

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

KLEMENT ČEPON

mentor: red. prof. dr. Igor LUKŠIČ

**POLITIČNI ŠKANDAL V MEDNARODNI SKUPNOSTI
PRIMER EVROPSKE KOMISIJE**

diplomsko delo

Ljubljana 2004

KAZALO

I.	UVOD.....	4
1.1	Opredelitev predmeta proučevanja.....	5
1.2	Uporabljena metodologija.....	6
1.3	Hipoteza.....	7
II.	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	8
2.1	Škandal.....	8
2.2	Mednarodna skupnost.....	9
2.3	Evropska komisija.....	10
III.	POLITIČNI ŠKANDAL.....	13
3.1	Kaj je politični škandal.....	13
3.2	Zgodovina političnega škandala.....	14
3.3	Etimološki aspekt.....	16
3.4	Pogoji in način nastanka političnega škandala.....	19
3.5	Tipi političnih škandalov.....	20
3.5.1	<i>Finančni škandal.....</i>	<i>20</i>
3.5.2	<i>Škandal oblasti.....</i>	<i>22</i>
IV.	EVROPSKA KOMISIJA KOT ORGAN EVROPSKE SKUPNOSTI.....	24
4.1	Zgodovina Evropske komisije.....	24
4.2	Sestava in struktura Evropske komisije.....	25
4.2.1	Imenovanje in potrditev Evropske komisije.....	26
4.2.2	Predsednik Evropske komisije.....	27
4.2.3	Komisarji.....	29
4.2.4	Administracija Evropske komisije.....	30
4.3	Način dela evropske komisije in njene funkcije.....	30
4.4	Institucije nadzora.....	32
4.4.1	<i>Evropski parlament.....</i>	<i>33</i>
4.4.1.1	<i>Kolektivna nezaupnica.....</i>	<i>34</i>
4.4.2	<i>Evropsko računsko sodišče (European Court of Auditors).....</i>	<i>34</i>
4.4.3	<i>UCLAF(Unite de Coordination de la Lutte Anti-Fraude).....</i>	<i>35</i>
4.4.4	<i>OLAF (Office de la Lutte Anti-Fraude).....</i>	<i>36</i>
4.4.5	<i>Odbor neodvisnih izvedencev.....</i>	<i>38</i>
V.	POLITIČNI ŠKANDAL V EVROPSKI KOMISIJI JACQUESA SANTERJA.....	39
5.1	Osnovni vzročni faktorji političnega škandala.....	41
5.2	Delo Odbora neodvisnih izvedencev.....	43
5.2.1	<i>Primeri pod drobnogledom.....</i>	<i>45</i>
5.3	Domnevne nepravilnosti in obtožbe.....	46
5.3.1	<i>Turizem.....</i>	<i>47</i>
5.3.2	<i>MED programi.....</i>	<i>49</i>
5.3.3	<i>Služba za humanitarno pomoč (ECHO).....</i>	<i>50</i>
5.3.4	<i>Leonardo da Vinci.....</i>	<i>52</i>
5.3.5	<i>Varnostna služba.....</i>	<i>53</i>
5.3.6	<i>Jedrska varnost.....</i>	<i>54</i>
5.3.7	<i>Nepotizem.....</i>	<i>55</i>
5.4	Odstop kot posledica političnega škandala.....	58
5.5	Reforma delovanja in postopkov.....	65
VI.	SKLEP IN VERIFIKACIJA HIPOTEZE.....	69
VII.	TABELE.....	71
VIII.	LITERATURA.....	74

Kjer je politika ali ekonomija, tam ni morale.

Friedrich Schlegel, Ideje, 1800

I. UVOD

Škandal je vsakodnevni pojav, vendar o njem ni veliko napisanega, kar je nenavadno, saj lahko škandal navsezadnje z vso pravico označimo kot družbeni institut. Družboslovna znanost, ki je od sredine šestdesetih let dobila tolikšen zagon in se ukvarjala z nešteti dogodki vsakodnevnih pojavnih oblik, je škandal – javno razburjenje ob splošnih zaznavanjih zgražanja – v veliki meri zanemarila in izpustila iz svojih izčrpnih in sistematičnih znanstvenih raziskovanj.

Ljudje se torej po celem svetu ukvarjajo s škandali, med katerimi so tudi – politični. Mnogi ljudje so celo mnenja, da je dandanašnja politika že sama po sebi en sam velik škandal. Občasno se na družbenem prizorišču pojavijo namigi, ki obljublajo, da bodo škandalom v politiki storili konec. Ponovno in vedno znova se tudi kaže, da je skrajni čas, da se družboslovna znanost poleg politike res začne ukvarjati tudi s (političnimi) škandali. V času naraščajoče apatije do politike in celo njenega zaničevanja in s tem zrcalno povezano naraščajočo privlačnostjo dozdevno enostavnejših tem, bi morda družboslovna znanost morala v večji meri stvarno in kritično raziskovati tudi pravila, nujnosti in procese sprememb v politični realnosti.

Zaradi stopnje razvoja komunikacijskih medijev so politične in druge javne osebnosti dandanes mnogo bolj izpostavljene kot so bile v preteklosti; danes je nek dogodek ali dejanje mnogo težje zastreti s tančico skrivnosti z namenom javnosti onemogočiti ali omejiti dostop. Vzpon škandala kot pomembne lastnosti javnega življenja je simptomatičen v smislu širše transformacije po naravi in obsegu vidnosti, ki je zaznamovala razvoj modernih družb. Seveda ni mogoče trditi, da se vsi škandali kažejo zgolj v novih oblikah pojavnosti, ki opredeljujejo moderne družbe, pač pa ravno nasprotno – škandal je stalna lastnost družbenega življenja in naši pogovori so običajno začinjeni z različnimi pikantnostmi vsakodnevnega življenja.

Kljub temu pa si škandal sam po sebi ne bi bil zagotovil pozornosti, kot jo uživa na področju javnosti, in ne bi bil tako bistveni dejavnik pri določanju smeri razvoja političnih dogodkov oziroma usode politikov ali drugih javnih osebnosti, če ne bi bil postal tako izrazito vpleten v preobrazbe, ki so oblikovale sodobni svet.

Odbor neodvisnih izvedencev je 15. marca 1999 podal poročilo z naslovom *Domneve zlorab, slabega upravljanja in nepotizma v Evropski komisiji*, kar je bil neposreden povod za odstop celotnega kolegija Evropske komisije¹. Na tiskovni konferenci po triurnem sestanku EK, je njen predsednik, Jacques Santer, naznanil odločitev dvajsetih komisarjev o nepreklicnem odstopu. To brezprecedenčno dejanje je Evropski uniji² odvzelo "izvršno" oblast v trenutku, ko se je začela spopadati s številnimi pomembnimi nalogami, vključno s pogajanja o širitvi EU na vzhod, prihodnjim financiranjem EU, programom Agenda 2000 (predvsem reformo skupne kmetijske politike) in trgovinskim sporom z Združenimi državami zaradi banan.

EK je januarja 1999 doživela poskus izreka nezaupnice zaradi domnevnih nepoštenosti, vendar so poslanci EP glasovali proti. Naknadno sprejeta parlamentarna resolucija je zahtevala oblikovanje Odbora neodvisnih izvedencev, ki naj bi proučili bistvene domneve zlorab, slabega upravljanja in nepotizma ter do 15. marca 1999 izdelali poročilo, katerega ugotovitve se je Santer obvezal spoštovati. Če kolegij EK zaradi ugotovitev preiskovalne komisije 15. marca 1999 ne bi odstopil, bi parlament najverjetneje izglasoval nezaupnico z enakim učinkom.

Posledice skupinskega odstopa so bile za EU resne; celo več – omajano je bilo zaupanje v kredibilnost organa, ki EU zastopa in predstavlja v mednarodni skupnosti. Pojavilo se je tudi veliko tveganje izgube zaupanja v institucijo EK kot posledico poročila izvedencev o njenih dejanjih in napakah.

1.1 Opredelitev predmeta proučevanja

Predmet proučevanja lahko opredelimo kot raziskovanje fenomena (političnega) škandala v teoriji in praksi. Ogleдали si bomo vlogo (političnega) škandala kot zaničevanega, a pomembnega dejavnika, ki legitimira politično skupnost. Politični škandal se spreminja v odvisnosti od družbenih okoliščin, v katerih se pojavlja, zato noben škandal ni ponovitev kateregakoli predhodnega. Prav tako so različne tudi posledice posameznih (političnih) škandalov. V tem delu se bom osredotočil na politični škandal oblastnega značaja, z dodanimi elementi finančnega škandala, ki je bil predmet političnega dogajanja v Evropi konec devetdesetih let

¹ V nadaljevanju: EK

² V nadaljevanju: EU

prejšnjega stoletja. Konkretno gre za leto 1999, ki je bilo tudi sicer *annus horribilis* tako za evropsko kot za ameriško politiko: sexgate je predsednika Clintona stal parlamentarne obtožbe oziroma *impeachmenta*, Evropska komisija pod Santerjevim predsedovanjem pa je poskrbela za prvi vseevropski škandal.

Uvodu, ki izpostavi pojmovno – teoretična izhodišča, sledi metodološki ovir, v katerem so zbrani predmet analize, hipoteze ter opredeljen metodološki pristop. V osrednjem delu naloge se najprej posvetim kratkemu zgodovinskemu pregledu nastanka pojma in njegovemu razvoju ter (prav tako) kratki zgodovini (političnih) škandalov. Nato prehajam na opredelitev EK kot enega temeljnih sestavnih delov EU, njeno organiziranost, načine dela ter institucije nadzora. V nadaljevanju se posvečam delu komisarjev pod vodstvom Jacquesa Santerja, ki so povzročili prvi kolektivni odstop te institucije ter ugotavljam povezanost med teorijo in prakso (političnega) škandala na konkretnem primeru. Analiza škandala v praksi se nanaša na domnevne zlorabe pooblastil, zaradi katerih je kolegij odstopil *en block*. Delo zaključujem z opisom sprememb postopkov in uvedenih reform.

1.2 Uporabljena metodologija

Za izpeljavo analize v pričujočem delu sem uporabljal naslednje metode družboslovnega raziskovanja: metodo analize relevantnih pisnih virov (primarnih in sekundarnih), primerjalno metodo pri preučevanju podobnosti in razlik, zgodovinsko analizo ter študij primerov (intenzivni pristop). Opisno metodo sem uporabil pri definiranju pojmov in predstavitvi ugotovitev.

1.3 Hipoteza

Evropska komisija pod vodstvom Jacquesa Santerja je bila skoraj celoten mandat pod pritiskom nadzornih institucij, medijev in javnosti, ki so izpostavljali obtožbe o domnevnih poskusih zlorab, slabega upravljanja in nepotizma. S postavljenimi hipotezami predpostavljam, da so nadzorne institucije, mediji in javnost s svojim delovanjem bistveno vplivali na skupinski odstop kolegija EK, ter da je dogajanje vsebovalo elementarne lastnosti političnega škandala v mednarodni skupnosti.

II. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1 Škandal

Gotovo vsi vemo, kaj škandal je, a kljub temu – če želimo biti bolj konkretni, se pogosto zatakne. Pojem *škandal* v družboslovju, političnih besedilih, množičnih medijih ali pa v vsakodnevnih pogovorih omogoča praktično neomejeno raznovrstnost uporabe. Kljub temu pa družbenokulturne in politične dogodke, ki jih označuje škandal, zgolj pogojno lahko razlagamo v smislu predpisane rabe samega izraza; še manj definiramo s pomočjo kompleksne predmetne analize. Sicer pa že sam pojem praviloma zahteva in potrebuje natančnejšo pojasnilo. Zgolj etimološka metoda razlage, ki je osredotočena na prvotni pomen pojma, zgodovinskih sprememb vsebine pojma ne more zajeti in tako ne more biti odraz dejanskega (trenutnega) pomena (Käsler, 1991: 69).

Koncept škandala je precej bolj zapleten kot se zdi na prvi pogled. Je namreč koncept z dolgo in kompleksno zgodovino, v smislu, da so bile posamezne prvinske konotacije ohranjene, druge pa zavržene. Je koncept, ki izraža mnogo več, kot artikulira, in ki, ko se pričenjajo razpletati pomeni posameznih plasti dogodka, odkrije nenavadne lastnosti (Thompson, 2000: 11).

Markovitz in Silverstein (1990) sta pri poskusu orisa pojma še mnogo bolj slikovita, saj pravita, da “/š/kandali pomagajo ustvariti grešnega kozla, sovražnika in pritepene pse, ki jih potrebujejo prav vse skupnosti. Na ta način škandali legitimirajo politično skupnost in mobilizirajo množice. Škandale sicer uvrščajo med politično patologijo, vendar vsaka družba škandale potrebuje za svojo uspešno reprodukcijo. Pri škandalih se vseskozi izkazuje središčno mesto boja za politično oblast, saj ravno oblast v največji meri oblikuje družbeno realnost, javno moralo in kolektivno zavest” (Lukšič, 1991: 213).

Začetek razvoja modernega fenomena medijskega škandala – škandala kot dogodka, ki obsega medijsko razkritje prej skritih moralno nečastnih dejanj, katerih objava povzroči niz nadaljnjih dogodkov – pa sega že v obdobje poznega osemnajstega ter v devetnajsto stoletje (Thompson, 2000: 52).

2.2 Mednarodna skupnost

Pojem mednarodne skupnosti ima v disciplini mednarodnih odnosov mnogo različnih in med seboj nasprotujočih si pojmovanj; od zanikanja obstoja mednarodne skupnosti, njenega obstoja kot vsote njenih subjektov ter interakcij med njimi, pa do specifične oblike družbene organizacije s posebnim obstojem in svojo posebno dinamiko, zaradi česar je ta mednarodna skupnost nadrejena državam in drugim subjektom, ki v njej obstajajo in delujejo³ (Benko, 2000: 127).

Večina piscev smatra inavguracijo principa suverenosti in norme o nevmešavanju v notranje zadeve držav za ločnico med predzgodovinskimi formacijami mednarodnih odnosov in sodobno mednarodno skupnostjo. Seveda govorimo o westfalskem mirovnem kongresu in aktih, ki jih je le-ta sprejel.

S sociološko-političnega vidika mednarodno skupnost sestavljajo narodi in države in specifično organizirani sistemi držav, razredi in družbene skupine, različne socialne in politične sile in organizacije, med katerimi se razvijajo različni kompleksni odnosi. Razčlemba sociološkega pojmovanja mednarodne skupnosti nas privede do pojma strukture mednarodne skupnosti, katere sestavni elementi so dejavniki objektivnega značaja (faktorji), subjekti mednarodne skupnosti in mednarodnega prava, procesi (konjunktivni in disjunktivni) in odnosi kot zunanja stran procesov, tako kot se vzpostavljajo, spreminjajo in prekinjajo med subjekti, in norme, ki uravnavajo te odnose in ki določajo standarde njihovega obnašanja (*ibid.*, 132-134).

Sodobna mednarodna skupnost je univerzalna, saj je v njene okvire zajet ves svet, v katerem živimo. Podlaga te univerzalnosti je svetovni trg, visoka strukturiranost ter politična artikulacija nedeljivosti miru, medtem ko se pravni vidik izraža v kvantitativni in kvalitativni univerzalnosti mednarodnega prava (*ibid.*, 20-22).

³ “Mednarodna skupnost je v angleškem jeziku “International Community”, pa tudi “Family of Nations” in “World Society”, v francoskem jeziku “Société Internationale” in “Communauté internationale”, v nemškem jeziku pa “Völkergemeinschaft” “ (Benko, 2000:127).

2.3 Evropska komisija

EK je kot skupna institucija nastala leta 1967, ko so se države članice Evropskih skupnosti⁴ dogovorile, da bodo združile Visoko oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo⁵, Komisijo evropske skupnosti za atomsko energijo⁶ in Komisijo Evropske gospodarske skupnosti⁷ v enotno ustanovo Skupnosti (Enotno Komisijo Evropskih skupnosti). Leta 1993 se je preimenovala v EK in je organizirana na dva načina; glavnino dela opravijo generalni direktorati, ki jih vodi kolegij 20-ih članov – komisarjev s predsednikom na čelu. EK ni vlada v pravem pomenu besede zaradi posebnega razvoja institucionalnih pristojnosti v ES.

Kaj torej EK je? Je izvršna institucija Evropske unije, ki mora upoštevati želje Sveta EU, Evropskega parlamenta⁸, držav članic, industrijskih združenj, regionalnih in lokalnih skupnosti ter številnih zasebnih iniciativ. Prav tako je predstavnik in pogajalec navzven, ki mora varovati pravila skupnega (notranjega) trga in evropskega pravnega sistema ter nastopa v vlogi neodvisne strokovne institucije, ki daje mnenja in predloge. Pri opravljanju vseh naštetih dejavnosti se pričakuje, da bo EK delovala nad nacionalnimi in posameznimi parcialnimi interesi. Medtem ko drugi udeleženci evropskih integracijskih procesov zastopajo predvsem lastne parcialne interese, mora EK najprej gledati na splošno dobro in najširše evropske interese, saj nastopa v vlogi neodvisne nadnacionalne institucije. Zdi se, da je EK “vest” Skupnosti (Ješovnik, 2000: 66).

EK sicer opisujejo kot homogeno in monolitsko institucijo, čeprav je dejansko sestavljena iz mnogih sestavnih delov, ki delujejo na podlagi širokega spektra različnih pogledov in interesov; lahko jo označimo kot izredno kompleksno multi-institucijo (Nugent, 2001: 8). A v času mandata Santerjeve komisije so se začeli v veliki meri kazati kumulativni učinki dvoumnosti v strukturi in vlogi komisije znotraj sistema EU. Medtem ko si je EK ustvarila nekakšno samopodobo, ki poudarja neodvisno politično – vodstveno funkcijo, pa se je navzven morala pogosto otepati ocen, da je pravzaprav dovršen stalni sekretariat oziroma “državna uprava”, ki naj uresničuje skupne odločitve vlad držav članic. Zaradi omenjene samopodobe so

⁴ V nadaljevanju: ES

⁵ High Authority of the European Coal and Steel Community (ECSC)

⁶ Commission of the European Atomic Energy Community (Euratom)

⁷ Commission of the European Economic Community (EEC)

⁸ V nadaljevanju: EP

politične in taktične pobude postopoma priče celo prevladovati nad implementacijo osnovnih nalog in administrativnimi zadevami⁹ (Macmullen, 1999: 715).

Težava tiči v dejstvu, da je EK v ključnem pogledu institucija *sui generis* ter da normativni kriteriji, ki veljajo za izvršne, birokratske in regulativne agencije oziroma mednarodne organizacije, tu ne veljajo. Komisija ni ne vladna, niti apolitična birokracija in zato jo je v splošno-politološkem kontekstu težko kategorizirati. Zdi se, da lahko njene politične naloge ocenimo v štirih opredelitvah: (1) identifikacija, predlaganje in pospeševanje pogodbene javne politike, kar zahteva znatne politične veščine, še posebej na področju oblikovanja povezovalnih koalicij med državami članicami in institucijami; (2) definicija, pospeševanje in spodbujanje “skupnega interesa”, kar zahteva sposobnost neodvisnega delovanja. Nujna je učinkovitost razprav in sprejetih odločitev; (3) predsednik na “vrhu vrha” mora omogočiti učinkovito politično vodenje, medtem ko morajo zaradi principa kolektivne odgovornosti vsi komisarji javno podpirati vse sprejete odločitve EK in (4) nujnost dobrega vodenja, “čistost” in visoka spodobnost birokracije zaradi funkcionalnih in političnih razlogov (Peterson, 1999: 47-8). Peterson dodaja še (*ibid.*: 48), da “nepravilnosti, korupcija in zlorabe znotraj institucij na splošno vodijo k zmanjševanju politične legitimnosti”, kar bomo lahko ugotovili tudi v nadaljevanju.

EK na ključnih področjih v resnici ni formalni in končni *decision – maker*, saj imajo v tem oziru Evropski svet, Svet ministrov in EP večjo moč, ima pa zato izredno moč kot politični akter v večini primerov, povezanih z EU. Tudi na področjih, kjer ustanovne pogodbe komisiji podeljujejo malo moči ali pa je ta šibka, je njen vpliv kljub temu vseskozi izredno prisoten. Tako kot je EU tekom let svoje pristojnosti širila, je naraščal tudi vpliv EK. To je najbolj očitno na primeru vzpostavitve skupnega evropskega trga¹⁰, ki je bil v središču političnih aktivnosti vse od ponovnega lansiranja projekta evropske integracije sredi osemdesetih let dalje. Fitzmaurice (v Nugent, 2001: 16) opisuje komisijo kot “animatorja, vplivneža in managerja..., oblikovalca igre v sistemu EU”. Komisiji so namreč dodeljene funkcije in odgovornosti na podlagi njene dvojne vloge, namreč *quasi* vlade in obenem sekretariata javne službe. Z ozirom na posedovanje moči je EK torej hibrid – z manjšimi pooblastili kot nacionalna vlada ter večjimi kot sekretariat mednarodne

⁹ Kot prepričljiv primer zapisanega lahko navedemo izreden interes komisarja Manuela Marína za bližnjevzhodni mirovni proces – resda v sklopu implementacije programov MED, vendar pa je bila vloga EK tam dejansko marginalna.

¹⁰ Single European Market

organizacije. Je pa EK glavni pobudnik idej, iniciativ in predlogov, ki preko *decision – making* procesa postanejo del uveljavljene politike. To ji omogočajo pooblastila, da formalno predlaga delovno politiko in izvaja zakonodajno oblast, poleg tega pa ima privilegiran dostop do informacij tehničnega značaja. Je tudi ustrezno umeščena za presojanje politične klime – nenazadnje lahko vnaprej oceni odzive nacionalnih vlad na predlagane pobude in je v centru množice uporabnih in potencialno vplivnih omrežij politike. Sklenemo lahko, da je EK osrednji politični akter, ne glede na vrsto uporabljenega vrednotenja njene neodvisnosti in avtonomije (Nugent, 2001: 10-17).

III. POLITIČNI ŠKANDAL

3.1 Kaj je politični škandal?

Poskušajmo torej določiti parametre, ki opredeljujejo politični škandal. Kaj je tisto, kar škandal naredi za *politični* škandal, kot različice škandala v kateri drugi sferi družbenega življenja? Eminentni raziskovalci tega pojava, ki so poskušali najti odgovor na to vprašanje priznavajo, da je izredno težko (če ne celo nemogoče) postaviti veljavno definicijo tako širokega fenomena. Eden izmed najbolj enostavnih odgovorov na zastavljeno vprašanje je trditev, da je *politični* škandal tisti škandal, v katerega je vpleten politični voditelj ali politična osebnost. Dejstvo, da je centralna osebnost, vpletena v škandal, prepoznavna politična figura – voditelj ali voditelj v nastajanju, izvoljeni ali imenovani uradnik, itd – zadošča, da škandal postane *politični*. Toda ta odgovor, kljub preprostosti in jasnosti, nam ni preveč v pomoč. Za posameznika politična figura obstaja zgolj s pomočjo širšega sklopa družbenih odnosov in institucij, ki ji družbeno moč podeljujejo. Če torej želimo razumeti naravo *političnega* škandala, se ne moremo osredotočiti samo na politično figuro oziroma voditelja samega. Upoštevati moramo tudi družbene odnose in institucije, na podlagi katerih ta posameznik uživa politično moč, ali z ozirom na katere jo isti posameznik želi doseči (Thompson, 2000: 91). Lowi je omejil definicijo in analizo škandala, ki ogroža politični sistem (tudi v liberalnih demokracijah); zahteva tudi obstoj tekmovalnih političnih strank ter svobodnega tiska, da bi lahko govorili o škandalu (Markovits in Silverstein, 1988). Barker (1992) v definicijo vključuje vsako škandalozno epizodo, ki se zakonito zgodi znotraj demokracije, če oblast jasno prevzame odgovornost. Zavrača škamdale, v katere je vpleten posameznik, ki ne zadevajo javnega življenja ter zavrača vsakršne implikacije, ki bi razkrile končno nedolžnost obtožene osebe. John B. Thompson (2000) se loti problema bolj sistematično, a kljub temu še vedno z najbolj uporabljenim teoretičnim pristopom: meni, da kakršnakoli dejanja, ki vključujejo prekršek ali prestop in so tako resna, da sprožijo reakcijo javnosti, že predstavljajo škandal. Pravi, da se *politični* škandal še posebej nanaša na ljudi in dejanja, ki se nahajajo znotraj “političnega polja” (Bourdieu, 1991) ter imajo vpliv na družbeno dogajanje znotraj tega polja. Torej je koncept “političnega polja” tisto, kar škandalu doda politično vrednost.

Spričo dandanes prevladujoče inflacijske uporabe besede škandal, souporaba pridevnika *politični* ne doprinaša bistveno k pojmovni jasnosti tega termina. Dirk Käsler poskuša politični škandal definirati kot konflikt o načinu porazdelitve, izvajanja, kontrole ter legitimacije politične oblasti. Pojavlja se v asimetričnem razmerju med nosilci oblasti in podrejenimi subjekti, pri čemer ne služi le eventualni zamenjavi omenjene asimetrije, pač pa tudi za spremembo tega razmerja med različnimi frakcijami nosilcev oblasti. Politični škandal za svoj nastanek in razvoj potrebuje tri subjekte: obelodanitelja, udeleženca (povzročitelja) ter javnost. Politični škandal je torej neke vrste institucionalizirana oblika konflikta, v kateri se nosilci oblasti in njim podrejeni subjekti pogajajo o svojih pravicah in dolžnostih. A ker se pri in ob političnem škandalu pojavi zahteva po ohranjanju in vzdrževanju norm, ki se zdijo (pre)kršene, družboslovna znanost dobi priložnost za opozarjanje na raziskovanje relevantnih sistemov norm v celotni oziroma delu prizadete družbe. Politični škandal torej predstavlja kompleksen družbeni dogodek, pri katerem se določeni družbeno-signifikanten, javno-političen ter neprijeten akt reprezentira v dramatični posebljeni obliki, ki jo mediji nato še razširijo (Käsler, 1989: 308).

Sighard Neckel pa se v svoji razpravi do politične kategorije škandala opredeljuje v smislu, da škandal za velja za političnega takrat, ko so akterji dogajanja neposredno vpleteni v aktualni politično – administrativni sistem, ko se zadeva tiče normativnega inventarja politike in ko škandal privzame obliko tiste podobe delovanja, ki jo politična sociologija označuje s pojmom *konflikt* (Neckel, 1989: 55).

3.2 Zgodovina političnega škandala

Škandali niso izum modernega časa – nasprotno, škandalozni dogodki obstajajo že mnogo stoletij. A z razvojem moderne družbe so se narava, obseg in posledice škandalov v določeni meri spremenile. Vzpon škandala kot fenomena širših razsežnosti, ne le lokalne, sovpada s pojavom tiska in elektronskih medijev. Ti mediji so ustvarili novo obliko javnosti v sodobnem svetu, javnost, ki je obdarjena s posamezniki, dejanji in dogodki mnogo širšega dosega, kot so ga le-ti imeli prej. Mediji so postajali vse bolj neprizanesljivo so-navzoči: posamezniki, njih dejanja in dogodki so imeli vedno večje možnosti, da so bili videni, da so o njih govorili ali slišali tudi tisti, ki so bili umeščeni v oddaljenih kontekstih, brez stika z okoliščinami,

v katerih so se znašli vid(e)ni posamezniki ali kjer se je dogodek zgodil. To je omogočilo priložnosti, da so se posamezniki pojavili pred široko razpršenimi množicami, oddaljenimi tako prostorsko, kot tudi časovno. Tak način pojavljanja je bil prej nepredstavljen, vendar je ustvaril tudi nova tveganja. Medijska opaznost je bila darilo tistim, ki so bili spretni pri uporabi teh medijev za uresničevanje svojih potreb in podob, a ker so ti mediji omogočili vidnost celotnih prizorišč prej skritih dejanj, ustvarili kompleksno polje podob ter pretok informacij, ki jih je bilo izredno težko nadzorovati, je medijska opaznost postala past (Thompson, 2000: 41).

V zgodnjem osemnajstem stoletju se je v Franciji pojavil izrazit žanr razdiralne politične literature, ki je vsebovala *libelles*¹¹ in *chroniques scandaleuses*¹², ki so obširno razkrivali ter poročali o zasebnem življenju kraljev in dvorjanov ter jih prikazovali v nelaskavi luči. Ta omalovažujoča poročila so bila pogosto predstavljena kot avtentični opisi zakulisnega dogajanja, začinjena z izvlečki in povzetki skrivnih korespondenc ter zasebnih pogovorov. V Franciji je bila tovrstna literatura v sedemnajstem in osemnajstem stoletju sicer formalno prepovedana, vendar je bilo njeno zatiranje izredno težka naloga, saj so tiskarji in založniki iznašli nešteto načinov, da so zaobšli cenzorje. Prepovedana besedila so tako tiskali na ozemlju drugih držav ter jih nato tihotapili v Francijo. V Angliji tedaj objavljanje satiričnih pamfletov ni bilo nič posebnega in večina te zgodnje pamfletistične literature je bila senzacionalistična in vsebinsko moralistična (Thompson, 2000: 42).

Periodični tisk osemnajstega stoletja so vladni predstavniki pogosto napadali, češ da objavlja škandalozne zapise. Škandaloznost so v sedemnajstem stoletju primarno smatrali v smislu škodljivih ali obrekljivih trditev, ki so imele potencialno klevetniško in celo uporniško naravo. V osemnajstem stoletju pa se je začel politični in intelektualni kontekst, znotraj katerega so potekali omenjeni procesi, intenzivno spreminjati: svoboda tiska kot svoboda kritiziranja vladnih ministrov in vladarjev je bila mišljena kot *pravica*, ki so jo morali braniti, da bi tako obvarovali in zagotovili svobodo posameznikov pred restriktivnimi in potencialno zatiralnimi dejanji države. Spori zaradi škandaloznih zapisov v tiskanih medijih so bili prepleteni s širšo razpravo o svobodi tiska in njenih mejah v kontekstu, kjer je periodični tisk – prvič odkar se je sploh pojavil – postal središčna in jasna značilnost političnega življenja. V poznem osemnajstem in devetnajstem stoletju se je uporaba škandala v medijih začela

¹¹ razkritje

¹² škandalozne kronike

spreminjati, saj se je termin postopoma ločeval od svoje tesne povezave s klevetanjem in uporništvom ter se vse bolj nanašal na fenomen, ki je imel drugačne značilnosti. Za to obstajajo predvsem tri vzročne zveze. Zaradi čedalje višjih naklad tiska, ki se je čedalje bolj financiral s prihodki od lastne prodaje, se je pojavil močan finančni interes po čim širšem obsegu kroženja. Vedno širši del vsebine so predstavljale zgodbe o kriminalu, seksualnem nasilju, hazardu in športu. Te so bile pogosto osredotočene na posameznike – večinoma bogate in vplivne, a tudi na tiste iz nižjih slojev, ki so imeli nenavadne izkušnje – in opisovale njihova življenja. Drug, prav tako pomemben del razvoja je predstavljal nov odnos med mediji in političnimi strankami. Ker je bil tisk finančno čedalje manj odvisen od politike, se je ta odnos rahljal. Tretji vzrok pa je predstavljal pojav časnikarstva kot poklica. Lastniki in uredniki časopisov so bili vedno bolj odvisni od piscev in poročevalcev, ki so jih bili plačali za zbiranje in pisanje člankov (Thompson, 2000: 47).

Reorientacija dnevnega tiska, iznajdba sodobnega koncepta novic kot družbenih dejstev, ki morajo biti razkrita ali odkrita, ter vzpon časnikarskega stanu so torej glavni ključni pogoji, ki so oblikovali tvorbo škandala kot medijskega dogodka. V šestnajstem, sedemnajstem in zgodnjem osemnajstem stoletju sta besedi “škandal” in “škandalozen” označevala predvsem objave in trditve z lastnostmi klevetanja, uporništvu ali nespodobnosti. Od poznega osemnajstega stoletja dalje pa se ti termini vse bolj uporabljajo za opisovanje novih in značilnih oblik dogodkov, ki vsebujejo medijske opise razkritij prej skritih in moralno nečastnih dejanj (Thompson, 2000: 52).

3.3 Etimološki aspekt

Pojem *škandal* je relativno mlada izposojenka, ki se je pojavila v začetku 18. stoletja in sledi pomenom francoskega *scandale*, latinskega *scandalum* in grškega *σκανδαλον* [skandalon]. Predzgodovina omenjenih treh pojmov sicer sega še mnogo prej; dokazano je, da so to besedno obliko uporabljali že v različnih jezikovnih obdobjih stare grščine.

Pojem *σκανδαληθρον* [skandalethron] se je sicer pojavil že v komediji grškega komediografa Aristophanesa¹³, *σκανδαλον* pa lahko najdemo v grškem prevodu svetega pisma stare zaveze, Septuaginti¹⁴. Več različnih pomenov je pojem *σκανδαλον* dobil šele pri prehodu iz stare v novo zavezo svetega pisma, v kateri zasede enega osrednjih mest.

Nekaj vsebinskih sprememb in posebnih oblik se je razvilo s prevodom pojma iz grščine v latinščino. Kjer je v Sepuaginti in v novem testamentu naveden *σκανδαλον*, se v obeh starolatinskih prevodih Biblije, Vulgati¹⁵ in Itali¹⁶, pojavlja izključno pojem *scandalum* (Käsler, 1991: 69).

Religiozni karakter obeh grških pojmov je bil odločilno determiniran s tem, da sta bila vključena v besedilo Septuaginte in sicer kot prevoda dveh hebrejskih verbalnih osnov *יָקַשׁ* [jakasch] in *כָּשַׁל* [kaschal] ter njunih posamostaljenih izpeljank *מִדְּקֶשֶׁךְ* [môqesch] in *מִכְשָׁדֵךְ* [mikscho]. Prvotni pomen besede *יָקַשׁ* je *potolči* oziroma *treščiti*, kasneje pa pomeni *ujeti se v past*. Ustrezni pomen glagola lahko označimo s samostalnikom *מִדְּקֶשֶׁךְ*, ki pomeni *sredstvo za udarec, lesen kij* (kot živalska past), pogojno lahko tudi *les za metanje*. Prav tako je verjetna uporaba v povezavi z razširjenim pomenom *pasti* (*zanke*). Naslednji hebrejski ekvivalent pa kaže na povsem drugo področje predstave pomena. *כָּשַׁל* sprva pomeni *spotakniti se, spotikati se*. Samostalnik *מִכְשָׁדֵךְ* je temu ustrezno *zapreka na poti, ob kar se človek spotakne, čez kar pade*. Sprva so bili ti pojmi uporabljani v besednem pomenu kot *ovira* ali *udarec*. A tudi tukaj je očiten preskok na figurativni pomen. Samostalnik v metaforični obliki označuje *vzrok za nesrečo (katastrofo)*, v besedni zvezi pa lahko v prenesenem pomenu označuje *povod za greh* ali *vzrok za pogubo* (Käsler, 1991: 72-73).

Tako v novem kot v starem testamentu pomeni *σκανδαλον* oziroma njegov hebrejski pendant sprva kamen spotike. A tudi greh sam po sebi je lahko *σκανδαλον*, ali tisti, ki se grehu vdaja. Vse, nad čemer se svetost zgraža, ker ni v skladu z zapovedmi ali predstavami o moralnemu načinu življenja, je *σκανδαλον*.

V bibliji številni deli besedil opredeljujejo različne odtenke in povezave, v katerih se zrcali mnogopomenska beseda *σκανδαλον* (Schütze, 1985: 12). Nastanek

¹³ Aristophanes je živel v Atenah med leti 445 in 385 pred našim štetjem.

¹⁴ Septuaginta [lat. sedemdeset] je najstarejši grški prevod starega testameta, baje je delo 72 judovskih učenjakov od 3. st. pr. n. š. do 2. st. n. š. v Aleksandriji (Leksikon, 1994:962)

¹⁵ Vulgata: [lat. v. versio "splošno razširjena"], lat. prevod Biblije, ki ga je okoli 405 končal Hieronim in ga je tritedenski koncil leta 1546 razglasil za avtentičnega (Leksikon, 1994:1154)

¹⁶ Itala: starolatinski prevod Svetega pisma (Leksikon, 1994:408)

in prapomen pojma *škandal*, kot ga razumemo dandanes, torej segata daleč nazaj v čas biblijskega sveta, sodobni pomen pa se je oblikoval vzporedno z različnimi prevodi biblije (Käsler, 1991: 70).

A če se preselimo v sedanjost in opazujemo dandanašnje pomene obravnavanega pojma, lahko ugotovimo, da je izredno pomembno najprej opredeliti kontekst, v katerem nameravamo pojem uporabljati. Sinhrona (sočasna) interpretacija pojma (zaradi obširnosti razlage se bom omejil zgolj na le-to, saj menim, da za potrebe tega dela zadostuje) se omejuje na izbor poskusov definicij iz trenutno dostopnih enciklopedij in leksikonov. Izbor strokovnega besedišča je torej poljuben, vsekakor pa pogojevan s pričakovano stopnjo poznavanja problema – analiza zaradi tega ne more biti reprezentativna. Vendarle se izkaže, da se v različnih izbranih strokovnih virih pojavlja izredno visoka stopnja ujemanja definicij; sklepamo lahko torej, da se tudi v ostalih pojavljajo podobne interpretacije. Tako je *škandal* opredeljen kot “sramoten ali spotakljiv dogodek, dejanje; hrup, ki ga takšno dejanje vzbudi v javnosti” (Leksikon, 1994: 1043); “[n]emoralno, nečastno dejanje, ravnanje, ki vzbuja ogorčenje, zgražanje javnosti: [...] izraža ogorčenje, zgražanje, sramota” (SSKJ, 1985: 1073); “[...] Brezobzirno ali zlonamerno ponavljanje škodljivih poročil, obrekovanje osebnosti. 2. Ponižanje, povzročeno z nezaslišanim ali nedopustnim postopkom. 3. Nečastna okoliščina, dogodek ali dejanje, vzrok za ponižanje. 4. Žalitev ugleda ali splošna razlaga, ki ga povzroča.” (Webster, 1992: 1123); [...] dejanje, del obnašanja, itd, ki povzroča splošen občutek prizadetosti; sramotno ali nečastno dejanje. 2. škodljivo opravljanje; brezobzirno ali neprijazno govorjenje, ki škoduje ugledu nekoga [...] (Hornby, 1986: 759).

Ameriška enciklopedija (The Encyclopedia A., 1990) *škandal* opredeljuje kot vest o škodljivem ali nečastnem obnašanju: “v splošnem pomenu termina je škandal vest o sramotnem obnašanju ali napačnem ravnanju brez implikacij v smislu resnice ali laži, ali zlonamerno opravljanje z namenom diskreditacije ugleda ali javne veličine”, medtem ko dodatno opredeljuje še pravni pomen istega pojma kot “škandal, v pravu je trditev, škodljiva ugledu drugega, ki je lahko podlaga za pravni postopek. Prestopek je splošno znan kot obrekovanje, tako ustno kot pisno.” (Schmitz, 1981: 13-15)

Dosedanja razprava kaže, da pri sinhronem raziskovanju pojma tuji viri pričakovano dajejo (skoraj) identične rezultate kot domači, v obeh primerih pa se pri pojasnjevanju izpostavlja vprašanje interpretacije termina (npr: nečastno obnašanje).

3.4 Pogoji in način nastanka političnega škandala

Raziskovalno delo Emilea Durkheima na področju socialne integracije vključuje tudi različne študije, ki se ukvarjajo s škandalom. Durkheim trdi, da tudi najbolj asocialna, amoralna ali celo patološka dejanja (kot so umor, tatvina ali samomor) krepijo socialne vezi in so kot taka funkcionalna za integracijo družbe. Kršitev načel skupnega prepričanja – svetega ali posvetnega – pomaga ponovno vzpostaviti prav to prepričanje samo, pa tudi družbeno kolektivnost, ki podpira in vzdržuje to prepričanje. Po Durkheimu so prestopki ne samo običajen del vsakodnevnega življenja, pač pa pomembni tudi za vzdrževanje kateregakoli družbenega reda (Markovitz in Silverstein, 1990: 2).

Medtem ko je vsak škandal unikat, si politični škandali delijo pomembne lastnosti, ki služijo vzpostavljanju kolektivne zavesti. Kljub obstoju žrtve politični škandali zelo redko ustvarjajo mučenike, ker je prekršek običajno sprejet le kot nasprotje javnemu bolj kot individualnemu oziroma zasebnemu interesu. Rezultat pomeni nujnost kaznovanja kršilca javnega zaupanja, kljub opravičilom, da so bila (škandalozna) dejanja morda sredstvo za doseganje višjih ciljev. Kljub relativni kratkosti trajanja dogodka, ki vodi v škandal, se vplivi oziroma posledice lahko pojavijo šele čez nekaj časa, tudi čez več let¹⁷.

Tipično se v obdobju normalnih razmer pojavi nenavaden dogodek. Prvotno omejen na majhen krog aktivnih udeležencev, kršitelja (in žrtev), se dogodek razširi po zaslugi tretjega. Dogodek postane javen, pojavi se zahteva po kaznovanju in povračilu. Naslednja faza vsebuje proces reafirmacije, ko so kršitelji kaznovani in so vpeljane reforme. Cikel je zaključen v trenutku, ko se ponovno vzpostavi obdobje normalnih razmer, le da so sedaj v sistem vgrajeni mehanizmi oziroma varovalke pred podobnimi prekrški. Uspešnost reform se izkaže le pri preprečevanju zelo podobnih dogodkov, ker se drugačni (različni od konkretnega) prekrški kasneje zagotovo spet pojavijo; škandali so namreč neločljivo povezani s strukturo politike in tako potrjujejo Durkheimovo tezo, da je škandal v bistvu politična patologija, vendar jih vsak družbeni sistem potrebuje za svojo uspešno reprodukcijo. Skratka, politični škandali

¹⁷ Kot transparenten primer zapsanega je moč navesti dva precej znana primera; oba sta močno zaznamovala obdobje, v katerem sta se pojavila. Gre za Watergate (1972-74) v ZDA in afera Profumo (1961-63) v Veliki Britaniji. Vpleteni v škandal so resnične posledice svojih dejanj občutili šele dve leti po samem dogodku, ki je bil povod za škandal. V obeh primerih sta bila glavna akterja škandalov, predsednik ZDA Richard Nixon in angleški obrambni minister John Profumo prisiljena odstopiti s svojih položajev.

predstavljajo pomembno sestavino pri vzdrževanju in razvoju družbenega življenja (Markovitz in Silverstein, 1990: 3).

Werner Klose (1971: 15) podobno opisuje faze škandala - pravi, da je osnova za nastanek škandala pojav nepričakovanega dogodka; nekdo mora poskrbeti, da se za ta dogodek razve; javnost mora biti nad dogodkom zgrožena in končno je nujna še vsaj minimalna svoboda javnega mnenja in tiska, da se lahko o škandalu odkrito razpravlja.

3.5 Tipi političnih škandalov

Niso vsi škandali politični škandali, niti niso vsi politični škandali podobni. Dandanes se pojavlja velika množica političnih škandalov, izmed katerih ima vsak svoje lastno distinktivno stanje in lastnosti: bolj ko jih proučujemo, bolj se lahko zapletamo v enormno kompleksnost in raznolikost fenomena, ki ga označuje ta têrmin. Že v predhodnem razmišljanju smo ugotovili, da škandali vključujejo dejanja ali dogodke, kjer se pojavi prestop meje vrednot ali norm ter kjer obstaja velika raznolikost in spremenljivost teh vrednot in norm, ki so istočasno relevantne za nastanek škandala. Vendar pa obstajajo tipi norm, ki so za škandal bolj občutljive kot druge. Norme, ki zadevajo seksualne odnose, finančne transakcije ter izvajanje politične moči so vsekakor na prvih mestih občutljivosti. Ugotovimo, da lahko torej ločujemo med tremi osnovnimi tipi škandalov na političnem področju: škandale, ki vsebujejo kršitve seksualnega kodeksa (seksualne škandale), škandale, ki vsebujejo zlorabo ekonomskih virov (finančne škandale) in škandale, ki vsebujejo zlorabo politične moči (škandali oblasti). Kratko bom opisal samo drugi in tretji tip, ker se zgolj ta dva dotikata proučevane problematike tega dela, torej finančni škandal in škandal oblasti.

3.5.1 *Finančni škandal*

Finančni škandali na področju politike temeljijo na domnevi o zlorabi denarja ali drugih finančnih nepravilnostih. Splošno vključujejo razkritja skritih povezav (ali trditve o skritih povezavah) med ekonomsko in politično močjo – povezav, ki jih

družba razume kot neprimerne in zaradi tega ob razkritju izzovejo škandal. V dejavnosti, ki sodijo v središče finančno – političnih škandalov so pogosto vpletene zlorabe pravil razporejanja ekonomskih sredstev in gospodarjenja z njimi. V določenih primerih lahko vključujejo tudi kršitve pravnih norm, ki urejajo finančne transakcije ter uporabo finančnih virov s strani javnih uradnikov. Zaradi teh lastnosti se finančni škandali pogosto končajo tudi s pravnimi posledicami, ki se kažejo v kazenskem pregonu vpletenih (Thompson, 2000: 159).

Razlikujemo več oblik finančno – političnih škandalov glede na vrsto prekrška. Ena izmed oblik je neprimerna izmenjava ekonomskih sredstev (denarja, daril, itd) z namenom vplivanja na politične odločitve ali izide; z drugimi besedami: podkupovanje. Druga oblika je lahko poneverba javnih sredstev, zloraba, prevara ali nezakonita uporaba informacij za doseg osebni oziroma privatni ciljev. Tretjo obliko predstavljajo zasebni finančni interesi, ki so v koliziji z javnimi dolžnostmi in odgovornostmi ter četrta oblika kot različne oblike volilne korupcije, vključno s podkupovanjem, protekcijo ter poneverjanjem. Naštete oblike finančno – političnih škandalov predstavljajo nezakonito in nedovoljeno prepletanje denarja in oblasti ter tako nakazujejo možnost, da je lahko transparentnost izvajanja politične moči ogrožena zaradi prikritih ekonomskih interesov.

Tudi narava in obseg tovrstnih škandalov izjemno variira v odvisnosti od nacionalnega konteksta. Te razlike lahko opišemo z več različnimi faktorji: (a) zgodovinske in institucionalne razlike med sistemi politične moči in povezanosti med politično in ekonomsko močjo; (b) razlike med pravnimi sistemi in – formalnimi in neformalnimi – pravnimi praksami, ki določajo načine delovanja politikov in javnih uslužbencev; (c) razlike v obsežnosti raziskav nepravilnosti s strani medijev in ostalih ter načinih poročanja medijev ter (d) razlike v načinu vrednotenja javnosti, v kolikšni meri ta javnost nepravilnosti dojema kot moralno in politično nesprejemljive. Zgodovina finančno – političnih škandalov je zgodovina, oblikovana s prepletanjem vplivov naštetih institucionalnih, pravnih in kulturnih faktorjev in zato odraža specifične in variabilne značilnosti določene nacionalne kulture (Thompson, 2000: 161).

3.5.2 Škandal oblasti¹⁸

Med škandale oblasti štejemo škandale, ki temeljijo na zlorabi politične moči kot take. Bistvo je v domnevnem pojavu dejanj ali dogodkov, ki skušajo preslepiti uveljavljena pravila, ki določajo izvajanje politične moči, ali jim nasprotovati. Škandali oblasti so najčistejša oblika političnega škandala, v smislu, da se kršena pravila oziroma konvencije nahajajo v središču političnega škandala in istočasno določajo obliko (politične) moči, kot osnovne sestavine področja politike. Škandali oblasti lahko vključujejo tudi različne oblike nezakonitih finančnih transakcij, a te niso vir samega škandala; so drugotnega pomena k dejstvu, da opazujemo dejanja kršenja pravil in zakonov, ki urejajo izvajanje politične moči. Pri škandalu oblasti ne zaznavamo nezakonitega vrivanja nepomembnih faktorjev – seksa ali denarja – na področje politične moči, pač pa nezakonito uporabo politične moči same. Ta fenomen se še posebej pojavlja v liberalno – demokratičnih družbah, natančno zato, ker ravno v teh družbah izvajanje politike temelji na vladavini prava. Zato posmehovanje tem pravilom lahko opredelimo kot dejavnost, ki spodkopava osnovne temelje legitimne moči (Thompson, 2000: 196).

“Škandal lahko izbruhne samo v političnem sistemu liberalne demokracije. Samo liberalna demokracija si postavlja kriterij ostrega ločevanja med privatno in javno sfero ter med sfero legalnosti in ilegalnosti. Hkrati pa sistemi liberalne demokracije gojijo nezdržljive zahteve, ki jih vsebujeta načelo liberalizma – primat individua – in načelo demokracije – podrejenost posameznika kolektivni blaginji vseh. Liberalna demokracija poskuša zagotoviti ločenost privatnih in javnih zadev in hkrati preseči ali skriti problematičnost njihove ločljivosti z uporabo politične oblasti. Škandali so produkt shizofrene situacije nosilcev oblasti v takšnih političnih sistemih” (Markovitz in Silverstein 1990 v Lukšič, 1991: 213).

Razumevanje tega nam pomaga razložiti, zakaj je eden izmed največjih škandalov moderne dobe – Watergate – pridobil tako paradigmatičen status in postal referenčna točka za mnoge kasnejše škandale (ki jih ponazorimo s pripono “- gate”). Watergate izstopa kot simbol modernega političnega škandala, saj gre pri tej aferi za to, da je najvišji uradnik države – predsednik – skrivaje zaničeval pravila, zakone in

¹⁸ Škandal oblasti se zdi najbližji približek prevoda termina “Power Scandal”, čeprav ne dosega konotacije originala. Žal v slovenskem jeziku nisem našel ustrežnejšega prevoda, vendar angleškega termina v tem besedilu ne bom uporabljal.

legitimne postopke izvajanja oblasti. Ta škandal je značilen tudi zato, ker je osvetlil dejstvo, da za javnimi nastopi, kjer je politična moč vidna, obstajajo še skrite oblike moči in postopkov odločanja, na katere ne moremo računati in ki lahko – priložnostno – vključujejo tudi nezakonita ali celo kriminalna dejanja.

Ključna lastnost škandala oblasti je, da vsebuje razkritje skritih oblik moči in dejansko oziroma domnevno zlorabo moči. Seveda obstoj skritih oblik moči znotraj države ni nič novega. Že v tradicionalnih državah srednjeveške in zgodnje moderne Evrope so bile državne zadeve predmet razprave zgolj omejenega in ozkega kroga zaupnikov, na način, da so bile kar najbolj skrite večini ostale populacije. Razvoj novih oblik “nevidne” moči, kombinirane z vzponom medijev je torej ustvaril pogoje za pojav škandalov oblasti. Skratka, skrita oblika moči je nenadoma razkrita očem javnosti in s tem javno neodobravanje dobi vzgon, ki nato ustvari škandal (Thompson, 2000: 197-200).

IV. EVROPSKA KOMISIJA KOT ORGAN EVROPSKE SKUPNOSTI

4.1 Zgodovina Evropske komisije

Vse do leta 1967 je imela vsaka izmed treh Skupnosti iz petdesetih let svoje lastne izvršilne organe. Ti organi so bili Visoka oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo, Komisija Evropske skupnosti za atomsko energijo in Komisija Evropske gospodarske skupnosti. Rimska pogodba je nato ustanovila Enotni Svet in Enotno Komisijo Evropskih Skupnosti¹⁹ in združila Visoko oblast in dve Komisiji v eno Komisijo Evropskih Skupnosti, ki je dobila posebno vlogo in odgovornost. Ustanovljena je bila kot nepristranski akter, ki naj deluje v interesu Evropske skupnosti kot celote in bo varuh ustanovnih pogodb s pravico dajanja zakonskih pobud, nadzora spoštovanja prava skupnosti, izvajanja pogajanj v imenu skupnosti, implementacije skupne politike in zagotavljanja spoštovanja konkurenčnosti. S podpisom pogodbe v Maastrichtu in nastankom Evropske unije je dobila tudi novo ime: Evropska komisija.

Začetki segajo v leto 1950, ko je francoski zunanji minister Robert Schuman predlagal združitev francoskega in nemškega trga premoga in jekla. Združenje naj bi nadzirala Visoka oblast s pooblastili neodvisnih ukrepov, po ustreznih pogajanjih pa bi se lahko pridružila tudi katerakoli druga demokratična evropska država. Ta predlog je kasneje postal znan pod imenom Schumanova deklaracija (Nugent, 2000: 19-21).

Podobno kot Visoka oblast je kasneje tudi Komisija Evropske gospodarske skupnosti štela devet članov. Ti so bili imenovani s skupnim soglasjem vlad držav članic z omejitvijo, da ena država ne sme imeti več kot dveh predstavnikov. Kmalu po ustanovitvi Komisije EGS so se oblikovali t.i. kabineti komisarjev; po zgledu francoskega sistema kabinetov so le-ti bile majhne skupine uslužbencev, ki jih je izbral komisar sam, njemu pa so bili za svoje delo tudi odgovorni. Njihova vloga je bila pomoč komisarju pri izvajanju političnih in administrativnih nalog, ki so bile zaradi specifične vsebine (bili so npr. neuradni in inovativni "think-tanki", nudili so taktične nasvete ter zbirali pomembne informacije) neprimerne za navadne uslužbence administracije komisije (Nugent, 2000: 24-28).

¹⁹ Single Council in Single Commission of the European Communities

Evropska skupnost za jedrsko energijo je bila ustanovljena z namenom ustvarjanja potrebnih pogojev za pospešeno oblikovanje in rast jedrskih industrij. Ta cilj in z njim povezane naloge so bile v veliki meri oblikovane po modelu francoske komisije za jedrsko energijo, predvsem zato, ker je bila prav Francija močna podpornica ustanavljanja ESJE in je tudi imela izredno izdelan sistem domačega sektorja, ki se je ukvarjal z jedrsko energijo. Struktura in pristojnosti ESJE so bile – s primernimi modifikacijami za potrebe ožje in bolj specializirane politike Skupnosti, precej podobne tistim, ki jih je imela Evropska gospodarska skupnost. Tudi Komisija ESJE je bila oblikovana po istem načelu kot Komisija EGS in Visoka oblast, čeprav je bila Komisija EGS nekoliko manj neodvisna kot Visoka oblast. V nasprotju z Visoko oblastjo in Komisijo EGS pa Komisija ESJE ni bila sestavljena iz devetih članov, pač pa zgolj petih: po en predstavnik je zastopal vsako državo članico, razen Luksemburga, ki ni imel predstavnika, ker ta država ni izvajala nacionalnega jedrskega programa (Nugent, 2000: 32-33).

Komisija Evropskih skupnosti, ki je nastala v skladu z določili združitvene pogodbe iz leta 1965, je začela delovati dve leti kasneje, leta 1967. Njen prvi predsednik je bil Belgijec Jean Rey, ki je bil prej že član Komisije EGS od njene ustanovitve leta 1958. V novi Kolegij je bilo imenovanih štirinajst članov, vendar le začasno, saj je bilo njihovo število po koncu njihovega mandata leta 1970 zmanjšano na devet, enako kot so jih štele komisije EGS in Visoke oblasti. Od leta 1970 se je število članov kolegija spreminjalo z vsakokratno spremembo števila držav članic Skupnosti/Unije (glej tabelo 1).

4.2 Sestava in struktura Evropske komisije

V pravnem smislu ima EK samostojno bistvo, ki formalno deluje kolektivno. V praksi EK deluje na dveh različnih nivojih, ali vejah: na nivoju Kolegija in na nivoju administracije. Sicer nekoliko zmedeno se v literaturi in tudi sicer najpogosteje uporabljan izraz *Komisija* pomensko nanaša tako na sam kolegij kot na EK kot celoto.

EK kot politično telo sestavlja 20 članov – komisarjev. Vsak komisar ima svoj kabinet, sestavljen iz strokovnjakov, ki jih sam povabi k sodelovanju. Na čelu EK je predsednik, ki mu pomagata dva podpredsednika. Ostali komisarji so zadolženi za posamezna področja – generalne direktorate (GD's) ali pogojno rečeno, ministrstva.

Države članice predlagajo komisarje za posamezna področja in od njihovih medsebojnih pogajanj je odvisno, kateri komisar (iz katere države članice) bo pristojen za katero področje. Na čelu generalnih direktoratskih ur je generalni direktor, ki je neposredno odgovoren komisarju. EK ima tudi administrativni aparat z različnimi službami in se sestaja enkrat tedensko v Bruslju in na sestankih, če je potrebno; odločitve sprejemajo z navadno večino (Brinar, 2003).

4.2.1 Imenovanje in potrditev Evropske komisije

V določilih Pogodbe o Evropskih skupnostih²⁰ je za imenovanje kolegija EK predviden tristopenjski postopek, opisan v 214. členu.

Najprej vlade držav članic predlagajo svoje kandidate, s katerimi se mora strinjati tudi kandidat za predsednika EK. Kandidati za kolegij morajo ustrezati zahtevam 213. člena (ex 157: 1²¹), ki zahteva najmanj enega in največ dva komisarja iz vsake države članice. Predsedniški kandidat v postopku imenovanja ni sodeloval vse do začetka veljavnosti Maastrichtske pogodbe, ki mu je šele podelila formalno posvetovalno vlogo. Možnost neformalnega posvetovanja je sicer obstajala že od leta 1976, ko je bil v postopku imenovanja kandidat za predsednika znan šest mesecev pred kandidati za člane kolegija, vendar tega posvetovanja dejansko nikoli ni bilo – niti po začetku veljavnosti pogodbe iz Maastrichta. Ob objavi kandidature Jacquesa Santerja je bil ta o imenih predlaganih članov kolegija zgolj obveščen, brez velikih možnosti predvidenega sodelovanja. Amsterdamska pogodba je dodatno okrepila moč predsedniškega kandidata za sodelovanje pri postopku z oblikovanjem zahteve po zgoraj omenjenem soglasju. To možnost je ob svoji kandidaturi izkoristil šele Romano Prodi, ki je za “svoje” kandidate poskušal posredovati pri vladah držav članic, a z relativno slabim uspehom. Šele po očitno izraženem negodovanju so nekatere države ponovno razmislile o svojih predlogih. Nikakor pa ne moremo trditi da je bil katerikoli član kolegija imenovan izključno zaradi Prodijevega posredovanja.

²⁰ V nadaljevanju: PES

²¹ Členi pogodbe o Evropski uniji in pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti so bili preštevilčeni v skladu z določili Amsterdamske pogodbe leta 1997. Od tedaj naj bi se uporabljalo nove številke členov, vendar se pri pogosto omenjanih in citiranih členih navaja še nekdanjo številko člena v oklepaju.

V naslednji fazi mora celotno telo EK – tako kandidati za kolegij kot tudi predsednik – skozi postopek potrditve v EP. Ta zahteva je bila – podobno kot posvetovalna vloga predsednika – uveljavljena z Maastrichtsko pogodbo. Postopek potrditve se je razvijal vse od leta 1981, ko je predsedniško funkcijo zasedel Gaston Thorn in je EP na lastno pobudo glasoval o investituri in programu nove komisije. Kasneje je v letih 1985, 1989 in 1993 Jacques Delors svoje tri kolegije pred formalnim prevzemom dolžnosti prostovoljno podvrgel glasovanju v EP. Parlament je seveda tudi pred nastopom Santerjevega kolegija postopek ponovil, celo več, vsi kandidati za komisarje naj bi bili prestali še javno zaslišanje pred parlamentarnimi komisijami – podobno kot to poteka v ameriškem senatu. Zaslišanje ni bilo obvezno, vendar nihče izmed kandidatov zaslišanja ni odklonil. V primeru zavrnitve katerega izmed komisarjev, bi parlament lahko zavrnil imenovanje celotnega kolegija, saj imenovanja posameznega kandidata ne more zadržati.

V slednji fazi, ko predsednika in druge člane komisije, predlagane po tem postopku kot celoto z glasovanjem že potrdi EP, jih v medsebojnem soglasju imenujejo vlade držav članic. Običajno so člani kolegija imenovani za dobo petih let, dolžnosti pa prevzamejo januarja po juniju, v katerem so potekale volitve v EP. Leta 1999 je bila situacija drugačna zaradi kolektivnega odstopa Santerjevega kolegija in posledično je Prodijev kolegij svoje delo začel septembra za dobo pet let in štirinajst tednov (Nugent, 2001: 82-7).

V pogodbi iz Nice, ki je stopila v veljavo 1. februarja 2003, so predstavljene še nekatere spremembe procedure imenovanja EK. Še vedno postopek ostaja enak, posebej se odloča o kandidatu za predsednika, v drugem pa o komisiji kot celoti, vendar je bistveno okrepljena vloga Sveta.

4.2.2 *Predsednik Evropske komisije*

EK ima predsednika, katerega vloga v ustanovitvenih pogodbah ni bila široko opisana. Pred pričetkom veljavnosti Maastrichtske pogodbe celo ni bilo nobenega posebnega pogodbenega določila, ki bi opredeljeval imenovanje predsednika EK. Predsednik je bil do tedaj imenovan na enak način kot preostali del EK: namreč za štiriletni mandat z možnostjo reelekcije in sicer “s soglasjem predstavnikov vlad držav članic” (158. člen PES). V praksi pa so bile zaradi pomembnosti narave dela

predsednika uveljavljene še nekatere posebnosti. Medtem ko so bili komisarji nominirani po načelu nacionalne pripadnosti, in jih je Svet ministrov potrdil avtomatično, je bil kandidat za predsednika imenovan šele po obsežnih usklajevanjih in posvetovanjih med predstavniki vlad držav članic na najvišjem nivoju. Vsebina maastrichtske pogodbe je spremenila proceduro imenovanje predsednika in članov EK in sicer v drugi točki 158. člena PES govori:

“[...]”

2. Vlade držav članic v medsebojnem soglasju predlagajo osebo, ki jo nameravajo imenovati za predsednika Komisije; ta predlog potrdi Evropski parlament.

Vlade držav članic v medsebojnem soglasju s kandidatom za mesto predsednika predlagajo druge osebe, ki jih nameravajo imenovati za člane Komisije.

Predsednika in druge člane EK, predlagane po tem postopku, mora kot celoto z glasovanjem potrditi EP. Po tem, ko predsednika in druge člane EK potrdi EP, jih v medsebojnem soglasju imenujejo vlade držav članic.”

Ta določila vsebujejo novosti v odnosu do prejšnjih pogodbenih določil na področju imenovanja predsednika EK. Prvič, EP “potrdi predlog za predsednika Komisije, ki ga predlagajo države članice in to preden kandidat za predsednika v sodelovanju z državami članicami oblikuje sestavo celotne komisije” (Brinar, 2003). Druga novost je, da EP dobi posvetovalno vlogo pri nominaciji predsednika ter potrditveno vlogo pri imenovanju celotne EK. Dejanje potrditve je bilo inkorporirano v besedilo pogodb – podobno kot določitev predsednika pred določanjem komisarjev – kot običajni del postopkov, ki so postali praksa. Prav tako je bil mandat podaljšan na pet let, da bi potrditvena pristojnost EP pridobila kredibilnost in pomen, saj se petletni mandat EK bolj ujema s petletnim mandatom EP: komisarji pričnejo svoj mandat januarja, kar omogoča da je potrditveno glasovanje lahko opravljeno po šestih mesecih od izvolitve novega parlamenta (izvoljeno junija prejšnje leto) (Nugent, 2001: 62-63).

Zaradi naraščajoče moči predsednika EK je amsterdamska novela PES podelila Evropskemu parlamentu pravico veta na izvolitev kandidata za predsednika EK. Pred glasovanjem kandidat za predsednika EK na zasedanju Evropskega parlamenta predstavi svoj program, čemur sledi glasovanje, ki celotno EK potrdi z večino oddanih glasov. Predsednik EK v EP predstavi vsakoletni zakonodajni program in pred njim – po vzoru predsednika ZDA – poda svoje mnenje o razmerah v Uniji (*State of the Union*) (Grilc, Ilešič, 2001: 159-60).

4.2.3 Komisarji

EK sestavlja 20 komisarjev, ki jih sporazumno imenujejo vlade držav članic. To pomeni, da gre pri EK za kolektiven organ in države članice ne morejo preprosto zgolj delegirati svojega komisarja. Število komisarjev ni fiksno, pač pa je kogentno pravilo, da ima vsaka država članica vsaj enega komisarja, vendar pa ne več kot dva. V praksi ima tako pet največjih držav članic²² po dva komisarja, druge države članice pa po enega. Komisarji morajo biti v splošnem interesu Skupnosti pri svojem delu neodvisni, ne smejo niti iskati niti sprejemati nobenih navodil (vlade ali organa). V času svojega mandata ne smejo opravljati dejavnosti, nezdružljivih z njihovimi dolžnostmi ter ne smejo opravljati nobenega drugega poklica. Po nastopu svoje funkcije se komisarji zavežejo, da bodo spoštovali svoje obveznosti ter ravnali pošteno in diskretno v primeru prevzema določenih funkcij. Komisarji, vključno s predsednikom, so imenovani za mandat petih let (Grilc, Ilešič, 2001: 157-61). Prvi kolegij komisarjev, ki so bili imenovani za obdobje petih let, je svoje delo začel januarja 1995 pod vodstvom predsednika Santerja, hkrati je bil tudi prvi, ki je manj kot leto dni pred zaključkom mandata kolektivno odstopil zaradi obtožb nedopustnosti ravnanj in neustreznega obnašanja posameznih komisarjev (Nugent, 2001: 6).

Funkcija lahko komisarju preneha tudi pred iztekom mandata, in sicer zaradi prostovoljnega odstopa, smrti ali prisilne razrešitve ("*compulsory retirement*"). Na predlog Sveta ali EK Sodišče komisarja razreši, če ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje funkcije komisarja²³ ali ga spozna za krivega resne prekršitve njegovih obveznosti. Poleg opisanih razlogov za prenehanje mandata obstaja tudi institut kolektivne nezaupnice ("*motion of censure*"), ki EP omogoča izglasovanje nezaupnice komisiji. Tedaj mora komisija kolektivno odstopiti, a mora do imenovanja novih komisarjev opravljati tekoče posle (Grilc, Ilešič, 2001: 157-61).

²² Nemčija, Francija, Italija, Španija in Združeno kraljestvo.

²³ Edini tak primer razrešitve se je zgodil v primeru komisarja Alberta Borschette, ki je dalj časa preživel v komi, brez možnosti za izboljšanje zdravstvenega stanja.

4.2.4 Administracija Evropske komisije

Službe, ki tvorijo administrativni del EK, so relativno majhne, saj štejejo okoli 21.000 uradnikov. Večina starejših uradnikov je tja napotena na podlagi nacionalnih oziroma političnih premislekov, ostali pa so izbrani na javnih natečajih, ki potekajo v državah članicah. Po zgledu nacionalnih administracij, je tudi administracija EK razdeljena na različna področja. Najvišje enote so imenovane Generalni direktorati (Directorates General ali skrajšano DG's). Število direktorotov se občasno spreminja, v bližnji preteklosti pa jih je bilo med 20 in 25. Pred nastopom Prodijeve komisije so bili označeni z rimskimi številkami, ki so bile pogosteje uporabljane, kot pa njihova celotna imena. Tako, na primer, je bil Direktorat za industrijo znan kot DG III, za razvoj DG VIII in za energijo DG XVII. Da bi EK oziroma EU napravili bolj jasno, številke danes niso več v uporabi, pač pa se jih imenuje s celimi imeni.

Ostale administrativne enote niso organizirane kot direktorati, pač pa kot posebne službe. Vidni službi sta tako npr. Generalni sekretariat, katerega bistvena naloga je učinkovita notranja koordinacija med številnimi sestavnimi deli EK ter Skupna prevajalska in konferenčna služba, ki opravlja zahtevno nalogo prevajanja kot posledico dejstva, da EU trenutno deluje v enajstih uradno priznanih jezikih, po 1. maju 2004, z novo širitvijo EU, pa jih bo še več. Administrativni aparat poleg teh dveh sestavljajo še pravna služba, statistični urad, urad za tisk in druge.

4.3 Način dela Evropske komisije in njene funkcije

Institucionalna struktura EU priznava Komisiji mesto v samem središču sistema vodenja Unije. Tako je vpletena v praktično vse vidike delovanja Unije in je neposredni udeleženec v praktično vseh perspektivah evropske politike in postopkov odločanja. Središčna vloga, ki jo zaseda EK v sistemu EU pomeni, da prevzema široko področje funkcij. Večina teh funkcij je naštetih v pogodbah o EU, čeprav pogosto le v splošno definiranih določbah, kot na primer v drugi alineji 211. člena (ex – 155.) PEU, ki med drugim našteva, da naj EK “oblikuje priporočila ali daje mnenja glede zadev, obravnavanih v tej pogodbi, če je to v njej izrecno predvideno ali po mnenju Komisije potrebno”. Določene funkcije, ki jih EK izvaja, v pogodbah sploh

niso opredeljene, a so večinoma posledice praktičnih potreb in/ali prepričanja znotraj ali zunaj EK o nujnosti izvajanja teh funkcij.

Glavne pristojnosti EK so torej zakonodajna, izvršna in zunanja. Glavne vloge in moč EK obsegajo (a) **moč izražanja pobud**, kar pomeni, da EK predlaga načine novih oblik politike in nove zakonodaje Svetu ministrov in EP. Ti dve instituciji nato poskušata doseči soglasje o posredovanem predlogu, najpogosteje s postopkom soodločanja. EK opravlja široka posvetovanja pred posredovanjem predlogov nove zakonodaje in skrbi, da so predlogi vedno v skladu z najvišjimi interesi prebivalcev EU; (b) **nadzorno vlogo**, v kateri EK deluje kot izvršni organ in varuh izvrševanja pogodb, kjer se spet osredotoča na zagotavljanje najvišjih interesov prebivalcev EU. Zakonodaja postane obvezujoča ob objavi v uradnem listu Evropskih skupnosti. EU uresničuje svojo zakonodajo in lahko v primeru neizvrševanja slednje s strani katere izmed držav članic sproži začetek postopka pred evropskim sodiščem. Zakonodajo ločimo na različne tipe odvisno od zahtevane stopnje njene implementacije (regulative, direktive, odločitve, priporočila (neobvezujoča) in mnenja (neobvezujoča)); (c) **odgovornost upravljanja z izdatki EU**, kar je področje, ki je v letu 1999 "tehtalo" 97 milijard €. Sredstva strukturnih skladov pokrivajo izdatke za sofinanciranje razvojnih programov, ki so namenjeni izravnavanju gospodarskih in družbenih razlik med državami članicami. Večletne okvirne programe določa EK pri svojem definiranju prioritet na tem področju; (d) **izključno oblast** na nekaterih področjih kot so konkurenca, kmetijska in trgovinska politika. Ta pristojnost omogoča EK avtonomijo pri sprejemanju odločitev brez posvetovanja s Svetom, bodisi zaradi položaja, ki ga ima na podlagi določil v Pogodbah, ali pa zaradi delegirane oblasti, podeljene s strani Sveta. Še posebej na področju konkurenčne politike mora biti EK brezkompromisna, saj ima tudi *quasi* razsodniško funkcijo pri odločanju o pritožbah o dumpinških ali anti-trustovskih aktivnostih tretjih držav. EK ima pravico kaznovanja gospodarskih družb pri dejanjih nepoštena konkurence, lahko pa tudi uvedečasne anti-dumpinške dajatve ter končno (e) **predstavništvo navzven**, ki pomeni pogajanja o trgovinskih sporazumih in sodelovanjem z zunanjimi državami in skupinami držav v imenu EU. Tovrstne sporazume ima EU sklenjene z več kot 100 državami; primer je npr. konvencija Lomé, ki povezuje EU z afriškimi državami v razvoju, Karibi in Pacifikom in služi za model sodelovanja med severom in jugom. EK je v imenu EU sodelovala tudi na pogajanjih v sklopu Urugvajskega kroga o liberalizaciji trgovine in ustanovitvi nove svetovne trgovinske organizacije (WTO). EK je odgovorna tudi za

izvajanje programov pomoči tretjemu svetu in njegovega razvoja. Zato ji je bila poverjena naloga izvajanja programov PHARE²⁴ in TACIS²⁵ (Internet 2, Nugent, 2000).

EK se praviloma srečuje enkrat tedensko, ob sredah v Bruslju, razen med plenarnim zasedanjem EP, ko se srečajo v Strasbourgu. Na sestankih vsak komisar predstavi zadeve s svojega področja dela in če je potrebno, se odločitve sprejema z navadno večino. S sprejemom odločitve ta postane integralni del politike EK in mora kot taka uživati brezpogojno podporo komisarjev.

Ob svojem delu EK opravi mnogo posvetovanj, s katerimi zbere mnenja parlamentov, nacionalnih administracij in strokovnih ter sindikalnih organizacij. Na področju bolj tehničnih podrobnosti zakonodajnih postopkov ali predlogov pa zaprosi za mnenje tudi strokovnjake, ki sodelujejo v delovnih skupinah EK. Svetovalno funkcijo pri sprejemanju implementacijskih ukrepov opravljajo tudi odbori, ki jih sestavljajo predstavniki držav članic. EK tudi tesno sodeluje še z dvema posvetovalnima telesoma, Ekonomskim in socialnim odborom in Odborom regij. Komisarji se udeležujejo vseh zasedanj EP, kjer pojasnjujejo in tolmačijo predlagano zakonodajo ter poslancem EP odgovarjajo na njihova pisna in ustna vprašanja (Internet 3).

4.4 Institucije nadzora

Institucije nadzora so – kot nam pove že njihovo ime – namenjene nadzoru delovanja vseh subjektov znotraj EU, na vseh področjih njihovega dela. Znotraj EU je kot pomembna vsebina delovanja na področju nadzora še posebej izpostavljen *boj proti zlorabam*. Za razjasnitev pojma naj navedem citat iz besednjaka EK:

“Boj proti zlorabam in korupciji temelji na dveh različnih pravnih osnovah, ki sta bili izpopolnjeni z Amsterdamsko pogodbo: 29. člen PEU na tem področju poziva k tesnejšemu sodelovanju med policijo, carino in ostalimi kompetentnimi oblastmi držav članic tako neposredno, kot s pomočjo Europol; 280. člen PES obravnava

²⁴ Program PHARE je eden izmed treh predpristopnih instrumentov, financiranih s strani Evropskih skupnosti z namenom priprav držav kandidatk za članstvo v EU.

²⁵ Začetki programa TACIS segajo v leto 1991, ustanovljen je bil z namenom zagotavljanja subvencij za tehnično pomoč dvanajstim državam vzhodne Evrope in srednje Azije, poudarja pa pomembnost procesa tranzicije v teh državah.

aktivnosti, ki vplivajo na njene finančne interese. Tu imata Svet in EP moč, da s pomočjo postopkov soodločanja ter po posvetovanju z Računskim sodiščem sprejemata potrebne ukrepe. Konvencija o varovanju finančnih interesov Skupnosti je bila podpisana 26. julija 1995 kot instrument znotraj tretjega stebra. Njegov temeljni cilj je uveljavitev določbe v kazensko pravo držav članic, ki bi dejanja zlorabe oziroma ogrožanja finančnih interesov skupnosti, opredelila kot kaznivo dejanje. Take načine zlorabe obravnava in preganja Enota za koordinacijo preprečevanja zlorab – UCLAF” (Internet 1).

4.4.1 Evropski parlament

Načela demokratičnega imenovanja izvršne oblasti in njenega nadzora predstavljajo pomemben delež legitimnosti parlamentarnega telesa in samega političnega sistema. Znotraj sistema EU je na tem področju ključen odnos med EP in EK. Amsterdamska pogodba je okrepila pristojnosti EP pri imenovanju predsednika oziroma celotne komisije; lahko izreče kolektivno nezaupnico EK, kar mu podeljuje in omogoča relativno učinkovit nadzor nad njo. Ne more sicer vplivati na imenovanje ali zavrnitev posameznega predlaganega komisarja, niti od njih ne more zahtevati individualne odgovornosti, vendar je EP s tem močno okrepil lastno legitimnost.

Najpomembnejši mehanizmi nadzora nad vlado ali posameznimi ministri v parlamentarnih sistemih so poslanska razprava in poslanska vprašanja, interpelacija, nezaupnica vladi ter ustavna obtožba (*impeachment*). Vsak naštetih mehanizem ima svoj namen: poslanska vprašanja omogočajo preverjanje in ocenjevanje vlade. Interpelacija je namenjena ugotavljanju individualne odgovornosti ministra pri kršenju načel pravnega reda ali neuresničevanju koalicijsko dogovorjene politike, medtem ko nezaupnica razširi pojem interpelacije na celotno vlado. Ustavna obtožba ima za cilj razrešitev predsednika vlade ali države, ko se mu očita nespoštovanje temeljnih ustavnih načel in pravnega reda.

Vloga EP je bistvena v imenovalnem in deloma elektivnem procesu vzpostavljanja številnih institucij v EU in znotraj teh postopkov izstopa predvsem pristojnost sooblikovanja EK. Amsterdamska pogodba predvideva, da EP z relativno večino na tajnem glasovanju potrdi kandidaturo predsednika EK ter z glasovanjem na poziv potrdi kandidate za mesta komisarjev oz. EK v celoti, oboje na predlog Sveta.

Pred samim aktom glasovanja o potrditvi predsednika EK se razpravlja o programskih načrtih kandidata za predsednika EK. Tu sodelujejo tudi predstavniki Sveta. Kandidati za posamezne komisarske resorje se predstavijo v matičnih odborih EP, vendar člani odborov na teh zaslišanjih ne opravijo glasovanja o podpori kandidatom (Corbett *et al.*, 2003).

4.4.1.1 Kolektivna nezaupnica

EP v nasprotju z nacionalnimi parlamenti nima na voljo mehanizma, ki bi bil enak interpelaciji in s katerim bi se lahko razrešilo komisarja, ki svoje funkcije ne opravlja ustrezno ali celo v nasprotju s pravnim redom integracije. V določeni meri odsotnost tega mehanizma nedvomno izhaja iz odsotnosti neposrednega vpliva EP na imenovanje komisarjev. Če bi EP lahko razrešil posameznega komisarja, bi to – paradoksalno – ogrozilo nacionalna razmerja v EK (ki v svojem bistvu zastopa nadnacionalne interese integracije), a kljub temu lahko sprejme resolucijo, s katero formalno kritizira delo posameznega komisarja (Corbett *et al.*, 2003: 244).

Predlog nezaupnice lahko EP sproži na podlagi ustanovne pogodbe (201. člen PES) in na podlagi Poslovnika EP (34. člen). Ta postopek je tudi najmočnejši mehanizem, ki ga ima EP pri izvajanju svoje nadzorne funkcije. V zgodovini integracije je bil omenjeni postopek sprožen devetkrat, a nikoli ni dobil zadostne podpore poslancev ali pa je bil umaknjen (Corbett *et al.*, 2003).

4.4.2 Evropsko računsko sodišče (*European Court of Auditors*)

Evropsko računsko sodišče je bilo ustanovljeno 22. julija 1975 z Bruseljsko pogodbo, delovati pa je pričelo oktobra 1977. Kot nov organ je nadomestil računski odbor EGS in Euratoma ter revizorje ESPJ. Potreba po računskem sodišču se je pojavila predvsem z naraščanjem obsega proračunskega denarja. Z Maastrichtsko pogodbo je sodišče leta 1992 dobilo status institucije EU.

Naloga Evropskega računskega sodišča je nadzor nad financami EU in zagotavljanje primerne porabe proračunskih sredstev. S svojim delom skuša izboljšati razpolaganje s finančnimi sredstvi EU na vseh nivojih. Tu gre predvsem za revizijo

računov in implementacijo proračuna EU, izboljšanje finančnega upravljanja ter poročanje o le tem. Sodišče deluje avtonomno in neodvisno od drugih institucij EU in njenih držav članic, kar je predpogoj za ohranitev objektivnosti pri opravljanju nalog. Lahko začne postopek revizije proti komurkoli, ki dobiva sredstva iz proračuna EU: nacionalnim, regionalnim in lokalnim administracijam ter prejemnikom denarne pomoči unije tako v državah članicah kot državah nečlanicah (Internet 5).

Sodišče, tudi "finančna vest" Evropske unije skrbi, da so prihodki in odhodki v skladu z relevantnimi pravnimi predpisi ter računovodskimi in proračunskimi načeli. Preverja tudi uspešnost gospodarjenja s proračunskimi sredstvi tako, da primerja dosežene cilje ter stroške, ki jih je bilo za to potrebno plačati. Izvaja nadzor tako dokumentacije kot tudi samih institucij v državah članicah EU ter državah nečlanicah, prejemnicah razvojne pomoči. Ugotovitve sodišča v preteklem proračunskem letu so zbrane v letnem poročilu, kjer so posebej naštet področja, kjer so izboljšave pri izrabi proračunskih sredstev možne in zaželeno (House of Commons, 1999: 15).

Sodišče in njegovi revizorji v primeru odkritja potencialnih ali dejanskih nepravilnosti in zlorab proračunskih sredstev s svojimi ugotovitvami seznanijo pristojna telesa. Poudarek velja opozarjanju na nejasnosti in napake relevantnih procedur kontrole, zaradi katerih se nepravilnosti sploh lahko zgodijo.

4.4.3 Enota za koordinacijo preprečevanja zlorab - UCLAF (*Unité de Coördination de la Lutte Anti-Fraude*)

Enota za koordinacijo preprečevanja zlorab je znana po kratici svojega francoskega imena, namreč *Unité de Coördination de la Lutte Anti Fraude* oziroma kratko UCLAF.

Računsko sodišče in EP sta bila v zgodnjih osemdesetih letih soočena z naraščanjem pojavnosti zlorab v okviru izvajanih programov in na podlagi teh ugotovitev je EP izdelal tri poročila o konkretnih zlorabah v letih med 1984 in 1989. Leta 1987 se je EK odločila za izvajanje koordiniranega boja proti zlorabam proračunskih sredstev z ustanavljanjem novih programov, od katerih je še posebej znana prav ustanovitev enote UCLAF. Enota je s svojim delom pričela leta 1988, pod neposrednim nadzorom predsednika EK in z namenom doseganja naslednjih treh ciljev: več sodelovanja med državami članicami, izboljšanje in razvoj instrumentov za boj proti zlorabam ter

povečanje učinkovitosti delovanja. Do leta 1995 je enota delovala na osnovi veljavne strategije proti zlorabam, nato pa je bila leta 1999 prestrukturirana z namenom izboljšanja aktivnosti proti zlorabam (Stevens & Stevens, 2001: 66).

Nujnost izboljšanja je vidna tudi iz podatkov, ki jih je UCLAF posredoval Odboru neodvisnih izvedencev za obdobje med januarjem 1996 in majem 1999. Ti podatki govorijo, da je bilo sproženih “[...] 298 sodnih postopkov v primerih, kjer je bil sodeloval UCLAF. Pri 51 primerih je bila vpletena več kot ena nacionalna jurisdikcija. Samo v 13. izmed naštetih 298. sodnih postopkih je bil dosežen izrek take ali drugačne sodbe. V internih primerih je izmed 30 preiskav v režiji UCLAF samo 12 primerov dočakalo kazenskopravni pregon, v nobenem pa še ni bila izrečena sodba” (European Parliament, 1999c: 25 – *para* 5.9.27.). V citiranem poročilu so izvedenci predlagali nadaljnje ukrepe nadnacionalne narave, ki bi dajali OLAFu – pod nadzorom evropskega javnega tožilca – povečane pristojnosti za pregon v primerih zlorab znotraj institucij EU in v državah članicah, vendar usoda teh predlogov še ni jasna.

4.4.4 Urad za boj proti korupciji – OLAF (Office de la Lutte Anti-Fraude)

Urad za boj proti korupciji – OLAF je bil ustanovljen leta 1999, ko je nadomestil svojo predhodnico, enoto UCLAF. Leta 1997 je izbruh nepravilnosti jasno pokazal potrebo po oblikovanju popolnoma novega medinstitucionalnega telesa, ustanovljenega na zakonski podlagi in z nalogo izvajanja neodvisnih preiskav. Zaradi več razlogov, še posebej pa zaradi neizvedljivosti oblikovanja novega telesa v razumnem časovnem okviru, je parlament zaprosil EK, da bi predlagala ustanovitev lastnega, neposredno povezanega urada. EP je istočasno izrazil jasno zahtevo po popolni neodvisnosti novoustanovljenega urada, saj je bila neodvisnost pogoj za opravljanje predvidenih internih preiskav.

EK je tako 28. aprila 1999 sprejela odločitev²⁶ o ustanovitvi Urada za boj proti korupciji – OLAF. Svet in EU sta čez slab mesec dni naknadno potrdila regulativo, s katero so bile naloge bodočega urada določene in ta je postal operativen 1. junija 1999 z osebjem in sredstvi svojega predhodnika, enote UCLAF. Tri evropske institucije:

²⁶ Regulativa 1073/99.

EP, EK in Svet so 25. maja podpisali medsebojni sporazum kot prilogo prej omenjeni regulativi. Ta sporazum je določal okvir delovanja in procedure preiskav urada OLAF ter pravice in dolžnosti oseb in institucij, podvrženih njegovim preiskavam (Dinan, 2000: 38). Iste tri institucije so nato sprejele še dokument, ki je opredeljeval pogoje in praktične načine internih preiskav, ki naj sledijo smernicam iz sporazuma. Urad je tako vodil preiskave, zagotavljal koordinacijo in podporo nacionalnim oblastem ter prispeval k osnutkom zakonodajnih pobud.

Za opravljanje operativnih nalog – preiskav, koordinacije in podpore – je zakonodajalec uradu zagotovil popolno neodvisnost, medtem ko slednji pri izvajanju zakonodajnih pobud sodeluje z EK. Da bi preprečili morebitne posledice “hibridnega” statusa urada (kolizija interesov), ki bi lahko ogrozile operativno neodvisnost urada, mu zakonodajalec zagotavlja, da:

- je urad odgovoren za vodenje administrativnih preiskav (zunanje preiskave v zvezi z gospodarskimi subjekti ter notranje preiskave v zvezi s posli znotraj institucij EU,
- urad koordinira aktivnosti nacionalnih vlad in zagotavlja podporo in tehnično strokovno znanje za njihovo delo na področju boja proti korupciji. Sodelovanje se odvija tako na administrativnem nivoju kot z vzajemno pomočjo na področju obravnave kriminalnih dejanj,
- urad sodeluje pri oblikovanju osnutkov zakonodaje EK in regulatornih pobud. Zagotavlja podporo in sodeluje pri delu EK z namenom krpanja morebitnih zakonskih lukenj ter prispeva tehnično strokovno znanje,
- je urad varen pred morebitnimi pritiski in vplivi v teku preiskav. Zato so predvidena dodatna zagotovila, tako temeljna kot institucionalna. Ti ukrepi so varovalka pred pritiski, ki bi izvirali iz EK ali držav članic. V odnosu do EK urad uživa popolno administrativno in finančno avtonomijo (Internet 4).

Klasična proceduralna debata med EK in EP (vlade držav članic se zaradi narave dela niso pretirano vmešavale v proces izbire) je imenovanje prvega direktorja urada časovno zavlekla; navsezadnje pa je bil imenovan dotedanji vodja enote proti zlorabam v Uradu visokega predstavnika v Bosni in Hercegovini, Franz – Hermann Bruener (Dinan, 2000: 38).

4.4.5 Odbor neodvisnih izvedencev

Znotraj institucij ES je že dalj časa prihajalo do zaskrbljenosti zaradi možnih zlorab in slabega upravljanja s finančnimi sredstvi. Mediji so poročali o primerih zlorab na področju skupne kmetijske politike, računsko sodišče je odkrivalo primere slabega upravljanja ob izvajanju nekaterih nalog skupnosti, urad UCLAF pa primere neupravičene porabe finančnih sredstev. EP je sicer večkrat izražal nezadovoljstvo s postopki upravljanja skupnih finančnih sredstev.

Vrhunec teh dogodkov je bilo plenarno parlamentarno zasedanje 14. januarja 1999, kjer je bila sprejeta resolucija o izboljšanju finančnega upravljanja EK, ki poziva k oblikovanju Odbora neodvisnih izvedencev pod skupnim pokroviteljstvom EP in EK. 27. januarja 1999 je Konferenca predsednikov EP²⁷ prejela in proučila sporočilo o imenovanju Odbora neodvisnih izvedencev, ki je določalo sestavo in način delovanja odbora. Na istem sestanku je predsednik Santer soglašal s sestavo in načinom delovanja odbora in je 1. februarja 1999 v pismu predsedniku EP potrdil svoje strinjanje s sestavo in načinom delovanja odbora. Dogovorjeno je bilo, da bo odbor sam določil mero odgovornosti komisije kot telesa oziroma komisarjev kot posameznikov. 2. februarja 1999 se je Odbor neodvisnih izvedencev prvič sestal in imenoval Andréa Middelhoeka za predsednika. Rok za predložitev prvega poročila je bil 15. marec 1999 (European Parliament, 1999a: 5).

Pomembno je, da – tehnično gledano – odbor ni bil institucija skupnosti, niti njena agencija in kot tak ni imel nobenih formalnih preiskovalnih pooblastil. Avtoriteto mu je zato podeljeval izključno dogovor med EP in EK, v katerem je bil opredeljen kot začasni svetovalni odbor, oblikovan na podlagi skupne volje obeh institucij (Craig, 2000: 98).

²⁷ Konferenco predsednikov Evropskega parlamenta sestavljajo predsednik EP in predsedujoči političnih skupin v EP.

V. POLITIČNI ŠKANDAL V EVROPSKI KOMISIJI JACQUESA SANTERJA

V času nominacije za predsednika EK je bil Jacques Santer luksemburški predsednik vlade. Kandidati za njegov kolegij so bili prvi podvrženi revidiranim postopkom imenovanja po določenih pogodbah iz Maastrichta. Ta določila so zagotovila le okvirne postopke izbire predsednika, bistvena pa je bila trenutna politična situacija. Pri prvi uporabi Maastrichtskih določil v letu 1994 je bila politična aktivnost na tem področju zelo intenzivna predvsem zaradi treh poglobitnih vzrokov. Prvič, Jacques Delors je med svojim desetletnim predsedovanjem povečal vpliv in ugled funkcije predsednika, ki je sicer vedno užival večji ugled kot komisarji, vendar je bila stopnja ugleda vedno variabilna – zdi se, da je bila najmanjša med predsedovanjem Gastona Thorna. Z bližajočim se zaključkom Delorsovega mandata je vse bolj postajalo jasno, da predsednik lahko pusti svoj pečat pri delu in nalogah komisije ter intenzivno vpliva na njene aktivnosti. Drugič. Obstajala so bistvena razhajanja med mnenji vlad držav članic o tipu predsednika, ki so si ga želele videti na čelu EK. Spekter želja je potekal od nemškega stališča, naj bo predsednik dinamična in vplivna osebnost Delorseovega kova, preko večinskega mnenja, naj bo predsednik manj smela in bolj združevalna oseba, pa do konvencionalnega britanskega prepričanja, ki je zahtevalo najbolj previdnega in zadržanega predsednika, kot jih je možno dobiti. In tretjič, EP se je odločil, da bo iz novih Maastrichtskih določil potegnil kar se da veliko korist, zato je sprejel spremembe poslovnika, ki so uveljavljale pravico do veta na imenovanje izbranega kandidata Evropskega sveta.

Dogodki ob poskusu doseganja soglasja za skupnega kandidata so pokazali, da je izbira novega predsednika celo bolj nejasen in neprijeten postopek, kot so pričakovali. Po dolgotrajnih postopkih in številnih predlogih so se predstavniki držav članic uskladili pri imenu Jacquesa Santerja, vendar je kandidata čakala še ena prepreka: EP. Člani parlamenta so s (prej omenjeno) spremembo poslovnika dali jasno vedeti, da ne želijo imeti le posvetovalne vloge, pač pa pristojnost potrditve kandidata. Razprava o kandidatu je bila na dnevnem redu prvega plenarnega zasedanja EP po junijskih volitvah leta 1994. Predlagatelji in kandidat so izvajali intenzivno diplomatsko manevriranje v času pred zasedanjem, kar se je izkazalo za uspešno, saj je parlament potrdil kandidata z 260 za, 238 proti ter 23 vzdržanimi

glasovi (Nugent, 2000: 63-66). Jacques Santer je bil potrjen (ne še imenovan!) kandidat za predsednika EK.

Zaslišanja kandidatov za Santerjev kolegij bi morala potekati novembra 1994, vendar so bila odložena do januarja, da bi lahko sodelovali tudi predstavniki treh novih držav članic²⁸. Po opravljenih zaslišanjih, na katerih so se pojavili dvomi o kompetentnosti nekaterih kandidatov za vodenje predvidenih portfeljev, so člani EP z nekaterimi pridržki slednjič le potrdili kandidate za kolegij Santerjeve komisije in na glasovanju je bil ta potrjen s 418 glasovi za, 103 proti in 59 vzdržanimi glasovi (Nugent, 2001: 84-85).

V nasprotju s svojim predhodnikom Delorsom je bil Santer vedno pojmovan kot šibak predsednik in nedvomno je v tej primerjavi zrno resnice. Santer ni imel Delorsove osebnostne energije in smisla za vodenje niti ni ponujal politike, ki bi bila kos Delorsovim "velikim idejam" o zaključevanju nalog na področju skupnega trga in oblikovanja evropske monetarne unije. Santerjevo vodilo "manj, a bolje" na nek način dejansko zajema bistvene razlike v ambicijah in duhu obeh predsednikov (Nugent, 2000: 78-79).

Zgodovinska perspektiva razkriva, da Jacques Santer ni bil prvi predsednik EK, ki se je znašel v položaju voditelja skupine močnih in samozavestnih nekdanjih ministrov. Politizacija kolegija je postala še opaznejša ob imenovanju šestih nekdanjih premierjev oziroma zunanjih ali finančnih ministrov, poleg dobro znanih političnih figur, kot npr. Neil Kinnock, nekdanji prvi laburist v Veliki Britaniji ter Emma Bonino iz italijanske radikalne stranke. Kljub očitkom o politizaciji pa je bila to že ustaljena praksa, saj je več kot polovica vseh komisarjev v zgodovini EU opravljala naloge ministrov v svojih matičnih državah (Peterson, 1999: 50-51).

Pred zaključkom mandata, po dobrih štirih letih – 15. marca 1999 – je EK Jacquesa Santerja sramotno ugasnila ob skupinskem odstopu. To je bil najbolj dramatičen teden v 42-letni zgodovini Evropske skupnosti. Širom Evrope je bil dogodek opisan z debelimi naslovnici časopisov kot "razpotje", "kulturna revolucija", "polnoletnost EP dosežena", "konec demokratičnega deficita", itd. A kljub temu, po volitvah čez tri mesece, so (štirje) Santerjevi komisarji ponovno nastopili v svojih funkcijah. Kot rečeno, EK je odstopila zaradi obsojajočih zapisov v prvem poročilu Odbora neodvisnih izvedencev. Ugotovitve so bile porazne; v

²⁸ Leta 1995 so pristopile Avstrija, Finska in Švedska.

devetem poglavju je zapisano celo, da “je težko najti kogarkoli [med komisarji, op. a.], ki bi imel vsaj najmanjši občutek za odgovornost” (European Parliament, 1999a: 144 - *para* 9.4.25.). Neposrednost, silovitost in popolna nedvoumnost tega famoznega stavka je verjetno edinstvena v neizmernosti gradiv, ki so jih kadarkoli proizvedle institucije v EU. V svetu nešteti interpretacij in iskanja najmanjših skupnih imenovalcev, bistva mednarodne diplomacije, je ta stavek resnično šokanten (Tomkins, 1999: 744).

5.1 Osnovni vzročni faktorji političnega škandala

Prvi sum o zlorabah finančnih sredstev je prvič že leta 1995 izrazil angleški konservativni poslanec EP, Edward McMillan – Scott. Tedaj sta bila dva uradnika obdolžena poneverbe sredstev, namenjenih projektu *Evropsko leto turizma*. Novembra 1995 je Evropsko računsko sodišče zavrnilo sprejem letnih finančnih izkazov EU oziroma ni podelilo razrešnice²⁹, ker je bilo ugotovljeno napačno knjiženje izdatkov v višini treh milijonov funtov. Naslednje leto je EP zaradi izredno počasnega odziva EK na te in še nekatere druge obtožbe, članom EK zagrozil z zamrznitvijo 10% njihovih plač. Leta 1998 je UCLAF razkril, da 600 milijonov funtov, s katerimi je med letoma 1993 in 1995 razpolagala EK in so bili namenjeni kot humanitarna pomoč, preprosto ni bilo obračunanih. UCLAF je istočasno za tako pozno razkritje obdolžil uradnike EK, ker so nepravilno obveščali računsko sodišče o porabi omenjenih sredstev (House of Commons, 1999: 10).

Kot smo že ugotovili, je ena izmed nalog Evropskega računskega sodišča izdelava letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za vsako finančno leto³⁰. To poročilo služi kot osnova za izdajo razrešnice in je formalnost, ki označuje končno zapiranje kontov konkretnega finančnega leta ter je osnova za mnenje o opravljenem delu EK. V svojem poročilu za finančno leto 1997, objavljenem novembra 1998, je Evropsko računsko sodišče zapisalo, da se je 5% proračuna EU “preprosto izgubilo”

²⁹ V skladu z določbami 206. člena PES, ki pravi: “Na priporočilo Sveta, ki odloča s kvalificirano večino, da Evropski parlament Komisiji **razrešnico** glede izvrševanja proračuna. V ta namen najprej Svet, nato pa Evropski parlament pregledata poročilo in izkaz stanja iz člena 205a, letno poročilo Računskega sodišča, skupaj z odgovori revidiranih institucij na ugotovitve Računskega sodišča, in vsa ustreznna poročila Računskega sodišča.”

³⁰ To opredeljujejo in nalagajo 246. – 248. člen PES (nekdanji člen 188a – 188c)

(Brummer, 1998). V znesku je vključenih 600 milijonov funtov, namenjenih popravilom in izboljšanju varnosti jedrskih elektrarn na območju nekdanje Sovjetske zveze. Ta vsota naj bi bila “zapravljena”, “izgubljena”, “poneverjena” ali celo “neporabljena” (Walker, 1998). Letno poročilo je bilo polno kritike: v zvezi s strukturnimi skladi je bilo finančno načrtovanje EK opisano kot “nerealistično in podvrženo nenehnim spremembam”; EK je “nadzor in kontrolo izvajala nezadostno, še posebej na področju preverjanja resničnosti izvedenih projektov”; sodišče je izreklo kritiko zaradi “nepravilnih in nepopolnih finančnih poročil” (ECA, 1998).

Kot že rečeno, tovrstni podatki se v javnosti niso pojavili prvič – nasprotno – EP se je v devetdesetih letih nekajkrat soočil s šokantnimi dokazi o razširjenosti slabega gospodarjenja s financami, a še nikoli ni bila problematika tako daljnosežna. Z namenom razjasnitve dogajanja je tik pred razpravo o poročilu (januarja 1999) eden izmed notranjih revizorjev EK, Paul van Buitenen, predal EP in računskemu sodišču spise, v katerih so bile navedene številne obtožbe, med drugimi tudi o poskusih višjih uradnikov EK, da bi preprečili preiskave. Navedene so bile tudi številne trditve o dodeljevanju donosnih pogodb družinskim članom uradnikov komisije in drugim povezanim osebam, od česar je najbolj znan primer kasneje postalo sodelovanje EK z osemdesetletnim zobozdravnikom francoske komisarke Edith Cresson (Tomkins, 1999: 746).

Tako je bila pripravljena scena obračuna med EP in EK, ki je potekal v napetem ozračju zakulisnega dogovarjanja in političnih spletk. Dve največji poslanski skupini v EP, Stranka evropskih socialistov in Evropska ljudska stranka sta bili ob glasovanju razdvojeni, kritiko pa so izražali tudi liberalci, zeleni ter skrajno leve in desne stranke. Pauline Green, vodja skupine socialistov, je predlagala glasovanje o zaupnici EK ter istočasno napovedala, da bo njena skupina poslancev glasovala proti lastnemu predlogu. V skladu s formalnimi določili veljavnih evropskih pogodb³¹ je ta predlog zajemal glasovanje o zaupnici kolegiju EK kot celoti. Vseeno pa so mnogi poslanci EP želeli vprašanje zaupnice omejiti zgolj na posamezne člane EK, še posebej na Edith Cresson in Manuela Marína, proti katerima so bile kritike najbolj očitne, obenem pa sta se zdela najbolj ranljiva, saj sta bila oba socialista. Jasna je postajala tudi vloga vodilnih med liberalnimi poslanci ter poslanci ljudske stranke, ki so na ta račun videli priložnost za kovanje političnega kapitala ob prihajajočih

³¹ 201. člen PES (ex 144)

parlamentarnih volitvah junija 1999. Po kratkem obdobju pomenljivega in občasno sovražnega pritiska evropskih medijev, je bil postopek glasovanja dan v razpravo 11. januarja 1999, glasovanje pa je potekalo 15. januarja v Strasbourgu. Poskus zamenjave zgolj dveh komisarjev je propadel ob razmerju oddanih glasov skoraj štiri proti ena. Rezultat glasovanja o razrešitvi celotnega kolegija EK pa je pokazal, da je za razrešitev glasovalo 232 poslancev, proti razrešitvi 293 poslancev, vzdržanih pa je bilo 23 (Macmullen, 1999: 705-6). Ker ob glasovanju o nezaupnici ni bila dosežena niti navadna večina, kaj šele dvotretjinska, komisiji ni bilo treba odstopiti. Pauline Green je po porazu izjavila, da "rezultat glasovanja kaže, da s(m)o poslanci komisijo dobro brcnili v zadnjico" (Harris, 1999: 2).

Mnenje vseh poslanskih skupin o dogajanju je bilo izredno deljeno, a je bil ta poskus najbližji uspehu v primerjavi s predhodnimi štirimi poskusi izreka nezaupnice, ki so se zgodili v devetdesetih letih. Med razpravo je Jacques Santer napovedal številne interne reforme in izrekel soglasje za ustanovitev Odbora neodvisnih izvedencev (Macmullen, 1999: 705-6).

5.2 Delo Odbora neodvisnih izvedencev

Odbor neodvisnih izvedencev se je prvič sestal na začetku februarja, da bi sprejel smernice o poteku dela. Naloga odbora je bila odkrivanje in ravnanje s primeri zlorab, slabega upravljanja in nepotizma, torej podrobnosti obtožb, ki so že bile izrečene; namen oblikovanja odbora ni bilo detektivsko delo, saj iskanje novih primerov zlorab, slabega upravljanja in nepotizma ni bilo niti potrebno. Želja, prisotna pri imenovanju odbora je bila priprava neodvisnega, avtoritativnega in dokončnega poročila o ugotovitvah ter (ne)resničnosti že obravnavanih obtožb. Dva meseca, ki ju je odbor dobil na voljo za svoje delo pa sta bila tudi absolutno premalo za kakšne obsežnejše ugotovitve.

V odbor je bilo imenovanih pet strokovnjakov: Inga – Britt Ahlenius, švedska revizorka; Juan Antonio Carrillo Salcedo, španski pravnik s področja mednarodnih človekovih pravic; Peirre Lelong, francoski revizor ter nekdanji predsednik Evropskega računskega sodišča; André Middelhoek, danski revizor, prav tako nekdanji predsednik Evropskega računskega sodišča, ki je bil imenovan tudi za predsednika odbora; in Walter van Gerven, belgijski pravnik ter nekdanji generalni

zagovornik na Evropskem sodišču (Tomkins, 1999: 746-47). V odboru so sodelovali še predsednik švedskega revizijskega urada ter dva višja odvetnika z izkušnjami na področju dela v EU in Svetu Evrope. Vključitev treh višjih svetovalcev, od katerih sta dva imela neposredne izkušnje z revidiranjem poslovanja institucij EU je nedvomno pospešila delo ter omogočila objavo vsebinskega prvega poročila do postavljenega roka (Macmullen, 1999: 707).

Odbor je svoje poročilo začel z definiranjem svojih primarno določenih pristojnosti oziroma nalog s katerimi se je ukvarjal. *Zloraba* je v poročilu (European Parliament, 1999a, 1999: 11 - *para* 1.4.2.) mišljena kot “naklepno dejanje ali opustitev dejanja z namenom oškodovanja finančnih interesov skupnosti”. Definicija vključuje tudi poneverjanje finančnih fondov. *Slabo upravljanje* je v definiciji zamišljeno kot širši koncept in vsebuje “premišljene ali nenehne prekrške načel jasnega gospodarjenja in se še posebej nanaša na dejanja ali opustitev dejanj z namenom dopuščanja ali spodbujanja pojava zlorab ali nepravilnosti oziroma njihovem obstoju” (*ibid*, *para* 1.4.3.). Običajno je to posledica neizvajanja funkcij javne uprave. *Nepotizem* je definiran kot “pristranskost do sorodnikov ali prijateljev, še posebej pri njihovem imenovanju na določene funkcije ali položaje in ki ne temeljijo na primerjalnih prednostih ali pravičnosti” (*ibid*, *para* 1.4.4.). Odbor je v svojem poročilu poudaril, da se te kategorije lahko medsebojno prekrivajo ter izpostavil pričakovanje, da bi to lahko bili primeri temeljnega pričakovanja o primernih standardih obnašanja javnih uslužbencev. Bistvo minimalnih standardov je namreč pričakovanje, da bodo javni uradniki delovali v skladu s pozitivnimi interesi skupnosti ter popolnoma neodvisno. Odločitve bodo tako sprejemali izključno v javnem interesu ter na osnovi objektivnih meril (*ibid*, *para* 1.5.4.).

Naloga odbora, ki so se končno odražale tudi v strukturi poročila, je imela predvsem tri vidike. Definirati nekakšna splošna načela obnašanja, ki pritiče EK, ugotoviti dokaze za podane obtožbe ter jih ovrednotiti v luči predhodno definiranih standardov in končno potegniti črto pod svojim delom. Tak spekter dela je narekovala želja EP, da bi se dejansko ugotovilo “v kolikšni meri EK kot celota oziroma komisarji kot posamezniki nosijo specifično odgovornost za nedavne primere zlorab, slabega upravljanja oziroma nepotizma, ki so se pojavljali v parlamentarnih diskusijah ter obtožb, ki so v istih razpravah sledile” (*ibid*, *para* 1.1.4.)

Zgoraj omenjena časovna omejitev dveh mesecev, ki je “visela” nad delom odbora, je pomenila zoženje področja proučevanja na ozko število zadev, vendar je

kljub temu poročilo obsegalo 146 strani, ki so imele trenuten učinek: EK je odstopila *en bloc*. Za mnoge evro-skeptike je bil to dokaz za njihove trditve, empirična potrditev “gnilega” (Craig, 2000: 99).

5.2.1 Primeri pod drobnogledom

Bistvo naloge je bilo ugotoviti niz dogodkov na kritičnih področjih, preveriti prakso ter ukrepe EK za odkrivanje in delovanje proti dejanjem zlorab, slabega upravljanja in nepotizma, storjenih bodisi s strani komisarjev, uradnikov EK ali tretjih oseb – pogodbenih strank. Predvsem slaba oziroma nezadostna praksa na teh področjih je namreč botrovala nakopičenim obtožbam. Pregled spisov, ki jih je odbor preiskoval na podlagi obtožb o nepravilnostih na področju turizma, MED programov, programov ECHO, izobraževalnega programa Leonardo da Vinci, varnostne službe in izboljšanja varnosti pred jedrskimi nesrečami je pokazal nekaj skupnih imenovalcev. Vsi (torej razen nepotizma) so bili izdatkovni programi (povezani s stroški oziroma izplačili iz proračuna) in so se izvajali konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let, torej v času, ko je EK začela z novimi pobudami med dolgoletnim predsedovanjem Jacquesa Delorsa. V vseh primerih je bila za implementacijo programov odgovorna EK, kar je predstavljalo bistveni odmik od načina implementacije tradicionalnih izdatkovnih programov (npr. skupna kmetijska politika, strukturni skladi za regionalni razvoj), kjer so pri izvajanju sodelovale tudi vladne institucije. V praksi je to pomenilo, da so bila administrativna opravila prepuščena agencijam in njihovim uradnikom na nacionalnem nivoju, EK pa je izvajala koordinacijo in imela zgolj šibko nadzorno vlogo. V večini ugotovitev o zlorabah in zapravljanju denarja pri implementaciji programov je bil kot glavni vzrok težav na nacionalni ravni identificirano upiranje nacionalnih vladnih institucij in njihovo zavračanje sodelovanja z evropskimi agencijami. Z novim načinom izvrševanja programov jih tako EK ni več izvajala neposredno, pač pa je implementacijo zaupala zunanjim partnerjem (predvsem zasebnemu sektorju) na podlagi sklenjenih pogodb. Vzorčni primer takega postopka je izvajanje nalog varnostne službe, ki jih je

pogodbeno opravljala belgijska podružnica družbe Group 4 – Securitas³². Ni težko pričakovati, da taki postopki brez treznega premisleka lahko vodijo do resnih težav, vendar je bil splošni argument za oddajanje del pogodbenim partnerjem pomanjkanje uradniškega osebja EK za izvajanje novih nalog in odgovornosti, tako v kvantitativnem kot kvalitativnem smislu. Zato so bile strategije oddajanja pogodbenih poslov pogosto nezadovoljivo načrtovane in slabo izvršene. Temeljnih vsebin postopkov javnih natečajev (nadzor in inšpekcija opravljenih del) pa preprosto ni bilo (Macmullen, 1999: 709).

5.3 Domnevne nepravilnosti in obtožbe

Zaključke, zbrane v poročilu je potrebno že na začetku umestiti v pravo perspektivo. Nobena ugotovitev Odbora neodvisnih izvedencev namreč ni odkrila kakega dejstva, na podlagi katerega bi lahko za (poskuse) zlorabe obremenili kakega člana kolegija EK. Odbor je v svojem poročilu zapisal, da “niso odkrili nobenega primera, da bi bil kateri izmed komisarjev osebno in neposredno vpleten v poskuse goljufij. Vseeno pa obstajajo primeri, v katerih komisarji individualno ali kolektivno lahko nosijo odgovornost za primere poskusov zlorab, nepravilnosti ali slabega upravljanja znotraj njihovih uradov ali na področjih njihovih posebnih odgovornosti” (European Parliament, 1999a: 137 – *para.* 9.2.3.). Prav tako odbor v svojem poročilu navaja (*ibid* – *para.* 9.2.3.), “da ni dokazov, da bi kateri izmed komisarjev pridobil premoženjsko korist v primerih preiskovanih zlorab.”

Nadalje je bilo ugotovljeno, da je velika večina obtožb o dejanjih protekcije, ki bi jo prakticirali posamezni komisarji, brez realne osnove. Najresnejša obtožba, ki jo je odbor v svojem poročilu potrdil, je bila zaposlitev zobozdravnika in osebnega prijatelja (komisarke Edith Cresson) brez zahtevanih kvalifikacij in katerega opravljeno delo je bilo tudi sicer ocenjeno kot nezadovoljivo. Dejanske zlorabe so zagrešila podjetja, ki so opravljale dela na podlagi pogodb, sklenjenih z EK, obtožbe

³² Pogodba, sklenjena leta 1992 z belgijsko podružnico podjetja za varovanje Group 4 je bila vredna 10 milijonov funtov. Javni natečaj za pridobitev posla varovanja je bil zmanipuliran, da bi prikazal neobstoječe prednosti izbrane družbe. Izpolnjevanje pogodbenih obveznosti je bilo pomanjkljivo, pojavljali so se “fiktivni varnostniki”, splošna stopnja kompetenc pa je bila na izredno nizkem nivoju. Direktor varnostne službe, sicer uradnik EK, je nepravilnosti vseskozi prikrival. Zaradi te pogodbe je bila kasneje uvedena preiskava proti osmim uradnikom EK, osumljenim korupcije (Harris, 1999; Macmullen, 1999: 711). Več v poglavju 5.3.5

slabega upravljanja pa se nanašajo na nesposobnost uradnikov EK, ki niso bili sposobni ugotoviti dogajanja ter pravočasno ukrepati, da bi preprečili nastanek finančne škode za proračun, ko so se nepravilnosti pojavile (Craig, 2000: 101). Slabo upravljanje je po mnenju odbora sicer lahko namerno, vendar se pogosteje pojavlja v primerih opustitve potrebnih dejanj ter pomanjkanju pazljivosti pri izvajanju javnih funkcij (Tomkins, 1999: 749).

Nepotizem je poslednja izmed vrste obtožb proti nekaterim članom kolegija EK; kar šest jih je bilo obtoženih, da so poskrbeli za zaposlovanje sorodnikov, znancev in prijateljev.

5.3.1 Turizem

Prvi primer, s katerim se je začel ukvarjati Odbor neodvisnih izvedencev je bil obenem najstarejši in se je nanašal na področje turizma. Začetki dogajanja segajo v leto 1989, na začetek programa *Evropsko leto turizma*, katerega proračun je do leta 1996 narasel na 40 milijonov ECUjev (European Parliament, 1999a: 18 – *para.* 2.1.8.). Ob izvajanju tega projekta so se trdovratno pojavljale številne finančne nepravilnosti: oddaja javnih natečajev je bila nepravilna; pogodbe so bile sklenjene s podjetji, ki niso bila sposobna izpolniti obveznosti ali pa izvajanje teh sploh ni bilo nadzorovano; visoki uradniki EK so razvili tesne povezave s številnimi turističnimi podjetji, ki so bila prejemniki programskih sredstev. Izkazalo se je, da je bil temeljni vzrok težav na tem področju (neimenovan) uradnik, vodja enote za turizem znotraj direktorata XXIII. Proti temu uradniku je bil sprožen disciplinski postopek, na katerega se je pritožil. Prvostopenjsko sodišče³³, ki je obravnavalo njegovo pritožbo in jo zavrnilo, je v svoji obrazložitvi zapisalo, da je bil uradnik “zavestno in vseskozi vpleten v nedovoljene aktivnosti, ki so njegovo nepristranskost odločno negirale in ki so bile take narave, da so vodile do resnih konfliktov interesov pri izvajanju uradnih dolžnosti”³⁴.

³³ Court of First Instance (CFI)

³⁴ Posamezniki ne morejo predlagati primera v obravnavo pri Evropskem sodišču pravice, čeprav so uradniki EK in povezanih teles EU v preteklosti lahko vlagali tožbe tudi na tem sodišču. Danes tovrstne tožbe obravnava nižje sodišče, imenovano Sodišče prve stopnje (CFI), ki je izdalo sodbo tudi v konkretnem primeru; T-74/94, z dne 19. marca 1998. Citiran je paragraf 2.3.4.

Odbor neodvisnih izvedencev je v tem primeru izpostavil naravo in obseg odgovornosti EK in komisarjev v primeru neposlušnega uradnika. Izsledki poročila navajajo tri postopke, ki bi jih lahko EK upoštevala in s tem ohranila kompetentnost:

- (1) EK je prezrla pravočasna opozorila, ki jih je dobivala od EP in računskega sodišča, da s postopki v administraciji enote za turizem ni vse v redu. Računsko sodišče je že leta 1992 v svojem poročilu ugotovilo nepravilnosti v postopkih sklepanja pogodb in dodeljevanja finančne pomoči ter neupoštevanjem proračunskih in računovodskih standardov. Poročilo še navaja, da bi “ti signali morali prebuditi ne samo odgovornega komisarja in direktorja enote, pač pa celotno EK kot telo, ki usmerja program turizma” (*ibid.*, para 2.3.11.);
- (2) kritika odgovornosti EK se nanaša na disciplinske postopke, sprožene proti odgovornim uradnikom. V besedilu poročila sta izpostavljeni dve dejstvi: zamuda pri začetku postopkov ter strinjanje s (pre)nizkimi kaznimi. Od odkritja zlorab do sankcioniranja odgovorne osebe sta minili dve leti. Uradnik je bil odpuščen, vendar so mu bile kljub temu priznane vse pravice za upokožitev. Na tej točki je odbor kritičen do odgovornega direktorja DG IX (osebje) (*ibid.*, para 2.4.8. – 11.);
- (3) kot končna ugotovitev odbora v primeru turizma pa se pojavlja ugotovitev, “da je EK predlagala Svetu ministrov implementacijo projektov, v katerih bi EK odigrala aktivno vlogo (konkretno: Evropsko leto turizma) brez potrebnega kadra za realizacijo” (*ibid.*, para 2.7.1.). “Pomanjkanje zaposlenih in nedosledno upravljanje s človeškimi viri je vzrok za slabosti in napake, katerih vrhunec se je pojavil v konfliktu interesov in dejanjih zlorab” (*ibid.*, para 2.7.7.), še ugotavlja poročilo.

Projekt Evropsko leto turizma je izvajalo 11 oseb, ki so uporabljali tudi storitve zunanjega svetovanja. Večina jih je delala na podlagi enoletnih pogodb, ki jih je bilo moč dvakrat podaljšati, razen tistih, ki so bili zaposleni zaradi povečanega obsega dela [sic! op. a.] (Craig, 2000: 101).

5.3.2 MED programi

Drugi niz obtožb zlorabe in slabega upravljanja, ki jih je obravnaval preiskovalni odbor se je nanašal na MED programe za decentralizirano sodelovanje z državami v južni mediteranski regiji. Celotna vrednost proračuna, namenjenega tem programom med letoma 1992 in 1996, je znašala 117 milijonov ECUjev (European Parliament, 1999a: 38 – *para.* 3.1.4.). S sredstvi za ta program ni upravljala neposredno EK, pač pa družba ARTM³⁵. “[...] Vsebinski predmet stroškov, financiranih iz proračuna skupnosti torej ni bil odobren na način, kot ga predpisuje Direktiva o javnih naročilih” (*ibid.*, *para* 3.3.5.). Je bilo to legalno? Pravna služba EK je bila sicer zaprosena za izdajo mnenja o legalnosti ustanovitve družbe ARTM, vendar je pristojni direktorat nadaljeval z izvajanjem projekta pred izdajo pravnega mnenja. Dejansko je bilo mnenje “zelo neodločno” (*ibid.*, *para* 3.3.2.), a ne glede na to, izdano je bilo prepozno.

Preiskovalni odbor je bil do ravnanja EK v tem primeru izredno kritičen. V poročilu je citirano pravno mnenje, ki ga je pripravilo računsko sodišče leta 1995. V mnenju pravi, “Odločitev komisije o prenosu svojih upravljaljskih pooblastil v primeru MED programov na družbo ARTM je nepravilna, saj krši člen 6(1) regulative MED (št. 1763/92)...[in]...četudi bi bil prenos mogoč, bi bil lahko odobren na osnovi soglasja kolegija EK, oziroma ker se lahko prenos pooblastil na pravno osebo kot je ARTM, opravi samo na osnovi izraženega soglasja komisije kot celote...” (*ibid.*, *para* 3.2.10.). Če bi bil ARTM dejansko lahko na vrhu hierarhije, so bili pod njim številni Uradi za tehnično pomoč³⁶, ki so bili odgovorni za tehnični nadzor nad programi. Dva izmed štirih članov uprave ARTM sta bila tudi direktorja dveh UTP (FERE in ISMERI), ki sta bila zadolžena za nadzor nad izvajanjem programa. Člani EK so kot opazovalci sodelovali na sestankih uprave ARTM in zato bili seznanjeni z obstojem kolizije interesov (*ibid.*, *para* 3.1.10.). EK je sicer zahtevala odstop omenjenih dveh direktorjev z mest članov uprave ARTM, vendar je iz zapisnika videti, kako “energično” sta “se upirala” zahtevi (*ibid.*, *para* 3.5.7.); dejansko sta odstopila šele osemnajst mesecev kasneje. Če sestavimo sestavne dele poročila v celoto, vidimo, da

³⁵ Agency for Trans – Mediterranean Networks. Podjetje je bilo na pobudo EK ustanovljeno leta 1992, in sicer namensko za izvajanje tega projekta. Ustanovljeno je bilo brez javnega natečaja ali raziskav trga, če morda že obstaja podjetje, ki bi lahko opravilo nalogo (European Parliament, 1999a: 39 – *para.* 3.1.6 – 12.).

³⁶ TAO – Technical Assistance Office, v nadaljevanju: UTP

je preiskovalni odbor označil odnos EK do MED programov kot “prikaz močne tendence malomarnosti in do neke mere poskusov odpravljanja formalnih postopkov in celo zanemarjanja temeljnih načel postopkov sklepanja pogodb” (*ibid.*, *para* 3.6.7.).

Komisar, nadrejen pristojnemu direktoratu, je bil Španec Manuel Marín, celo eden izmed podpredsednikov EK. V kakšni meri je bil torej osebno odgovoren za nepravilnosti pri izvajanju MED programov? Po mnenju preiskovalnega odbora nič, saj je leta 1993 to področje dela podedoval, tedaj pa je bila struktura programa že ustvarjena. Njegov šef kabineta je kasneje tudi preprečil podpis podaljšanja pogodbe z družbo ARTM. Preiskovalni odbor je končno sklenil, “da prejšnji komisar³⁷, odgovoren za to področje, nosi večino odgovornosti za nepravilnosti” (*ibid.*, *para* 3.7.4.).

5.3.3 Služba za humanitarno pomoč – ECHO

Tretje področje preiskave se je nanašalo na Službo za humanitarno pomoč (ECHO). ECHO je deloval znotraj EK pod administrativnim nadzorom generalnega sekretarja, ustanovljen leta 1992 z namenom vzpostavljanja “bolj specializiranih in učinkovitih načinov zagotavljanja pomoči v primerih nevarnosti” (*ibid.*, *para* 4.1.1.). Za direktorat je bil sprva odgovoren komisar Marín, od leta 1995 dalje pa komisarka Bonino. V šestih letih svojega delovanja je razdelil pomoč v vrednosti okoli 3500 milijonov ECUjev, večinoma s pomočjo partnerskih organizacij (mednarodne nevladne in druge organizacije). Preiskava je bila osredotočena na štiri pogodbe, sklenjene v letih 1993 in 1994 za izvajanje operacij humanitarne pomoči v nekdanji Jugoslaviji in regiji Great Lakes v Afriki. Med letoma 1997 in 1998 je bilo ugotovljeno, da so omenjene štiri pogodbe v celoti fiktivne, saj dejansko nobena financirana aktivnost ali nakup nista bila realizirana. Pogodbena vrednost v tem primeru je znašala 2,4 milijona ECUjev (*ibid.*, *para* 4.1.3.). V poročilu neodvisnih izvedencev je opisanih pet spornih dejanj: (1) opiranje EK na zunanje pogodbene svetovalce in izvajalce nalog v sklopu projekta ECHO, (2) neučinkovitost in zapravljanje časa pri odkrivanju in posledično odpravljanju nepravilnosti pri izvajanju

³⁷ To je bil Španec Abel Matutes, ki je kot komisar odstopil 27. aprila 1994, z delom v EK pa je popolnoma prenehal leta 1999; nadomestil ga je Marcelino Oreja.

projekta, (3) vpletanje komisarjev in osebja njihovih uradov v potek preiskave, (4) način zagotavljanja informacij na podlagi zahtev EP in (5) vprašanja možne pristranskosti.

Prva izmed naštetih zadev zazveni domače: pomanjkanje osebja in nezadostna kadrovska zasedba se je pojavljala že v primeru programa Evropsko leto turizma in MED programov. V primeru ECHO je odbor ugotovil zaposlovanje “nenavadno visokega števila začasnega oziroma pomožnega osebja” (*ibid.*, *para* 4.1.3.), ki so svoje plačilo dobivali iz dela proračuna, namenjenega za plačilo “operativnih dotacij”, ne glede na to, da so opravljali notranje administrativne naloge. Tako početje je bilo sicer možno do leta 1993, potem pa zaradi spremenjenih pravil postalo nezakonito, a se v primeru ECHO ni spremenilo nič. Preiskovalni odbor je ugotovil, da večina ključnih podatkov kaže na administrativne nepravilnosti, argument Službe za humanitarno pomoč pa je bil, da ob upoštevanju problematike pomanjkanja kadrov brez takih (nezakonitih) ukrepov ne bi bilo možno izvajati nalog, za katere je bil ECHO zadolžen. Odbor je kljub temu v svojem poročilu navedel, da “toleranca do prakse nezakonitega zaposlovanja predstavlja resno nevarnost za EK, ker pomeni možnost zlorab in ustvarja nesprejemljivo institucionalno kulturo” (*ibid.*, *para* 4.2.4.) in “da je prisotna odgovornost komisarjev in EK kot celote: EK ni zagotovila potrebnega števila zaposlenih, komisarji pa niso jasno izpostavili – ne pred EK in ne pred drugimi institucijami – da ne morejo sprejeti odgovornosti za izvajanje vseh zahtevanih nalog ter da pričakovanja realno ne morejo biti implementirana” (*ibid.*, *para* 4.3.2.). Komisija je tudi ugotovila, da “ni bilo indicev, da bi kdorkoli od komisarjev ali uslužbencev službe vedel za fiktivne pogodbe vse do začetka UCLAFove preiskave leta 1997” (*ibid.*, *para* 4.2.20.).

V skladu z določili 2. točke 206. člena PES naj “Komisija Evropskemu parlamentu na njegovo zahtevo predloži vse potrebne informacije.” Parlament je to dikcijo interpretiral kot da vključuje pravico do informacij o obstoju in/ali poteku preiskav v primerih zlorab in korupcije, ki vplivajo na finančne interese skupnosti. Zagotavljanje dokumentacije na zahtevo EP pa “ni bila spontana, pač pa na podlagi zunanjih pritiskov” (*ibid.*, *para* 4.2.27.). Poročevalec parlamentarnega nadzornega odbora Juan Manuel Fabra Vallés je tedaj podal več zahtev za dostop do dokumentacije, ki pa so “naletele na zavrnitve z namenom zavlačevanja” (*ibid.*, *para* 4.2.27.) in na podlagi tega so preiskovalci zaključili, da “upravljanje z dokumentacijo in njeno posredovanje EP ni bilo transparentno” (*ibid.*, *para* 4.2.31.). Še več, očitno je

bila pristranskost tista, ki je botrovala “obžalovanja vredni nizki stopnji notranje medsebojne komunikacije” (*ibid.*, para 4.3.32.).

5.3.4 *Leonardo da Vinci*

Program Leonardo da Vinci je bil oblikovan z namenom implementacije poklicnega izobraževanja v državah članicah. Celotni proračun petletnega programa – za katerega je bila celotno obdobje odgovorna Edith Cresson in DG XXII – je znašal 620 milijonov ECUjev. Preiskovalna komisija je revidirala implementacijo samega programa in njegovih UTP ter razkrila številne domneve slabega upravljanja, nepravilnosti in možnosti zlorab in drugih prestopkov.

Programe, kot je bil Leonardo da Vinci, naj bi izvajala EK s pomočjo svojih služb. Vendar je bila (spet) zaradi pomanjkanja ustreznega kadra sprejeta odločitev za sodelovanje z zunanjimi podjetji, za kar je bil objavljen javni natečaj. Na podlagi rezultatov natečaja je bila z družbo Agenor³⁸ sklenjena petletna pogodba (z možnostjo vsakoletnega podaljšanja) za zagotavljanje tehnične pomoči. Družba Agenor je pred tem že sodelovala v enem izmed predhodnih programov in tedaj so rezultati notranje revizije v DG XXII pokazali “številne primere dvojnega fakturiranja in nezadovoljivega finančnega upravljanja” (*ibid.*, para 5.2.9.). Preiskovalna komisija je menila, da bi morale biti take ugotovitve upoštevane ob sprejemanju odločitve za sklenitev pogodbe z istim podjetjem. V obdobju 1996-97 so bili v primeru javnih natečajev razpisni pogoji spremenjeni v prid določenim družbam; pojavljalo se je očitno neskladje s pravili o izbiri najcenejšega ponudnika tiska; pojavili so se podatki o nezakonitih izdatkih v višini štirih milijonov belgijskih frankov; honorarji za svetovalce so bili nerazumno visoki (do 2.699 ECUjev na dan) itd.... Ugotovitve “da DG XXII ni sprožil nobene akcije, da bi raziskal domnevne nepravilnosti in/ali proučil vzorce nadzora oziroma sodelovanja med Leonardom in družbo Agenor” (*ibid.*, para 5.3.3.) so bile za preiskovalni odbor tako osupljive, da je bil program Leonardo ocenjen kot “...ilustracija disfunkcionalne organizacijske klime in strukture...” (*ibid.*, para 5.8.1.).

³⁸ Agenor SA je francosko podjetje, katerega delničarji prihajajo iz različnih držav članic EU, medtem ko je večinski delničar francoska skupina CESI (Centre d'Etudes Supérieures Industrielles), neprofitno združenje, ki se ukvarja s permanentnim izobraževanjem višjih svetovalcev.

EK je leta 1998 predlagala EP, naj se program Leonardo da Vinci podaljša z novim programom, imenovanim Leonardo II. Še med razpravo o predlogu so člani parlamenta dobili anonimno pismo s predlogom, naj glasujejo proti podalžšanju izvajanja programa. Pismo je vsebovalo številne kritike (ki so se kasneje izkazale kot zelo relevantne) o načinu izvajanja programa. Poročevalka parlamentarnega odbora, ki je pripravljala mnenje o programu Leonardo II, je o v pismu naštetih kritikah za mnenje zaprosila Jacquesa Santerja. Predsednik Santer ji je poslal skorajda žaljiv odgovor, namreč, da je finančni direktorat pregledal poslovanje programa Leonardo, kjer so se resda pojavili nekateri dvomi, medtem pa je bila pogodba s podjetjem Agenor že podaljšana. Ta odgovor je bil po mnenju preiskovalnega odbora “neodkrit v tolikšni meri, da ga lahko ocenimo že kot zavajanje...” (*ibid.*, para 5.6.8.). Santer v pismu EP ni omenil nobene izmed obsežnih ugotovitev preiskovalnega odbora, niti ni obvestil poročevalke o razsežnosti ugotovitev potem, ko so mu bile po dveh tednih predstavljene. Še več, Santer poročevalki kljub njeni izrecni prošnji ni poslal niti kopije revizijskega poročila finančnega direktorata (*ibid.*, para 5.6.10.).

Program Leonardo da Vinci je razkril izrazito neodgovornost komisarke in predsednika EK ter ponovno izpostavil vseskozi prisotni primer sklepanja pogodb za implementacijo programov z zasebnimi podjetji na sporen način (Tomkins, 1999: 755).

5.3.5 Varnostna služba

Varnostna služba EK zagotavlja notranjo in zunanjo varnost zgradb in osebja, ki v njih dela, ter oseb, ki imajo tam službene opravke. Služba tudi zagotavlja spremljevalne varnostne storitve za EK in – v posebnih primerih – za drugo osebje EK v času posebnih misij. Služba je odgovorna neposredno predsedniku EK, vodi pa jo direktor, ki poroča šefu kabineta predsednika EK. Ker se varnostna služba ukvarja tudi z zagotavljanjem javnega reda znotraj zgradb, ki jih varuje, so bile njene storitve oddane v upravljanje varnostnim družbam, ki imajo licenco za opravljanje takih storitev na ozemlju Belgije. V raziskovanem primeru gre za storitve, katerih vrednost je bila med letoma 1992 in 1997 ocenjena na 79.554.861 ECUjev.

Belgijski časopis “De Morgen” je avgusta 1997 objavil članek, ki je vseboval resne kritike družbe IMS Group 4/Securitas. V obtožbah je avtor članka trdil, da je

bila razpisna dokumentacija družbe Group 4 spremenjena po roku za oddajo in pred formalnim odpiranjem ponudb, kar je družbi dalo neupravičeno prednost pred ostalimi ponudniki; da je bila priloga s cenami storitev in ostalimi določili vložena naknadno in ni bila dana na vpogled Svetovalnemu odboru za preskrbo in pogodbe³⁹ in da je osebje varnostne službe prijavilo potrebo po višjem številu zaposlenih, kot je bilo dejansko potrebno. V tednih, ki so sledili so potekali številni sestanki med UCLAFom, DG XX (finančni direktorat), varnostno službo in pravno službo, da bi določili strategijo preiskave, zbrali dokumentacijo in oblikovali pravni okvir preiskave. Razpravljali so tudi o načinu zaračunavanja storitev družbe Group 4 (*ibid.*, *para* 6.2.7.). UCLAF je obvestil generalnega sekretarja o začetku postopka ter predlagal temeljito preiskavo, ki naj se izvede “brez nadaljnjih zadržkov” (*ibid.*, *para* 6.2.8.).

Ob očitanih nepravilnostih se je v tem primeru EK odzvala hitro in v skladu z vzpostavljenimi pravili postopka; imenovana je bila notranja administrativna preiskava in rezultati le-te so bili podlaga za uvedbo disciplinskih postopkov ter posredovanje relevantne dokumentacije javnemu tožilcu v Bruslju. Prva reakcija je bila sprožena v 48. urah, administrativna preiskava je stekla pet tednov po objavi poročila UCLAF in dva dni kasneje so se začeli še sodni postopki. Po treh mesecih so bile izrečeni disciplinski ukrepi. Glede na obstoječa pravila in potrebne postopke je bil časovni okvir dejanj v mejah sprejemljivega in je zadovoljiv za javno institucijo, kot je EK (*ibid.*, *para* 6.5.3.).

5.3.6 Jedrska varnost

Leta 1975 sprejeta resolucija je določala način delovanja EK na področju vprašanj jedrske varnosti in ji podeljevala vlogo katalizatorja za pobude držav članic. Želela ji je določiti skupno pozicijo znotraj mednarodnih organizacij in pospeševati harmonizacijo varnostnih zahtev in kriterijev z namenom oblikovanja optimalnega osnutka določil skupnosti na tem področju. Po nesreči v Černobilu se je mednarodna skupnost začela zavedati tveganj zaradi številnih sovjetskih jedrskih reaktorjev, ki so bili zgrajeni za pridobivanje energije, ob tem pa sta bila zanemarjena tako okolje kot

³⁹ ACPC – Advisory Committee on Procurement and Contracts

varnost. Med letoma 1990 in 1997 je Evropska skupnost za programe jedrske varnosti namenila 848,5 milijonov ECUjev, vključno s 786 milijoni, podeljenimi na podlagi programov PHARE in TACIS.

Pri izvajanju programov so se (zopet) pojavila vprašanja kadrovskih potencialov in pogojev razporeditev ter vprašanje konkurenčnosti natečajev zaradi podeljevanja pogodb oligopolnemu oziroma skorajda monopolnemu sektorju. Ugotovljeno je bilo, da EK na kadrovske področju nima zadostnih potencialov za upravljanje tako kompleksnih programov. Osebe, ki je delalo na programih jedrske varnosti, je bilo zaposleno na podlagi pogodb za določen čas največ treh let za vodilne strokovnjake ter od enega do treh let za pomožne strokovnjake. Zaradi stalnih menjav se je osebje pričelo učiti ob nastopu svojih funkcij, zato je bilo ob odhodu strokovnjaka znanje izgubljeno. Take izgube pa niso bile kompenzirane zaradi slabega vodenja in arhiviranja podatkov – zopet zaradi pomanjkanja ustreznega kadra. Slabost je bila poleg naštetega tudi razdrobljenost služb, ki so se ukvarjale z implementacijo programa jedrske varnosti. Zaradi tega je bila leta 1998 ustanovljena medoddelčna skupina, ki je združevala uradnike iz DGjev, zadolženih za ekonomske in finančne zadeve, okolje, jedrsko varnost in varnost državljanov, znanost, raziskave in razvoj ter za energijo.

Kljub očitanim nepravilnostim pa je preiskovalna skupina ugotovila, da ob upoštevanju poročila računskega sodišča, odgovorov EK in na podlagi razgovora s pristojnim komisarjem ni vzrokov za krivdo in da implementacija programov nuklearne varnosti v državah vzhodne Evrope ni bila predmet zlorab ali resnejših nepravilnosti (*ibid.*, para 7.8.1.).

5.3.7 Nepotizem

Domnevnega nepotizma je bilo obtoženih šest članov kolegija EK. Štirje so bili na podlagi ugotovitev in poročila preiskovalnega odbora oproščeni obtožb (Liikanen, Marín, Pinheiro in Santer), ravnanje komisarke Wulf – Mathies je bilo ocenjeno kot na meji sprejemljivega, primer komisarke Cresson pa je bil ocenjen kot nedopusten.

- (1) Primer Cresson: številne obtožbe so bile usmerjene na delo komisarke Cresson, Odbor neodvisnih izvedencev pa se je osredotočil na zadeve, kjer je

bil vpleten gospod Berthelot. Cressonova sicer ni nikoli skrivala, da sta z Berthelotom stara znanca. Ko je leta 1998 pričala pred parlamentarno komisijo za nadzor proračuna, je ponovno potrdila, da se poznata že več let. Njegove storitve je želela predvsem v zvezi s pripravami na peti okvirni program raziskovanja in razvoja. Ko je svojemu osebju pojasnjevala svojo željo po neodvisnem svetovalcu, ki bi ji pomagal pripravljati program, je izpostavila potrebo po svetovalcu, katerega znanstveni dosežki se morajo prepletati s praktičnimi izkušnjami in kar je najpomembneje, uživati mora njeno popolno zaupanje. Ugotovljeno je bilo, da je najprimernejši naziv takega svetovalca "gostujoči raziskovalec". Edith Cresson je še izpostavila, da se ji zdi popolnoma legitimno, da lahko kot politični *decision – maker* uporabi storitve zunanjih svetovalcev, vključno s tistimi, ki jih dobro pozna. Gospod Berthelot je bil imenovan na položaj, za katerega je bil nedvoumno neprimeren. Veljavna pravila so določala, da mesto gostujočega raziskovalca zahteva predhodni status univerzitetnega profesorja ali znanstvenega osebja drugih raziskovalnih organizacij (*ibid.*, *para* 8.1.4.). Gospod Berthelot pa je bil zobozdravnik Edith Cresson. Njegove naloge so bile ob imenovanju vezane izključno na mesto Châtellerault, plačilo pa je znašalo 5,5 milijonov belgijskih frankov iz proračuna EK. Izkazalo se je, da gostujoči raziskovalec mesta Châtellerault ni obiskoval zaradi izvrševanja nalog za EK, pač pa kot osebni pomočnik Edith Cresson, ki je bila tam županja. Situacija kaže na očiten konflikt interesov zaradi dualnega statusa komisarke in županje (*ibid.*, *para* 8.1.26.). Poročilo gostujočega raziskovalca, datirano 8. julij 1996, je vsebovalo zapise o 17 opravljenih nalogah. Na obrazcih z opisi nalog je kot "namen" v vseh primerih navedel: "Izvrševanje posebnih nalog po neposrednem navodilu komisarke" (*ibid.*, *para* 8.1.10.). Namen poročila je strniti rezultate opravljenega dela; v konkretnem primeru je bilo poročilo dolgo sedem strani (brez dodatkov), z nejasno in zgolj shematsko vsebino, brez konkretnih informacij. Vsekakor je tako poročilo težko sprejeti kot opis več kot 40 dnevnega dela. Preiskovalni odbor je bil pri opisovanju tega škandaloznega obnašanja neusmiljen: "kar imamo pred seboj, je izrazit primer pristranskosti. Oseba, ki ne izpolnjuje zahtev za delovno mesto, je bila kljub temu imenovana. Rezultati dela so nerelevantni ter izrazito nezadostni po kvantitativnih in kvalitativnih merilih. EK za svoj denar ni dobila nič. Še več,

imenovani je večino časa delal kot član osebnega kabineta komisarke in zato obstaja trdna osnova za dvom o opravljanju dela v dobro EK in Evrope” (*ibid.*, *para* 8.1.35. - 36.).

- (2) Primer Liikanen: komisar Liikanen je bil podpisnik ali sopodpisnik dveh domnevno spornih pogodb. Prva pogodba je bila odobritev denarne pomoči programu za promocijo enakih možnosti, ki ga je izvajala zveza “Women 96 Network”. Komisarjeva žena je bila predsednica te zveze, vendar v programu ni sodelovala niti ni dobila izplačanega nobenega nadomestila. Druga pogodba se je nanašala na izvedbo raziskave “SEW – Situation of elderly Women”. Projekt, v katerem so sodelovale še Grčija, Irska in Portugalska, je koordiniral Liikanen, obenem pa je projektu odobril denarno pomoč v višini 243.100 ECUjev. Dejansko je bilo nakazanih samo 207.779 ECUjev, ker je bil projekt predčasno zaključen. Preiskovalni odbor je ugotovil, da so obtožbe o zlorabah brez osnove (*ibid.*, *para* 8.2.10.).
- (3) Primer Marín: komisarju Marínu so kritike pripisovale zaposlitev svoje žene Oriz Bru na nivoju uradniške kategorije B. Ko sta Španija in Portugalska postali polnopravni državi članici EU, je Svet sprejel posebna začasna pravila za zaposlovanje španskih in portugalskih uradnikov. Ta pravila so omogočala zaposlovanje na delovna mesta srednjih in višjih uradnikov na podlagi razpisa. Preiskava je pokazala, da je bila Oriz Bru zaposlena na podlagi ustreznih meril in da je izpolnjevala vse zahtevane pogoje za zaposlitev (*ibid.*, *para* 8.3.5.).
- (4) Primer Pinheiro: žena komisarja Pinheira je bila pred zaposlitvijo profesorica na Univerzi v Minhu. Na podlagi njenih kvalifikacij in znanstvenega ter raziskovalnega dela je bila sprejeta za delo v komisiji kot strokovnjak na nacionalnem področju. Njena pogodba je bila dvakrat podaljšana v skladu z obstoječimi pravili. Njeni prejemki so bremenili portugalskega delodajalca in niso imeli nobenih vplivov na proračunska sredstva skupnosti, zato je preiskovalni odbor zaključil, da obtožbe na račun zaposlitve komisarjeve žene niso predmetne. Komisar Pinheiro je v svojem kabinetu zaposlil še svojega svaka, ki je bil pred tem svetovalec Stalnega predstavnika Portugalske v EU. Preiskovalni odbor je tudi v tem primeru ugotovil, da izkušnje in kvalifikacije zadoščajo kriterijem za zaposlitev v kabinetu komisarja, da pri imenovanju ni bilo nobenih nepravilnosti, vendar pa bi komisar Pinheiro ravnal preudarneje, če ga ne bi zaposlil v svojem kabinetu (*ibid.*, *para* 8.4.8.).

- (5) Primer Santer: v tisku so se pojavile informacije, da je urad luksemburškega javnega tožilca sprožil preiskavo proti predsedniku EK. Preiskava naj bi se nanašala na neskladja z luksemburško zakonodajo na področju komercialnih dejavnosti družbe GMP⁴⁰. Delničarji omenjene družbe naj bi na Irskem ustanovili off – shore družbo⁴¹, s posredovanjem predsednika Santerja pa naj bi želeli družbi zagotoviti prednost pri pridobivanju poslov za demontažo naftnih ploščadi v Severnem morju, ki so bili financirani iz proračuna skupnosti. Ime predsednika Santerja in njegovega sina naj bi se pojavila v pripravljalnem dokumentu, kjer naj bi bila omenjena kot častni predsednik oziroma pravni svetovalec družbe. Po poizvedovanju je urad javnega tožilca zanimal omenjene trditve in jih označil za “čisto fantazijo” (*ibid.*, para 8.5.2.). Zatrdil je, da ne poteka nobena preiskava niti proti Santerju niti proti članom njegove družine, ker ni razlogov za kaj takšnega. Novinarji pa so zapisali še trditve, da naj bi bila Santerjeva žena lastnica holdinga, ki upravlja stavbe, v katerih so nastanjeni uradi in institucije EU. Luksemburški minister za pravosodje je 8. januarja 1999 označil te trditve za neresnične. Odbor neodvisnih izvedencev je smatral, da so vse obtožbe predsednika Santerja brez osnove (*ibid.*, para 8.5.5.).
- (6) Primer Wulf – Mathies: na podlagi enoletne pogodbe je komisarka zaposlila pravnika, g. Vogla, za svetovanje o reformi strukturnih skladov in istočasno dala vedeti, da že dalj časa pozna njegovo ženo, gospo Vogel. Njen mož je sicer izpolnjeval vse zahtevane pogoje in je bil sprejet v DG XVI, kar sicer tehnično ni bilo nepravilno, nesporna pa bi bilo njegova zaposlitev v samem kabinetu komisarke. Preiskovalni odbor je zapisal, da sklenitev pogodbe o zaposlitvi omenjenega strokovnjaka ni sporna; sporna je zgolj načelno, ker “postopek imenovanja meji na neprimernost” (*ibid.*, para 5.8.1.).

5.4 Odstop kot posledica političnega škandala

Dosedanja analiza je pokazala, da dogodki z lastnostmi političnega škandala vsebujejo tolikšno stopnjo prekoračitve pravil in norm ali njihovo zlorabo, da zanje

⁴⁰ la Générale des Métaux Précieux

⁴¹ Off – Shore Ecologies, Ltd.

izvedo drugi (nepoklicani), sprožijo reakcijo ter obenem vključujejo politične voditelje ali osebnosti. Najbolj jasen vidik škandala je kršenje vrednot, norm ali moralnih načel. Obstoj teh kršitev mora vsebovati element prikrivanja ali zatajevanja, ki pa ne deluje popolnoma. Nevpleteni akterji, ki kršitve zaznajo, jih ne odobravajo in svoje nestrinjanje pokažejo z javnim razkritjem dogajanja. Posledice razkritja in obsodba dejanj običajno zmanjša ugled vpletenih, a to ni nujno, kar bomo natančneje videli v nadaljevanju, kjer bomo ugotovili, da dogajanje ustreza praktično vsem naštetim pogojem:

(1)

Zaradi raznolikosti in variabilnosti za škandal relevantnih vrednot in norm, so ene bolj dovzetne za škandal kot druge. Norme na področju finančnega poslovanja so izredno dovzetne za nastanek škandala, še posebej, če se kršitve nanašajo na resne zlorabe ali korupcijo; enako ali še bolj pa so občutljiva tudi pravila, konvencije in postopki, ki se nanašajo na opravljanje in izvajanje politične moči. Tudi v primeru akterjev škandala obstajajo razlike med posamezniki, ki se bodo v primeru kršenja norm bolj ali manj verjetno znašli sredi škandala. Vsi državljani so enaki pred zakonom, vendar pa niso vse kršitve enake pred “sodiščem škandala”. Ta diferencirana dovzetnost za škandal je povezana s stopnjo opaznosti konkretnega posameznika: nekateri so zaradi svojega položaja v družbi, dosežkov ali odgovornosti bolj opazni in v primeru škandala tudi ranljivejši (Thompson, 2000: 11-25).

Case study:

V primeru obravnavanega političnega škandala se kot osrednja figura pojavlja tedaj 64-letna Edith Cresson, hladnokrvna, elegantna in bojevitka nekdanja (in do danes še vedno edina ženska) predsednica francoske vlade. Izhaja iz dobro situirane pariške družine, hči višjega državnega uradnika, ki je bila v mladosti deležna lastne vzgojiteljice in je diplomantka sijajnih *grandes ecoles*. Slovi kot trdna, neutrudna političarka – socialistka. Svoj mandat v francoski vladi je končala z odstopom leta 1992 po desetih mesecih ter ob rekordno nizkem *ratingu*. Med vodenjem vlade je postala znana kot izredno arogantna voditeljica s Thatcherinskim odnosom do (moških) tekmecev. Eden od njenih kolegov socialistov je nekoč izjavil, da predstavlja “oviro za celotno francosko levico”. V medije – predvsem pa v tisk – je Edith Cresson izgubila zaupanje s pojavom špekulacij, da je predsednica vlade postala

zaradi svojega posebnega odnosa s predsednikom Mitterrandom, ki jo je ljubkovalno imenoval "moj mali vojaček". Pozornost javnosti je zbudila tudi s svojimi izjavami, da je vsak četrti Anglež homoseksualec ter da so Japonci svoj napredek dosegli ker "so kot mravlje". Med letoma 1995 in 1999 je bila v Santerjevem kolegiju zadolžena za izobraževanje in raziskave. V težave in nemilost tiska in javnosti je prišla ob pojavu obtožb o domnevnih zlorabah, korupciji ter nepotizmu.

(2)

Naslednja bistvena karakteristika škandala je prisotnost poskusov prikritja nepravilnosti, vendar jih nepoklicani kljub temu opazijo ali pa se pri njih pojavi močno prepričanje o obstoju teh nepravilnosti. V sporno dogajanje ali aktivnosti kršenja veljavnih norm neposredno vpleteni posamezniki večinoma poskušajo prikrivati znake, ki bi vodili do njihovega razkritja. V primeru, da je védenje o kršenju veljavnih norm omejeno samo na neposredno vpletene posameznike – če npr. za podkupnino vesta samo prejemnik in "darovalec" – potem se škandal ne bo in se tudi ne more pojaviti. Za nastanek škandala mora biti dejstvo o dejanju oziroma aktivnosti znano širšemu krogu ljudi, ali pa morajo ti imeti vsaj močne in verodostojne indice o dogajanju (v praksi večina škandalov vsebuje mešanico resnice in bolj ali manj osnovanih sumničenj). V nasprotju s podkupovanjem, ki lahko in pogosto tudi dejansko o(b)staja skrito, je škandal vedno do neke mere *javna zadeva*. Védenje nevpletenih je torej bistveni pogoj škandala in zato vpleteni tudi posvečajo tolikšno mero truda za razvijanje strategij prikrivanja. Enako ravnajo tudi nevpleteni – ob zaznavi suma potencialno škandaloznega dogajanja dodatno napnejo svoje moči, da bi se dokopali do resnice: za razkritje škandala je običajno dovolj že sapica. Zdi se torej, da aktivnosti, s katerimi nevpleteni niso seznanjeni *ipso facto* ne morejo biti škandal. So samo potencialni škandal, preobrazba iz potencialnega v dejanski škandal pa zahteva proces vključevanja javnosti. To je tudi razlog, zakaj mediji igrajo ključno vlogo v številnih drugih (Thompson, 2000: 11-25), in tudi v obravnavanem škandalu.

Case study:

Točka, kjer so člani kolegija EK začeli s poskusi prikrivanja dejanskega dogajanja, sicer ni neposredno povezana z ugotovitvami preiskovalnega odbora, vendar pa lahko z njo določimo začetek pojava poskusov prikrivanja nepravilnosti, ki so se kasneje še stopnjevale tudi na področju dela preiskovalne komisije. Med EP in

EK je tradicionalno obstajalo intenzivno sodelovanje, bila sta tako rekoč neuradna in nepisana koalicija, katere delovanje je bilo pogosto uperjeno proti Svetu, da bi tako laže obvladovala njegovo moč. Konkretno zmanjšanje zaupanja pa se je pojavilo leta 1996 ob pojavu bolezni BSE, ko je EK prestopila imaginarno linijo s tem, da je EK predložila dokumente v zvezi z afero, v kateri je bilo mnogo podatkov zmanipuliranih in iz katerih EP dejansko ni mogel razbrati, kaj konkretno je na tem področju storjeno. Nadaljevanje poskusov prikrivanja nepravilnosti so bili nejasni odgovori komisije v zvezi z (neprijetnimi) proračunskimi vprašanji. S tem je EK med drugim prekršila tudi neformalno pravilo o zagotavljanju relevantnih informacij in tudi sicer je bila ena najbolj kontroverznih točk odnosa med EK in EP prav dostop do dokumentarnega gradiva komisije. Preiskovalni odbor je bil v mnogih primerih dobesedno odvisen od dobre volje uradnikov EK. Sum o nepravilnostih je izrazil tudi član Evropskega računskega sodišča, ki je revidiral delovanje generalnega direktorata, ki ga je vodila Edith Cresson. Zatrdil je, "da njeni uradniki ne želijo sodelovanja s sodiščem" in dodal, da "odnos, ki ga doživljajo pri poskusih preiskav, spominja na zaroto. Kar se tiče uradov, ki so pod njenim nadzorom, vsi brez izjeme zavračajo kakršenkoli nadzor in predloge. Ne želijo nam posredovati kopij dokumentov, ki jih zahtevamo – osebno moramo iti tja in jih narediti sami" (Walker, 1999). Revizor Paul van Buitenen, ki bo podrobneje omenjen nekoliko pozneje, je obremenjujoče dokumente predal med drugim tudi zato, ker EK "ne zagotavlja parlamentu vseh potrebnih informacij in nekatere pred njim celo skriva" (Internet 7). Tak odnos je zbudil zanimanje medijev, ki so neobičajno dogajanje zaznali in ga začeli raziskovati. Novinarji, ki so se ukvarjali s konkretnim primerom, so dejansko ugotovili nepravilnosti, ki so jih tudi objavljali v dnevnem časopisju in tako vključili javnost. Škandal ob odstopu EK pa je zahteval žrtve tudi v novinarskih vrstah, saj je Belgijski časopis *La Meuse* marca 1999 odpustil 47-letnega novinarja Jeana Nicolasa, ki je razkril korupcijske posle povezane s komisijo. Tudi Edith Cresson je istega leta vložila tožbo proti levemu francoskemu časniku *Liberation*, ki je sicer prvi objavil podrobnosti v zvezi z zaposlitvijo njenega zobozdravnika.

(3)

Škandal poleg določene stopnje védenja javnosti vključuje tudi določeno stopnjo nestrinjanja z dogajanjem. Za nastanek škandala je tako bistveno, da nevpleteni akterji ob zaznavi nepravilnosti le-te obsodijo kot nemoralna in nečastna

dejanja, istočasno pa se njihovo védenje o nepravilnostih prepleta z neodobravanjem teh dejanj. Pogosto se poleg neodobravanja pojavi tudi prizadetost in pretresenost (Thompson, 2000: 11-25).

Case study:

Nevpleteni akter dogajanja v našem primeru je Paul van Buitenen, 41 – letni *whistleblower*⁴². Van Buitenen je bil po rangi srednji javni uslužbenec enote za notranjo revizijo pri EU. Zaskrbljen in ogorčen je bil nad ugotovitvami, da so uradniki EK prikrivali zlorabe milijonskih zneskov davkoplačevalskega denarja ter blokirali preiskave obtožb o korupciji. Ugotovil je primere podkupovanj, ko so podjetja z namenom pridobitve posla izplačevala provizije uradnikom EK, plačane račune za delo, ki nikoli ni bilo opravljeno ter zavestno ignoriranje očitnih nepravilnosti pri poslovanju.

(4)

Za vzpon škandala ni dovolj samo nestrinjanje nevpletenih akterjev: ti morajo svoje nestrinjanje izraziti še drugim. Znani prestopki, ki ne povzročijo bistvene reakcije niso dovolj za nastanek škandala, saj tega oblikuje kombinacija odziva drugih (reakcije) in samega dejanja prestopka. Če noben nevpleteni akter ni v zadostni meri zainteresiran za obravnavo prestopka ter njegovega razkritja še drugim, do škandala ne bo prišlo. In kakšna oblika izražanja nevpletenega akterja je primerna za dosego te izvršilne vloge? Oblike so seveda lahko različne, skupen pa jim je nečasten diskurz. To je oblika moralizirajočega diskurza, ki kritizira in graja, ki ošteva in obsoja, in ki izraža nestrinjanje z dejanji ali posamezniki. Je diskurz, ki vključuje mnenje o nečastnosti in sramoti posameznika ali posameznikov, ki so dejanje izvršili in ima sposobnost stigmatiziranja. Ker škandal zahteva javni izraz nečastnega diskurza, za to nalogo uporabi medije, v nekaterih primerih pa je lahko izražen tudi brez njih (npr. v javnem govoru) (Thompson, 2000: 11-25).

⁴² *Whistleblower* je angleški izraz za človeka, ki svojega delodajalca zaradi ugotovljenih nepravilnosti prijavi vladnim ali sodnim oblastem. V nekaterih državah zakonodaja take zaposlene štiti pred maščevanjem delodajalca (Garner, 1999: 1590)

Case study:

Prej omenjeni Paul van Buitenen je s svojimi ugotovitvami januarja 1999, prav pred obravnavo finančnega poročila o delu komisije, seznanil EP ter precej dokumentov predal tudi uradnikom Evropskega računskega sodišča. Njegovi dokumenti so teoretično pomenili obsodbo EK, saj sta obe instituciji hvaležno sprejeli ponujene informacije ter tako dopolnili svoje dosjeje. Napad na komisijo se je lahko začel. Parlamentarni juriš so vodili konservativci (kljub neenotnosti skupine ljudskih strank in socialistov), liberalci in zeleni. V trenutku, ko je postalo jasno, da bo strategija napadov temeljila na zahtevi po odstopu posameznih komisarjev, pa je poslanka Pauline Green (voditeljica socialistov), sklenila zahtevati odstop celotnega kolegija tako, da je vložila zahtevo po glasovanju o zaupnici. Na podlagi van Buitenenovih dokumentov je spoznala, da je komisija preveč pokvarjena in vpletena v nepravilnosti, da bi lahko še naprej opravljala svoje naloge. Van Buitenen je vztrajno ponavljal, da je imel zaradi političnih odločitev preiskovalni odbor premalo časa za svoje delo ter da je njegovo poročilo zgolj vrh korupcijske ledene gore znotraj EK. Prepričan je bil, da je s predajo dokumentacije storil samo svojo dolžnost. Posledice razkritja dokumentacije pa so bile zanj takojšnje: doletel ga je štirimesečni suspenz z delovnega mesta ter prepolovljena plača zaradi obtožb o kršenju pravil o zaupnosti dokumentov.

(5)

Končna karakteristika škandala se nanaša na ugled vpletenih posameznikov. Ker škandal vključuje razkritje dotlej skritih dejanj, ki kršijo določene vrednote ali norme in ker taka razkritja izvabijo različne oblike nečastnega diskurza, lahko – in pogosto tudi dejansko – resno škodujejo ugledu vpletenega posameznika, katerega dejanja se znajdejo v središču škandala. A popolnoma nujno to le ni: zmanjšanje ugleda ni obvezna posledica škandala. Izguba ugleda je tveganje, ki se vedno pojavi ob nastanku in razpletu škandala. Z drugimi besedami, škandal je fenomen, v katerem je na preizkušnji ugled posameznika. Če dogajanje opazujemo s tega zornega kota, se oznaka škandala kot “borba za ime” zdi lažje razumljiva. Ker posamezniki vedo, da je na preizkušnji njihov ugled, se ga trudijo braniti, saj je to nekak pripomoček, ki ga posameznik lahko akumulira, kultivira in varuje (Thompson, 2000: 11-25).

Case study:

Ugled organa, ki temelji na osnovnem pravu skupnosti lahko torej trpi zaradi izgube ugleda njegovih posameznih članov. Dejanja Edith Cresson so nedvomno zmanjšala ugled EK in tudi Odbor neodvisnih izvedencev je v svojem poročilu izpostavil, da so prav ti nepravilni postopki imeli škodljive posledice za institucijo EK (European Parliament, 1999a: 12-3 – *para.* 1.5.1.). Definicija nepravilnih postopkov se ne nanaša zgolj na kršitve prava Skupnosti (formalnih pravil), pač pa še posebej kršitve neformalnih pravil, kot je na primer kršitev konvencij, ki v tem kontekstu označujejo norme primernih postopkov v javnem življenju. Kršitve teh konvencij vključujejo zlorabo (politične) moči, diskriminacijo in nepotizem... Preiskovalni odbor je poudaril, da preiskava obsega tudi pregled splošne prakse sklepanja pogodb s finančnimi učinki na proračun (*ibid.*, *para.* 1.1.2.). S tem za nepravilnosti ni bila kriva samo Santerjeva komisija, pač pa tudi način izvajanja nekaterih njenih splošnih praks. Škandali, v katere so bili domnevno vpleteni nekateri člani Santerjevega kolegija, so bili vzrok domnev evro-poslancev o preišljenem delovanju, kar je bil neposredni vzrok spodkopane osnove ugleda in zaupanja članom kolegija. Sankcija za izgubo zaupanja je lahko, kot že omenjeno, izguba oziroma uničenje ugleda in prav to se je članom EK zgodilo ob grožnji z nezaupnico v parlamentu. Čeprav predlog ni uspel, se je celotna EK strinjala s predlaganim kompromisom, ki je vključeval imenovanje neodvisne komisije – Odbora neodvisnih izvedencev.

Povezava med ugledom posameznega člana kolegija in ugledom komisije kot celote nedvomno obstaja; posameznik namreč ustvari lasten ugled, ki je neodvisen od institucije v kateri deluje, a kljub temu lahko trpi, če se ugled institucije zmanjšuje. In obratno, član kolegija lahko profitira zaradi ugleda institucije brez svojega aktivnega prispevka. V takem primeru se komisarji znajdejo v “free – rider” položaju, ki jim omogoča okrepitev ugleda brez lastnega prispevka. Zdi se, da ima odvisnost posameznega sodelavca od ugleda organizacije svoje meje. Člani kolegija Santerjeve komisije so uživali določeno stopnjo individualnega ugleda, ki se ni spremenila niti po uničenju ugleda Santerjeve EK. Nekateri posamezniki so ob padcu EK ostali neomadeževani (na primer Fischler in van Miert) a tudi ti – če bi seveda hoteli – niso imeli nobene možnosti preprečiti odstopa. Kljub temu pa težko trdimo, da so bili prav ti posamezniki ponovno imenovani za komisarje izključno zaradi visoke stopnje svojega individualnega ugleda. Velik vpliv na imenovanje komisarjev imajo namreč politične odločitve vlad držav članic, ker so slednje odgovorne za določitev svojega

kandidata za komisarja (Topan, 2002: 5-6). Da so kljub zmanjšanemu ugledu institucije komisije nekateri člani kolegija obdržali zelo visoko stopnjo osebnega ugleda kažejo tudi rezultati raziskav, ki sta jo objavila časnik L'Expansion marca 1999 na podlagi ocen svetovnih medijev ter tiskovnih agencij oziroma Financial Times spomladi leta 2002 na podlagi ankete med akreditiranimi bruseljskimi analitiki in novinarji (primerjaj tabelo 2 – Santerjev kolegij in tabelo 3 – Prodijev kolegij).

5.5 Reforma delovanja in postopkov

Ugotovili smo obstoj širokega spektra mehanizmov revizije na nivoju integracije, tako znotraj EK (internih), kot tudi zunanjih – npr. v obliki računskega sodišča. Revizija je vse pomembnejša oblika administrativnega nadzora in kontrole, tako v EU kot v državah članicah, vendar se na podlagi gornjih ugotovitev vsaj v primeru EK ni izkazala za preveč uspešno. Zahteva po imenovanju Odbora neodvisnih izvedencev žal kaže celo globoko neučinkovitost obstoječih sistemov nadzora (Tomkins, 1999: 764).

Poleti 1999 so v EK pričeli izvajati proces interne organizacijske reforme. Proces je bil začet kot odgovor na kritike računskega sodišča, EP in Odbora neodvisnih izvedencev. Eden pomembnejših učinkov dogodkov ob odstopu komisije 15. marca 1999 je bilo poudarjanje kulturnih karakteristik komisije. Prav kultura oziroma kulture znotraj komisije naj bi bile krivec notranjih težav, ki so “okužile” institucijo, zato se je pojavila izrazita nujnost za spremembo kulture znotraj EK (Cini, 2001: 1).

Zdi se popolnoma jasno, da se je Evropska komisija konec leta 1990 bistveno razlikovala od nekdanje komisije Evropske gospodarske skupnosti poznih petdesetih let, vendar še vedno ni bilo moč zaslediti nobene organizacijske reforme. A to nikakor ne pomeni, da reforma ni bila potrebna. V mnogih poročilih, objavljenih v preteklih desetletjih, so bile izpostavljene organizacijske pomanjkljivosti ter predlagane radikalne reforme. Kot ugotavlja Spence (2000), je morda najobsežnejše spremembe predlagal Dirk Spierenberg konec sedemdesetih let (Spierenberg, 1979 v Cini, 2001: 5). Danes vemo, da njegovi predlogi večinoma niso bili upoštevani. Kjer so spremembe le zagledale luč sveta, so bile zgolj nujna posledica oziroma rezultat

razširjenega članstva ali odziv na določene politične težave, kot take pa seveda niso vplivale na spremembo organizacije komisije kot celote.

Vse do nastopa Santerjeve komisije z mandatom od leta 1995 do 1999, organizacijska reforma komisije ni našla prioritete v sklopu dela institucije. Jacques Santer je svoj mandat nastopil z besedami “manj, a bolje”, kar ni bilo ravno najbolj posrečeno geslo, a je kljub vsemu naposled le odražalo zavedanje po nujnosti reforme. Ta ugotovitev je še posebej pomembna v luči dejstva, da Santerjev predhodnik, Jacques Delors, ni storil praktično nič na področju interne organizacije in operacionalizacije Komisije (Peterson, 1999: 56). Kot ena bistvenih Santerjevih napak se zdi neodločno in šepavo uvajanje reform, za katere je izven EK sicer vedela le peščica ljudi. Tak pristop je bil celo videti kot primeren, upoštevajoč, da notranje spremembe v danem trenutku niso bile ocenjene kot upravičene. Prav tako ni bilo presenetljivo mnenje znotraj komisije, da je prioriteta naloga ukvarjanje s pomembnejšimi temami, kot na primer širitev članstva in evropska monetarna unija, kar je bilo tedaj na dnevnem redu (Peterson, 1999), namesto hvalisanja s postopki dolgočasnih administrativnih pobud.

Reforme, ki sta jih v Santerjevem kolegiju vodila komisarja Erki Liikanen in Anita Gradin so bile primarno sestavljene iz dveh elementov. Prvi element je postal znan pod oznako SEM 2000⁴³; program, katerega začetki segajo v leto 1995 in vsebina katerega je bila namenjena izboljšanju okorelih finančnih regulativ in evalvacij v programih in politiki EK. Drugi element je bil program MAP 2000⁴⁴ (izboljšanje uprave in personalne politike), ki so ga začeli izvajati leta 1997. Učinki sprememb finančnega upravljanja so bili, kot nakazuje že ime programa, načrtovani predvsem na področjih uprave in osebja. Omenjeni program je skušal upravljanje posodobiti z decentralizacijo in prenosom moči, poenostavljanjem postopkov ter identifikacijo in uvajanjem novih pristopov v administraciji ter upravljanju s človeškimi viri (Cini, 2000: 6).

Čeprav je bilo mnogo programskih ciljev izvršenih v času do odstopa Santerjeve komisije, pa so bili daleč od vsestranskega sklopa reform. Tudi dejstva, da je po odstopu Santerjeve in imenovanju Prodijeve komisije slednja nadaljevala na točki, kjer je predhodna nehala, ne moremo zanemariti. Prodi je namreč že začeti časovni raspored reform zgolj preoblikoval in ni pričel popolnoma na novo. V

⁴³ Sound and Efficient Financial Management

⁴⁴ Modernisation of Administration and Personnel Policy

Santerjevi reformni strategiji se je znašla tudi tretja oblika sprememb, namreč postopek celostnega nadzora postopkov, mišljen kot osnova za izčrpnije reforme, ki bi prišle na dnevni red naslednjega mandata EK. V trenutku odstopa Santerjeve komisije je ta projekt obstal v fazi, ko so bili postopki nadzora večinoma zaključeni in so tako omogočili objavo tako imenovanega projekta DECODE⁴⁵, ki pa, kot je izpostavil Metcalfe (2000 v Cini, 2000: 6), ni vseboval nobenega “oblikovanja”. Kljub temu pa je osvetlil vsestranski pregled organizacije in delovanja EK konec devetdesetih let ter dobre prakse znotraj institucije (Commission: Inspectorate – General, 1999).

Pospešek za oblikovanje novih pravil je bila torej odločitev o dokončnem opuščanju preživelih postopkov. Neila Kinnocka, v novi komisiji zadolženega za reforme⁴⁶, je Prodi imenoval za enega izmed dveh podpredsednikov, da bi tako izpostavil prioriteto naravo sprememb. Spence (2000) meni, da dolgoročno gledano imenovanje drugega podpredsednika ni bil najbolj racionalni pristop, vendar je bilo v danem trenutku razumljivo, saj je bila nujnost reform praktično edino opravičilo za predčasno Prodijevo imenovanje. Kinnock naj bi jesen in zimo preživel ob oblikovanju modernizacije EK, za temeljno reformo pa je *ad nauseum* ponavljal, da “ni dogodek, pač pa proces”. TFRA je januarja 2000 predstavila *Posvetovalni dokument*⁴⁷, Bela knjiga pa je bila izdana dva meseca kasneje. Prvi del Bele knjige je vseboval temeljna načela reforme EK, drugi del pa akcijski načrt, ki je natančneje določal kako prej naštetna temeljna načela doseči. V obeh delih so bili upoštevani prispevki oziroma ugotovitve iz poročila Odbora neodvisnih izvedencev ter iz rezultatov opazovalne naloge DECODE (Craig, 2000: 113).

Paket predlaganih reform je vseboval tri sklope, ki jih je oblikovala Kinnockova skupina. Sklopi so bili zasnovani po področjih konkretnih obtožb oziroma kritik delovanja EK. Načini prilagajanja prizadevanjem je bil naziv prvega sklopa reform z mehanizmom za določanje političnih prioritet in razporeditev virov. Vpeljan je bil nov mehanizem sprejemanja odločitev (znan pod imenom *Activity – based management*), na podlagi katerega bi se izvajale samo tiste aktivnosti, za katere

⁴⁵ Dessiner la Commission de Demain ali “Oblikovanje jutrišnje Komisije” je naziv *opazovalne naloge*, začete oktobra 1997 z namenom zagotoviti pravočasno analizo vseh aktivnosti, ki jih je izvajala EK, ter virov in delovnih metod. Za nalogo je bil odgovoren Generalni inšpektorat, izdelanih je bilo 47 poročil o vseh DGjih. Delo je opravljalo dvanajst opazovalnih ekip. (Commission, 2000: 35)

⁴⁶ 18. septembra 1999 je bila ustanovljena delovna skupina za administrativno reformo (TFRA – Task Force for Administrative Reform), ki jo je vodil Neil Kinnock.

⁴⁷ Consultative Document, Reforming the Commission CG3 (2000) 1/17, 18 januar 2000

ima EK zadostne kadrovske, administrativne, tehnološke in finančne vire. Tako bi EK lahko zavrnila predloge nalog brez zagotovljenih sredstev za implementacijo in kar je še posebej pomembno, da bi bila taka zavrnitev opravičljiva kljub navidezni podrejenosti EK vis-à-vis državam članicam. Ocena rezultatov naj bi tudi postala rutinski del nalog. Drugi sklop sprememb je vključeval reformo sistema finančnega upravljanja znotraj EK, s ciljem omogočiti uvedbo kontrolnih sistemov notranjega nadzora. Tako bi bila jasna odgovornost vseh vpletenih v finančno upravljanje, obenem pa bi nova interna revizijska služba lahko sistematično preverjala dogajanje. Tretji sklop je obsegal celostno reformo kadrovske politike EK. Poudarek je bil na "učinkovitosti, stalnem izobraževanju in kvaliteti upravljanja ter izboljšanju načinov izbiranja zaposlenih", posebna pozornost pa je bila namenjena še izboljšanju delovnega okolja in razvoju enakih možnosti, kot tudi pravilnemu in poštenemu ocenjevanju vodstva in osebja, kar je omogočalo ukrepanje v primerih podpovprečnih rezultatov (Cini, 2001: 7).

Načrt je predvideval izvajanje programa reform do druge polovice leta 2002 s predvideno objavo rezultatov decembra 2002 in prenosom pozitivnih izkušenj v druge institucije. Med izvajanjem programa so redno nastajala poročila, ki so bila na voljo EK, vsebinsko pa se niso nanašala samo na obravnavo rezultatov, pač pa tudi na kvalitativni vpliv, izmerjen na podlagi odzivov osebja (Commission, 2000: 6-7).

VI. SKLEP IN VERIFIKACIJA HIPOTEZE

Zaporedje dogodkov, ki so končno pripeljali do odstopa Santerjeve komisije se je začelo marca 1998, ko je EP prvič zavrnil podelitev razrešnice za izvrševanje proračuna za leto 1996. Člani EP so podelitev razrešnice vse do leta 1998 pogojevali s pojasnilom EK v zvezi z nepravilno porabo proračunskih sredstev, ki jo je ugotovilo računsko sodišče. Komisarji so obljubili pripravo odgovora, vendar obljube niso izpolnili. Medtem so se začele v tisku pojavljati čedalje pogostejše obtožbe predvsem na račun komisarke Edith Cresson ter komisarja Manuela Marína. Politična napetost je vseskozi naraščala in po spopadu na parlamentarnem plenarnem zasedanju zaradi obtožb na račun evropske izvršne oblasti sta se EP in EK dokončno znašla na nasprotnih bregovih. Po prvem (neuspešnem) poskusu izreka nezaupnice decembra 1998 ter preigravanjih možnosti za razrešitev posameznih komisarjev, je bil marca 1999 ponovno podan predlog o glasovanju o zaupnici celotnemu kolegiju, ki pa ga je EK prehitela s kolektivnim odstopom. Čeprav so določila amsterdamske pogodbe in spremenjeni poslovnik bistveno povečala pristojnosti EP, pa odstop komisije še zdaleč ni bil rezultat preračunljivega parlamentarnega manevra, pač pa – kot smo ugotovili – bolj posledica kulminacije pritiska nadzornih institucij, medijev in javnosti zaradi vseh nakopičenih nepravilnosti.

Komisija je ušla nezaupnici in *de iure* odstavitvi zaradi razdvojenosti dveh največjih političnih skupin v EP. Stranka evropskih socialistov je na glasovanju izničila svoj lastni predlog iz bojazni, da bi povzročili institucionalno krizo, medtem ko je Evropska ljudska stranka želela namesto celotnega kolegija komisije odstaviti samo njegova dva najranljivejša člana. Santerjeva komisija je tako sicer zmagala v bitki za zaupnico, a je izgubila v vojni za odgovornost, saj je bilo po imenovanju preiskovalnega odbora pričakovati, da bo njegovo poročilo pogubno, kar se je dejansko zgodilo. V trenutku, ko je postalo jasno, da komisija ne bo preživela še enega glasovanja o zaupnici, se je zdel odstop *en block* bolj časten.

Tako lahko v celoti potrdim postavljeno hipotezo o vlogi, ki so jo pred in ob odstopu igrale nadzorne institucije, mediji in javnost. Objava poročila Odbora neodvisnih izvedencev je imela takojšen dramatičen učinek in obstoj kolektivnega statusa EK je postal nerealen, saj najbolj kritizirani posamezni člani kolegija individualno niso želeli odstopiti. EK bi svoj mandat morebiti lahko dokončala brez Edith Cresson, ki je predvsem za EP predstavljala poosebljeno zlo v kolegiju EK, a

legalne poti za njeno odstavitev ni bilo na voljo, niti je k odstopu niso mogli prisiliti preostali člani kolegija. Tako je vlogo pritiska prevzela javna kritika v medijih in s podporo članov parlamenta okrepljeni neodvisni izvedenci kot *ad hoc* nadzorna institucija, svoj del vloge pa je odigralo tudi računsko sodišče s posredovanjem podatkov o finančnih nepravilnostih pri delu EK in njenih direktoratih.

Mediji oziroma predvsem tisk je sicer ustvarjal vtis, da je poročilo neodvisnih izvedencev osredotočeno na primere zlorab in nepotizma, čeprav je bil dejansko slednji del obtožb obravnavan samo v osmem poglavju poročila. *Liberation*, francoski časopis, ki je prvi razkril sume in kasneje objavil tudi dokaze o pristranskosti Edith Cresson, je po odstopu zapisal, da je bil kolektivni odstop kolegija in predsednika Santerja nujen že zato, ker so dovolili, "da jih je Edith Cresson zajela za talce". Ugotovili smo, da so škandali potencialni uničevalci ugleda vpletenega posameznika. Tu lahko za konec potegnemo nekaj vzporednic in se vprašamo: kdo se Johna Profuma spominja zaradi njegovega dela na položaju angleškega obrambnega ministra? Kdo ob imenu Richarda Nixona najprej pomisli na kaj drugega kot na afero Watergate? In kdo ob imenu Jacques Santer pomisli na kaj drugega kot na prvi odstop EK v sodobni evropski zgodovini? Ti posamezniki, ne glede na količino vloženega truda, nikoli niso očistili svojih imen: v našem primeru je Jacques Santer sicer postal evro-poslanec, medtem ko se sedemdesetletna Edith Cresson še danes trudi za obnovo postopka, v katerem bi lahko dokazala svojo nedolžnost, ki jo je vseskozi tako vztrajno poudarjala navkljub vsem očitnim dejstvom, ki niso govorili v njen prid.

Menim, da zaradi lastnosti, ki sem jih ugotovil ob analizi dogajanja, primer tega konkretnega političnega škandala lahko celo služi kot referenca, saj se je že v osnovi pojavil kot posledica nastanka izrazitega neravnotežja med politiko (=delovanjem) posameznika in nadzornimi institucijami ter mediji in preko njih tudi javnostjo, kar smo na začetku razmišljanja opredelili kot enega ključnih lastnosti in pogojev političnega škandala.

VII. TABELE

Tabela 1: Predsedniki in število članov Komisije od leta 1967 dalje

<i>Mandat kolegija</i>	<i>Predsednik/narodnost</i>	<i>Št. članov kolegija</i>
julij 1967 – julij 1970 ^a	Jean Rey (Belgija)	14
julij 1970 – marec 1972	Franco Maria Malfatti (Italija)	9
marec 1972 – januar 1973	Sicco Mansholt (Nizozemska) – zač. predsednik	9
januar 1973 – januar 1977	Francois – Xavier Ortoli (Francija)	13
januar 1977 – januar 1981	Roy Jenkins (Velika Britanija)	13
januar 1981 – januar 1985	Gaston Thorn (Luksemburg)	14
januar 1985 – januar 1989	Jacques Delors (Francija)	14 ^b
januar 1989 – januar 1993	Jacques Delors (Francija)	17
januar 1993 – januar 1995	Jacques Delors (Francija)	17
januar 1995 – julij 1999	Jacques Santer (Luksemburg)	20
julij 1999 – september 1999	Manuel Marín (Španija) – začasni predsednik	20
september 1999 –	Romano Prodi (Italija)	20

^a – prva Komisija, ki je nastopila svoj mandat po uveljavitvi združitvene pogodbe Visoke oblasti ESPJ, Komisije ESJE in Komisije EGS

^b – število je naraslo na 17 z januarjem 1986

Vir: Nugent, 2000: 64

Tabela 2: Ocene komisarjev Santerjevega kolegija (1-40)

<i>Rang</i>	<i>Komisar</i>	<i>Skupaj (1-40)</i>	<i>Ocena njihovega DGja (1-10)</i>	<i>Management (1-10)</i>	<i>Vpliv (1-10)</i>	<i>Komunikacija (1-10)</i>
1	Karel van Miert	32,5	8,51	7,82	7,87	8,24
2	Yves – Thibault de Silguy	28,8	7,78	7,16	7,07	6,81
3	Emma Bonino	27,5	7,28	5,86	6,56	7,78
4	Leon Brittan	27,1	7,12	6,93	6,8	6,19
5	Franz Fischler	26,9	7,03	6,56	6,87	6,4
6	Mario Monti	26,7	7,28	6,82	6,71	5,82
7	Erkki Liikanen	25,5	7,1	6,41	6,28	5,71
8	Neil Kinnock	25,4	6,59	6,51	6,03	6,29
9	Monika Wulf – Mathies	24	6,9	6,39	5,56	5,18
10	Hans Van den Broek	23,8	6,51	6,03	5,6	5,65
11	Martin Bangemann	21,7	5,46	5,68	5,64	4,93
12	Jacques Santer	19,3	5,38	4,56	5,46	3,83
13	Padraig Flynn	19,1	5,56	5,08	4,12	4,37
14	Ritt Bjerregaard	18	5,38	4,48	4,09	4
15	Anita Gradin	17,2	5,3	5,05	3,51	3,35
16	Marcelino Oreja	17,1	4,63	5,09	3,93	3,45
17	Manuel Marin	16,5	5,04	3,87	4,33	3,19
18	Joao de Deus Pinheiro	15,8	4,59	4,38	3,61	3,23
19	Christos Papoutsis	15,1	4,43	4,34	3,26	3,06
20	Edith Cresson	11,8	3,56	2,16	3,87	2,21

Vir: L'Expansion, 17.3.1999, stran 61

Tabela 3: Ocene komisarjev Prodijevega kolegija (1-10)

<i>Komisar</i>	<i>Zadolžitev</i>	<i>Intelektualni doseg naloge</i>	<i>Tehnična kompetentnost</i>	<i>Projektne sposobnosti</i>
Romano Prodi	predsednik	4	3	2
Neil Kinnock	podpredsednik/reforme	6	7	6
Loyola de Palacio	parlament, energija, transport	6	7	5
Mario Monti	konkurenca	9	9	8
Franz Fischler	kmetijstvo	8	9	7
Erkki Liikanen	informacijska družba	7	7	8
Frits Bolkestein	notranji trg	8	7	7
Philippe Busquin	raziskovanje	6	6	5
Pedro Solbes	monetarne zadeve	8	8	6
Poul Nielson	razvoj	8	8	5
Günther Verheugen	širitev	7	7	6
Chris Patten	zunanje zadeve	8	8	7
Pascal Lamy	trgovina	9	9	9
David Byrne	potrošniki, varstvo hrane	8	7	8
Michel Barnier	regije, IGC	7	6	7
Michaele Schreyer	proračun	6	6	5
Margot Wallström	okolje	8	6	9
Antonio Vitorino	sodstvo, notranje zadeve	9	9	8
Anna Diamantopoulou	zaposlovanje, sociala	7	7	7
Viviane Reding	izobraževanje, kultura	5	5	5

Vir: Financial Times, 10.7.2000, stran 2

VIII. LITERATURA

- AKIN, GUMP, STRAUSS, HAUER & FELD (1999): Special Report: European Commission resigns en bloc, 16. marec 1999 (dostopno na: <http://library.lp.findlaw.com/articles/00008/000963.pdf> (05.03.2004))
- BARKER, Anthony (1992), *The upturned stone – Political scandals in twenty democracies and their investigation processes*, Colchester, Department of Government, University of Essex
- BENKO, Vlado (2000): *Sociologija mednarodnih odnosov*, Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče
- BOURDIEU, Pierre (1991), *Political Representation: elements for a theory of the political field*. V: Thompson John B.: *Language and symbolic power*, Cambridge, Polity Press
- BRINAR mag. Irena (2003): *Evropska unija – institucije in drugi organi ter postopki odločanja*. Gradivo za strokovno delavnico: *Evropsko pravo za nepravnike*, Inštitut za evropsko pravo, Ljubljana
- BRUMMER, Alex (1998): *Every Euro Must Add Up*. *The Guardian*, 18. november 1998
- CINI, Michelle (2001): *Reforming the European Commission: an Organisational Culture Perspective*. *Queen's Papers on Europeanisation* št. 11/2001, University of Bristol
- COMMISSION (2000): *Reforming the Commission. A White Paper COM (2000) 200 final/2. Volume I*; Bruselj, 5.4.2000
- COMMISSION (2000a): *Reforming the Commission. A White Paper COM (2000) 200 final. Volume II*; Bruselj, 1.3.2000
- COMMISSION, Inspectorate General (1999): *Designing Tomorrow's Commission. A Review of the Commission's Organization and Operation*. Brussels, 7. julij 1999
- CORBETT, Richard, JACOBS, Francis, SHACKLETON Michael (2003): *The European Parliament, 5th Edition*, John Harper Publishing
- CRAIG, Paul (2000): *The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation*. V: *European Law Journal*, Vol. 6, No. 2, Junij 2000, stran 98-116.
- DINAN, Desmond (2000): *Governance and Institutions 1999: Resignation, Reform and Renewal*. *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, Annual Review, september 2000, str. 25-41
- ECA; European Court of Auditors (1998): *Information note on the Annual Report of the ECA Concerning Financial Year 1997*. (Dostopno na: <http://www.eca.eu/int/en/menu.htm> (11.03.2004))
- EUROPEAN PARLIAMENT (1999a): *Committee of independent experts: First Report on Allegations regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission*, 15. marec 1999 (dostopno na http://www.europarl.eu.int/experts/report1_en.htm (11.03.2004))

- EUROPEAN PARLIAMENT (1999b): Committee of independent experts: Second Report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud, Volume I, 10. september 1999
- EUROPEAN PARLIAMENT (1999c): Committee of independent experts: Second Report on Reform of the Commission. Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud, Volume II, 10. september 1999
- GARNER, Bryan A. (1999): Black's Law Dictionary, Seventh Edition. West Group, St. Paul, Minnesota
- GRILC, Peter in ILEŠIČ, Tomaž (2001): Pravo Evropske unije, Ljubljana, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana
- HARDY, Cynthia / PHILLIPS, Nelson / LAWRENCE, Tom (1998): Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations. Forms and Facades of Trust. V: Lane, Christel / Bachmann, Reinhard (ur.): Trust within and between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications, New York, str. 64-87
- HARRIS, Neil (1999): The European Parliament – European Commission Power Struggle. European Business, 2nd edition, Macmillan Business (dostopno na <http://www.palgrave.com/business/pdfs/harris2.pdf> (14.03.2004))
- HORNBY, A.S. (1986): Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English. Oxford University Press 1986
- HOUSE of Commons Library (1999): The Resignation of the European Commission. Research Paper 99/32, 16. marec 1999 (dostopno na <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf> (11.03.2004))
- Internet 1: <http://europa.eu.int/scadplus/> (04.03.2004)
- Internet 2: http://www.europa.eu.int/comm/index_en.htm (05.03.2004)
- Internet 3: <http://www.eudel.lt/en/institutions/index03.htm> (07.03.2004)
- Internet 4: http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/index_en.htm (14.03.2004)
- Internet 5: <http://www.eca.eu.int/> (14.03.2004)
- Internet 6: <http://europe.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000c.htm> (07.03.2004)
- Internet 7: <http://news.telegraph.co.uk/htmlContent.jhtml?html=/archive/1999/01/06/weu06.html>
- JEŠOVNIK, Peter (2000): Evropska unija, Koper, Visoka šola za management v Kopru
- KÄSLER, Dirk (1989): Der Skandal als "Politisches Theater". Zur schaupolitischen Funktionalität politischer Skandale. V: Anatomie des politischen Skandals, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1989
- KÄSLER, Dirk (1991): Der politische Skandal. Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik, Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen
- KLOSE, Werner (1971): Skandal & Politik. Ein Kapitel negativer Demokratie, Katzmann Verlag Tübingen, 1971

- LANE, Christel / BACHMANN, Reinhard (ur.) (1998): Trust within and between Organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications, New York
- LEKSIKON (1994): Leksikon Cankarjeve založbe, Tretja izdaja, Ljubljana: Cankarjeva založba
- LUKŠIČ, Igor (1991), Andrei S. Markovitz in Mark Silverstein (ur.): The politics of scandal: power and process in liberal democracies. Holmes and Meier, New York, London, 1990. *Čas. krit. znan.*, 1991, let. 19, št. 140/141, str. 212-216.
- MACMULLEN, Andrew (1999): Political Responsibility for the Administration of Europe: The Commission's Resignation March 1999. *Parliamentary Affairs* vol. 52, no. 4, str. 703-18
- MARKOVITZ S. Andrei, SILVERSTEIN, Mark, (ur.) (1990): The politics of scandal: Power and process in liberal democracies, Holmes & Meier, New York in London, 1990
- METCALFE, Les (2000): Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency produce Effective Governance? *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, št. 5, str. 817-41
- NECKEL, Sighard (1989): Das Stelhölzchen der Macht. Zur Soziologie des politischen Skandals. V: *Anatomie des politischen Skandals*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1989
- NORTH, Douglas (1993): Institutions and Credible Commitment. V: *Journal of Institutional Economics (JITE)*, zvezek 149, št. 1, str. 11-23
- NUGENT, Neill (1999): The Governemnt and politics of the European Union. 4th Edition. MacMillan Press LTD: Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London, 1999
- NUGENT, Neill (2001): *The European Commission*, Palgrave, 2001
- PETERSON, John (1999): The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective. V: *Journal of European Public Policy*, No. 6:1, marec 1999, str. 46-65
- SCHMITZ, Manfred (1981): *Theorie und Praxis des politischen Skandals*, Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, 1981
- SCHÜTZE, Christian (1985): *Skandal. Eine Psychologie des Unerhörten*, Bern und München: Scherz Verlag, 1985
- SPENCE, David (2000): Plus ça change, plus c'est la même chose? Attempting to reform the European Commission. V: *Journal of European Public Policy*, zvezek 7, št. 1, stran 1-25
- SPIERENBERG, Dirk (1979): *Proposal for reform of the Commission of the European Communities and its services*. Bruselj, 1979
- SSKJ - SLOVAR SLOVENSKEGA KNJIŽNEGA JEZIKA (1985): Četrta knjiga Preo-Š, DZS Ljubljana 1985
- STEVENS, Anne & STEVENS, Handley (2001): *Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union*, Palgrave
- TAYLOR, Simon (2000): Row over access to EU documents hots up. V: *European Voice*, 29.6. – 5.7.2000, str. 7

- THOMPSON, John B. (2000): Political Scandal: power and visibility in the media age. Polity Press, Cambridge, 2000
- TOMKINS, Adam (1999): Responsibility and Resignation in the European Commission”, The Modern Law Review (september), str. 744-65
- TOPAN, Angelina (2002): The Resignation of the Santer Commission: the impact of “trust” and “reputation”. European Integration online Papers, Vol. 6 (2002), št. 14 (dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-014a.htm> (18.01.2004))
- WALKER, Martin (1998): Bungling and Theft Waste Billions. The Guardian, 18. november 1998
- WALKER, Martin (1999): Cresson pressed to quit. The Guardian, 17. februar 1999
- WEBSTER (1992): Webster Comprehensive Dictionary, International edition: Volume two. J.G. Ferguson Publishing Company, Chicago
- WILLIAMSON, Oliver E. (1993): The Evolving Science of Organization. V: Journal of Institutional Economics, zvezek 149, št. 1, str. 36-63