonodajalec EU spoštuje pravila, ki mu jih narekuje načelo subsidiarnosti.

Poleg tega mehanizma je Lizbonska pogodba uvedla še novost – oranžni karton, ki pride v poštev le pri rednem zakonodajnem postopku. Kadar je mnenj o neskladnosti toliko, da pomenijo vsaj navadno večino vseh glasov nacionalnih parlamentov, Komisija zakonodajni predlog ohrani v enaki obliki, Svet in Evropski parlament pa na koncu prve obravnave ob upoštevanju razlogov nacionalnih parlamentov presodita, ali je predlog združljiv z načelom subsidiarnosti. Če 55 odstotkov glasov Sveta ali večina oddanih glasov v Evropskem parlamentu meni, da ni, se predlog ne obravnava več.⁴³

Poznavalci so ob sprejemanju Lizbonske pogodbe ocenili, da bo mehanizem zgodnjega opozarjanja postal neizkoriščen institut. Prav tako so si strokovnjaki bili enotni, da nedosegljivi prag za vložitev rumenega kartona ter relativno kratki roki za izvedbo nadzora predstavljajo oviro in zadosten razlog, da nacionalni parlamenti omenjenega mehanizma ne bodo izkoristili.⁴⁴ Zgovoren je podatek, da so do danes nacionalni parlamenti evropskemu zakonodajalcu pokazali le dva rumena kartona. Prvi rumeni karton je bil vložen leta 2012 zoper Uredbo o uporabi pravice do kolektivnih ukrepov ali t.i. uredba Monti II. Predlagana uredba naj bi odpravljala pomisleke, da bodo na enotnem trgu gospodarske svoboščine prevladale nad pravico do stavke, ter da ne bo prevladala niti pravica do kolektivnih ukrepov niti svoboda opra-

⁴³ K. Vatovec et al., *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 49

⁴⁴ P. Küver, 2013, str. 447 (e-vir)

vljanja storitev. Potem, ko je 12 nacionalnih parlamentov v zvezi z uredbo podalo rumeni karton, je Komisija na podlagi klavzule o fleksibilnosti o dokončanju notranjega trga iz 352. čl. PDEU 11. septembra 2012 predlog uredbe umaknila. Zavrnila pa je trditev, da predlagana uredba krši načelo subsidiarnosti.

Vložitev prvega rumenega kartona si zaradi specifične narave parlamentarnega nadzora zasluži več pozornosti, kajti primer uredbe Monti II je dvignil nemalo prahu. V predmetnem postopku je Komisija zavzela stališče, da obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov ne zadevajo materialno in procesno pravne vsebine načela subsidiarnosti. Doda, da je bil rumeni karton zavrjen tudi zaradi nezadostne podpore s strani vlad držav članic v Svetu EU.⁴⁵ Zakonodajnemu osnutku so nasprotovale države članice, ki imajo razvit socialni dialog, ki igra pomembno vlogo v politiki zadevne države članice. Uredba Monti II bi najbolj prizadela delovno silo. S sprejetjem predmetne uredbe, EU sprejema akte, ki se oddaljujejo od državljanov EU in hkrati izničuje lastno izhodno legitimnost. Četudi v obrazloženih mnenjih ni bilo izrecno izpostavljeno, je argument načela subsidiarnosti zadel bistvo, saj se odločitve, ki zadevajo področje delovnega prava, lahko sprejemajo na nacionalni ravni, ki je seveda na tovrstne zadeve bolj odzivna (zaradi visoke stopnje razvoja socialnega dialoga), ali so vendarle prepuščene urejanju na ravni EU. Širšo interpretacijo načela subsidiarnosti nacionalnih parlamentov je mogoče pojasniti z dejstvom, da je uporaba slednjega v veliki meri odvisna od politične presoje, ki je neločljivo povezana z naravo parlamentarne institucije, ki izvaja nadzor v okviru mehanizma zgodnjega opozarjanja.⁴⁶ Drugi rumeni karton so države evropskemu zakonodajalcu izdale 28. oktobra 2013 zoper predlog Uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva. Rumeni karton je v pričujočem primeru vložilo 14 nacionalnih parlamentov. Komisija je v tem primeru sprejela odločitev, da bo predlog uredbe ohranila, saj naj bi bil skladen z načelom subsidiarnosti, izveden pa bo verjetno s postopkom okrepljenega sodelovanja.

Predmetna rumena kartona vsekakor pomenita napredek bodisi v razumevanju delovanja EU bodisi k spoznanju vlog, ki jo

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ K. Borońska-Hryniewiecka, *Legitimacy Through Subsidiarity? The Parliamentary Control of EU Policy-making*, http://politologia.uni.wroc.pl/politicalreview/images/Vol1_Art6.pdf (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

imajo nacionalni parlamenti v EU. Med drugim sta rumena kartona skeptikom pokazala, da je prag za vložitev rumenega kartona, v kolikor nacionalni parlamenti dosežejo konsenz, dosegljiv. Z vložitvijo rumenega kartona so se parlamenti izkazali kot enakovreden partner v razmerju do Komisije in tako tudi pokazali voljo, da lahko nanjo vršijo pritisk ter vplivajo na zakonodajo.

Postopek rumenega kartona v evropskem prostoru predstavlja dvorezen meč. Na eni strani omogoča, da se v procesu ustvarjanja evropske zakonodaje upoštevajo mnenja oz. predlogi nacionalnih parlamentov, na drugi strani pa samovoljo evropskega zakonodajalca (četudi so obrazložena mnenja povsem utemeljena, da ne glede na vloženi rumeni karton, osnutek zakonodajnega akta ohrani). Po politični plati bi bil posamezen zakonodajni predlog nemara že ustavljen, če bi se do njega negativno opredelila tretjina nacionalnih parlamentov⁴⁷. Če vzamemo v obzir, da sta bila do danes vložena le dva rumena kartona, lahko sklepamo, da največji problem predstavlja ustrezno sodelovanje oz. kolektivno delovanje nacionalnih parlamentov⁴⁸. Težje je morda sploh zagotoviti ustrezno sodelovanje oz. kolektivno delovanje le-teh, kljub določbam Protokola št.1, ki to izrecno spodbujajo. A vendarle, vsako večje zahtevano število nacionalnih parlamentov, lahko prepreči vertikalno prilaščanje pristojnosti EU na račun držav članic, a še vedno obstaja vsaj teoretična možnost horizontalnega prilaščanja, pri katerem bi večina držav članic v nasprotju z načelom subsidiarnosti svoje politične usmeritve vsiljevala manjšini.⁴⁹

Zdi se, da nacionalni parlamenti stremijo k bolj široki interpretaciji načela subsidiarnosti. Obrazložena mnenja utegnejo predstavljati nasprotje pravil, ki so zapisana v Protokolu št. 2 in v 5. čl. PEU. Mnenja si potemtakem lahko hitro razlagamo kot domače politično kupčkanje v državi članici in v tem primeru ne moremo govoriti o kršenju načela subsidiarnosti. Obrazložena mnenja morajo vselej imeti temelj v Protokolu št. 2, saj gre tukaj za politični dialog med Evropsko Komisijo in ne med parlamentarnimi stranikami.

Zagovorniki načela vse tesnejše unije bi z gotovostjo trdili, da je vsakršen mehanizem, v tem primeru mehanizem zgodnjega opozarjanja, kot orodje reprezentativnosti in odgovornosti,

⁴⁷ K. Vatovec et al., *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 49

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ K. Vatovec et al., *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*, 2010, str. 50

v kompleksnem sistemu kot je EU dobrodošel, saj omogoča več nadzora ob poplavi zbirokratiziranih procesov. Postopek rumenega kartona je trenutni institucionalni zgradbi EU prinesel vse prej kot dobre in pozitivne učinke. Ne samo, da celoten postopek predstavlja veliko administrativno breme, temveč tudi neuspešno deluje proti zmanjšanju demokratičnega primankljaja. Z ustanovitvijo supranacionalne zgradbe EU, v okviru katere demokratična odgovornost ni povsem jasno začrtana, je seveda v ospredju problematika vhodne legitimacije. Rezultat prenosa dela suverenih pravic na EU je dvomljivost politične odgovornosti evropske elite proti državljanom. V tretjem poglavju magistrskega dela smo ugotovili, da so na nacionalni ravni vlade odgovorne za sprejete odločitve in jih državljani na naslednjih volitvah lahko kaznujejo z izbiro drugih. Na ravni EU pa državljani tovrstnih vzvodov nimajo. Prav tako se tehnokratsko sprejete odločitve od državljanov vse bolj oddaljujejo. V tem kontekstu postopek rumenega kartona predstavlja vzvod za reprezentativno vlogo državljanov v zakonodajnem postopku. Vse dokler bodo nacionalni parlamenti z zadržkom uporabljali postopek rumenega kartona, slednji v okviru vhodne legitimacije ne bo krepil reprezentativnosti državljanov v zakonodajnem postopku, kot tudi ne v okviru izhodne legitimacije, v kateri bi izdani zakonodajni akti izražali demokratično voljo državljanov.

5.1. Fiktivno blaženje demokratičnega primanjkljaja

Z Lizbonsko pogodbo se je vloga nacionalnih parlamentov v EU okrepila. Mehanizem zgodnjega opozarjanja je instrument, s katerim naj bi nacionalni parlamenti izboljševali svoj položaj. Lizbonska pogodba veleva, da se osnutki zakonodajnih aktov pošljejo neposredno nacionalnim parlamentom, kar pomeni, da slednji niso več odvisni od vlade predmetne države članice. Nacionalni parlamenti morajo nato Komisiji v osmih dneh poslati obrazloženo mnenje z utemeljitvijo, zakaj je dotični osnutek zakona v nasprotju z načelom subsidiarnosti. Na mestu je prepričanje,⁵⁰ da je lahko tudi povsem iz tehničnega vidika rok osmih tednov relativno prekratek, da bi države članice izdale obrazloženo mnenje *par excellence*. Če se izrazimo drugače, rok osmih tednov predstavlja le »srčni utrip« v evropski politiki, kajti nacionalni parlamenti zatr-

⁵⁰ G. Bermann, K. Pistor, *Law and Governance in an Enlarged European Union*, 2008, str. 458

jujejo, da je za učinkovit pregled osnutka potrebno vložiti veliko administrativnega dela (vključujoč čas prevajanja dokumentov, okrnjeno število zaposlenih itn.). Podan je bil predlog, da se rok osmih tednov podaljša na 12 tednov,⁵¹ kateri bi občutno zmanjšali proceduralne omejitve za kakovostnejši pregled osnutka.⁵²

Mehanizem zgodnjega opozarjanja je bil uveden z namenom, da bi se EU resneje lotila vse večje problematike – demokratičnega primankljaja. Ker je EU politična tvorba, v katero je združenih več političnih sistemov, je samoumevno, da bodo demokratični standardi vselej na tialu. Strinjamo se, da morajo ne glede na supranacionalno obliko EU njene politike biti vedno odraz državljanov in za državljanke EU.

10. čl. PEU jasno nakazuje, da EU temelji na predstavniki demokraciji. Njeni državljanji so na ravni Unije neposredno zastopani v Evropskem parlamentu.⁵³ Pričujoči člen na kratko predstavi, kaj naj bi demokracija bila. Tukaj gre torej za odnos med ljudstvom in njihovimi predstavniki. Ljudstvo oz. državljanji prek volitev svojo oblast delegirajo na politične predstavnike. Slednji nato del oblasti delegirajo na vlado, vlada na ministrstva itn. – vse z namenom, da bi se interesi ljudstva upoštevali in izpolnjevali. Delegiranje oblasti, iz ene veje na drugo, v praksi pomeni prenašanje odgovornosti do državljanov. To je »odlika« predstavniki demokracij v 21. stoletju. A vendar obstaja mehanizem, s katerim lahko državljanji slabo delo predstavnikov kaznujejo. Kaznujejo jih lahko z vnovičnimi volitvami na katerih se bo slaba, vodeča politična garnitura zamenjala z novo.

V okviru političnega sistema v EU so nacionalni parlamenti zapupano oblast in s tem seveda odgovornost delegirali na evropske institucije preko volitev v Evropski parlament ter prek vlad držav članic, katere svoje interese zastopajo v Svetu. Pri tem se lahko upravičeno sprašujemo, ali je mehanizem zgodnjega opozarjanja res pravo orodje, s katerim naj bi nacionalni parlamenti izvajali nadzor ali pa vsaj vplivali nad delom vlade v procesu oblikovanja evropske zakonodaje? Je to način, s katerim bi lahko evropsko zakonodajo približali (evropskim) državljanom? Menim, da je me-

⁵¹ N. Heinen, M. Lyssewski, *Referees or spectators? National Parliaments and Subsidiarity in the VIII European Parliament*, https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000343188/Referees_or_spectators%3F__National_Parliaments_and_.pdf (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Pogodba o Evropski uniji, 1. in 2. odst. 10. čl.

hanizem zgodnjega opozarjanja edini možen način, da se evropska zakonodaja približa državljanom in da vsaj delno pripomore k zmanjšanju demokratičnega primankljaja v EU. Omenjeni mehanizem predstavlja alternativo predstavniški demokraciji na ravni EU (za katero menim, da jo je zaradi kompleksnosti evropskega političnega sistema zelo teko doseči oz. vzpostaviti), kajti z njim se nacionalni parlamenti lahko neposredno povežejo z Evropsko Komisijo. Na tej točki pridemo do ugotovitve, da so poleg Evropskega parlamenta v postopek oblikovanja zakonodaje posredno vključeni še nacionalni parlamenti, kar nedvomno pripomore h kakovostnejšim zakonodajnim aktom in seveda kakovosti demokracije v EU.

Za demokratične sisteme ja značilno, da se oblast ljudstva prenaša iz ene institucije na drugo. Sleherni državljan se upravičeno sprašuje, ali so volitve zgolj in samo prenos odgovornosti iz enega organa na drugega, in ne prenos reprezentativnosti. Zdi se, da mehanizem zgodnjega opozarjanja poskuša Evropo in evropsko zakonodajo približati državljanom držav članic. Fraga pa trdi ravno nasprotno - mehanizem zgodnjega opozarjanja opredeljuje kot nepotrebno orodje, saj bi moral biti Evropski parlament tisti, ki izvaja nadzor nad sprejemanjem in oblikovanjem evropske zakonodaje in je zato vloga nacionalnih parlamentov, v tovrstnih primerih, brezpredmetna.⁵⁴ Različne interpretacije predmetnega mehanizma dejansko pomenijo oz. izhajajo iz prepričanj, ali je mehanizem zgodnjega opozarjanja pravno sredstvo, s katerim se nadzira spoštovanje načela subsidiarnosti, oz. ali je slednji zgolj sredstvo za politične manipulacije. Težko je ugotoviti, ali so bila vsa izdana obrazložena mnenja (vključujoč tudi dva rumena kartona) plod konstruktivnega ravnanja nacionalnih parlamentov, in ali so to bili le politični ukrepi, ki nakazujejo, da se države članice oz. nacionalni parlamenti ne strinjajo s politiko EU - če obvelja zadnja trditev, ne moremo pričakovati, da bo mehanizem zgodnjega opozarjanja na demokracijo deloval blagodejno.

V igri vse večjega demokratičnega primankljaja nacionalni parlamenti prevzemajo vlogo grešnega kozla. Nehvaležen položaj jim prinaša dolžnosti oz. obveznosti do vlad na eni strani, na drugi pa odgovornosti do državljanov. V demokratičnih sistemih

⁵⁴ A. Fraga, *After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (and the day after...nothing will happen)*, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330500273893?redirect=1> (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

so parlamenti dolžni nadzirati delo vlade. Slednja mora delovati po volji večine v parlamentu. Iz tega razloga so bili uvedeni različni mehanizmi, s katerimi se nadzoruje delo vlade, kot na primer plenarna zasedanja, zasedanja parlamentarnih odborov ipd. Ta odnos mora seveda spoštovati načelo delitve oblasti. Navezujoč se na zakonodajo EU velja omeniti, da so za ta namen nacionalni parlamenti ustanovili odbore za sodelovanje med nacionalnimi parlamenti in vladami v zadevah EU. V Sloveniji je bil ustanovljen Odbor za zadeve Evropske unije, ki obravnava vse zadeve EU, razen zadev s področja zunanje in varnostne politike. Z odbori nacionalni parlamenti vplivajo in nadzorujejo delo vlad v EU.

Poleg vloge, ki jo imajo parlamenti do vlad, je potrebno izpostaviti morda ključno vlogo oz. odnos, ki ga imajo do državljanov. Menim, da bi parlamenti morali bistveno bolj komunicirati z državljani. Državljanom bi morali nuditi odgovore in opcije, v času volitev ali tekom mandata. O pomembnih zadevah, ki se tičejo javnega interesa, je potrebno državljane obveščati. Nacionalni parlamenti tega ne počnejo pogosto. Če že, so informacije, ki jih posredujejo javnosti, zavajajoče. To je moč opaziti tudi na ravni EU. V času širjenja evroskepticizma po Evropi in očitnem razcepu med državljani in elitami (ko gre za evropske zadeve in pomenu evropske ideje) so nacionalni parlamenti predolgo časa zanemarjali vlogo medijev za kanaliziranje informacij.

Lizbonska pogodba je začela veljati 1. decembra 2009. Minilo je relativno malo časa, da bi lahko podali oceno, ali je mehanizem zgodnjega opozarjanja dovolj učinkovit, oz. če postaja ta institut sam sebi namen. Težko je pravzaprav podati točen odgovor, kajti če sklepamo po obrazloženih mnenjih, ugotovimo, da načelo subsidiarnosti služi svojemu namenu. V kolikor pa upoštevamo podatek, da sta bila izdana samo dva rumena kartona, se percepcija o učinkovitosti mehanizma spremeni, kajti postopek rumenega kartona je tisti element, s katerim lahko nacionalni parlamenti vplivajo na zakonodajo EU. Veliko število vloženi obrazloženih mnenj še ne pomeni, da bo za to postopek rumenega kartona sprožen. Ne glede na navedeno menim, da bi morala biti omenjena kartona dovolj dober signal za nacionalne parlamente, da se prag za začetek postopka rumenega kartona lahko doseže. Za to pa je potrebno veliko politične volje, poguma in navsezadnje tudi znanja. Da bi prihajalo do več rumenih kartonov, bi morali nacionalni parlamenti vseh držav članic delovati enotno. Na eni strani

imamo aktivne, na drugi pa pasivne parlamente. Nedejavnost slednjih ovira aktivne, da bi določen akt bil bodisi spremenjen bodisi umaknjen. To je dovolj zgovoren podatek in opozorilo akterjem evropskih politik, da bo za tovrstni problem potrebno predstaviti učinkovitejšo rešitev.

Ugotovili smo, da mehanizem zgodnjega opozarjanja ne prispeva h kakovosti demokracije. Ob tem se lahko vprašamo, ali obstaja drug mehanizem, ki bi vlogo nacionalnih parlamentov znatno izboljšal in tako omogočil, da bi bili zakonodajni akti, vsaj posredno, odraz demokratične volje državljanov. Preveč pozornosti je bilo namenjene nadzoru nad spoštovanjem načela subsidiarnosti, premalo pa komunikaciji med nacionalni parlamenti in državljani. Da bi bila komunikacija učinkovita, morajo parlamenti delovati proaktivno, kar pomeni, da morajo pozornost državljanov pritegniti prek javnih občil. Težko je namreč pričakovati, da bodo državljani (vsi ali vsaj večina) spremljali delo parlamenta. Tako kot se denimo poroča o gospodarski krizi, bi bilo smiselno poročati o mehanizmu zgodnjega opozarjanja – kako slednji vpliva na delo nacionalnega parlamenta, in kar je najbolj pomembno, kako vpliva na življenje državljanov. Brez tovrstnega obveščanja načelo subsidiarnosti, in s tem tudi mehanizem zgodnjega opozarjanja, ne bosta deležna pozornosti s strani državljanov, ki pa se ne bodo zavedali kako lahko ta mehanizem vpliva na demokracijo.

6. Načelo subsidiarnosti: *cum grano salis*?

Ugotovili smo, da so nacionalni parlamenti edini vir legitimnosti v EU. Dejstvo, da je Lizbonska pogodba nacionalnim parlamentom dodelila več (politične) moči v zakonodajnem postopku, še ne pomeni, da je EU zadostila potrebam demokratične legitimnosti. Zdi se, da je bilo načelo subsidiarnosti zasnovano zgolj kot mehanizem, ki uvaja ravnovesje med osvajalskimi EU institucijami in z izgubo suverenosti obsedenimi državami članicami. Vse bolj pa se pozablja, da je načelo subsidiarnosti instrument, s katerim naj bi se sprejemanje zakonodajnih aktov približalo samim državljanom.

Davies meni, da je načelo subsidiarnosti nujno potrebno, da se prepreči dokončno podrejenost vlad držav članic.⁵⁵ Odločitve,

⁵⁵ G. Davies, *The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time*, <https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=COLA2005083> (zadnjič obiskano: 20.5.2016)

sprejete na ravni države članice, so vselej pod budnim očesom bodisi medijev bodisi volivcev. Iz tega razloga so nacionalni parlamenti odgovorni, da je izdajanje zakonodajnih aktov, in nena zadnje tudi ustvarjanje politik, čim bližje državljanom. Na drugi strani pa so odločitve, sprejete na ravni EU, odmaknjene od državljanov in je zaradi tega posameznikom nadzor kakovosti sprejetih odločitev otežen.

Kljub temu menim, da je legitimnost EU odvisna tudi od tega, v kolikšni meri so državljani držav članic pripravljani sprejeti ter priznati delovanje in koristi evropskih institucij – EU mora poskrbeti, da bo podoba demokratične institucije vselej ohranjala. Z domnevnim spoštovanjem avtonomnosti držav članic in stremenju k *zakonodajni centralizaciji* z namenom, da se dosežejo zadani cilji, bodo institucije EU težko ohranile prej omenjeno demokratičnost.

Evropski zakonodajalec je zgoraj omenjeno anomalijo poskusil odpraviti s 5. čl. PEU. Mnogi ta člen opredeljujejo kot *tekstovni neuspeh*. Načelo subsidiarnosti je v 3. odst. 5. čl. PEU, kot je bilo že omenjeno, razčlenjeno na dva dela. V prvem delu je določeno, da Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev ne morejo zadovoljivo doseči. Izraz *zadovoljivo* utegne predstavljati težavo, saj je to standard, ki ga je postavila EU in za katerega je težko ugotoviti, kakšen naj bi ta nivo zadovoljivosti dejansko bil.⁵⁶ V drugem delu – t.i. kriterij dodane vrednosti – nas Pogodba le še dodatno zmede s tem, ko zapove, da se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov cilji lažje dosežejo na ravni Unije. Tudi v tem primeru je ponujenih premalo smernic za (pravilno) interpretacijo.⁵⁷

3. odst. 5. čl. PEU je v svojem bistvu izredno paradoksalen, saj EU prepoveduje ukrepanje, vse dokler ciljev predlaganih ukrepov ni mogoče zadovoljivo doseči na nacionalni ravni. Obenem zapoveduje ukrepanje Unije, kjer je cilje, zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov, lažje doseči na ravni EU. Nejasno je torej, kakšen bi bil razplet v primeru, kadar bi države članice določen cilj zadovoljivo izpolnile, a bi se ukrep na ravni Unije lažje izvedel. Odgovora na to vprašanje ni dalo niti Sodišče EU, kot edina institucija, ki se ukvarja z razlago ustanovitvenih pogodb in dru-

⁵⁶ R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism, The Changing Structure of European Law*, 2012, str. 178

⁵⁷ *Ibidem*.

gih pravnih predpisov. Težko je namreč doumeti, zakaj se Sodišče tako močno upira konkretnejše razlage načela, ki je tako zelo politično. Morebiti je ravno ta element tista ovira, katera Sodišču preprečuje, da bi načelo subsidiarnosti ocenjevalo o materialni, in ne samo o procesualni vsebini. Iz političnega vidika je potrebno vzeti v obzir, da bi vsakokratna odločitev, katera bi zajemala predvsem materialno presojo načela subsidiarnosti, pomenila nesprijetljivo politično delovanje Sodišča EU – kar bi škodilo predvsem ugledu in kredibilnosti te institucije. Zato je izredno pomembno, da je Sodišče politično nevtralna institucija, saj le tako svoje odločitve ohranja legitimne. Ker sodbe Sodišča pomenijo avtentično razlago prava EU, bo za oblikovanje smernic oz. pravil, ki bi omogočala, da se zakonodajni akt, ki krši načelo subsidiarnosti razveljavi, potrebne veliko politične volje.

Parlamentarizem oz. parlamentarni sistem temelji na demokratičnem predstavništvu v parlamentu. Zgrajeno je bilo prepričanje, da glavno vlogo pri preverjanju načela subsidiarnosti prevzemajo nacionalni parlamenti, kar pa je zmotno. V parlamentarnem sistemu težko potegnemo nedvoumno in jasno mejo med zakonodajno in izvršilno oblastjo (dualizem), saj je nastanek vlade pogojen s podporo s strani parlamenta. Povsem jasno je torej, da mnenje parlamenta ne more biti drugačno od stališča vlade, saj bi v nasprotnem primeru pomenilo nezaupanje v delo vlade. Morda je tudi to razlog, da nacionalni parlamenti v izdajanju obrazloženih mnenj niso tako aktivni kot bi pričakovali. Problem parlamentarizma se lahko pokaže tudi v odnosu med nacionalnim parlamentom in vlado v okviru vlaganja tožb pred Sodiščem. Nacionalni parlamenti tožbe pred Sodiščem ne morejo vložiti sami. Slednje lahko naredi le vlada države članice. Iz tega razloga velja omeniti, da v kolikor nacionalni parlament meni, da bi bilo smiselno vložiti tožbo pred Sodiščem, mora v tovrstni ukrep prisiliti vlado. Na tej točki velja izpostaviti, da je od parlamentarnega sistema oz. od vloge, ki jo ustave držav članic podeljujejo nacionalnim parlamentom, odvisno, ali lahko slednji od vlade zahtevajo sprožitev postopka.

Brez aktivnejše vloge nacionalnih parlamentov pri ustvarjanju prava EU in dosledne uporabe načela subsidiarnosti je slednje zgolj napisano pravilo. Z rednim preverjanjem kršenja načela subsidiarnosti bi zakonodajni akti EU imeli večjo dodano vrednost, ki bi se odražala v zmanjšanem demokratičnem primankljaju. Števi-

lo obrazloženih mnenj v letu 2014 se je torej zmanjšalo za 76%. Razlogov za občuten padec je morda res veliko, a menim, da se za slednjimi številkami skriva predvsem ignoranca in nepoznavanje prava EU. Nacionalni parlamenti so simbol državne suverenosti. Prerogativi sleherne države članice so tisti, ki narekujejo vlogo nacionalnih parlamentov v zadevah EU. Vloge slednjih ne morejo biti določene na ravni EU in so odvisne od ustavne tradicije držav članic ter porazdelitve politične moči med izvršilno in zakonodajno oblastjo.

Lizbonska pogodba je s prevetrivijo načela subsidiarnosti močno izboljšala vlogo nacionalnih parlamentov EU - vzpostavila je njihovo demokratično odgovornost, katera bi morala biti uveljavljena prek mehanizma zgodnjega opozarjanja. To poudarja 10. čl. PEU, ki določa, da delovanje Unije sloni na predstaviški demokraciji. Dikcija b točke 12. čl. PEU dodatno določa, da nacionalni parlamenti dejavno prispevajo k dobremu delovanju Unije tako, da skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti. Ugotovimo, da sta 10. in 12. čl. PEU, v okviru demokratične odgovornosti in vloge nacionalnih parlamentov v EU, komplementarna. Aktivnost nacionalnih parlamentov ter ignoranca Sodišča EU pa kažeta na nevarno tendenco nedosledne uporabe in spoštovanja načela subsidiarnosti na škodo demokracije.

7. Zaključek

Mehanizem zgodnjega opozarjanja ni prinesel pričakovanega rezultata - demokratičnega primankljaja ni zmanjšal, kajti omenjeni institut demokratično reprezentativnost v EU zamegli s tem, ko vzpostavi dvom v vloge in odgovornosti, ki jo imajo predmetne institucije. Izpostaviti moramo tudi dvoumno in nejasno zastavljene vloge nacionalnih parlamentov v dotičnem razmerju. Vse od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe mehanizem zgodnjega opozarjanja ne deluje tako učinkovito kot bi si želeli. Morebiti je prag za uveljavitev rumenega ali oranžnega kartona previsok, da bi predmetni mehanizem postal učinkovit in dobil svojo veljavo. Potrebno je tudi izpostaviti, da ni povsem jasno, ali bi bila slika drugačna, v kolikor bi se prag za sprožitev postopka rumenega oz. oranžnega kartona znižal, saj je vključenost in zanimanje za evropske zadeve odvisno od slehernega parlamenta. Zdi se, da določeni nacionalni parlamenti pretiranega zanimanja ne izka-

zujejo. Tukaj pridemo do ugotovitve, da mehanizem zgodnjega opozarjanja ne bo tisti instrument, ki bo EU izvelkel iz primeža demokratičnega primankljaja, temveč je slednje odvisno od participacije in volje nacionalnih parlamentov v vzpostavitvi močnejše demokracije.

Menim, da problem demokratične legitimacije ne izhaja samo iz tega, kako je EU institucionalno organizirana, t.j. deljena na nacionalno in evropsko raven, temveč je odvisen tudi od tega, da politične vodje odločitev ne legitimizirajo, državljani pa ne preso-jajo. Izredno pomembno je namreč, kakšno mnenje si državljani ustvarijo o EU, o njenih vrednotah in identiteti, ki naj bi jo ustvar-jala. Demokratična legitimacija, in s tem seveda demokratični primankljaj, ni samo evropski problem, temveč tudi problem na nacionalni ravni. Z gotovostjo lahko trdimo, da bi z okrepljeno demokracijo na nacionalni ravni in lažjim dostopom državljanov do zakonodajalca, skozi input legitimacijo, demokratični priman-kljaj v EU znatno zmanjšali. Z okrepljeno demokracijo bi preko legitimacijskega mehanizma pripeljajo do omejenega delovanja institucij. Potrebno je torej vzpostaviti ravnotežje med vsemi vple-tenimi akterji, ne da bi s tem škodovali demokraciji. Problem po-stane pereč takrat, ko se evropska politika prekriža z nacionalno, legitimno socialno politiko in vrednotami. Vsakršno *post-pole-miziranje* bi problem le še dodatno delegitimiziral in poslabšal položaj že prizadetih državljanov. Zato je nujno potrebno, da se za konstruktivno uporabo input in output legitimacije zadevni akterji poslužujejo načela subsidiarnosti. Državljeni EU s tem načelom neposredno na evropsko zakonodajo ne morejo vplivati, lahko pa posredno preko nacionalnih parlamentov le-te prisilijo, da konkretneje zastopajo njihove interese.

Tako na nacionalni kot evropski ravni bo potrebno veliko politične volje, da se bo, še zlasti na materialni ravni, redefiniral pomen načela subsidiarnosti. Ne glede na to, pa je spremembe mogoče uvesti na več področjih. Reforme se lahko dotaknejo Lizbonsko pogodbo, pristojnosti, ki jih ima EU, ter pristojnosti nacionalnih parlamentov. Te spremembe bo zaradi politične narave načela subsidiarnosti zelo težko implementirati. Določanje materialne vsebine načela bi z drugimi besedami pome-nilo novo porazdeljevanje pristojnosti med akterji. Okrepljen nadzor nad spoštovanjem načela subsidiarnosti bi za institucije pomenil izgubo (politične) moči. Tako bi bila EU manj učin-

kovita, kar pa bi pomenilo oddaljevanje od načela vse tesnejše Unije.

Vloga nacionalnih parlamentov po reformi Lizbonske pogodbe ne more biti izključno le negativna, saj konstruktivno prispeva k dobremu delovanju EU. Okrepljena vloga nacionalnih parlamentov v zakonodajnem postopku ne pomeni le zavrnitev zakonodajnih osnutkov, in s tem ustvarjanje zmotnega prepričanja, da države članice zavirajo proces vse tesnejše Unije, temveč je nacionalnim parlamentom ponujeno pogajalsko mesto, v okviru katerega poskušajo doseči najboljši možen rezultat za svoje državljane. Največji izziv nacionalnih parlamentov predstavlja izboljšanje medsebojne komunikacije in koordinacija.

Da bi načelo subsidiarnosti dejansko služilo svojemu namenu, so potrebne spremembe na politični in ne na pravni ravni. Da bi nacionalni parlamenti dobili več pristojnosti, bi bilo potrebne veliko požrtvovalnosti s strani EU institucij. Težko je pričakovati, da bo Evropska komisija prostovoljno del svojih pristojnosti dodelila nacionalnim parlamentom. Prav tako je težko pričakovati, da bi politični voditelji podpirali tovrstne predloge, saj bi se odločitve na evropski ravni težje sprejemale. Lizbonska pogodba ni zmanjšala demokratičnega primankljaja in s tem izboljšala kakovost demokracije. Učinek je ravno nasproten, sama namreč ne skriva težnje po centralizaciji moči v EU. Slednje pomeni zgolj nadaljevanje erozije nacionalnih parlamentov in demokracije. A vendar recepta, kako bi načelo subsidiarnosti pozitivno vplivalo na demokracijo v EU, ni. Morebiti je edina rešitev ta, da se pri uporabi načela subsidiarnosti izbere pravi pristop in izkoristi vse mehanizme, ki jih omenjeno načelo nudi, vendar velja pri tem opozoriti, da razumevanje demokracije ne sme temeljiti zgolj na temu, kar je zapisano v Pogodbah. Da se bo demokracijo lahko dojemalo skozi prizmo pragmatičnega razumevanja, bo potrebno še veliko politične volje in znanja.

LITERATURA IN VIRI

- Beetham, David, *The Legitimation of Power*. Houndmills: Palgrave MacMillian, 1991.
- Bermann, A., George, Pistor, Katharina, *Law and Governance in an Enlarged European Union*. Oxford: Hart Publishing, 2004.
- Craig, David, Elliot, Matthew, *Ukradena Evropa*. Ljubljana: Založba Ciceron, 2012.
- Grilc, Peter, Ilešič, Tomaž, *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2004.
- Grad, Franc, *Ustavno pravo Evropske unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta v Ljubljani, 2007.
- Komentar Ustave Republike Slovenije / France Arhar...[et al.]; ur. Lovro Šturm. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002.
- Krašovec, Tanja, *Pomanjkljiva demokratična legitimnost v EU in demokratični primanjkljaj*. V: *Slovenija v EU: Zmožnosti in priložnosti* / ur. Miro Haček in Drago Zajc. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 2005. str. 43-66.
- Schutze, Robert, *From Dual to Cooperative Federalism, The Changing Structure of European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Trstenjak, Verica, Brkan, Maja, *Pravo EU: Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*. Ljubljana: GV Založba, 2012.

Članek v reviji

- Boronska-Hryniewiecka, Karolina [a], *Legitimacy Through Subsidiarity? The Parliamentary Control of EU Policy-making*. V: *Polish Political Science Review*. 1(1)/2013, str. 84-99. URL: http://politologia.uni.wroc.pl/politicalreview/images/Vol1_Art6.pdf (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- DAVIES, Gareth, *Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time*. V: *Common Market Law Review*. 2006, vol. 43, Kluwer Law International, str. 63-84. URL: <https://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=COLA2005083> (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- FRAGA, Ana, *After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (and the day after...nothing will happen)*. V: *The Journal of Legislative Studies*. 2006, vol. 11, Issue 3-4, str. 490-507. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13572330500273893?redirect=1> (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- Kiiver, Philip, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality*. V: *European Law Journal*. 2013, vol. 19, Issue 3, str. 446-448. URL: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/eulj.12038_2/abstract (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- Lord, Christopher, Beetham, David, *Legitimizing the EU: Is there a Post-parliamentary Basis for its Legitimation?*. V: *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2001, vol. 39, Issue 3, str. 443-462. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00298/pdf> (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- Schmidt, Vivien, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited*. V: *KFG Working Paper Series*. November 2010, no. 21. URL: http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_21.pdf (zadnjič obiskano 20.5.2016)

Spletni viri

- Avbelj, Matej, *Integralna koncepcija demokracije*; 15.10.2010. URL: <http://www.iusinfo.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?Id=59607> (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- Hix, Simon, *The End of Democracy in Europe? How the European Union (as currently designed) Restricts Political Competition*; 18.4.2003. URL: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-End_of_Democracy_in_Europe.pdf (zadnjič obiskano 20.5.2016)
- Heinen, Nicolaus, Lyssewski, Max, *Referees or spectators? National Parliaments and subsidiarity in the VIII European Parliament*; 26.9.2014. URL: https://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000343188/Referees_or_spectators%3F__National_Parliaments_and_.pdf (zadnjič obiskano 20.5.2016)

Pravni viri

- LIZBONSKA pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi evropske skupnosti, podpisana v Lizboni, dne 13. decembra 2007, Uradni List EU C, 13. str.1
- PROTOKOL (št. 1) Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, UL EU C 83, z dne 30.3.2010.
- PROTOKOL (št. 2) Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, UL EU C 83, z dne 30.3.2010.
- (PEU) POGODBA o Evropski uniji, prečiščena različica, UL EU C 83, z dne 30.3.2010.
- (PDEU) POGODBA o delovanju Evropske unije, prečiščena različica, UL EU C 83, z dne 30.3.2010.

