

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nada Benić

USTROJ IN DELOVANJE EVROPSKE KOMISIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Nada Benić

**Mentor: red. prof. dr. Anton Bebler
Somentor: doc. dr. Vladimir Prebilič**

USTROJ IN DELOVANJE EVROPSKE KOMISIJE

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

Zahvala

Posebna zahvala gre mojim staršem, Nenadu in Stoji za vsestransko podporo, skrb in zaupanje skozi vsa leta mojega študija.

Hvala celotni družini in vsem prijateljem, ki me spremljajo.

USTROJ IN DELOVANJE EVROPSKE KOMISIJE

Evropska unija (EU) je zgodovinski ekonomsko – politični projekt generacij Evropejcev, ki so doživele dve katastrofalni vojni. Prvotno zastavljeni cilji zagotovitve trajnega miru in gospodarskega sodelovanja med zahodno-evropskimi državami so bili v 60 letih obstoja integracije krepko preseženi. V svojem razvoju je imela Unija vzpone in padce s katerimi se (je) soočala bolj ali manj uspešno, vendar je vseskozi vztrajno nadaljevala po poti širitve in poglobljanja. Danes se EU sooča z mnogimi izzivi. Reformna pogodba, ki naj bi »rešila« propadli projekt pogodbe o Ustavi za Evropo, je ob Evropi več hitrosti, delitev na »staro« in »novo« Evropo, naraščanje evro-skepticizma, demokratični deficit, konkurenčnost, sociala, zaposlovanje in migracije – vse to so aktualni problemi s katerimi se EU sooča danes. V vrtincu teh izzivov vztrajno daje smer in ton nadaljnjemu razvoju Unije. v nalogi bom pokazala kako ti vedno novi in novi izzivi vplivajo na ustroj in delovanje Evropske komisije. Novi izzivi zahtevajo nove pristope in nove pristojnosti. Cilj naloge je prikazati delček tega procesa razvoja od nekdanje Visoke Oblasti do Evropske komisije kot jo poznamo danes.

Ključne besede: Evropska unija, Evropska komisija, pristojnosti, institucije.

ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF THE EUROPEAN COMMISSION

The European Union (EU) is a historical economical-political enterprise of those European generations which have felt the scourge of two world wars. The primary goals of sustainable peace and economic cooperation among Western European countries were more than realized within the 60 years of existence. There have been ups and downs throughout the development of the Union which have been more or less successfully dealt with. Throughout its existence the Union continued its path towards the widening and deepening of the integration. Today, the EU is facing many challenges. The Reform Treaty which is to save the failed project of the European constitution is just one of many others like the division between »old« and »new« Europe, growing Euro-scepticism, democratic deficit, competitiveness, social system, employment. All of these, and many more, are those which the EU is facing right now. Within the vortex of these problems the European Commission (EC) sets the direction and pace of future development. My thesis will focus primarily on the effects these new challenges have (had) on the EC. New challenges demand new approaches and new competencies. The aim of this thesis is to show this process of development from what was once a High Authority to the EC as we know it today.

Key words: European Union, European Commission, competencies, institutions.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 Struktura diplomskega dela	9
1.2 Raziskovalno vprašanje in hipoteze	10
1.2.1 <i>Hipoteza:</i>	10
1.3 Teoretski in konceptualni okvir	11
1.3.1 <i>Akterji v policy procesu</i>	13
2. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	16
2.1 Evropske skupnosti:	16
2.2 Institucionalni ustroj	17
2.3 Evropska komisija	19
3. ZGODOVINSKI PREGLED (OD LETA 1950 DO DANES)	21
3.1 Glavni mejniki	21
3.1 Enotni evropski akt	25
3.2 Maastrichtska pogodba	26
3.3 Amsterdamska pogodba	27
3.3 Pogodba iz Nice	28
3.4 Pogodba o ustavi za Evropo	31
3.5 Premiki po ustavi za Evropo	34
4. SESTAVA EVROPSKE KOMISIJE	38
4.1 Struktura Evropske komisije	40
5. POOBLASTILA IN PRISTOJNOSTI EVROPSKE KOMISIJE	44
5.1 Zakonodajna iniciativa	44
5.2 Izvršna funkcija	46
5.3 Normativna vloga – varuh pogodb	48
5.4 Predstavljanje Evropske unije navzven	48
5.5 Upravljanje s proračunom	49
6. RAZMERJE MED EVROPSKO KOMISIJO IN OSTALIMI INSTITUCIJAMI EU	51
6.1 Evropski svet in Evropska komisija	51
6.2 Svet EU in Evropska komisija	52
6.3 Evropski parlament in Evropska komisija	54
6.4 Proces odločanja	55
7.4.1 <i>Rast formalnih pristojnosti</i>	57
7.4.2 <i>Administrativni ukrepi</i>	60
7.4.3 <i>Implementacija na terenu</i>	61
7. ZAKLJUČEK	63
8. VIRI IN LITERATURA	68

SEZNAM KRATIC

DČ – Država članica

EEL, EEA – Enotna evropska listina

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EK – Evropska komisija

EP – Evropski parlament

EGS – Evropska gospodarska skupnost

ES – Evropska skupnost

ESJE – Evropska skupnost za jedrsko energijo

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

EU – Evropska unija

Euratom – Evropska skupnost za jedrsko energijo

GATT – Splošni sporazum o carinah in trgovini (General Agreement on Tariffs and Trade)

MVK – Medvladna konferenca

NATO – Organizacija Sevrnoatlantskega sporazuma (North Atlantic Treaty Organisation)

PES – Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti

PESPJ – Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo

PEU – Pogodba o Evropski uniji

STO – Svetovna trgovinska organizacija

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

Ustava – Pogodba o ustavi za Evropo

1. UVOD

Evropska Unija (EU) je mednarodno-pravni subjekt »sui generis«, ki ga ni mogoče enostavno definirati. Je nenehno rastoča in razvijajoča se tvorba za katero mnogi avtorji pravijo, da je v permanentni krizi. V zadnjem obdobju sta bili prisotni kar dve »veliki« krizi. Zavrnitev referendumov o ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo¹ v Franciji in na Nizozemskem ter t.i. »velika širitev« na vzhod in s tem povezan problem Evrope dveh, ali celo treh, hitrosti. Vendar se je EU s podobnimi krizami že soočala v preteklosti. Neuspeh pobude za Evropsko Politično Sodelovanje, kriza v času De Gaulla in Hallsteinove komisije, zamiranje varnostno-vojaškega krila EU (*ang. Western European Union – Zahodno-evropska unija*) ob »konkurenci« NATO pakta (*ang. North Atlantic Treaty Organization*) in še bi lahko naštevali. Vendar je EU (ali prej Evropske Skupnosti (ES)) vedno našla pot iz krize in nadaljevala s poglobljanjem in razširjanjem integracije.

Na takšne in drugačne krize ter vedno drugačne okoliščine s katerimi se srečujemo v današnjem vse bolj so-odvisnem svetu EU reagira preko svojih institucij. O EU in njenih institucijah je bilo v preteklosti (in bo tudi v prihodnje) že veliko napisanega. Trenutno v Evropi zopet poteka aktivna debata o prihodnosti EU – nedavni vrh ob petdeset letnici obstoja EU v Berlinu je sicer ponudil nekaj odgovorov, vendar še zdaleč ne vseh.

V luči te nenehno potekajoče razprave o takšni ali drugačni »krizi« EU sem se odločila, da bom svoje diplomsko delo osredotočila na zgodovinski razvoj strukture in pristojnosti Evropske komisije (EK). EK je t.i. »motor« EU – je tisti akter, ki nosi levji delež vsakodnevnega bremena vodenja in upravljanja delovanja neke tako kompleksne strukture kot EU sigurno je. Cilj diplomske naloge je pokazati, da se skozi razvoj ES (kasneje EU) moč in pomen EK na zakonodajnem in predvsem izvršnem področju povečujeta. V nalogi bom pokazala, da je tak razvoj po eni strani posledica pogodb, predvsem pa posledica procesa širjenja in poglobljanja EU, procesa, ki ga v največji meri usmerja in upravlja EK, saj je izmed institucij EU najboljše opremljena za takšno nalogo.

¹ Pogodba o Ustavi za Evropo, podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12004V/htm/12004V.html> (28. september 2007).

Od spora med Hallsteinom in De Gaullom naprej EK daje ton razvoju ES in kasneje EU. Je institucija z enim največjih birokratsko-strokovnih aparatov na svetu (približno 25. 000 ljudi), ki uspešno vodi največji skupni trg na svetu v mednarodni gospodarsko-politični areni. Je institucija, ki na leto »proizvede« neverjetno količino uredb in direktiv potrebnih za nemoteno funkcioniranje skupnih evropskih politik. Je institucija, ki ima znotraj EU izključno pristojnosti reguliranja skupnega trga – temeljnega projekta Unije. Je institucija, ki EU predstavlja navzven, kar pomeni da (na primer) v trgovinskih pogajanjih znotraj Svetovne Trgovinske Organizacije (WTO, *ang. World Trade Organization*) zastopa najmočnejši trgovski blok na svetu. EK je institucija, ki predstavlja most med sub-nacionalnim (regije, lokalne skupnosti), nacionalnim (DČ) in nadsacionalnim (skupne politike) v EU – vezno tkivo, ki drži skupaj strukturo nad-nacionalne tvorbe, ki jo poznamo pod imenom EU. V nalogi bom torej preučevala EK – razvoj pristojnosti in strukture institucije, ki predstavlja srce EU.

Skozi analizo primarnih virov (pogodbe) bom predstavila pomembne spremembe v ustroju, načinu delovanja in pristojnostih EK skozi čas, kar bom nadgradila z analizo policy procesa v EU (z vidika spreminjana vloge EK v njem). Naloga bo osredotočena na razvoj pristojnosti EK, njeno vlogo pri pripravi in izvrševanju politik EU, zakonodajno vlogo EK ter na odnos med EK in drugimi institucijami EU. Analiza diplomskega dela bo temeljila na proučevanju primarnih in sekundarnih virov. V osrednjem delu naloge bom z analizo empiričnih podatkov (evropska zakonodaja) preučila pomen EK znotraj policy procesa v Uniji. Pri definiranju pojmov bom uporabila opisno metodo. Pri analizi bom uporabljala tudi internetne vire, predvsem baze podatkov EK.

Uporabljene metode analize bodo služile potrditvi hipoteze diplomskega dela:

EK je z vsako novejšo pogodbo pridobila nova pooblastila in pristojnosti in se iz zgolj izvršnega organa razvila v institucijo, ki ima pomembno mesto v zakonodajnem postopku, pri pripravi in izvrševanju politik Skupnosti ter je danes eden od treh zakonodajnih organov EU.

1.1 Struktura diplomskega dela

Naloga je razdeljena na deset poglavij. Uvod je posvečen orisu ustroja in delovanja EK. V njem sem predstavila raziskovalno vprašanje s konkretno hipotezo, ki je opora znanstvenega dela. Sledi metodološki okvir (metodologija proučevanja problematike) oziroma metodološka izhodišča te analize.

Preučevanje EK, njene vloge ter razmerij z drugimi institucijami EU ni možno brez definiranja oziroma opredelitve temeljnih pojmov, ki se pojavljajo skozi celotno diplomsko delo, kar je naloga tretjega poglavja. Definirala sem naslednje pojme: Evropske skupnosti, institucionalni ustroj in Evropsko komisijo (EK).

V četrtem poglavju sem predstavila zgodovinski pregled razvoja Evropskih skupnosti. Poglavje je namenjeno preučitvi pomembnih korakov k institucionalni reformi EU in EK (Maatrichtska pogodba (PEU), Amsterdamska pogodba (AP), Pogodba iz Nice in Pogodba o ustavi za Evropo).

Peto poglavje je namenjeno EK kot jo poznamo danes; vloga, sestava, organizacija in delovanje EK. Poglavitne naloge, pooblastila in pristojnosti ter funkcije EK so predstavljene v šestem poglavju.

V sedmem poglavju opredelim razmerje med EK in ostalimi institucijami (Evropski svet, Evropski parlament (EP), Sveta ministrov (Svet) ter na primeru odločanja v EU proučim pristojnosti med EP, Svetom in EK. Poglavje poudarja odnos EK z drugimi institucijami, zato sem se osredotočila le na delovanje posameznih institucij kjer prihajajo v stik z EK in nisem podrobno preučila vsake institucije po sestavi, razvoju in pristojnosti. Moja prioriteta je poudariti stične točke med EK in določenimi institucijami EU.

V zaključku sem glede na ugotovitve analize odgovorila na zastavljeno raziskovalno vprašanje, podala celotno oceno zaključkov do katerih sem prišla ter opozorila na dodatna vprašanja, ki se porajajo ob ugotovitvah in ki jih bilo treba še proučiti.

Deveto poglavje predstavlja pregled literature in virov, ki sem jih uporabila pri izdelavi diplomske naloge, deseto poglavje pa vsebuje priloge v katerih z empiričnimi podatki potrjujem vsebino naloge.

V diplomskem delu velja opozoriti tudi na določene vsebinske omejitve. Slednje so prisotne zlasti v poglavju kjer obravnavam razmerje med EK in drugimi institucijami omenjam zgolj videnja s strani vloge EK, ki so se mi zdele pomembne za predstavitev obravnavane teme, in ne podajam natančnejših sestav drugih institucij in sprememb, ki so jih prinesle posamezne pogodbe v razvoju drugih institucij. Osredotočam se na obravnavo EK in zadeve, ki so povezane z njo. Ravno tako v četrtem poglavju kjer je orisan zgodovinski pregled EU ne obravnavam dosledno in povsem natančno vseh pomembnih dogodkov evropskega združevanja, pač pa postavljam v ospredje zlasti tiste »prelomne dogodke«, za lažje razumevanje razvoja EK.

1.2 Raziskovalno vprašanje in hipoteze

V nalogi se bom osredotočila predvsem na EK. Skozi analizo primarnih virov (pogodbe) bom predstavila pomembne spremembe v ustroju, načinu delovanja in pristojnostih EK skozi čas (*od Pariške pogodbe², preko Rimskih pogodb³ o nastanku EGS in EURATOM do Nicejske Pogodbe⁴ in Pogodbe o Ustavi za Evropo*), kar bom nadgradila z analizo policy procesa v EU (z vidika spreminjana vloge EK v njem). Analizirala bom razvoj pristojnosti EK v okviru evropskih integracij, njeno vlogo pri pripravi in izvrševanju politik Skupnosti, zakonodajno vlogo EK (pobudnica zakonodaje) in odnosu med EK in drugimi institucijami Skupnosti.

1.2.1 Hipoteza:

H₁: Evropska komisija je v svojem razvojnem procesu, od nekdanje Visoke oblasti do institucije kot jo poznamo danes, z novejšimi pogodbami pridobila nova pooblastila in pristojnosti in se iz zgolj izvršnega organa razvila v institucijo, ki ima pomembno mesto v zakonodajnem postopku, pripravi in izvrševanju politik Skupnosti ter je danes eden od treh zakonodajnih organov EU.

² *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo*, sprejeta dne 18. aprila 1951 v Parizu, v veljavi od 24. julija 1952. Dostopno na <http://www.eudor.net/~AgJhoiQN/EURLEX050431/> (28. september 2007).

³ Rimski pogodbi: *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti* in *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM)*, sprejeti dne 25. marca 1957 v Rimu, v veljavi od 1. januarja 1958. Dostopno na <http://www.eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (28. september 2007).

⁴ *Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnostih in nekatere z njimi povezane akte*, sprejeta dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (28. september 2007).

1.3 Teoretski in konceptualni okvir

Za razumevanje procesa odločanja v evropskih institucijah in določitev vloge EK v tem procesu, ter posledično ugotovitev večanja oz. zmanjševanja pristojnosti skozi novejšo pogodbo, je potreben pristop policy analize⁵ - policy procesa. Ni teorija ampak okvir, ki pripomore k razumevanju samega procesa odločanja.

Proces odločanja (policy proces) odraža različne interese različnih skupin (akterjev), ki sodelujejo v procesu oblikovanja javne politike ter je rezultat prizadevanj teh skupin za pridobitev javne in institucionalne podpore. Delovanje akterjev je zelo prepleteno saj delujejo tako na EU ravni kot na nacionalni ravni.

Preko analize policy procesa vidimo kako zahtevne in kompleksne so poti sprejemanja, odločanja in izvajanja javnih politik, z njim si lažje predstavljamo vpletenost vseh institucij, vladnih, nevladnih akterjev, interesnih skupin in posameznikov, ki skušajo usklajevati svoje parcialne interese za doseg skupnih ciljev.

Marks, Hooge in Blank (1996) faze policy procesa identificirajo takole:

- 1.) predlaganje (*ang. policy initiation*)
- 2.) odločanje (*ang. decision-making*)
- 3.) izvajanje (*ang. implementation*)
- 4.) razsojanje (*ang. adjudication*)

Kadar govorimo o postopku odločanja se je potrebno zavedati, da je sestavljen iz večih faz, v katerih imajo institucije EU različno pomembno vlogo. Upoštevati moramo, da se v praksi te faze pogosto prepletajo (Fink-Hafner in Lajh 2002: 18).

Fink-Hafnerjeva z procesualnim modelom opredeli naslednje faze policy procesa kot časovno ločena zaporedja ter vsebinsko različne faze. Sprva je treba identificirati javnopolitične

⁵ Dunn (1994) opredeli policy analizo kot uporabno družboslovno disciplino, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje poliy-relevantnega znanja. Fink-Hafner (2002) povzema Laswellovo opredelitev policy analize: a.) usmeritev v reševanje družbenih problemov, b.) predmet preučevanja je oblikovanje in izvajanje javnih politik (predvsem policy proces), c.) metode preučevanja: kvantitativne in kvalitativne, nujnost multimetodskega pristopa, d.) policy analiza ni vrednotno nevtralna, prizadevati si mora za izboljšanje prakse demokracije, e.) policy analitiki morajo upoštevati znanja vseh znanstvenih disciplin, ki lahko pripomorejo k reševanju družbenih problemov.

(policy) probleme ter oblikovanje političnega dnevnega reda (*ang. agenda-setting*⁶), sledi uzakonitev javne politike (navadno sprejem zakonodajnega akta), izvajanje, ter vrednotenje učinkov sprejete javne politike. (Fink-Hafner in Lajh 2002: 17). Kot je razvidno, različni avtorji navajajo različno podrobno opredeljene faze policy procesa.

Ključna faza v policy procesu je faza iniciative, saj ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in ni mogoče sprejemati nobenih odločitev o določeni tematiki, dokler le te ne pridejo na dnevni red ustreznih, legitimnih političnih ustanov⁷, ki imajo v tem procesu odločilno vlogo. Prehod javne teme na dnevni red teh institucij se običajno zgodi ob kakšnem dogodku, katerega posledice vplivajo na javno mnenje, do točke ko državljani zahtevajo ukrepe s strani vlade. Pri tem imajo mediji, razne interesne skupine in mnenjski voditelji, velik vpliv na to, katera tema bo prišla na dnevni red. Ta faza tudi bistveno določa celoten policy proces (Lesser 2000: 94).

Nato sledi oblikovanje javne politike (*ang. policy formulation*). Po preučitvi in razpravah o javni temi začnejo akterji procesa javne politike oblikovati odgovore na ključna vprašanja v povezavi z javno tematiko. Veliko predlogov nastane med akterji, ki imajo odločilno vlogo (npr. vlada) v procesu odločanja, nekatere rešitve pa predlagajo različne interesne skupine (Lesser 2000: 94).

Politično odločanje o izboru alternativne rešitve imenujemo uzakonitev (legalizacija). Vpleteni v sam proces odločanja (*ang. decision-making*) imajo različne poglede na to, v čem je problem in kako bi ga bilo najbolje rešiti. Da bi bil predlog lahko sprejet, je zelo pomembno, da ima ekonomsko in politično podporo. Pri pripravljanju zakona ali posameznega ukrepa so lahko alternativne rešitve celo zapisane v predlogu pravnega akta ali pa nastopijo v obliki več zakonskih predlogov več različnih udeležencev v samem procesu. Nekateri vidijo zakonodajni proces kot ključni moment v procesu oblikovanja javne politike, vendar pa je današnje politično okolje tako zapleteno, da vsak kompromis glede najmanjše

⁶ »*Agenda-setting*« v dobesednem prevodu pomeni »urejanje oz. določanje dnevnega reda«. Ta termin nosi predvsem dva pomena (Hague, Harrop in Breslin 1992: 458): 1. možnost vključevanja (ali izključevanja) tem v diskusijo in sistem odločanja znotraj politične organizacije, v smislu pomembnega političnega pripomočka, 2. predstava o tem, da mediji na splošno, predvsem televizija, vplivajo na to, kaj mislimo in o čem razmišljamo.

⁷ V politološki literaturi najdemo še drugačno poimenovanje političnih ustanov-vladne ustanove. V tem primeru avtorji pogosto razumejo pojem »vlada« (*ang. government*) v širšem smislu, tako da to zajema vsaj zakonodajno in izvršno oblast (nikakor pa ne zgolj izvršne oblasti) (Heywood 2000: 93). Elinor Ostrom (1999) poudarja, da sodijo k pojmu politične ustanove tudi norme, pravila, strategije, ki jih uporabljajo posamezniki, delujoči znotraj teh organizacij in med (*across*) njimi.

politične odločitve s strani zakonodajalca terja veliko truda s strani vseh akterjev vpletenih v ta proces. Izključno in monopolno pravico odločanja o tem katera alternativna rešitev bo uzakonjena, je privilegij političnih odločevalcev (parlamenta, vlade) (Fink-Hafner in Lajh 2002: 22).

Po sprejetju politične odločitve nato sledi njeno izvajanje (implementacija). Je eden najbolj kritičnih korakov v policy procesu. Daljša kot je veriga izvajanja oz. več kot je akterjev, bolj zapleteno je izvajanje politike (zakonskega, podzakonskega akta). V fazi izvajanja ne gre za preprosto uresničevanje ciljev ampak za zapleteno družbeno dejavnost. Nanaša se na trenutek, ko sprejeta odločitev glede javnega vprašanja preide v prakso. Navadno izvaja javne politike izvršna oblast, vladne in druge državne institucije, ki so za to pristojne in poskrbijo, da bodo novi zakoni, odredbe in odločbe spoštovani s strani posameznikov, interesnih skupin in drugih ustanov. Imajo možnost, da obvestijo pristojne državne institucije o morebitnih posledicah, ki jih je povzročilo vpeljevanje spremenjene politike (Lesser 2000: 96).

Na koncu procesa lahko uzakonitev določene javne politike prinese pričakovane ter nepričakovane zaželene in nezaželene učinke. Glede na ugotovitve, se lahko na tej točki na novo sprejeto javno politiko okrepi, oslabi, ali celo prekine, če se ugotovi, da so sprejete odločitve preveč obremenilne za državo. Tak način vrednotenja javnih politik ter ocene političnih odločevalcev o učinkih sprejetih politik imenujemo politično vrednotenje (evalvacija) (Fink-Hafner in Lajh 2002: 142).

1.3.1 Akterji v policy procesu

V okviru odločanja o skupnih evropskih politikah ločimo tri sklope javno-političnih igralcev:

1.) Institucije na ravni EU: bistvenega pomena je svojstvena razdelitev zakonodajnih in izvršnih funkcij med nadnacionalnimi institucijami, ki se medsebojno prepletajo in niso strogo ločene kot v političnih sistemih nacionalnih držav.

2.) Nacionalni vladni ali državni igralci: pomembno vlogo kot partnerji v evropskem policy procesu igrajo nacionalni vladni igralci (vlade in parlamenti držav članic EU), ki dejansko zagotavljajo večji del življenjske sile EU.

3.) Raznovrstne (trans)nacionalne interesne skupine in lobiji, ki imajo pomemben vpliv na policy proces (Fink-Hafner Danica 2004).

V diplomski nalogi poizkušamo potrditi hipotezo, da EK z vsako novo pogodbo pridobiva nove pristojnosti in večjo težo kot akter v policy procesu znotraj EU. Preko zgoraj predstavljene analize policy procesa in njegovih akterjev bomo v nadaljevanju naloge na praktičnih primerih ugotavljali, kako (če sploh) so se vloge in pristojnosti EK spremenile z novimi pogodbami. Ugotavljali bomo v kolikšni meri EK kot policy akter izkorišča svojo možnost zakonodajne iniciative in v kolikšni meri (če sploh) izkorišča spremembe v pravnem redu EU v svoj prid.

Da bi lahko lažje analizirali pomen posameznih institucij znotraj policy procesa v EU, moramo ugotoviti, kakšne vloge te posamezne institucije imajo. V klasičnih zahodnih političnih sistemih institucije oblasti delujejo v eni izmed treh vej; zakonodajni, izvršni ali sodni. V skladu s svojo funkcijo so torej umeščene v institucionalni okvir ene izmed naštetih vej – njihova moč in pomen sta v veliki meri odvisna od tega, kako so umeščene znotraj institucionalne hierarhije posamezne veje oblasti in od tega kakšne pristojnosti, vpliv in moč imajo v odnosu do institucij iz preostalih vej oblasti. Klasične institucije zahodnih političnih sistemov so tako:

- parlament kot zakonodajno telo
- vlada kot izvršno telo
- sodišča kot sodna veja

Te institucije imajo nato sebi podrejene institucije: ministrstva, urade, službe, odbore, komisije, različna sodišča itn., ki vsaka delujejo znotraj svoje veje oblasti. V sklopu tega svojega delovanja prihajajo v stike z institucijami iz ostalih vej oblasti. Znotraj teh odnosov se vzpostavljajo specifična razmerja moči, s pomočjo katerih lahko nato ugotavljamo, katera od izbranih institucij ima večji ali manjši vpliv, moč, pomen znotraj policy procesa v izbranem političnem sistemu (Della Porta 2003: 202).

Institucionalni ustroj EU je nekaj posebnega in se ga ne da enostavno »prevesti« v nacionalne institucionalne okvirje. Pristojnosti posameznih institucij EU bodisi presegajo, bodisi ne dosežajo, standardnih institucionalnih okvirov nacionalnih političnih sistemov. EP recimo ni klasično zakonodajno telo – zaradi specifične narave EU lahko rečemo, da svojo zakonodajno funkcijo šele razvija. Institucija EU, ki v največji meri opravlja vlogo in poseduje pristojnosti

ustreznega nacionalnega ekvivalenta je Evropsko sodišče pravice (ESP – *ang. European Court of Justice*). V okviru klasičnega političnega sistema nam torej (poleg »problema« zakonodajne veje) preostane še izvršna veja oblasti – na to mesto v okviru EU postavljamo EK in Svet, ki pa imata tudi druge funkcije (Svet, recimo, je glavni zakonodajalec EU, vendar tudi na tem področju ni popolnoma neodvisen od EK, saj ima le ta moč iniciative).

Cilj naloge je potrditi hipotezo, da EK z razvojem integracije pridobiva vedno večjo moč in vpliv kot akter policy procesa v EU. Ker tako na izvršnem kot na zakonodajnem področju EK deluje v »simbiozi« s Svetom, bo naloga osredotočena na razmerje moči teh dveh institucij znotraj zakonodajnega in izvršnega procesa. Iskala bom torej potrditev teze, da znotraj tega »konglomerata« dveh institucij EK vse bolj pridobiva na moči in pomenu v odnosu s Svetom.

2. Opredelitev temeljnih pojmov

2.1 Evropske skupnosti:

Evropske skupnosti je izraz, ki se uporablja za tri nastale Skupnosti v času integracijskega procesa: Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ), Evropsko gospodarsko skupnost (EGS), Evropsko skupnost za jedrsko energijo (ESJE, znano kot Euratom).

ES je bila opredeljena z ustanovitvenimi pogodbami evropske integracije, te so;

Pogodba o evropski skupnosti za premog in jeklo, podpisana v Parizu aprila 1951 (stopi v veljavo 25. julija 1952), sklenjena je bila za dobo 50 let (do 2002). Podpisale so jo prvotne članice Nemčija, Francija, Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska in celotno proizvodnjo premoga in jekla postavile pod skupno Visoko oblast, da bi presegle nasprotovanja na evropskem prostoru in zagotovile mir, kar je bila prva stopnja evropske integracije.

Pogodba o ustanovitvi EGS, ki je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu. Osredotočila se je na ekonomsko integracijo. Prednosti tega procesa so bile; vzpostavitev skupnega trga, povečanje stabilnosti, odprava ovir pri trgovanje, zvišanje življenjskega standarda. Ustanovljene so bile institucije in postopki odločanja. Preimenovana je bila s Pogodbo o Evropski uniji⁸ (PEU) leta 1992 v Evropsko skupnost (ES).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euratom) je bila ustanovljena z Evropsko gospodarsko skupnostjo leta 1957, tako sta ti pogodbi znani tudi pod nazivom Rimski pogodbi. Spojitvena pogodba⁹, je institucionalno združila vse tri skupnosti (ESPJ, EGS, ESJE). Od takrat se uporablja skupen izraz Evropske skupnosti.

⁸ *Pogodba o Evropski uniji*, sprejeta dne 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od dne 1. novembra 1993. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (28. september 2007).

⁹ *Pogodba o združitvi oziroma Spojitvena pogodba*, sprejeta dne 8. aprila 1965, v veljavi od dne 1. julija 1967. Dostopna na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11965F/word/11965F.doc> (28. september 2007).

2.2 Institucionalni ustroj

EU se od ostalih mednarodnih organizacij razlikuje po zgradbi svojih upravnih institucij, v katerih skupno sprejemajo odločitve države članice EU. Je »nedokončana« nadnacionalna zgradba, ki ima značilnosti političnega sistema, ne pa tudi državne tvorbe. Posledično lahko EU opišemo kot relativno mlad političen sistem, v katerem raznovrstni akterji delujejo v razmerah nenehnega institucionalnega in procesnega spreminjanja. Zaradi specifične institucionalne ureditve nekateri avtorji EU poimenujejo s terminom nadnacionalna struktura »sui generis«. Spet druge teorije EU vidijo kot oblike mnogo-nivojske vladavine¹⁰ (*ang. multi-level governance*). Tisto kar določa EU kot »drugačno« od poznanih mednarodnih organizacij je torej zmes dveh oblik vladavine: nacionalni kontekst javno-političnih potreb in zmožnosti njihovega oblikovanja je postavljen v skupen evropski okvir, ki proizvaja kolektivne odločitve, te pa se izvajajo v različnih nacionalnih okvirih. Oblikovanje in izvajanje skupnih evropskih politik je vpeto v institucionalni ustroj posameznih javno-političnih sektorjev: EU na nekaterih področjih deluje kot kvazi-federalna država, medtem ko se na drugih področjih odločitve sprejemajo skozi medvladna pogajanja (Fink-Hafner Danica 2004).

EK pri izvajanju (implementaciji) EU zakonodaje ni povsem neodvisna. Svet je oblikoval sistem odborov, ki so sestavljeni iz nacionalnih vladnih predstavnikov. Ta sistem je poznan pod imenom komitologija (*ang. comitology*). Joerges in Neyer (1997) razumejo komitologijo kot unikaten političen proces, kjer EK in nacionalni strokovnjaki delujejo skupaj, da bi rešili nastala policy vprašanja. Znotraj sistema komitologije obstajajo postopki delitve pristojnosti, ki omogočajo, ki omogočajo nadzor nad EK. Komitologija je ustvarila fuzijo moči, kjer vlade DČ uveljavijo svoje želje do EK, in zato izvajajo tako zakonodajno kot izvršno oblast. Sistem komitologije je bil ustanovljen z odločitvijo Sveta julija 1987 (1987/373/EEC) in spremenjen junija 1999 (1999/468/EC). Tako so bili ustanovljeni trije tipi odborov; svetovalni odbori, upravljalni odbori in odbori za urejanje, ter pravila, ki določajo njihovo delovanje (Hix 2005: 52).

¹⁰ Koncept mnogo-nivojske vladavine zagovarja, da evropske integracije proizvajajo procese, v katerih je vpliv na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik deljen med različnimi ravni vladavine (t.i. odločanja)-nadmacionalno, nacionalno in sub-nacionalno, pri čemer so pristojnosti odločanja razdeljene med javno-političnimi igralci na različnih ravneh in ne monopolizirane s strani državnih izvršnih oblasti. Temelji na treh osnovnih predpostavkah o naravi procesov, ki vplivajo na sub-nacionalno, nacionalno in nadnacionalno raven odločanja: a.) igralci na subnacionalni ravni predstavljajo enakovredne igralce tistim na nacionalni in nadnacionalni ravni, b.) »pooblaščenje« subnacionalne ravni ne pomeni zamenjavo (zaton) nacionalne ravni, c.) nadnacionalne ustanove imajo neodvisen vpliv v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik ter niso zgolj zastopniki državnih izvršnih oblasti (Fink-Hafner Danica 2004).

Vendar ne glede na to znotraj katere paradigme opredelimo javno-politično areno EU ostajajo medsebojna razmerja med institucijami EU enaka. V nalogi bom poizkušala dokazati, da nove pogodbe EK kot policy akterju v EU prinašajo vedno večjo vlogo, oziroma pristojnosti znotraj evropske javno-politične arene.

Z ustanovitvenimi pogodbami je imela vsaka skupnost svoje organe. To stanje so poenostavili z Spojitveno pogodbo, ki je institucionalno združila vse tri skupnosti (ESPJ, EGS, Euratom) ter ustanovila enoten Svet ter enotno Komisijo in en sam parlament in eno samo sodišče za vse tri skupnosti¹¹ (Sodišče ES) (Grilc, Ilešič 2001: 20). Organi Unije dobivajo vedno več pristojnosti iz strani DČ, saj se je s polnopravnim članstvom v EU vsaka DČ odpovedala izvrševanju dela svojih suverenih pravic in jih prenesla na institucije EU. Institucionalna struktura predstavlja in zastopa interese vseh DČ, državljanov EU ter nadnacionalne interese EU. Zaradi vse večje integracije se tudi vloga posameznih institucij sčasoma spreminja, pri čemer nekatere izmed njih, pridobivajo vedno večje pristojnosti.

PES predvideva pet glavnih institucij¹²:

- Evropski parlament (EP),
- Svet ministrov (Svet),
- Komisija (EK),
- Sodišče,
- Računsko sodišče.

Nekateri avtorji pa v širši institucionalni razvoj prištevajo tudi Evropski svet (4. člen PEU). Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti so tako opredelile cilje, ki jih je potrebno doseči, določile pravila, ki jim je potrebno slediti in postavile institucionalni okvir, ki Skupnostim zagotavlja lasten sistem odločanja in zakonodaje. Proces sprejemanja političnih odločitev poteka v t.i. institucionalnem trikotniku, ki ga sestavljajo EK, Svet in EP in temelji na sodelovanju in dialogu med njimi. Zakonodajna in izvršna oblast v okviru EU nista strogo ločeni in dodeljeni posameznemu organu, kot je navada v večini političnih sistemov. Precej nalog je takšne narave, da jih institucije opravljajo skupno oz. se med seboj pri izvajanju svojih pooblastil nadzorujejo. Zaradi vse večje integracije v EU, institucionalni sistem

¹¹ Spojitvena pogodba ni združila skupnosti v eno samo, se pa odtlej v praksi uporablja edninski izraz Evropska skupnost.

¹² 7. člen PES.

odločanja zaostaja in tako prihaja do blokad v odločanju. Nujne so spremembe pri procesu odločanja, ker so razmerja med temeljnimi institucijami zelo zapletena. Zato prihaja do kritik s strani državljanov Unije, da je sprejemanje odločitev ne-transparentno kar sprejetim odločitvam zmanjšuje stopnjo demokratične legitimnosti. Zaradi vedno večjega števila DČ je potrebna temeljita reforma institucionalnega okvira, ki bo omogočala, da bo delo potekalo nemoteno in čimbolj transparentno.

2.3 Evropska komisija

EK je kot skupna institucija nastala leta 1976 z združitvijo Visoke oblasti ESJE¹³, Komisije Euratom¹⁴ in Komisije EGS¹⁵ v enotno ustanovo skupnosti, enotno Komisijo ES. Leta 1993 se je s PEU preimenovala v Evropsko komisijo (EK). Organizirana je na dva načina: glavnino dela opravljajo generalni direktorati, ki jih vodi 27 komisarjev (iz vsake DČ po en komisar) s predsednikom na čelu. EK ni vlada v pravem pomenu besede. Zaradi posebnega razvoja institucionalnih pristojnosti v ES, jo lahko opišemo kot izredno kompleksno multi-institucijo (Nugent 2001: 8). EK ni ne vladna, niti apolitična birokracija zato jo je v splošnopolitološkem kontekstu težko kategorizirati. Kaj je EK? Je izvršna institucija EU, ki mora upoštevati želje Sveta in EP, DČ, industrijskih združenj regionalnih in lokalnih skupnosti in številnih zasebnih iniciativ. 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. EK mora najprej gledati na splošno dobro in najširše evropske interese, saj nastopa v vlogi neodvisne nadnacionalne institucije (Ješovnik, 2000: 66). EK na ključnih področjih ni formalni in končni *decision-maker*, saj imajo v tem oziru, Svet in EP večjo moč. Tudi na področjih kjer ustanovitvene pogodbe EK podeljujejo malo moči ali pa je ta šibka, je njen vpliv kljub temu vseskozi izredno prisoten. Tako ko je EU tekom let svoje pristojnosti širila, je narašča tudi vpliv EK. To je najbolj očitno na primeru vzpostavitve skupnega trga, ki je bil v središču političnih aktivnosti. EK so dodeljene funkcije na podlagi njene dvojne vloge, nekakšne »vlade« in obenem sekretariata javne službe. EK je glede posedovanja pristojnosti hibrid, z manjšimi pooblastili kot nacionalna vlada ter večjimi kot sekretariat mednarodne organizacije. Je glavni pobudnik idej, iniciativ in predlogov, ki preko procesa odločanja (*ang. decision-making process*) postanejo del

¹³ *ang. High Authority of the European Coal and Steel Community.*

¹⁴ *ang. Commission of the European Atomic Energy Community, Euratom.*

¹⁵ *ang. Commission of the European Economic Community.*

uveljavljene politike. EK formalno predlaga delovno politiko in izvaja zakonodajno oblast. Sklenemo lahko, da je EK osrednji politični akter v ES (Nugent 2001: 10–17).

3. ZGODOVINSKI PREGLED (od leta 1950 do danes)

EU je z zgodovinskega vidika nekaj povsem novega in enkratnega, je plod več desetletnih naporov, pogajanj in neštetihih kompromisov. V tem poglavju predstavim glavne mejnike in ključne spremembe uvedene s posameznimi novimi pogodbami in reševanje problematike, ki se nanaša na institucionalni razvoj EU vse do danes. S tem ko se je razvijal integracijski proces so se vzporedno razvijale institucije. EK je ena izmed institucij EU, ki se je postopoma razvijala skozi vedno večjo in tesnejšo evropsko integracijo. Za lažje razumevanje razvoja, delovanja in ustroja EK je treba poznati razvoj EU ki ga bom opisala v tem poglavju.

3.1 Glavni mejniki

Francoski zunanji minister Robert Schuman je 9. maja 1950 izjavil, da je združena Evropa bistven pogoj za svetovni mir in da združevanje nujno predpostavlja preseganje stoletnih nasprotovanj med največjima kontinentalnima državama, Nemčijo in Francijo. Kot prvi korak je predlagal oblikovanje skupnega trga v dveh pomembnih gospodarskih panogah, ki so ju tedaj uporabljali tudi v vojaške namene, in sicer v industriji premoga in jekla. Šlo je za gospodarsko in politično integracijo (Grilc, Ilešič 2001: 15). Zagovarjal je prenos dela suverenosti pod jurisdikcijo Visoke oblasti, ki bi izvajala pooblastila, ki so jih na tem področju prej imele države in sprejemala odločitve, ki bi te države zavezovale (Moussis 1999: 31). Predlog je kmalu privedel do sprejetja Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju PESPJ¹⁶), ki so jo 18. aprila 1952 v Parizu poleg Nemčije in Francije podpisale tudi Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska.

S PESPJ, leta 1951 se je oblikovala nadsobnacionalna institucionalna zgradba, ki so jo vodile naslednje nadsobnacionalne institucije:

- Visoka oblast (*ang. High Authority*) neodvisno izvršno telo,
- Svet ministrov¹⁷ (*ang. Special Council of Ministers*) kot zakonodajno telo,
- Posvetovalna skupščina (*ang. Common Assembly*), kot nadzorni organ Visoke oblasti in

¹⁶ Pariška pogodba stopi v veljavo 25. julija 1952 in z njo je prvič v zgodovini eno od temeljnih področij politike, ki je bila do takrat izključno stvar nacionalnih držav, prešla v roke supranacionalne organizacije. Veljavnost te pogodbe je potekla 23. julija 2002.

¹⁷ Svet ministrov je imel 6 predstavnikov iz nacionalnih vlad. Predsedovanje je pripadalo vsaki DČ v razmiku treh mesecev. Naloga Sveta ministrov je bila usklajevanje aktivnosti Visoke oblasti in ekonomske politike DČ. Pri pomembnih odločitvah Visoke oblasti je bila potrebna odobritev s strani Sveta ministrov.

- Sodišče ESPJ (*ang. Court of Justice*) (Bromley 2006: 31–32).

Visoko oblast je sestavljalo 9 članov. Po dva komisarja iz Francije, Nemčije in Italije ter po eden iz Belgije, Nizozemske in Luksemburga. Njihov mandat je trajal 6 let. Njene glavne naloge so zajemale nadzor modernizacije in napredka proizvodnje in nabavo proizvodov pod enakimi pogoji. Imela je tudi nadzor nad razvojem skupne izvozne politike ter spremljala napredke delovnih pogojev v industriji železa in jekla. Sprejemala je odločitve, podala priporočila in podajala mnenja. Pri tem ji je pomagal Posvetovalni odbor (*ang. Consultative Committee*), sestavljen iz predstavnikov proizvajalcev, delavcev, potrošnikov ter posrednikov. Njeni člani so morali biti neodvisni tako od DČ, kot tudi od industrije premoga in jekla. Med kasnejšimi pogajanjmi so za sedež določili Luksemburg, oblikovanje same skupnosti in njeno kadrovanje pa so prepustili DČ¹⁸. Visoka oblast je dobila dva pomembna nadzornika, Svet ministrov z močjo veta (nizozemski predlog) in Sodišče ESPJ za primere sporov.

Kljub prvotnim željam Schumana, da bi Visoka oblast obstajala kot močna supra-nacionalna institucija nad katera ne bi imela institucionalnega nadzornika, so pogajanja šestih prvotnih članic prinesla drugačen rezultat.

Ustanovljen je bil Svet ministrov, kar je pomenilo, da Visoka oblast ne bo povsem neodvisna nadnacionalna institucija, kot je predvidevala pogodba. Kljub temu je Visoka oblast sprejemala pomembne odločitve. V nekaterih primerih je lahko odločala sama, v nekaterih ob posvetovanju s Svetom, nekatere odločitve pa niso spadala v okvir njenih pristojnosti.

1. Izključne pristojnosti Visoke oblasti:

- določanje davščin in dajatev
- najem posojil, potrebnih za izvrševanje njenih funkcij
- jamstvo oz. odobritev posojil podjetjem
- odobritev ali prepoved praks, ki vplivajo na konkurenco.

2. Deljene pristojnosti – po posvetovanju s Svetom

- iniciacija in razvoj programov namenjenih raziskavam in razvoju
- določanje nepravičnih cenovnih politik

¹⁸ Nemčija, Francija, Belgija, Italija, Luksemburg in Nizozemska.

3. Zadeve izven pristojnosti Visoke oblasti

- postavljanje minimalne in maksimalne carinske dajatve
- razglasitev obdobja »očitne krize« (ob upadu povpraševanja)
- vzpostavitev sistema proizvodnih kvot (Nugent 2001: 20–21).

Pri zadevah, ki so bile izven pristojnosti Visoke oblasti je le-ta imela moč iniciative (podobno kot danes EK v odnosu do Sveta). Visoka oblast je namreč v zgornjih primerih imela moč (in dolžnost) Svetu predlagati naštete ukrepe, vendar je bila odločitev o njihovi (ne)implementaciji izključna pristojnost Sveta.

Nadaljnji proces evropske integracije se je pričel z Rimskima pogodbama (25. marca 1957), Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (*ang. Treaty on European Economic Community, TEC, v nadaljevanju EGS*) in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo, v nadaljevanju Euratom (*ang. Treaty on European Atomic Energy*). Obe pogodbi stopita v veljavo 1. januarja 1958.

Za delovanje EGS sta bila ustanovljena Svet ministrov (*ang. Council of Ministers*) in Komisija EGS (*ang. Commission of the EEC*). V okviru EGS delujejo naslednje institucije: Skupščina (ima pristojnost svetovanja in nadzora), Svet (ima pristojnost odločanja), Komisija (neodvisno izvršno telo) in Sodišče. Komisija je imela 9 članov, ki so jih predlagale vlade DČ soglasno, ti so popolnoma neodvisni in delujejo v splošnem interesu Skupnosti. Njihov mandat je trajal 4 leta, lahko so bili ponovno imenovani. Komisija je imela predsednika in 2 podpredsednika, ki sta bila imenovana izmed njenih članov za dobo dveh let. Naloge Komisije so bile; skrb za uporabo določb te pogodbe in ukrepov, ki jih institucije sprejemajo, oblikovanje priporočil in dajanje mnenj. Imela je lastno pristojnost odločanja in sodelovanja pri oblikovanju ukrepov, ki sta jih sprejela Svet in Skupščina, izvajala je pristojnosti, ki jih je nanjo prenesel Svet ter vsako leto objavila splošno poročilo o dejavnosti Skupnosti.

Za potrebe EURATOM sta bila ustanovljena Svet ministrov in Komisija EURATOM (*ang. Euratom Commission*). Komisija je imela 5 članov (126. člen) (število članov lahko Svet spremeni soglasno), ki jih predlagajo vlade DČ. Imenovani so za dobo 4 let z možnostjo ponovnega imenovanja. Komisija je imela predsednika in podpredsednika, ki so imenovani med njenimi člani za dobo 2 let. Svet in Komisija sta se posvetovala in v medsebojnem

soglasju določila načine svojega sodelovanja. Predstavniški organ, skupen vsem trem Skupnostim (ESPJ, EGS, Euratom), je tedaj štel 142 članov, ki so bili delegirani s strani nacionalnih parlamentov.

EK, ki jo poznamo danes je rezultat združitve teles treh Evropskih skupnosti, s t.i. Spojitveno pogodbo. Od 1.julija 1967 imamo enotno Komisijo evropskih skupnosti (*ang. Commision of the European Communities*), ki je podedovala pooblastila Visoke oblasti ESPJ, Komisije EGS in Komisije Euratom. Od tedaj obstaja enoten Svet, Svet evropskih skupnosti (opravlja zakonodajno funkcijo), en sam Parlament (opravlja predstavniško funkcijo), enotna Komisija (opravlja izvršno funkcijo) in eno samo sodišče za vse tri Evropske skupnosti. Komisija ES se nato s Pogodbo iz Maastrichta preimenuje v Evropsko komisijo (v nadaljevanju EK) (Moussis 1999: 35).

Sprva je bila Komisija 9 članska¹⁹, ki se je nato leta 1973 s sprejemom treh držav povečala za štiri komisarje²⁰. Po vstopu Grčije se je število komisarjev povečalo na štirinajst. Po pristopu Portugalske in Španije pa je komisijo sestavljalo 17 komisarjev. Obseg EK se je s sprejemom treh manjših držav²¹ povečal na 20, od širitve maja 2004 (članice Evropske Unije postanejo: Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija) pa komisijo predstavlja 30 komisarjev. Največje DČ so imele po dva komisarja (Francija, Nemčija, Italija, Španija in Velika Britanija), manjše DČ pa po enega. Tridesetčlanska komisija je delovala do konca mandata oktobra 2004. V naslednjem mandatnem obdobju 2004-2009 pa šteje po enega komisarja iz vsake DČ, torej 27 z vstopom Bolgarije in Romunije.

V letih 1965/66 pride do institucionalne krize, z znano politiko »praznega stola²²«, kar privede do Luksemburškega kompromisa²³. Evropa šestih (Belgija, Francija, Italija,

¹⁹ Prvotne DČ so bile Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg. Prvim trem so kot velikim DČ pripadala po 2 komisarja.

²⁰ Velika Britanija: 2 komisarja, Danska in Irska po enega.

²¹ Leta 1995 pristopijo Avstrija, Finska, Švedska.

²² Institucionalno krizo pospeši predvsem spor med francoskim predsednikom de Gaullom in predsednikom komisije Hallsteinom. Zataknilo se je pri predlogu, naj se poslej sprejemajo odločitve s kvalificirano večino, ne pa s soglasjem kakor je veljalo dotlej. Tej institucionalni reformi, ki je bila kombinirana tudi s predlogi za razrešitev problemov v kmetijstvu, je nasprotovala le Francija, ki je zadevo zaostрила s tako imenovano »empty-chair policy« (politiko praznega stola); in sicer ni glasovala z vetom, pač pa se preprosto ni udeleževala sestankov Sveta ministrov. Zaplet je bil 7 mesecev kasneje, leta 1966 rešen z Luksemburškim kompromisom (Pinder 2001: 15).

Luksemburg, Nemčija, Nizozemska) je januarja 1973 postala Evropa devetih s pridružitvijo Danske, Irske in Velike Britanije (pridružitvene pogodbe podpisane 22. januarja 1972 v Bruslju²⁴) (Moussis 1999: 31–35).

3.1 Enotni evropski akt

Kljub številnim poskusim nadaljnega političnega sodelovanja, pomeni obdobje med letoma 1966 in 1986 obdobje relativne politične stagnacije. Izdana je bila vrsta poročil in predlogov, ki pa niso prinašala kakšnih večjih sprememb. Poživitev ES se je začela v srednjih osemdesetih letih dvajsetega stoletja. Do pomembnih dopolnitev pogodb o ustanovitvi ES je prišlo šele 1. julija 1987, ko je v veljavo stopila Enotna evropska listina²⁵ (*ang. The Single European Act*, v nadaljevanju EEA), ki je prvič po letu 1957 spremenila Rimsko pogodbo.

EEA je bila takrat najgloblja in najpomembnejša revizija ustanovitvenih pogodb. Dala je Evropi ponoven zagon in smisel za nadaljnje delovanje ter jo okrepil z zaupanjem in odločnostjo (Dinan 1994: 147–148). Poleg tega se je z EEA krepila moč EK pri sprejemanju odločitev, in sicer tako, da se je spisek tistih odločitev, ki jih je treba sprejeti s kvalificirano večino, namesto prejšnjega konsenza povečal. EEA je uvedel enotni evropski trg in s tem pridodal velik delež k obstoječim funkcijam EK. Prenos izvršnih pristojnosti, ki jih Sveta prepušča EK postane pravilo in ne več izjema. Prvič se uvedejo tudi določila o ekonomski in socialni koheziji, da bi omogočili napredek manj razvitih in ne-privilegiranih področij, s katerimi upravlja EK (Grilc, Ilešič 2001: 36–39). Uvedene so še številne druge spremembe²⁶ (Moussis 1999: 32–47).

²³ Gre za nekakšen gentlemanski sporazum, saj formalnoppravno ne gre za mednarodno pogodbo in tudi ne spreminja določb Rimske pogodbe o načinu delovanja organov in odločanju v ES. Vpeljano je bilo pravilo, da države članice (DČ) v primerih, ko gre za zelo pomembne interese ene ali več DČ, poskušajo najti rešitev, s katero se strinjajo vse države, ne glede na to, ali je za odločanje v Svetu potrebna večina sli soglasje. Gre torej za klasično formulo, ki ne rešuje prav ničesar, omogoča pa nadaljnje sodelovanje. EK sama označuje sporazum kot »sporazum o nesporazumu« (*ang. agreement to disagree*). Luksemburški kompromis je praktično izpodrinil večinsko glasovanje pri sprejemanju odločitev DČ do sredine osemdesetih let (Moussis 1999: 43).

²⁴ Norveška zaradi »negativnega« referenduma pridružitvene pogodbe ni ratificirala in tako ni postala ena izmed DČ.

²⁵ *Enoten evropski akt*, sprejet dne 17. februarja 1986 v Luksemburgu, veljavi od dne 1. julija 1987. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> (28. september 2007).

²⁶ Uvedene so številne druge spremembe: a.) na institucionalnem področju se v okviru sveta, da večji poudarek glasovanju po sistemu QMV, s čimer se ukine možnost nacionalnega veta na številnih področjih skupne politike. Pomembno novost predstavljata postopka sodelovanja in soglasja, ki okrepi vlogo EP; b.) skupnost sprejme ukrepe za vzpostavitev notranjega trga (do 31. decembra 1991). Notranji trg zajema območje brez notranjih meja, na katerem je v skladu z določbami te pogodbe zagotovljen prost pretok oseb, blaga, storitev in kapitala (14. člen), c.) pristojnosti evropske skupnosti je razširil na področja, ki so se izkazala za pomembne v procesu

3.2 Maastrichtska pogodba

Februarja 1992 je bila v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski Uniji (*ang. Treaty on European Union*, v nadaljevanju PEU), ki si je zadala veliko daljnosežnih ciljev - predvsem ustanovitev gospodarske in monetarne unije. Drugi del PEU prinaša dopolnitev Rimske pogodbe, s katero je bila ustanovljena EGS, ki se je s to pogodbo preimenovala v Evropsko skupnost (*ang. European Community*, v nadaljevanju ES): omenjeni del, ki obsega 248 členov, se odslej imenuje Pogodba o Evropski skupnosti (*ang. EC Treaty*, v nadaljevanju PES) (Hix 2005: 33).

McGiffen (2005) izpostavi naslednje pomembne novosti, ki jih prinaša PEU: vzpostavi popolnoma novo tri stebrno strukturo EU²⁷, vpelje postopek soodločanja, uveljavi skupno državljanstvo (državljanstvo Unije – 8. člen PEU), predvidi vzpostavitev skupne valute in časovni okvir ter pogoje za njen prevzem. PEU je na dva načina utrdila povezanost EK in EP. DČ se morajo z EP posvetovati o novem predsedniku EK. Pred PEU so kandidata za predsednika EK (častna funkcija) predlagali po posvetovanju z EP DČ soglasno. Vloga predsednika EK je nato s časom naraščala (Grilc, Ilešič 2001: 159).

S PEU sta mandata EK in EP bolj usklajena. EK deluje pet let (prej štiri leta), funkcijo nastopi le šest mesecev po volitvah v EP (ki potekajo junija). EK ima pravico do iniciative le v prvem stebru EU. PEU je tako prinesla številne spremembe ni pa odgovorila na vrsto dilem in vprašanj, ki so ostala za proučiti in razrešiti, a je bila že v PEU vsebovana naslednja stopnja integracijskega procesa in revizij primarnih aktov Skupnosti.

evropskega združevanja. To so področja ekonomske in monetarne politike, socialne politike, ekonomske in socialne kohezije, varstva okolja in tehnološkega razvoja in raziskav.

²⁷ Prvi steber predstavlja Evropska Skupnost. V tem stebru so združene ESPJ, EGS in Euratom. Najpomembnejši elementi prvega stebra so skupni trg, Evropska monetarna unija (EMU), Evropsko državljanstvo, skupne politike. Drugi steber predstavlja Skupna varnostna in zunanja politika. Tretji steber tvori področje pravosodja in notranjih zadev (Grilc, Ilešič 2001: 42).

3.3 Amsterdamska pogodba

Prizadevanja v okviru medvladne konference za revizijo ustanovitvenih pogodb ES in EU (leta 1996), so dobila svojo končno podobo v besedilu t. i. Amsterdamske pogodbe²⁸ (v nadaljevanju AP), podpisane 2. oktobra 1997, ki je vnesla določene novosti²⁹, a je vseeno pustila odprta številna vprašanja, glede institucionalnih sprememb (Grilc, Ilešič 2001: 63). Poleg same AP je bilo sprejetih še 13 protokolov in 59 deklaracij, ki dopolnjujejo PEU in PES. Natančneje, prinaša spremembe pri vlogi institucij Evropskih skupnosti (predvsem EP in EK) in poveča učinkovitost postopka sprejemanje odločitev. To se nanaša na razširitev uporabe postopka soodločanja in večinskega glasovanja v Svetu EU (Moussis 1999: 37).

Z AP pride do sprememb tudi v okviru EK; spremenjen je postopek izvolitve predsednika, ki po AP, daje EP pravico veta na izvolitev kandidata za predsednika EK (sprva zgolj posvetovanje). Predsednika EK bodo DČ imenovale s kvalificirano večino in ne več s soglasjem, izbrani predsednik pa bo lahko zavrnil predlog DČ za imenovanje določenega komisarja. Kot kolektivni organ bo EK še vedno izvolil EP z dvotretjinsko večino. Tako DČ sporazumno imenujejo kandidata za predsednika EK, ki ga mora nato potrditi EP. Komisar bo moral odstopiti, če bo to zahteval predsednik, z njim pa se bodo morali strinjati tudi drugi člani EK. Pred glasovanjem kandidat za predsednika EK na zasedanju EP predstavi svoj program, nato sledi glasovanje EP, ki EK potrdi z večino oddanih glasov (Moussis 1999: 42–55).

H končnemu tekstu AP je bila dodana tudi Deklaracija organizaciji in delovanju EK (*ang. Declaration on organization and functioning of the Commission*), ki določa da ima predsednik EK diskrecijsko pravico pri oblikovanju novih in preoblikovanju obstoječih resorjev in njihovih zadolžitev. Poudarjena je bila tudi potreba po reorganizaciji oddelkov znotraj EK (Hix 2005: 43). Z AP je ostala vrsta nerešenih dilem in vprašanj³⁰. Odgovore na

²⁸ Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, sprejeta dne 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, v veljavi od 1. maja 1999. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (28. september 2007).

²⁹ Največja vsebinska sprememba je vključitev sodelovanja na področju pravosodja in notranje politike iz dotedanjega tretjega stebra v prvi steber, kjer EK nima izključne pravice zakonodajne iniciative.

³⁰ Westlake (1998) opozarja na nerešena vprašanja in neizpolnitev pričakovanj. Glavne kritike se nanašajo predvsem na to, da pogodba ni zagotovila institucionalne reforme, ki je potrebna zaradi širitve EU, pogodba je premajhen korak naprej k politični Uniji, tretji očitek pa se nanaša na to, da je pogodba premalo prispevala k odpravi »demokratskega deficita« v EU.

določena vprašanja je skušala podati Agenda 2000, ki jo je leta 1997 sprejela EK in je bila sestavljena iz treh delov³¹ (Pinder 2001: 32).

3.3 Pogodba iz Nice

EU je nujno potrebovala celostno reformo institucij zaradi vse večje evropske integracije in nadaljnjih širitev. Reformiranje institucij se je izkazalo za zelo trd oreh, saj je bila to prioriteta dnevnega reda Evropskega sveta kar sedem let (1993-2000). DČ niso uspele poenotiti svojih stališč. Končno je zaradi procesa širitve prišlo do dogovora na medvladni konferenci (v nadaljevanju MVK) Evropskega sveta, ki je trajala od 7. do 11. decembra 2000 v Nici (najdaljše zasedanje Evropskega sveta v zgodovini ES in EU) (Boden 2004: 554). Zaključili so s podpisom Pogodbe v Nici (stopi v veljavo 1. februarja 2003, v nadaljevanju PN). MVK je bila sklicana z razlogom uvesti številne zelo potrebne izboljšave institucionalnega okvira (poleg drugih zadev) pred nadaljnjo širitvijo Unije. PN tako spremeni PEU, PES in nekatere z njima povezane akte (Hix 2005: 34).

Obravnavali so pet ključnih vprašanj;

- odločanje povezano s kvalificirano večino in razširitev postopka soodločanja,
- razdelitev glasov v Svetu,
- sestava EK,
- sestava EP,
- institucionalizacija poglobljenega sodelovanja.

PN je odprla vrata nadaljnji širitvi EU, kar je bil njen primarni cilj, vendar pa ni pomenila konca postopka sprememb, saj v Deklaraciji o prihodnosti Evropske unije, dodani k PN, DČ soglašajo o globlji debati o prihodnosti Unije. Ta naj bi odgovorila na vprašanja o razmejitvi moči med Unijo in DČ, poenostavitvi pogodb, vlogi nacionalnih parlamentov v evropskem prostoru in pravnem statusu Listine o temeljnih pravicah EU (Boden 2004: 554).

³¹ Prvi del se je osredotočal na reformo skupne kmetijske politike in kohezijske politike, prav tako je EK podala nekaj priporočil, kako se soočiti z širitvijo v okviru finančne perspektive 2000-2006. Drugi del se je osredotočil na predpristopno pomoč in postopno vključitev držav kandidat na nekatera področja in evropske programe, kot je npr. izobraževanje. Tretji del predstavlja študija o vplivu širitve na EU politike.

Vsako povečanje novih članic v EU je avtomatično pomenilo tudi razširitev obsega EK. Število komisarjev, ki je bilo ob vstopu dodeljeno posamezni državi, se je določilo ob pogodbi o pristopu. Velja načelo, da imajo velike DČ v EK po dva komisarja, ostale pa enega. Zavedali so se, da bo delo v tem nadnacionalnem organu s takšnim povečanjem članstva postalo povsem paralizirano. Zato so se DČ strinjale, da morajo v korist večjega zagotavljanja učinkovitosti najti zadovoljivo rešitev tako za manjše kot velike države. DČ so izrazile potrebo po zastopanosti vseh držav znotraj EK in jo zagovarjale s tem, da se bo v nasprotnem primeru že tako šibka legitimnost EK v državah, ki ne bi imele svojega predstavnika, še povečala. To bi prispevalo k povečanju demokratičnega primanjkljaja in po vsej verjetnosti bi vodilo k neupoštevanju odločitev EU-ja, kar bi v končni fazi zavrlo ali celo zaustavilo integracijski proces (Dinan 1999: 180).

EK je predloge glede lastne strukture podala (pred MVK-jem) v dokumentu »Adapting the Institutions to make a Success of Enlargement (26. 1. 2001), kjer predlaga dve možnosti reforme.

- EK naj bi štela manj komisarjev kot je DČ, za kar naj bi se vzpostavilo enakopraven sistem rotacije držav na mestih komisarjev, kjer bi se upošteval kriterij enakomerne geografske zastopanosti in enakomerne zastopanosti z vidika velikosti DČ.
- vsaka DČ bi imela po enega komisarja ne glede na obseg članstva (tej možnosti je bila EK sama nenaklonjena).

EK priznava, da bi zastopanost vseh DČ vsekakor okrepila njeno legitimnost, a se ji takšna sestava zdi neustrezna z vidika učinkovitosti delovanja. Izpostavi, da je njeno delovanje že z 20 komisarji dolgotrajno, ker imajo v razpravah pravico do podajanja mnenja vsi komisarji in se zadeve pogosto zavlečejo, saj EK sprejme povprečno okoli 200 predlogov in odločitev na teden. Zato poudarja, da bo v primeru sprejetja te možnosti potrebna temeljita reorganizacija notranje strukture in povečanje pristojnosti predsednika EK. Na podlagi izkušnje z odstopom Santerjeve EK je v mnenju predlagala tudi, da se namesto kolektivne odgovornosti EK sprejme določilo o individualni odgovornosti komisarja, ki bi moral na zahtevo predsednika ponuditi svoj odstop.

Vse kandidatke so izrazile željo, da bi po vključitvi v EU imele svojega predstavnika v EK. Dejstvo je, da se lahko v nasprotnem primeru ustvari vtis neenake obravnave oz. nekaterih neenakih možnosti sodelovanja novih držav v politikah EU (kajti vse dosedanje DČ so imele

to možnost), kar bi z veliko verjetnostjo v državah kandidatkah povzročilo nadaljnje upadanje javne podpore članstvu v Uniji (Baun in Marek 2001: 19).

Dokler članstvo Unije ne bo preseglo 27 DČ se bo ohranil obstoječ sistem, po katerem bo imela vsaka DČ svojega komisarja. Od leta 2005 ima vsaka država po enega komisarja, kar pomeni, so štiri velike države izgubile možnost imenovanja drugega komisarja. Danes (2007) ima vsaka DČ po enega komisarja, tako da jih je 27 kolikor je DČ. Sprememba sistema se predvideva s sprejemom 27. DČ. EK bo tako imela manj komisarjev (število komisarjev ne bo enako številu DČ), za uresničitev tega pa pogodba predvideva sistem rotacije.

Ta bo moral upoštevati naslednji načeli:

- DČ se obravnavajo strogo enako pri določanju zaporedja njihovih državljanov kot članov EK in časa, ki ga prebijejo kot člani EK; razlika med skupnim številom mandatov, ki jih imajo državljani kateregakoli para DČ ne sme biti več kot ena (v dveh zaporednih mandatih bi vse države prišle na vrsto³²);
- vsak zaporedni kolegij naj bo sestavljen tako, da bo zadovoljivo izražal demografske in geografske značilnosti vseh DČ.

PN prinaša tudi spremembe in dopolnjuje določbe glede predsednika in članov EK ter določbe v zvezi z organizacijo te institucije. Predsednika EK bo v prihodnje imenoval Evropski svet s kvalificirano večino (v preteklosti je veljal konsenz DČ), izbiro pa mora potrditi tudi EP. Ostale člane EK predlaga Svet v soglasju z novim predsednikom EK. O predsedniku in drugih predlaganih kandidatih se glasuje v EP, s kvalificirano večino pa jih potrdi še Svet. (214. člen (2) PN). Povečale so se tudi pristojnosti predsednika EK. PN zagotavlja, da EK deluje pod političnim vodstvom predsednika EK: predsednik določa, kakšna naj bo notranja organiziranost EK, zato da zagotovi, da so njena dejanja koherentna in učinkovita. EK deluje na temelju kolektivne odgovornosti. Predsednik je tisti, ki porazdeli odgovornosti med člane EK in on je tisti, ki po pristanku celotne EK imenuje podpredsednike. Komisarji morajo ponuditi svoj odstop, če tako zahteva predsednik EK, potem ko dobi od celotne EK kolektivno odobritev. Vsebinska analiza določil pogodbe kaže, da je bilo vprašanje sestave EK rešeno le delno oz. je bila njegova izvedba preložena na kasnejšo obdobje.

³² Po načelu rotacije bodo torej nekatere države v določenem mandatu EK ostale brez »svojega« komisarja, v naslednjem mandatu pa bodo to druge države. DČ so pri določanju vrstnega reda, trajanja mandatov ter zaporedja oziroma sosledja njihovih državljanov kot članov EK obravnavane popolnoma enakopravno.

Evropski svet je ob upoštevanju rezultatov MVK iz leta 2000, ki je privedla do PN, konec leta 2001 sklenil organizirati konvencijo, ki bo preučila kako bi lahko bila Unija bolj demokratična, pregledna in učinkovita. Leta 2001 je bila sprejeta deklaracija o prihodnosti EU (t.i. Laekenska deklaracija). Predsedniki vlad in predsedniki držav članic EU so v okviru te deklaracije ustanovili Konvencijo o prihodnosti Evrope (*ang. European Convention*), kot posebno razpravljalno telo, s 105 člani, ki naj bi razpravljalo o prihodnji institucionalni, pravno-sistemi in vsebinski ureditvi EU. Potekala je med 28. februarja 2002 in 18. julijem 2003. V ospredju so bile teme, ki jih omenja Deklaracija o prihodnosti EU, konkretnije pa jih povzema še Laekenska deklaracija - to so ponovna opredelitev pristojnosti med Unijo in DČ, poenostavitev ustavnih pogodb, reforme institucij ter na podlagi ugotovitev pripraviti predloge za nadaljnjo institucionalno prenovo EU (Boden 2004: 548).

Pripravila je osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki naj bi nadomestila obstoječi pogodbi (PES in PEU). Osnutek Pogodbe o Ustavi za Evropo je bil predložen medvladni konferenci (oktober 2003 – junij 2004), ki jo je v nekoliko spremenjeni obliki tudi potrdila junija 2004.

3.4 Pogodba o ustavi za Evropo

Pogodba o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju Ustava) je bila podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu in je rezultat dela Konvencije o prihodnosti Evrope³³. Skladno s svojimi ustavnimi ureditvami (npr. parlamentarnim postopkom in/ali referendumom) jo mora ratificirati vsaka DČ. Ustava želi približati EU državljanom, vzpostaviti jasnejši odnos med njimi in Unijo, poenostaviti obstoječe strukture, tako postopke, akte kot delovanje institucij in jim omogočiti neovirano delovanje. Unija naj bi bila prostor svobode, varnosti blaginje in pravice za vse. V 6. členu eksplicitno določa, da je Unija pravna oseba. Poenostavlja in nadomešča sedanje pogodbe (PES in PEU). Natančneje razmejuje pristojnosti med Unijo in DČ ter odpravlja stebrno delitev EU. Poudarja vlogo nacionalnih parlamentov v evropskem prostoru in daje pravni status Listini o temeljnih pravicah EU.

³³ Udeleženske na tej konvenciji so bile države članice EU, države kandidatke in države pristopnice (28 držav). Sodelujoči v razpravi so bili predsedniki držav in vlad, dveh predstavnikov nacionalnih parlamentov sodelujočih držav, 16 predstavnikov Evropskega parlamenta in dveh predstavnikov EK. Konvencija je zajemala 11 delovnih skupin, ki so se ukvarjale s številnimi vprašanji; Listina o človekovih pravicah, zunanje delovanje EU, načelo subsidiarnosti, vloga nacionalnih parlamentov v evropski strukturi, pristojnosti med evropskimi institucijami, gospodarsko upravljanje, obramba, poenostavitev evropske zakonodaje, pravna osebnost EU, področje svoboščin, varnosti in sodstva, socialna Evropa. Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2001).

Evropska ustava je poleg preambule in raznih dodatkov razdeljena na štiri dele:

1. del: Opredelitev in cilji Unije, Temeljne pravice in državljanstvo Unije, Pristojnosti Unije, Institucije in organi Unije, Izvajanje pristojnosti Unije, Demokratično življenje Unije, Finance Unije, Unija in njeno neposredno sosedstvo, Članstvo Unije,
2. del: Listina Unije o temeljnih pravicah,
3. del: Politike in delovanje Unije ter
4. del: Splošne in končne določbe.

V skladu z Ustavo institucionalni okvir sestavljajo (I-19. člen (1)); EP, Evropski svet, Svet, EK in Sodišče EU. Uvaja dva nova elementa: institucionalizacija Evropskega Sveta in Ministra za zunanje zadeve Unije (I-28.člen).

Evropski Svet opredeljuje splošne politične usmeritve in prioritete Unije. Sestavljen je iz voditeljev držav ali vlad, predsednika Evropskega sveta in predsednika EK. Pri njegovem delu sodeluje tudi Minister za zunanje zadeve Unije. Sestaja se vsako četrletje in odloča s soglasjem. Evropski Svet postane institucija, vodil jo bo s kvalificirano večino izvoljeni predsednik z 2,5 letnim mandatom (možnost ponovne izvolitve). Predsednik ima visoko predstavniško vlogo ter vodi in spodbuja delo Evropskega sveta. (I-21.člen, I-22. člen)

Pred Ustavo Evropskemu svetu predseduje DČ, ki ima šest mesečni mandat predsedovanja Uniji po naprej določenem vrstnem redu.

Z Ustavo je uveden povsem nov institucionalni element, Minister za zunanje zadeve Unije. Namen uvedbe vloge Ministra za zunanje zadeve je narediti zunanje delovanje EU bolj učinkovito, skladno in jasno, je poosebljen »glas« skupne zunanje in varnostne politike. Minister za zunanje zadeve Unije je rezultat združitve dveh funkcij; funkcije Visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko ter Komisarja za zunanje zadeve. Njegova naloga je vodenje skupne zunanje in varnostne politike ter skrb za doslednost zunanjepolitičnega delovanja Unije. Imenuje ga Evropski svet s kvalificirano večino in s soglasjem predsednika EK. Zaključitev mandata poteka po enakem postopku (28. člen). Je predstavnik EK (eden od podpredsednikov EK) in predseduje Svetu za zunanje zadeve. Z Ustavo so določene tudi glavne spremembe pri ostalih institucijah³⁴.

³⁴Svet skupaj z EP opravlja zakonodajno in proračunsko funkcijo. Sestavljen je iz enega predstavnika na DČ, odloča s kvalificirano večino. (I-23. člen) Svet zaseda v različnih sestavah, Svet za splošne zadeve skrbi za usklajenost dela različnih sestav Sveta. Predsedovanje različnim svetom bo še vedno potekalo po načelu enakosti

Z Ustavo so bile opredeljene spremembe pri sestavi EK (26. člen). Temelji na modelu predlaganem že v PN z določenimi popravki, drugače ni večjih sprememb, razen seveda ustanovitev funkcije Ministra za zunanje zadeve Unije. Ustava potrjuje bistvene funkcije EK, pravico do iniciative v zakonodajnem postopku ter njene izvršne funkcije. Vsako leto EK objavi splošno poročilo o dejavnosti Unije ter sprejme svoj poslovnik in ga objavi. EK je izvoljena za dobo 5 let, je popolnoma neodvisna in mora delovati v skladu s svojimi dolžnostmi. Kot kolektivno telo je odgovorna EP, ki ji lahko izglasuje nezaupnico, kar pomeni da morajo člani EK kolektivno odstopiti, minister za zunanje zadeve Unije pa odstopi s funkcije, ki jo opravlja v okviru EK. Novosti z Ustavo so pri izvolitvi in vlogi predsednika EK (27. člen). Proces izvolitve, zamenjave in razrešitve kot tudi drugi ukrepi v notranji sestavi EK, ki ostajajo enake kot v členih PES, so zapisane v členih III-347-352 Ustave.

Prva EK na podlagi določil iz Ustave naj bi bila izvoljena leta 2009, predstavljali jo bodo po en državljani iz vsake DČ po sistemu enakopravne rotacije med DČ, s predsednikom na čelu in Ministrom za zunanje zadeve Unije. Načelo eden komisar na eno DČ velja do leta 2014. Po letu 2014 bo število komisarjev zmanjšano na število dveh tretjin DČ (vključno s predsednikom EK ter Ministrom za zunanje zadeve Unije). Evropski svet lahko soglasno odloči, da spremeni to število. Po zmanjšani velikosti EK, bodo komisarji izbrani po sistemu enakopravne rotacije med DČ. Ta sistem bo osnovan z soglasno sprejetim sklepom Evropskega sveta, na naslednjih načelih:

- DČ so pri določanju vrstnega reda, trajanja mandatov ter zaporedja oziroma sosledja njihovih državljanov kot članov EK obravnavane popolnoma enakopravno.
- Vsaka zaporedna EK je sestavljena tako, da zadovoljivo odraža demografski in geografski spekter vseh DČ (26. člen).

Ustava ne predlaga bistvenih sprememb glede načina izvolitve predsednika EK. Ob upoštevanju volitev v EP in po opravljenih ustreznih posvetovanjih, Evropski svet s kvalificirano večino EP predlaga kandidata za predsednika EK, EP izvoli tega kandidata z večino svojih članov. Če kandidat ne dobi zahtevane večine se postopek ponovi. Svet v

z rotacijami med državami, izjema je Svet za zunanje odnose. EP je institucija, ki jo proporcionalno zastopajo predstavniki državljanov Unije. Določeno je maksimalno število sedežev (750), minimalno število sedežev na državo (šest), maksimalno število sedežev na državo (96), povečana je moč parlamenta, saj bo 95% vseh zakonodajnih aktov EU sprejetih s soodločanjem EK in EP (I-21.člen). Opravlja funkcijo političnega nadzora nad EK, sodeluje pri sprejemanju zakonodaje in je proračunski organ, poleg Sveta. Ustava določa da bo Sodišče EU sestavljeno iz Sodišča, Sodišča splošne pristojnosti in specializiranih sodišč. (I-29.člen).

soglasju z izvoljenim predsednikom sprejme seznam ostalih oseb, ki jih predlaga v imenovanje za člane EK. Te osebe so izbrane na podlagi predlogov DČ na podlagi njihove splošne usposobljenosti, neodvisnosti in po sistemu enakopravne rotacije. Predsednik odloča o notranji organizaciji EK, zato da zagotovi, koherentno in učinkovito delovanje celotne EK. Predsednik je tisti, ki dodeli in razporedi obveznosti na določenem političnem področju članom EK in jih lahko tudi prerazporedi med mandatom. Imenuje podpredsednike med člani EK, razen ministra za zunanje zadeve Unije. Predsednik lahko zahteva odstop določenega člana EK in odstop ministra za zunanje zadeve Unije.

Ustava predstavlja pomemben korak pri »gradnji« Evrope. Oblikovana je bila zato, da bi se lahko soočila z izzivi razširjene Evrope, ki mora biti bolj demokratična, transparentna in učinkovita. Nadomešča glavne obstoječe pogodbe z enim samim besedilom, a ne nadomešča nacionalnih ustav evropskih držav, obstaja sočasno s temi ustavami, določa okvir v katerem lahko deluje EU. Če bi bila ratifikacija v vseh DČ uspešna, bi Ustava lahko začela veljati že 1. novembra 2006. Glasovanji proti ratifikaciji na Nizozemskem in v Franciji sta upočasnili ratifikacijo in odprli razpravo o prihodnosti Pogodbe o ustavi za Evropo, ki do danes še ni stopila v veljavo³⁵. Nato so sprejeli Deklaracijo o ratifikaciji Pogodbe o ustavi za Evropo, s katero so voditelji držav in vlad pozvali k obdobju razmisleka, med katerim naj bi v vsaki državi potekala obsežna razprava (vključevala naj bi državljane, civilno družbo, socialne partnerje, nacionalne parlamente in politične stranke).

3.5 Premiki po ustavi za Evropo

V obdobju razmisleka je EK (2006) predstavila tako imenovani Načrt D, kjer D pomeni demokracijo, dialog in debato. Pri tem načrtu ne gre za reševanje Ustave, ampak je odgovor na neuspeli francoski in nizozemski referendum, a najpomembnejše, je začetna točka za dolgoročni postopek demokratične reforme.

³⁵ Ustava bi začela veljati šele po ratifikaciji vseh DČ, ki naj bi jo ratificirale z razpisom referendum ali s postopkom v parlamentu. Spomladi 2005, po tem, ko jo je 10 držav članic že ratificiralo, so državljani Francije in Nizozemske Pogodbo o ustavi za Evropo na referendumu zavrnili. 55% francoskih volivcev je 29. maja na referendumu glasovalo proti evropski ustavi, na Nizozemskem pa je 1. junija na referendumu glasovalo proti evropski ustavi 62% volivcev. Države, ki so ratificirale ustavo; Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija. Po francoskem in nizozemskem »ne« so določene države zamrznile ratifikacijski proces; Češka, Danska, Irska, Poljska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija. Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2007a).

Leto in pol po neuspelem poskusu ratifikacije Ustave, vse več evropskih voditeljev ponovno odpira vprašanje nove pogodbe EU, s katero bi uredili institucionalne odnose. Predstavniki 27 DČ so o novi pogodbi prvič podrobneje razpravljali 25. marca 2007, ko je bila svečano sprejeta Deklaracija v Berlinu – Berlinska deklaracija oz. izjava (Portal Evropske Unije 2007). Predsedujoča EU, nemška kanclerka Angela Merkel, predsednik EK Jose Manuel Barroso in predsednik EP Hans-Gert Pottering, so v Berlinu v okviru neformalnega vrha EU, podpisali berlinsko izjavo, ki naj bi bila ob 50. letnici EU simbol dosedanjih uspehov Unije in zagon pri soočanju z izzivi v prihodnosti. »Stoletja je bila Evropa ideja o upanju za mir in razumevanje. To upanje je sedaj uresničeno. Evropska Združitev je omogočila mir in blaginjo,« se glasi neuradni prevod začetka berlinske izjave. »Mi, državljani EU, smo se združili za boljši jutri,« pa se glasi uvod v tri tematska poglavja, ki izpostavljajo pomen solidarnosti in demokracije, pomen EU na svetovnem odru ter pomen odprtosti in nadaljnega notranjega razvoja. Nujno potreben je nov dokument, nova ustava, nova pogodba, s katero bi uredili institucionalne odnose in vrsto drugih vprašanj pred nadaljnjimi širitvami. Nekatere DČ se zavzemajo, da bi bila nova pogodba drugačna od prejšnje Pogodbe o Ustavi za Evropo, a bi ji bila tudi dovolj podobna. Dogovor še visi v zraku, ker imajo določene DČ številne pripombe³⁶. Voditelji EU so pozvali Veliko Britanijo in Poljsko naj pokažeta politični pogum za kompromis glede nove ustave. Predsednik EK Jose Manuel Barroso je na skupni konferenci EP in državnih parlamentov opozoril na negativne gospodarske in politične posledice, če članice na vrhu, ki bo v Bruslju potekal 21. in 22. junija, ne bo dosegla premika. V dvostranskih pogovorih z DČ so se za najspornejša vprašanja izkazala: simboli EU, status Listine o temeljnih pravicah EU, terminološke spremembe, razmejitve pristojnosti med EU in članicami ter vloga državnih parlamentov. Želijo, da bi voditelji dosegli natančen časovni okvir, v katerem bi vse DČ ratificirale ustavno pogodbo še pred volitvami v EP leta 2009.

Na zasedanju Evropskega sveta 21. in 22. junija 2007 v Bruslju, so evropski voditelji skušali doseči preboj glede institucionalne prenove. Cilj takratnega zasedanja je bil dogovor o jasnem časovnem okviru in vsebini mandata za medvladno konferenco, na kateri naj bi voditelji s spremembo obstoječih pogodb oblikovali nov temelj za učinkovito delovanje Unije. Predstavniki DČ upajo, da jim bo uspelo nadomestiti propadlo ustavno pogodbo z novim

³⁶ Največ pripomb imajo Velika Britanija in Poljska. Velika Britanija se zavzema, da bi iz nove pogodbe izvzeli Listino o temeljnih človekovih pravicah, kjer je na široko opredeljena pravica do stavke, London hoče obdržati nadzor nad pravosodnim sistemom, zunanjo politiko in socialnimi zadevami. Nasprotuje pa tudi instituciji skupnega zunanjega ministra EU. Poljska je ostro proti novi delitvi moči v evropskih institucijah in postopkom sprejemanja odločitev, saj bi ji glede na Pogodbo iz Nice vzeli precej moči.

dokumentom, ki bi imel soglasje vseh DČ. Nov dokument je nujno potreben, saj trenutno veljavna PN ne dovoljuje nadaljnje širitve in posledičnih sprememb v glasovalnih pravicah med DČ. Na tokratnem vrhu naj bi tako voditelji dosegli dogovor o začetku polletnih pogajanj, na katerih naj bi se dogovorili o vseh podrobnostih novega reformnega dokumenta. Večina voditeljev se strinja, da bi moral novi dokument vsebovati čim več že dogovorjenih določil ustavne pogodbe, ker v primeru neuspeha Unija tvega poglobitev razkola med DČ. Tako so se dogovorili o podrobnem mandatu nove MVK, ki ima nalogo, da do konca leta 2007 pripravi predlog nove pogodbe, t.i. Reformne pogodbe (*ang. Reform Treaty*), ki bo spremenila, oziroma dopolnila, obstoječe pogodbe (PEU in PES). Ne bo ustava, nosila bo novo ime, in sicer Pogodba o delovanju Unije (*ang. Treaty on the Functioning of The Union*).

Osnutek predlagane Reformne pogodbe³⁷ prinaša številne novosti. Ena najpomembnejših novosti pogodbe o reformi bo zlitje doslej dveh pravnih subjektov, Evropske skupnosti in EU, v eno, v Unijo. Slednja bo tako v celoti nadomestila in nasledila Skupnost. V pogodbi v prihodnje ne bodo omenjeni simboli EU (zastava, himna in slogan), odstranjena bo izrecna omemba ustavnosti. Voditelji so dosegli kompromis sprejemljiv za vse - vidna so številna popuščanja tistim DČ, ki so nasprotovala ključnim točkam propadle ustave³⁸.

Dosežen je bil dogovor glede spornega imena in funkcije Ministra za zunanje zadeve EU, ki naj bi nadomestil visokega predstavnika za skupno zunanjo in varnostno politiko. Dogovorili so se za izraz Visoki predstavnik EU za zunanjo in varnostno politiko, ki naj bi ohranil dvojno funkcijo. Opravljal bo delo sedanjega visokega zunanjepolitičnega predstavnika Unije in komisarja za zunanje odnose (bo eden od podpredsednikov EK). Evropski Svet bo vodil stalni predsednik z dve in pol letnim mandatom (možnost ponovne izvolitve). Predsednik ima visoko predstavniško vlogo, vodi in spodbuja delo Evropskega sveta (nova funkcija). Predvideva okrepljeno vlogo EP in nacionalnih parlamentov, večjo preglednost Sveta, s pravico, da lahko milijon državljanov pozove EK k predložitvi pobud, ki so v njihovem interesu, in jasnejšo predstavo o tem, kdo je za kaj odgovoren na evropski in nacionalni ravni. Evropska zakonodaja bo še naprej sestavljena iz direktiv in uredb, ne pa iz zakonov in okvirnih zakonov, ki jo je predvidevala Pogodba o Ustavi za Evropo. Odstranjena je tudi

³⁷ *Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, sprejeta dne 5. oktobra 2007. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/07/cg00/cg00001-re01.en07.pdf>. (14. oktober 2007).

³⁸ Tako naj bi bilo v novem dokumentu na željo VB zapisano, da EU ne bo imela zunanjega ministra, vključuje pa tudi nizozemsko zahtevo, da bodo državni parlamenti lahko nasprotovali evropski zakonodaji.

izrecna omemba primarnosti evropskega prava, ki jo je zamenjala referenca na obstoječe običajno pravo v okviru Sodišča ES. Nov sistem odločanja v Svetu EU z dvojno večino³⁹ naj bi obveljal šele 1. novembra 2014, vendar pa lahko v prehodnem obdobju do 31. marca 2017 katerakoli DČ zahteva odločanje s kvalificirano večino na podlagi PN. Z najtršo pogajalko Poljsko je bil dosežen kompromis, da se načelo dvojne večine uveljavi šele z letom 2014⁴⁰.

Reformna pogodba naj bi institucijam (EP, EK, Svet) zagotavljala, da v Uniji odločajo hitreje, sledi povečana sposobnost ukrepanja na področjih, ki so glavna prednostna naloga za današnjo Unijo, poenostavljena in pravičnejša pravila glasovanja ter racionalne institucije. Skupna zunanja in varnostna politika ohranjata medvladni značaj. Okrepi se vloga nacionalnih parlamentov (pomeni večji vpliv in večjo prepoznavnost za evropska vprašanja v nacionalnih političnih razpravah), predvsem kar se tiče vprašanja subsidiarnosti delovanja EU. Po najnovejšem kompromisu bo lahko tretjina parlamentov preprečila nek zakonodajni postopek, če se bo ugotovilo, da je zakonodajni predlog, ki ga je predlagala EK, skladen z načelom subsidiarnosti. Listina o temeljnih pravicah EU ne bo vključena v pogodbo, ampak bo v pogodbi vsebovana referenca nanjo - tako pridobila pravno-obvezujočo naravo.

EK je (2007a) sprejela oziroma izdala svoje uradno mnenje pred medvladno konferenco. V njem se ukvarja z vprašanjem, kako bo reformna pogodba odgovorila na strateške politične zahteve, s katerimi se danes sooča Evropa. EK poudarja, da EU potrebuje posodobitev in prenovo, da bi izkoristila svoje zmožnosti, posledično potrebuje reformno pogodbo, ki jo je treba sprejeti in ratificirati pred evropskimi volitvami junija 2009. EK ugotavlja, da bo takšna reformna pogodba Uniji omogočila zagotoviti spremembe, ki bodo Evropejcem zagotavljale večjo varnost in blaginjo ter jim dale možnost, da prispevajo k oblikovanju globalizacije. EK poziva vse udeležence medvladne konference, da oblikujejo pogoje za sprejetje in ratifikacijo reformne pogodbe pred evropskimi volitvami junija 2009. Tako je tudi Portugalska dejala, ko je iz rok Nemčije za pol leta prevzela predsedovanje EU (1. julija 2007), ki ga bo nato konec leta predala Sloveniji, da je ena glavnih prioritet njenega predsedovanja pogodba, ki naj bi poenostavila delovanje institucij razširjene Unije. Sporazum si bodo ambiciozno prizadevali doseči že na oktobrskem neuradnem vrhu ali najpozneje do konca leta.

³⁹ 55 odstotkov glasov držav z najmanj 65 odstotki prebivalstva Unije.

⁴⁰ Do leta 2014 naj bi tako po zadnjem predlogu veljal glasovalni sistem, kot ga je vpeljala PN, nato pa bi uvedli sistem dvojne večine, ki je zapisan tudi v besedilu zavrjene ustave. Dogovor naj bi zadovoljil poljsko zahtevo po spremembi sistema odločanja v Svetu EU in utrl pot za kompromis o novi pogodbi EU.

4. SESTAVA EVROPSKE KOMISIJE

Izraz Komisija se nanaša na 27 komisarjev (kolegij komisarjev), ki so na vrhu te strukture. Vodijo to organizacijo ter opredeljujejo politike, odločajo in so politično odgovorni za ukrepe, ki jih izvaja EK. Sporazumno jih imenujejo vlade DČ, vendar pa mora to soglasje izvirati neposredno od vlad DČ, čeprav bi o tem lahko odločal tudi Svet, kjer so s svojimi ministri enakomerno zastopane vse vlade DČ. S PN iz vsake DČ prihaja po eden komisar (prej so imele večje DČ po dva komisarja, ostale enega). EK je kolektiven organ in zato DČ ne morejo preprosto delegirati svojega komisarja. Z vstopom 27. DČ se je rotacija števila komisarjev spremenila, saj se z vstopom prihodnjih DČ število komisarjev ne bo več povečevalo. Sistem rotacije bo veljal za vse države enako in bo odločal, iz katerih DČ bodo komisarji v določenem petletnem mandatu sestavljali EK. EP nato z dvotretjinsko večino izvoli EK kot celoten organ in jo potrdi. Nova EK je imenovana v šestih mesecih po volitvah v EP.

Sedanja EK je začela svoj mandat 22. novembra 2004, tri tedne kasneje, zaradi nestrinjanja EP z nekaterimi kandidati se je celoten postopek zavlekel. Njen mandat pa traja do 31. oktobra 2009. Predstavlja jo 27 komisarjev, ki prihajajo iz DČ Unije in so pristojni za določeno politično področje, ki ga upravljajo. Predsednik EK je Jose Manuel Barroso (nekdanji portugalski premier) (Peterson 2002: 90).

Komisarji so v DČ iz katerih prihajajo pred svojim nastopom funkcije v EK v večini primerov imeli visoke politične položaje (ministri, predsedniki vlad...). Kot člani EK so zavezani delovati neodvisno v interesu Unije kot celote in ne po navodilih svoje vlade ali kateregakoli drugega organa⁴¹. V času svojega mandata ne smejo opravljati dejavnosti, ki bi bile nezdržljive z njihovimi dolžnostmi ter ne smejo opravljati nobenega drugega poklica. (člen 213 (2) PES). Imenovani so za obdobje petih let (vključno s predsednikom EK) s skupnim dogovorom vlad DČ, potem ko jih potrdi EP. Imajo možnost ponovnega imenovanja. Ob prevzemu svojih nalog se slovesno obvežejo, da bodo med svojim mandatom in po izteku mandata, spoštovali svoje obveznosti ter ravnali pošteno in diskretno in predvsem v interesu Skupnosti. DČ se v sami ustanovitveni pogodbi zavežejo, da ne bodo vplivale na komisarje, od njih pa se pričakuje, da bodo spoštovali interese matične države. Funkcija lahko komisarju, predsedniku EK preneha tudi pred iztekom mandata, in sicer zaradi prostovoljnega odstopa,

⁴¹ Popolna nevtralnost v praksi ne obstaja in niti ni zaželeno, saj vzdrževanje stikov z lastno državo pogosto olajša ali pospeši delo EK.

smrti ali prisilne razrešitve. Na predlog Sveta ali EK lahko Sodišče razreši komisarja, če ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje funkcije komisarja ali ga spozna za krivega resne prekršitve njegovih obveznosti. V skladu s členom 216. PES, mu odvzame pravico do pokojnine ali namesto nje odobrenih ugodnosti. (Grilc, Ilešič 2001: 157–161).

DČ se na ravni Evropskega sveta dogovorijo, koga bodo imenovali za novega predsednika EK, nato mora predlog Sveta potrditi EP. Potrjeni kandidat za predsednika EK z vladami DČ izbere ostale člane EK. Nato Svet s kvalificirano večino sprejme seznam predlaganih oseb in ga predloži EP v odobritev. Ustrezni odbori novo izvoljenega EP opravijo razgovore (zaslišanja) z vsemi kandidati in o njih podajo svoje mnenje. EP obravnava predloge in lahko tudi zavrne katere kot neustrezne. Po morebitnih spremembah glasuje EP o celotnem seznamu »kolegija«, potrdi novo EK, Svet pa jo uradno imenuje s kvalificirano večino (Nugent 2001: 82–87).

Predsednik EK je »*primus inter parus*« (prvi med enakimi) v komisiji, čeprav celoten kolegij politično zastopa 27 komisarjev. Je najbolj razpoznaven od vseh komisarjev, zato je tudi EK splošno znana po imenu predsednika (personifikacija EK - v 90. letih naprimer »Santerjeva komisija«).

Predsednik je glavni predstavnik oziroma vodja EK v dogovorih z drugimi institucijami in zunanjimi telesi, usmerja razvoj EU in daje smer delovanja unije svojim komisarjem. Pri delu mu pomagata dva podpredsednika, ima široka pooblastila pri podeljevanju portfeljev, ki jih sme kadarkoli reorganizirati (prerazporediti), tudi med mandatom (Nugent 2001: 101). Predsednik EK je neposredno odgovoren za nadzor najpomembnejše administrativne službe; Generalni sekretariat (ki je med ostalimi funkcijami odgovoren za koordiniranje aktivnosti EK in za povezave z Svetom in EP) in Pravne službe.

Predsednik EK sodeluje pri specifičnih političnih resorjih, ponavadi z drugimi komisarji, posreduje pri razpravah in doseganju sporazumov znotraj EK ter predseduje sejam EK. Vsako leto EP predstavi zakonodajni program in pred njim poda svoje mnenje o razmerah v Uniji. V letnem poročilu najavi glavne politične pobude unije. Predstavlja EK na sestankih Sveta za splošne zadeve, kjer zasedajo zunanji ministri DČ. Prisostvuje sestankom gospodarsko najrazvitejših držav na svetu in sejam Evropskega sveta in predstavlja EK na mednarodnih

forumih (pomembna sta letni srečanja G7 ter srečanje na vrhu U.S.-EU) (Nugent 2001: 68–72).

Predsednikovo izvrševanje teh dolžnosti je odvisno od različnih osebnih, političnih, ekonomskih okoliščin kot so individualne izkušnje, strokovnost, bistroumnost, in odnosi z ostalimi komisarji ter z voditelji nacionalnih vlad (Dinan 2000: 206–207).

4.1 Struktura Evropske komisije

Za kolegijem komisarjev stoji številni administrativni aparat. Teh evropskih javnih uslužbencev je približno 25.000 kar je skoraj polovica oseb, zaposlenih v vseh institucijah in telesih EU. Glede na število zaposlenih je približno tako velika kot lokalni upravni organ srednje velikega evropskega mesta. Večina zaposlenih pri EK dela v Bruslju, kjer je tudi sedež EK, čeprav jih več kot 2500 dela v Luksemburgu. EK ima tudi predstavništva v vseh 27 državah EU. Poleg tega pa vodi več kot 100 delegacij po vsem svetu, ki obravnavajo zadeve, kot so trgovina, razvoj in človekoljubna pomoč.

Organizacijsko je uradniški del razdeljen na 36 generalnih direktorats (ang. *directorates general* ali skrajšano DGs), pooblaščen so za operativno izvajanje dela EK, ti so odgovorni neposredno komisarju, ki pokriva ta resor. Generalni direktorati so razdeljeni v direktorate (ang. *directorates*), ti pa v oddelke (ang. *divisions*). Vsak generalni direktorat je odgovoren za določeno politično področje (kmetijstvo, konkurenca, gospodarske in finančne zadeve), vodi pa ga generalni direktor, ki odgovarja enemu od komisarjev (Grilc, Ilešič 2001: 161).

Vsi komisarji so zadolženi za vodenje določenega političnega področja – generalne direktorate (DG) ali pogojno rečeno ministrstva. DČ predlagajo komisarje za posamezna področja in od njihovih medsebojnih pogajanj je odvisno, kateri komisar (iz katere DČ) bo pristojen za katero področje. Pri delu komisarjem pomagajo osebni kabineti, sestavljeni iz strokovnjakov, ki jih sam povabi k sodelovanju. Delo kabineta je, da komisarja dobro obvešča o vsem dogajanju. Z leti se je vloga kabinetov povečala in postala močnejša. Večina komisarjev ima 7-članski kabinet, ki vključuje profesionalne evrokrate in namestnike, ki so prišli v Bruselj s komisarjem (Hix 2005: 43–45). Najbolj učinkoviti komisarji imajo najboljše osebje in najboljše organizirane kabinete. Pred implementacijo PEU, je EK imela 6

podpredsednikov, pet več kot jih je potrebovala. Zdaj pa EK predlaga enega ali dva podpredsednika. Podpredsednik ponavadi nadomešča predsednika EK, v času njegove/njene odsotnosti ter spremlja predsednika EK na srečanja Evropskega sveta (Dinan 2000: 218).

Predsednik EK Romano Prodi (1999-2004), je hotel, da so kabineti narodnostno mešani, tako je morala biti v vsakem kabinetu zastopanost vsaj treh nacionalnosti, vodja kabineta ali vsaj njegov namestnik pa je moral biti drugačne narodnosti od komisarja. Naloge kabineta so; zbiranje informacij ter obveščanje komisarja, povezovanje z ostalimi deli EK in drugimi kabineti. Naloga predsednikovega kabineta pa je usklajevanje različnih pogledov in interesov komisarjev ter zagotavljanje čim boljšega in preglednega delovanja institucije (Nugent 2001: 123–126).

Uradniški del EK je razdeljen na 36 generalnih direktorats, vsak je odgovoren za določeno politično področje (npr. kmetijstvo ali konkurenčna politika), vodi pa ga generalni direktor, ki odgovarja enemu od komisarjev. Generalni direktorati pripravljajo in načrtujejo osnutke zakonodajnih predlogov EK. Pred letom 1999 so bili označeni z rimskimi številkami, ki so bile pogosteje uporabljene, kot pa njihova celotna imena. Tako 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 so zdaj imenovani po političnem področju (določeni politiki), ki ga predstavljajo s celimi imeni. Z leti se je število DG povečalo, ker so se začele razvijati tudi nova politična področja znotraj EU (Nugent 2001: 135–136) (Priloga A).

Ostale administrativne enote niso organizirane kot direktorati, pač pa kot posebne službe. Vidni službi sta tako npr. Generalni sekretariat (*ang. Secretariat-General*), katerega bistvena naloga je učinkovita notranja koordinacija med številnimi sestavnimi deli EK. Organizira tedenske seje EK. Vodi jo generalni sekretar, ki je neposredno odgovoren predsedniku EK (Nugent 2001: 146–155). Poleg generalnih direktorats je še več specialnih enot, ki zagotavljajo servisno dejavnost EK: prevajalska služba, zakonodajna oz. pravna služba, služba za raziskave in tehnološki razvoj, statistični urad, varnostna služba, zbirni raziskovalni center, splošni sekretariat EK in uradni izdajateljski center Evropske skupnosti. Potem so tu še prevajalci, upravni uradniki, strokovnjaki, tolmači, pisarniško osebje, začasno osebje (svetovalci, strokovnjaki) - to so ljudje, ki prihajajo iz vseh DČ EU (Cram 1999: 45).

EK se sestaja tedensko ob sredah v Bruslju na sejah, ki so tajne, razen med plenarnim zasedanjem EP, ko se srečajo v Strasbourgu. Pred sejami kolegija so sestanki vodij kabinetov, na katerih razpravljajo, usklajujejo različne iniciative in predloge. Usklajevalne postopke nadzoruje Generalni sekretar EK. Pri odločanju so komisarji enakopravni. V kolegiju običajno sprejemajo svoje odločitve oziroma sklepe z navadno večino, praviloma po prej doseženem soglasju. Kadar je odločitev sprejeta, uživa podporo vseh komisarjev (kolektivna odgovornost celotne EK – vsi komisarji zagovarjajo stališče EK, tudi, če so bili na glasovanju proti) (Dinan 2000: 218; Boden 2004: 532).

EK je neposredni udeleženec v praktično vseh perspektivah evropske politike in postopkov odločanja. Ker ima EK zakonodajno iniciativo, proces odločanja in osnutki zakonodajnih predlogov normalno izhajajo v smeri od »nižje« proti »višji« ravni, do kolegija EK. Generalni direktorati (DG) so tisti, ki načrtujejo in pripravljajo osnutke zakonodajnih predlogov EK. Ob svojem delu EK opravi mnogo posvetovanj, s katerimi zbere mnenja parlamentov, nacionalnih administracij in strokovnih ter sindikalnih organizacij (Nugent 1999: 144–146). Na področju bolj tehničnih podrobnosti zakonodajnih predlogov oziroma osnutka zaprosi za mnenje tudi strokovnjake, ki sodelujejo v delovnih skupinah EK. Osnutek se pošlje »navzgor« do vodilnih v DG, preko komisarjevega kabineta, predstavljen je na tedenskem sestanku vodij kabinetov (Nugent 2001: 132). Preverita ga pravna služba in generalni sekretariat. Tako dobi vsak izmed članov EK delovno gradivo, se z njim seznanijo, končno odločitev o sprejemu, zavrnitvi ali dopolnitvi pa sprejme kolegij EK na svoji tedenski seji. Ta dokument se nato pošlje v obravnavo Svetu in EP. Komisarji se udeležujejo zasedanj EP kjer pojasnjujejo in tolmačijo predlagano zakonodajo ter poslancem EP odgovarjajo na pisna in ustna vprašanja.

Ker so možne različne poti odločanja lahko EK uporablja dodatne postopke odločanja; npr. kolegij komisarjev določi, da najbolj primeren komisar odloči glede neke zadeve namesto vseh (pooblasti enega ali več komisarjev). Uporablja se tudi t.i. »pisni postopek« (*ang. written procedure*) sprejemanja odločitev. Kar pomeni, da nek predlog oziroma osnutek v pisni obliki kroži med komisarji in v primeru, da nihče nima dopolnil oziroma popravkov v določenem časovnem roku, se šteje da EK sprejme osnutek v celoti (Nugent 2001: 94).

Rutinske zadeve se sprejemajo po poenostavljenih pisnih postopkih. Obstaja tudi »pospešeni pisni postopek«, za nujne zadeve. EK pripravi posebne seje ob svojih rednih tedenskih sejah. Poznamo še postopek z delegiranjem mandata Generalnemu Sekretarju ali vodji ustrezne

službe. Zato je vprašanje koordinacije v EK velikega pomena. Obstajajo 4 koordinacijski mehanizmi. Generalni direktorati izboljšujejo horizontalno koordinacijo (pomembni so »*inter-service*« sestanki). Glavno nalogo pri koordinaciji in usklajeni komunikaciji ima Generalni Sekretariat EK. Predsednik EK ima povezovalno vlogo, komisarji med seboj pa koordinirajo aktivnosti. Med druge načine komunikacije prištevamo, neformalne in ad-hoc konzultacije med komisarji, dnevni red komisarjev na tedenskih sestankih pretresajo vodje kabinetov, ki jim predseduje generalni sekretar EK (Nugent 2001: 160–161). Člani kabineta se med seboj posvetujejo, posvetujejo se tudi člani različnih kabinetov tudi, če še niso dobili uradnega konkretnega predloga s strani direktorotov. So pa vidne določene ovire pri komunikaciji - manjka nekakšen celostni pristop pri komuniciranju, ker so odnosi vseeno preveč vertikalni, vidna je lojalnost na ravni oddelkov ter prevelika osredotočenost komisarjev zgolj na svoje področje. (Nugent 1999: 111–131).

5. POOBLASTILA IN PRISTOJNOSTI EVROPSKE KOMISIJE

EK je politično neodvisna institucija vpletena v vse perspektive evropske politike in postopke odločanja in izvaja široko paleto funkcij. Nekatere funkcije EK so zapisane v pogodbah⁴² Evropske skupnosti, ostale niso formalno opredeljene. Razvile so se iz potreb in zahtev delovanja evropskega sistema. EK združuje več zakonodajnih, izvršilnih in nadzornih pristojnosti ter stalno skrbi za delovanje EU kot celote (Mathijsen 1997: 67).

EK je gonilna sila v institucionalnem sistemu EU, ima izključno pristojnost predlaganja zakonodaje (iniciativna vloga) in skrb za njeno izvajanje ter odgovornost za uresničevanje odločitev EP in Sveta. Skrbi za izvrševanje temeljnih pogodb in iz njih izhajajoče sekundarne zakonodaje (normativna vloga), upravlja s financami Skupnosti (upravna vloga), ima vlogo pogajalca pri mednarodnih sporazumih, predstavlja Skupnosti znotraj in izven njenih meja (predstavniška vloga), ter sprejema in izvaja odločitve v skladu s pooblastili Sveta, oziroma, na podlagi pogodb. Najbolj pomembno je, da pooseblja in zastopa interese Skupnosti in je odgovorna, da ti interesi pri odločitvah DČ in Sveta prevladajo nad parcialnimi koristmi. EK je količinsko največji zakonodajalec EU. Poleg zakonodajne so pomembne tudi njene izvršilne, svetovalne, analitične, upravno nadzorne, strokovno informativne in posredniške funkcije (Moussis 1999: 55–56).

5.1 Zakonodajna iniciativa

Pogodbe ES institucijam ne podeljujejo izključne zakonodajne pristojnosti, ampak jih med njih delijo. EK kot izključni iniciator zakonodaje podaja predloge za novo zakonodajo Svetu in EP. Vrsta najbolj kompleksnih projektov evropske integracije izvira iz pobud EK (Nugent 2001: 10).

Preden EK pripravi osnutek, se neuradno posvetuje s strokovnjaki iz DČ in predstavniki strok, na katere bo vplival predlagani osnutek. Če so o pripravljalnem delu EK obveščene interesne skupine, te z lobiranjem poizkušajo vplivati na vsebino teh osnutkov, saj je vplivanje na

⁴² Le v splošno definiranih določbah, kot na primer v drugi alineji 211. člena 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 EK potrebno«.

vsebino zakonodaje najlažje doseči v času priprave osnutka – spreminjanje vsebine zakonodajnih aktov, ki so že v procesu sprejemanja je neizmerno težje. V procesu pripravljavanja predlogov EK upošteva tudi mnenja nacionalnih parlamentov in vlad saj so to koristni viri informacij. Zato je EK v nenehnem stiku s številnimi interesnimi skupinami in z dvema svetovalnima organoma (odvisno od tematike predlaganega zakonodajnega osnutka);

- Odborom regij in
- Ekonomsko socialnim odborom.

Pri pripravi zakonodajnih predlogov mora EK spoštovati načelo subsidiarnosti⁴³, ki je pomemben del PEU. Predlog je po večkratni preučitvi s strani EK in njenih uradnikov, dan pristojnemu komisarju za določeno področje, ki ga predloži ostalim komisarjem. EK nato z glasovanjem (navadna večina) odloča o sprejetju predloga. Ko je predlog s strani EK odobren, je objavljen v Uradnem listu Evropskih skupnosti (*ang. Official Journal*). Ker EK sama nima zakonodajne pristojnosti ves čas budno spremlja dogajanja v EP in Svetu – tako lahko vsak čas svoje predloge, če je to potrebno, spremeni oziroma dopolni. EK v pripravi svojih predlogov upošteva razhajajoče se interese DČ in se trudi identificirati interes celotne Skupnosti. (Moussis 1999: 41). EK pri pripravi predlogov bolj sledi integracijskim dejavnikom in potrebam ES kakor morebitnim interesom posameznih DČ.

Svet ni dolžan čakati na predlog EK in lahko zahteva pripravo študij ali predlogov za doseg ciljev, določenih v PES (Grilc, Ilešič 2001: 162). EK lahko zakonodajni predlog poda tudi na prošnjo druge institucije. Če se Svet soglasno odloči je tudi dopolnjevanje podanega predloga lahko izključna domena EK, kar lahko občutno olajša doseganje konsenza med posameznimi akterji v policy procesu. EK svojo pravico do pobude izvaja premišljeno in načrtovano – v kolikor je ne, bi lahko hitro prišlo do ohromitve procesa odločanja v EU (Moussis 1999: 55–

⁴³ Načelo subsidiarnosti: po tem načelu smejo organi Skupnosti na določenem področju ukrepati in sprejemati odločitve le, če ciljev takšnega ukrepa ne bi bilo mogoče zadovoljivo doseči na ravni držav (na nižji nacionalni, regionalni ali lokalni ravni) in jih je mogoče uspešneje uresničiti le na ravni Skupnosti (Boden 2004: 549). Tako določbe PEU o subsidiarnosti terjajo konkretno dokazovanje obstoja okoliščin, ki upravičujejo skupnostno ukrepanje, kjer pač DČ ne morejo realizirati ciljev tako učinkovito, kakor bi to lahko storila Skupnost. EK pa je izrecno poudarila, da se na naslednjih področjih ne čuti vezano z načelom subsidiarnosti; glede odprave ovir za prost pretok blaga, oseb, storitev in kapitala, glede skupne zunanjetrgovinske politike, varstva konkurence in transportne politike. Z vidika razvoja integracij vključitev načela subsidiarnosti pomeni pomemben napredek. EK tako izvaja široka posvetovanja, in kadarkoli je potrebno predloži potrebne referenčne dokumente (zelene knjige), preden predlaga zakonodajna besedila. V razlagalnem memorandumu, priloženim njenim predlogom, mora EK vključiti, določbo o subsidiarnosti, ki povzema cilje predlaganja ukrepa, njegovo učinkovitost in pojasnilo, zakaj je potreben (Grilc 2001: 47–48).

Načelo susidiarnosti je v PEU (člen G) opredeljeno tako: »Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le, če in kolikor DČ ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost«

56). Ko EK preda predlog Svetu se njena vloga ne konča. Ves čas ostane aktivna udeleženka zakonodajnega postopka in sodeluje pri razpravah na vseh ravneh sistema odločanja v zakonodajnem postopku. EK tudi sama, vendar v omejenem obsegu izdaja pravne akte in to na podlagi zakonodajnega pooblastila, ki ga nanjo prenese Svet (prenesena pristojnost izdajanja pravnih aktov) (Grile, Ilešič 2001: 163).

EK izoblikuje priporočila⁴⁴ in izraža svoja mnenja⁴⁵ o zadevah znotraj njene pristojnosti, ali kadar sama meni, da je to potrebno. Priporočila in mnenja EK so le informativne, oziroma posvetovalne, narave in niso zavezujoča. Vendar mnenja in priporočila kljub temu imajo svojo težo. Preko njih EK sodeluje v oblikovanju ukrepov tako Sveta kot EP. EK pripravi vrsto smernic, ki zajemajo cilje, prednostne naloge in splošno zasnovo ukrepov, predvidenih na različnih področjih; v teh smernicah se opredelijo projekti skupnega interesa. Čeprav je v EU Svet tisti, ki v principu sprejema zakonodajne odločitve ima to pristojnost v določenih primerih tudi EK, ki lahko sama sprejema določene uredbe⁴⁶, direktive⁴⁷ in odločbe⁴⁸.

Ekskluzivno pravico do iniciative ima EK le v prvem stebru. Drugi in tretji steber ostajata domena Sveta – EK sicer lahko predloži svoje predloge in sodeluje v diskusijah na te teme⁴⁹, vendar odločitve na teh področjih zaenkrat ostajajo domena Sveta.

5.2 Izvršna funkcija

EK bdi nad izvajanjem skupnih politik Skupnosti, je izvršno telo Skupnosti in ima zato upravno vlogo. Pogodbe, dajejo EK obsežna izvršna pooblastila, da bi s tem zagotovili

⁴⁴ Priporočila (*ang. Recommendations*) so vrsta pravno neobvezujočega akta EU in predlagajo določeno smer obnašanja (Boden 2004: 555).

⁴⁵ Mnenja (*ang. Opinions*) prav tako nimajo obvezne veljave, ocenjujejo pa trenutni položaj ali določena dejstva v EU kot taki ali v DČ (Boden 2004: 555).

⁴⁶ Uredbe (*ang. Regulations*) so poglavitni zakonodajni instrument, s katerim se zagotavlja enotnost ureditve (unifikacija) nekega vprašanja na celotnem ozemlju skupnosti, so neposredno uporabne za državljane EU, so zavezujoče in jih ni potrebno prevajati v pravni red DČ (Moussis 1999: 46).

⁴⁷ Direktive (*ang. Directives*) prav tako zavezujejo DČ (ali posamezne DČ) glede ciljev, ki ga je treba doseči, izbiro sredstev oziroma metode za doseg teh ciljev pa prepušča DČ. Uporabljajo se predvsem kot sredstvo za harmonizacijo pravnih ureditev med DČ, tako DČ preko zakonov, v katere prevajajo direktive EU, usklajujejo zakonodaje na določenih področjih (Moussis 1999: 46).

⁴⁸ Odločbe (*ang. Decisions*) so individualni pravni akti, naslovljene so na posamezne subjekte (DČ, pravne ali fizične osebe). Z njimi se ureja posamezna, konkretna razmerja in so v celoti zavezujoče. Učinkujejo od vročitve posameznemu subjektu in ne od objave v Uradnem listu dalje (Moussis 1999: 46).

⁴⁹ Ob tem velja pripomniti, da EK s svojim sodelovanjem na teh pogovorih in podajanjem predlogov implicitno vpliva tudi na tovrstne odločitve, saj ji njena bogata baza strokovnega znanja omogoča velik vpliv tudi na odločitve, ki so vezane na zadeve iz drugega in tretjega stebra.

doseganje ciljev, ki so določeni s pogodbami. EK ima izključno izvršno pristojnost na področjih kot so konkurenca, kmetijska in trgovinska politika. EK ima na teh 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. Ima izključno pravico odločanja v primerih združevanj podjetij, subvencioniranju nacionalnih industrije s strani DČ (konkurenčna politika; 81–88. člen PES), izvaja zaščitne ukrepe v primeru trgovinske politike (134. člen PES). EK odloča kdaj katera DČ ali podjetje krši konkurenčno politiko in takrat izda odločbe brez sodelovanja Sveta (Grilc, Ilešič 2001: 163–164). EK je tista, ki sama, ali ob pomoči odbora, sestavljenega iz predstavnikov vlad, v skladu s postopki svetovalnega odbora, odbora za upravljanje (ko s kvalificirano večino lahko izniči odločitev EK), ali odbora za urejanje (ki mora z kvalificirano večino svojih članov odobriti odločitev EK), uresničuje odločbe Sveta (Moussis 1999: 56).

V okviru svojih izvršnih pristojnosti upravlja s proračunom Skupnosti ter vodi in upravlja številne sklade Skupnosti s katerimi si Skupnost prizadeva zmanjšati neskladja v razvitosti različnih regij in zmanjšati zaostalost določenih regij. EK vsaka tri leta predloži EP, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij poročilo o napredku, doseženem pri uresničevanju ekonomske in socialne kohezije (Nugent 2001: 286–287).

Vodi in upravlja z naslednjimi skladi:

- Evropskim kmetijskim in jamstvenim skladom (EKUJS),
- Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR),
- Evropskim socialnim skladom (ESS),
- Evropskim razvojnim skladom (ERS),
- Kohezijskim skladom.

EK upravlja tudi z številnimi programi za raziskave in tehnološki razvoj ter številnimi drugimi. Primeri programov EU, ki jih upravlja EK, segajo od programov „Interreg“ in „Urban“ (oblikovanje čezmejnih partnerstev med regijami in pomoč pri oživljanju nazadujočih mestnih območij) do programa „Erasmus“, ki spodbuja izmenjave študentov po vsej Evropi.

5.3 Normativna vloga – varuh pogodb

Naloga EK je, da se določbe temeljnih pogodb in ukrepi institucij (sekundarna zakonodaja), ki iz njih izhajajo izvršujejo, spoštujejo in pravilno uporabljajo. Zakonodaja postane veljavna po objavi v Uradnem listu Evropskih skupnosti. V ta namen ima EK preiskovalno oziroma nadzorno vlogo, ki jo izvaja na lastno pobudo ali kot odgovor na zahtevo vlade ali pritožbo posameznika. Ko EK meni, da so bile kršene določbe Skupnosti lahko EK ukrepa na naslednje načine (Nugent 2001: 280):

1. V primeru, da obveznosti ne izpolnjuje DČ, jo EK opomni in jo povabi, da ustrezno ukrepa oziroma poda svoje mnenje v določenem časovnem roku (običajno dva meseca) in določi rok, v katerem mora DČ obveznosti izpolniti. V primeru neizpolnitve EK lahko preda zadevo Sodišču ES, ki razsodi o sporu in pogosto sankcionira nepravilnost, ki jo je navedla EK, ter nato zahteva, da neposlušna DČ upošteva te določbe (Nugent 2001: 282–284). Pogosto so mnenja DČ in EK različna, vendar pa do sedaj še nihče ni podvomil v nepristranskost EK. Če pa se zgodi, da DČ ne izpolni niti sodbe, EK ponovi cel postopek ter predlaga Sodišču pavšalno vsoto ali plačilo kazni, ki se ji zdi v danih okoliščinah primerna (člen 226 (2) PES) (Moussis 1999: 56).
2. Če pride do nepravilnosti s strani Sveta (proti EP ni možnosti ukrepanja), EK lahko začne postopek pred Sodiščem zaradi kršitve sporazumov s strani Sveta.
3. EK lahko ukrepa tudi v primerih, ko kršitve povzročijo pravne in fizične osebe, ki se nanašajo na politike Skupnosti. Moč ukrepanja je osredotočena na konkurenčnem in transportnem področju, kjer EK lahko naloži globe, kazni, vrnitev sredstev in vrnitev v prejšnje stanje pri nepravilnem delovanju na trgu.

5.4 Predstavljanje Evropske unije navzven

EK je pristojna za pogajanja na mednarodnopravnem področju, vodi pogajanja s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, pristojna je za sklepanje sporazumov med Skupnostjo ter eno ali več državami oz. mednarodnimi organizacijami. EK Svetu poda

priporočila, Svet pa EK pooblasti za začetek potrebnih pogajanj. EK tako vodi pogajanja ob posvetovanju s posebnimi odbori, ki jih Svet imenuje v pomoč pri tej nalogi, in v okviru direktiv, ki jih EK lahko da Svet. Ob upoštevanju pooblastil, ki jih ima EK na tem področju, sklepa Svet sporazume s kvalificirano večino na predlog EK. Če sporazum zajema področje, pri katerem je za sprejetje notranjih predpisov potrebno soglasje, odloča Svet soglasno. Svet, EK ali DČ lahko od Sodišča ES pridobi mnenje, ali je načrtovani sporazum združljiv z določbami te pogodbe (Nugent 2001: 297–299).

EK je osrednji subjekt v določanju in vodenju zunanjih trgovinskih odnosov EU, z odobritvijo Sveta. EK predstavlja in nastopa v imenu EU v formalnih zunanjih pogajanjih. EK je pomemben glasnik EU na mednarodnem prizorišču saj ji omogoča, da navzven govori „z enim glasom“. EK ima pomembno pogajalsko in upravljalno vlogo v različnih mednarodnih sporazumih, ki jih ima Skupnost z mnogimi državami in skupinami držav. EK zastopa interese Skupnosti navzven (Nugent 2001: 305). Zadolžena je za vzdrževanje stikov z mednarodnimi organizacijami še posebej z organi OZN, GATT/ WTO (*ang. General Agreement on Tariffs and Trade – danes World Trade Organization*) ter Svetom Evrope in drugimi (Moussis 1999: 57).

5.5 Upravljanje s proračunom

Ena od nalog EK je tudi upravljanje in izvajanje proračuna⁵⁰ (ima pristojnost izvrševanja plačil). Večino sredstev dejansko porabijo nacionalni in lokalni organi, ki so v prvi vrsti odgovorni za zagotavljanje namenske porabe sredstev, vendar je za nadzor porabe odgovorna EK – pod budnim očesom Računskega sodišča. Cilj obeh institucij je zagotoviti dobro finančno poslovanje.

⁵⁰ Proračun EU sestavljajo 3 glavne kategorije prihodkov; 1. Tradicionalni lastni viri: kmetijske dajatve ter carine, zasnovane na skupni carinski tarifi za uvoz dobrin iz držav, ki niso članice EU. 2. Vir na osnovi davka na dodano vrednost (DDV), 3. Vir na osnovi bruto nacionalnega dohodka (BND). Revnejše DČ plačujejo nižji sorazmerni prispevek v proračun EU kot bogatejše države. Ostali prihodki proračuna EU predstavljajo 1.1% vseh prihodkov (Nugent 2001: 287).

EK vsako leto oblikuje predhodni predlog proračuna⁵¹, v katerem so upoštevane smernice ali prednostne naloge za prihajajoče proračunsko leto. Vse institucije in organi EU sestavijo svoje ocene za predhodni predlog proračuna in jih predajo EK, ta pa predhodni predlog proračuna, da v obravnavo Svetu in EP (Dinan 2000: 67). EP in vlade DČ zahtevajo preglednost in odgovornost na vseh stopnjah. Na koncu vsakega finančnega leta mora EK predložiti svoje računovodske izkaze v odobritev EP. EK je razvila učinkovit informacijski sistem (temelji na podatkovni bazi IRENE), ki shranjuje primere prevar in nepravilnosti. Z različnimi oblikami medsebojnega nadzora se zagotavlja, da se zadevna sredstva upravljajo na primeren način in v skladu z veljavnimi predpisi. EK mora izterjati zneske, ki so bili zapomote, nepravilnosti ali namerne goljufije neupravičeno izplačani.

⁵¹ Proračun EU za leto 2007: je prvi proračun za razširjeno EU (27 DČ), ki zajema obdobje do leta 2013. Na predlog EK je bila sprejeta Finančna perspektiva, ki za leto 2007–2013 znaša 864,4 milijarde evrov, ki so dokončno razdeljena s podpisom tako imenovanega med-institucionalnega dogovora med Svetom, EP in EK. Proračun za leto 2007 znaša 126.5 milijarde EUR, kar predstavlja 1,8 % bruto nacionalnega dohodka (BND) Skupnosti. Glavna prednostna naloga EU v letu 2007 je rast in zaposlovanje, ki je bila začrtana v Lizbonski strategiji. To se odseva tudi v načrtovanih sredstvih proračuna za leto 2007 (54,9 milijarde EUR). Kmetijski odhodki in neposredne pomoči pa naj bi znašali 42,7 milijarde EUR. Povprečje porabe EU za obdobje 2007-2013 v odstotkih je: konkurenčnost in kohezija (44,2 %), Naravni viri: kmetijstvo, razvoj podeželja, okolje in ribištvo (43%), EU kot globalni partner (5,7%), državljanstvo, svoboda, varnost in pravica (1,2%), Drugo, vključno z upravnimi stroški (5,9%). Dejanska poraba sredstev je ugotovljena na koncu vsakega proračunskega leta. Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2007b).

6. RAZMERJE MED EVROPSKO KOMISIJO IN OSTALIMI INSTITUCIJAMI EU

Institucionalni okvir EU je danes eden najhitreje spreminjajočih se političnih sistemov na svetu. Institucionalni trikotnik (EP, Svet in EK) oblikuje politike in zakone. Predlaga jih EK, uzakonjata jih EP in Svet. V institucionalnem sistemu EU ni jasne delitve treh vej oblasti (zakonodajne, izvršne, pravosodne). Poleg naštetih institucij obstajajo še drugi organi⁵² in uradi. Vsaka institucija deluje v mejah svojih pristojnosti. Unija ima enoten institucionalni okvir, ki ji zagotavlja doslednost in kontinuiteto pri dejavnostih za doseganje njenih ciljev ob hkratnem spoštovanju in razvijanju pravnega reda Skupnosti.

6.1 *Evropski svet in Evropska komisija*

Evropski svet sestavljajo voditelji držav ali vlad DČ EU ter predsednik EK. Sejam prisostvujejo tudi ministri za zunanje zadeve DČ. Dvodnevna srečanja Evropskega sveta se odvijajo dvakrat do štirikrat na leto in potekajo pod predsedstvom DČ, ki predseduje Svetu EU (Moussis 1999: 54).

Evropski svet daje smernice EK in Svetu EU, daje politične spodbude potrebne za sprejem politik, da se Skupnost pravočasno odzove na spreminjajoče se okoliščine v svetu. Dokončne in pravno obvezujoče odločitve lahko sprejemajo le Svet EU, EP in EK. Delo Evropskega sveta je politične narave; postavlja prioritete reševanja vprašanj Skupnosti, obravnava pereča mednarodna vprašanja in usklajuje posamezna stališča v okviru skupne zunanje in varnostne politike ter zagotavlja spodbude za pomembne politične in institucionalne spremembe, daje politični zagon in definira osnovne politične smernice EU ter redno obvešča EP o svojih srečanjih in izdaja letno poročilo o napredku EU (Moussis 1999: 55). Evropski svet pravno gledano nima statusa uradne institucije Evropskih skupnosti (ni opredeljen med institucijami v členu 4. PES), je forum za svobodno in neformalno izmenjavo mnenj med voditelji DČ. Ima politično usmerjevalno in simbolno vlogo. Pri sprejemanju sklepov so vsi akterji enakopravni,

⁵² Sodišče Evropskih skupnosti (varuje evropska načela pravne države), Evropsko računsko sodišče (preverja financiranje dejavnosti EU), Evropska centralna banka (je odgovorna za evropsko monetarno politiko), Evropska investicijska banka (financira naložbene projekte EU), Odbor regij (zastopa regionalne in lokalne organe), Ekonomsko-socialni odbor (zastopa civilno družbo, delodajalce in delojemalce), posebne agencije in uradi (Grilc, Ilešič 2001: 187–203).

o njih se običajno ne glasuje, temveč se sprejemajo s konsenzom. Rezultati zasedanj so v naprej pripravljene in skoraj v celoti usklajeni sklepi predsedstva (*ang. Presidency Conclusions*) in drugi usmerjevalni dokumenti za EK in Svet, ki opravita nadaljnje potrebno delo. Na zasedanjih se vnašajo le manjši popravki, na koncu zasedanj pa se razglasijo nove pogodbe, strateške in druge pomembne odločitve EU. Evropski Svet sam nima pristojnosti sprejemanja, te dokumente formalno sprejmejo kot sklepe Sveta zunanjih ministrov (Nugent 2001: 186–187).

6.2 Svet EU in Evropska komisija

Svet EU je delegatsko sestavljen organ, ki ga sestavljajo ministri DČ (*ang. Council of Ministers*). Je poveljavni politični organ Evropskih skupnosti, ki združuje zakonodajne in izvršilne pristojnosti. Ima šest ključnih pristojnosti;

- sprejema evropsko zakonodaje (z EP in EK),
- usklajuje ekonomske politike DČ (z EK),
- sklepa mednarodne sporazume v imenu EU,
- sprejema proračun EU (skupaj z EP),
- usklajuje skupno zunanjo in varnostno politiko EU,
- usklajuje sodelovanje med nacionalnimi sodišči in policijami v kazenskih postopkih.

Svet EU sprejema proračun EU, izdaja odredbe, direktive, druge sklepe, deklaracije, izjave in ratificira pogodbe EU (Cini 2003: 152–154). Letno sprejme več sto aktov evropske zakonodaje. Tri četrtine sklepov sprejemajo s soglasjem DČ, ostale z glasovanjem, odvisno od vsebine, ali z navadno ali z kvalificirano večino, kar je precej bolj pogosto. Svet lahko nastopi tudi v funkciji predlagatelja - z navadno večino lahko od EK zahteva, da izdela določene študije za katere Svet meni, da so primerne za doseg skupnih ciljev in mu na podlagi teh študij predloži ustrezne predloge (208. člen PES) (Grilc, Ilesič 2001: 166).

Svet EU se sestane v eni izmed svojih oblik⁵³ kadar ga skliče predsednik Sveta⁵⁴ na lastno pobudo, na pobudo enega svojih članov, ali na pobudo EK. Na srečanjih Sveta EK predstavljata ustrezní komisar in pogosto njen predsednik. Dostikrat v Svetu prihaja do zapletenih in problematičnih diskusij, kjer je vloga komisarja, da identificira splošni interes Unije in poda ustrezne predloge. Svet potrjuje predloge EK in jih praviloma izdaja v obliki uredb in direktiv (Nugent 2001: 188). Preučitev predloga zaupa Odboru stalnih predstavnikov⁵⁵ (Coreper), kateremu pomagajo številne strokovne delovne skupine, ki prispevajo k uskladitvi stališč in napredku Skupnosti (McGiffen 2005: 17). Ukvarjajo se tako s političnimi vprašanji kot tudi s tehničnimi. Generalni Sekretariat Sveta⁵⁶ pomaga Coreperju in delovnim skupinam pri iskanju rešitev določenega predloga, EK pa je prisotna na vseh zasedanjih, da lahko pojasni svoja stališča. Po preučitvi vprašanja Coreper predloži Svetu poročilo, s čimer se pričnejo diskusije (če pa je bil dosežen med stalnimi predstavniki in predstavniki EK soglasni dogovor priporoči Svetu da sprejme pripravljeno besedilo brez diskusije - t.i. »A točka« dnevnega reda). Tako je s pomočjo Coreperja in predstavnikov EK delo Sveta veliko lažje. (Westlake 1995: 289–290).

Svet lahko tudi prenese pristojnosti za izvajanje predpisov na EK, v skladu s postopkom komitologije (*ang. Comitology*). Tako pri sprejemanju zakonodaje sodelujejo odbori, sestavljeni iz predstavnikov administracije DČ pod vodstvom EK. EK lahko v mejah in pod pogoji, ki jih določi Svet zbira informacije in izvaja preverjanje, potrebno za opravljanje

⁵³ Svet nima stalne sestave, ne predstavljajo ga vedno isti ljudje, ampak se menjajo glede na obravnavano tematiko. O splošnih vprašanjih, na splošnih sestankih Sveta, Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (*ang. General Affairs*), ga predstavljajo zunanji ministri DČ, ko pa odločajo o specifični tematiki kot so kmetijstvo, ekonomija, okolje itd. pa so prisotni resorni ministri (Grilc, Ilešič 2001:165).

⁵⁴ Predsednik Sveta je izvoljen za dobo šest mesecev (1. januar–30. junij, 1. julij–31. december), ta funkcija je rotacijska v več let vnaprej dogovorjenem zaporedju. Glede predsedovanja so DČ razdeljene v skupine treh (tvorijo t.i. trojko), tako da nobeni večji državi ne sledi druga večja in nobeni med najmanjšimi druga najmanjša. Vloga predsedujoče države je zelo kadrovsko zahtevna, saj mora poskrbeti za predsedovanje v vseh izvedbenih telesih (odborih, pododborih). Uveljavljen sistem predsedovanja omogoča medsebojno pomoč v turnusih sosednjih držav. Od predsedujoče države se pričakuje, da svojo vlogo opravlja nepristransko, v skupnem interesu EU. Sedanja predsedujoča država je Portugalska. Leta 2008 bo sama v prvi polovici predsedovala Republika Slovenija (Kruschitz 2002: 448).

⁵⁵ Odbor stalnih predstavnikov (*Coreper, fr. COmite des REpresentants PERmanents*) je bil formalno opredeljen s Pogodbo o združitvi (8. aprila 1965) in kasneje s PEU, opredelili sta ga takole: »Odbor, ki ga sestavljajo stalni predstavniki DČ, je odgovoren za pripravo dela Sveta in za izvajanje nalog, ki mu jih zaupa Svet« (151. člen PES). Po Westlakeu so primarno v COREPER-ju štiri skupine pogajalcev: 1. države članice, predsedstvo EU (ena izmed držav. Ki predseduje v šestmesečnem obdobju), Evropska komisija ter EP (sodeluje posredno) (Westlake 1995: 294–296).

Coreper zaseda v dveh delih: Coreper- 1. del, ki ga sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov in proučujejo tehnična vprašanja; Coreper- 2. del, ki ga sestavljajo sami veleposlaniki in se ukvarja s političnimi vprašanji (Moussis 1999: 63).

⁵⁶ Generalni sekretariat pod vodstvom generalnega sekretarja je organiziran podobno kot EK, saj ima svoj pravni oddelek in sedem direktorátov, ki vsak pokriva določen obseg aktivnosti Sveta.

naloga, ki so ji bile zaupane. EK in Svet sodelujeta pri sprejemanju zakonodaje pri postopku soodločanja, ki je bil uveden s PEU, leta 1997 pa razširjen z AP (Hix 1999: 78–79). Postopek je zapleten in dolgotrajen, saj EK posreduje zakonodajni predlog EP in Svetu, sledita dve branji in morebiten sklic pravnega odbora ter tretje branje. Naloga pravnega odbora, kjer sodeluje tudi EK je doseči soglasje o skupnem besedilu. EK daje vse potrebne pobude pri postopku pravnega odbora za uskladitev stališč Sveta in EP. Čeprav pravni odbor ne odobri skupnega besedila, predlagani akt ni sprejet.

Svet in EK sodelujeta tudi na področju skupne zunanje in varnostne politike Unije in redno obveščata EP.

6.3 Evropski parlament in Evropska komisija

EP je edina ustanova EU, ki je neposredno izvoljena s strani državljanov DČ. Ima zakonodajno vlogo, ki jo na mnogih področjih deli s Svetom EU, izvaja politični nadzor nad delovanjem EK in finančni nadzor nad delovanjem vseh institucij EU.

EK v institucionalnem ustroju ES igra vlogo nekakšne »vlade«. Za svoje delo je politično odgovorna⁵⁷ EP, ki jo lahko odstavi z najmanj dvotretjinskim izglasovanjem nezaupnice, ki je najmočnejši mehanizem, ki ga ima v rokah EP pri opravljanju nadzorne funkcije. EK, ki ji je bila izglasovana nezaupnica, mora kolektivno odstopiti, s tem da more do imenovanja novih komisarjev opravljati tekoče posle (210. člen PES). Kolektivne nezaupnice EP do sedaj še ni uporabil – je pa bila zaradi ugotovljenih kršitev prisiljena kolektivno odstopiti komisija Jacquesa Santerja marca 1999⁵⁸. EP izvaja nadzorno vlogo nad EK, saj mora slednja vsako leto predložiti EP letno poročilo (*ang. General Report on activities of the Community*), ki predstavlja vir informacij o aktivnostih, problemih ter sprejetih in predlaganih odločitvah v Skupnosti. Člani EK se udeležujejo sej EP, na katerih pojasnjujejo in zagovarjajo svoje

⁵⁷ EP za razliko od nacionalnih parlamentov nima mehanizma podobnega interpelaciji ministra, s katerim bi razrešila določenega komisarja, ki ne opravlja ustreznega dela. Odsotnost tega mehanizma je povezana z odsotnostjo neposrednega vpliva EP glede imenovanja komisarjev.

⁵⁸ Devet mesecev pred imenovanjem nove EK, marca 1999, se je razširilo nezadovoljstvo s tedanjo komisijo, ki jo je vodil Jacques Santer, nekdanji luksemburški predsednik vlade (razlogi: komisarka Cresson je bila pristranska pri sklepanju pogodb, Santer je bil nepazljiv pri svojem delu, slabo se je gospodarilo s finančnimi sredstvi, komisija ni prevzela zadostne odgovornosti). Santerjeva komisija je želela ostati na poziciji do imenovanja nove/nadomestne komisije. Marca 1999 je potekalo srečanje voditeljev evropskih držav v Berlinu na katerem so imenovali novega komisarja, Romana Prodija. Ta naj bi pozicijo prevzel ne samo v preostalem roku Santerjeve komisije, ampak tudi za naslednjih pet let. Santer je bil tako razrešen, Santerjevi komisarji pa so Prodiu »služili« preostanek svojega mandata (približno 3 mesece), nato je Prodi 5 let vodil svojo komisijo, izvoljeno po pravilih.

delovanje. Člani EK redno odgovarjajo na pisna in ustna vprašanja poslancev EP, ki so pomembna za preverjanje odgovornosti predstavnikov izvršilne veje, saj izražajo mnenja EP o delu določenega komisarja (določenega resorja), prav tako pa opozarjajo na nerazrešena vprašanja (Nugent 2001: 191–193).

EK deluje kot kolektivno telo, v katerem velja kolektivna odgovornost pred EP in individualna odgovornost za delo na področjih, za katere so zadolženi posamezni komisarji, določeni v Poslovniku EK. EP ima ključno vlogo pri imenovanju EK, saj potrjuje z relativno večino na tajnem glasovanju predsednika EK, pred tem posluša predstavitev predlaganih članov za predsednika EK. Prav tako z glasovanjem na poziv potrjuje kandidate za mesta komisarjev oziroma EK kot celoto, na predlog Sveta. Kandidati za posamezne komisarske resorje se predstavijo v matičnih odborih EP. Člani odborov na t. i. zaslišanjih (*ang. hearings*) ne glasujejo o podpori posameznim kandidatom, nimajo pa vpliva na izbor posameznih kandidatov. EP lahko kandidate zavrne kot neustrezne - po morebitnih spremembah glasuje EP o celotnem seznamu kolegija. Za izvolitev je potrebna dvotretjinska večina. EP ima tako demokratični nadzor nad EK s čimer EU miri kritike, ki opozarjajo da EK ni izvoljeno telo in kot tako nima demokratične legitimitete (Nugent 2001: 192).

EK je odgovorna za upravljanje in izvrševanje proračuna. EK predlaga proračun, ki ga na koncu sprejme ali zavrne EP po postopku sodelovanja s Svetom. EP se mora strinjati z vsako večjo odločitvijo, ki zadeva evropski proračun. Vloga EP se ne konča s sprejemom proračuna, saj izvršuje tudi nadzor nad njegovim izvrševanjem. EK predloži EP številna mesečna poročila o izvajanju proračuna (Nugent 2001: 190).

6.4 Proces odločanja

DČ zaradi svojih interesov določene politike (in s tem moč odločanja v politikah povezanih s temi interesi) prenašajo na raven EU. EU vidijo kot nekakšen »servis«, ki za njih proizvaja željene kolektivne dobrine. Kljub temu, da tak prenos politike na EU pomeni izgubo suverenosti za DČ na določenem področju, je politična korist takšnega dejanja za te države dovolj velika, da se države te suverenosti odpovejo zaradi pragmatičnega izračuna, ki jim pove da so koristi večje od negativnih posledic. Takšni interesi DČ so vedno (bili) pozitiven stimulans za integracijo. Proces integracije v EU je tako vedno policy – orientiran. Institucije

EU se razvijajo (in so se razvijale) po "korakih" - pristojnosti in kompetence, ki jim jih delegirajo DČ so (bile) dodane v tolikšni meri, kolikor je (bilo) potrebno za doseganje specifičnih policy rezultatov.

Oblikovanje politik v EU je v veliki odvisno od razmerja med EK in Svetom. Z zadnjimi pogodbami je sicer na moči ogromno pridobil EP, vendar je za politike EU še vedno ključnega pomena razmerje med njenima najmočnejšima institucijama. V nadaljevanju bomo dokazali, da se razmerje moči med tema akterjema od sprejema EEA pa do danes nagiba v korist EK.

DČ na Svet gledajo kot na forum v katerem se prezentirajo njihovi interesi, obenem pa je to tudi forum v katerem se deli dobrine in pristojnosti, odvisno od volje in interesov DČ. Z njihovega vidika je EK zgolj neke vrste »dopolnilna« institucija, podrejena Svetu, ki služi specifičnim ciljem DČ. Pogled DČ na razmerja in odnose med EK in Svetom bi tako izgledal nekako takole:

- Svet določa ključne politike
- Odnosi med Svetom in EK so hierarhični
- Odnosi med DČ v Svetu temeljijo na enakopravnosti

Zgoraj predstavljena shema ne odraža kompleksnega institucionalnega ustroja medsebojno prepletenih pristojnosti med obema institucijama (in institucijami EU nasploh) – tega ustroja ne določa nikakršna hierarhična ureditev, ali delitev različnih vej oblasti kot jo poznamo v zahodnih političnih sistemih. Tudi zaradi tega EU večkrat poimenujemo kot »sui generis« tvorbo – sistem delitev pristojnosti znotraj EU je edinstven in nima precedana v nobenem drugem političnem sistemu.

Soodvisnost Sveta in EK ter unikatna delitev izvršne in zakonodajne pristojnosti med njima vodi ti dve instituciji (policy akterja) v nenehno iskanje medsebojnega konsenza namesto v polariziranje njunih stališč. Sistem vzpostavljen skozi različne pogodbe namreč ne omogoča enemu od obeh akterjev popolne prevlade nad drugim. EU tako nima zakonodajne in izvršilne veje oblasti v klasičnem pomenu - zakonodajno, izvršno in administrativno pristojnost posedujeta obe telesi v različnih merah. Svet je tako glavni zakonodajalec EU, EK pa glavni

izvršno-administrativni organ, vendar v nobenem primeru to ni izključna pristojnost ene izmed obeh institucij.

Spremembe v pristojnostih različnih institucij EU skozi različne pogodbe so kompleksne in številne. Pristopanje novih članic, uvajanje novih politik in poglobljanje (nadgrajevanje) starih so imele načrtovane in nenačrtovane učinke na razmerja moči med različnimi institucijami. Institucija, ki je z novejšimi pogodbami največ pridobila (posebej od EEA naprej) je vsekakor EP. Uvedeni postopki sodelovanja in soodločanja so temu telesu končno omogočila sodelovanje v procesu kateri naj bi bil temeljna funkcija vsakega parlamenta – sprejemanje zakonodaje. Vzporedno s tem procesom krepitev moči in vloge EP znotraj EU pa je v razmerju moči med EK in Svetom največ pridobila EK. To bomo potrdili na treh različnih točkah:

1. Rast formalnih pristojnosti – EK lahko znotraj postopka sodelovanja in soodločanja zavrne amandmaje tako EP, kot Sveta.
2. Administrativni ukrepi, izvršilni akti in podzakonski akti – EK letno izda 6 – 10 000 administrativnih ukrepov (zakonodajna sfera).
3. Implementacija na terenu – razbijanje monopola DČ kot akterjev

7.4.1 Rast formalnih pristojnosti

ESPJ je bila (med drugim) ustanovljena z namenom skupnega upravljanja z zalogami premoga in jekla na račun odpovedi suverenosti DČ nad tem področju. Vendar so DČ vztrajale na ustanovitvi organa, ki bi nadzoroval politične odločitve organa Visoke oblasti (današnje EK) in, ki bi predstavljal vez med njo in vladami posameznih DČ. Zato so pooblastila Visoke oblasti omejili v korist Sveta ministrov, ki ji je nalagal dolžnost sodelovanja s posameznimi DČ in omejil njeno avtonomnost v procesih supra-nacionalnega odločanja. Naloga Sveta je torej, da predstavlja neke vrste uravnilovko EK, da skrbi za interese DČ in EK posreduje smernice v okviru katerih naj ta deluje. Razmerje moči med Svetom in EK je dolgo časa ostalo nedotaknjeno s strani pogodb, ki jih DČ podpisujejo na medvladnih konferencah. Znotraj ne ravno natančno definiranih razmerij med institucijami EU si je EK sicer vedno prizadevala izboriti čim več moči (Hallsteinova komisija), vendar so se pogodbe kar nekaj časa osredotočale bolj na vsebinske vidike posameznih politik in na

novе članice ter ne toliko na razmerja med močmi in pristojnostmi posameznih institucij skupnosti. Prvi velik korak na tem področju je naredila PEU podpisana februarja 1992.

Pogodbi iz leta 1957 sta uveljavili drugačno porazdelitev pristojnosti med EK in Svetom kakor jo je poznala dotedanja pogodba o ESPJ, saj EK po teh pogodbah ni imela enake stopnje zakonodajne pristojnosti kakor pri pogodbi o ESPJ. Kljub temu je EK pridobila vrsto pristojnosti in si je kasneje v praksi izborila močan institucionalni položaj. To velja zlasti za njeno zakonodajno iniciativo in funkcijo varuha ustanovitvenih pogodb, ima pa tudi poudarjeno vlogo pogajalke s tretjimi državami v imenu skupnosti in izdaja vrsto zavezujočih aktov, zlasti individualnih.

S PEU EP postane »so-zakonodajalec« z uvedbo postopka soodločanja (189b člen PEU), sprva v zelo omejenem obsegu. Zaradi kasnejših sprememb v novih pogodbah se ta postopek danes uporablja pri sprejemanju večine zakonodaje EU. PEU razširi tudi postopek sodelovanja, kjer Svet odloča s kvalificirano večino (228. člen PEU). Pred PEU sta Svet in EK (pravica iniciative) samostojno⁵⁹ opravljala zakonodajno vlogo več kot 40 let (Neuhold 2000: 4).

Z PEU nastane t. i. odločevalski »trikotnik« – to poimenovanje se uporablja za oznako skupnih sestankov (EK, Svet, EP) na katerih skušajo predstavniki vseh treh institucij že na neformalni ravni zblížati stališča z željo zaključiti postopek v čimbolj zgodnji fazi (lahko potekajo v vseh fazah postopka⁶⁰) (Nugent 2001: 256–257).

Ena od novosti v postopku je t.i. Spravni odbor (ang. *Reconciliation Committee*), katerega naloga je iskati kompromis o spornih vprašanjih, ki jih ni mogoče razrešiti v predhodnih fazah odločanja. Njegova naloga je, da doseže soglasje o skupnem besedilu (4. odstavek 215. člena PES). Kot opazovalka in po potrebi posrednica pri usklajevanju stališč obeh institucij, pri delu Spravnega odbora sodeluje tudi EK (pogovori med EK, EP in Svetom).

⁵⁹ Vloga EP do uvedbe postopka soodločanja je bila omejena na postopek posvetovanja in kasneje postopka sodelovanja ter pristanka.

⁶⁰ Takšna srečanja so bila stalna praksa v okviru t.i. proračunskega spravnega postopka, na zakonodajnem področju pa so postala splošna praksa v letu 1995 (drugi polovici).

Postopek soodločanja⁶¹ sprejemanje odločitev deli enakovredno med Svet in EP. V skladu s tem postopkom Svet ne more sprejeti zakonskega predloga, če se EP z njim ne strinja.

V prvi fazi EK predloži predlog EP in Svetu, EP poda svoje mnenje in nato Svet sprejme skupno stališče, katerega posreduje nazaj EP.

V drugi fazi EP v treh mesecih lahko:

- a) potrdi skupno stališče (soglašča), akt je nato sprejet s strani Sveta
- b) se vzdrži mnenja in posledično Svet sprejme akt v skladu s skupnim stališčem.
- c) nakaže, z absolutno večino svojih članov, da namerava zavrniti akt. Svet nato lahko skliče Spravni odbor⁶² (*ang. Reconciliation Committee*), nakar EP lahko potrdi svojo zavrnitev in akt zaradi tega ne more biti sprejet (postopek gre ponovno v prvo fazo).
- d) predlaga dopolnitve.

V primeru dopolnitev se začne še tretja faza postopka soodločanja v kateri:

- a) Svet lahko v treh mesecih s kvalificirano večino (soglasno če EK negativno oceni dopolnila) sprejme dopolnitve, v skladu s temi spremeni skupno stališče in sprejme akt. Če Svet ne sprejme dopolnil se skliče Spravni odbor (Moussis 1999: 44–45).
- b) Spravni odbor, v pristojnosti EK, poskuša sprejeti skupni tekst za kar ima na voljo šest tednov.
- c.) Instituciji imata nato šest tednov, da skupno oblikovani tekst sprejmeta (EP z absolutno večino in Svet s kvalificirano). Če katera izmed njih tega ne stori, akt ne more biti sprejet (postopek gre ponovno v drugo fazo).
- d.) Če Spravni odbor ne sprejme skupnega teksta, lahko Svet, z dopolnili EP, potrdi skupno stališče. V primeru da EP z večino ne zavrne teksta (ponoven začetek tretje faze), je akt končno sprejet. (Grilc, Ilešič 2001: 183–184).

⁶¹ S postopkom soodločanja se je dodatno povečala kompleksnost zakonodajnega procesa v EU. EP s postopkom soodločanja dejansko postane akter, brez katerega Svet ne more sprejeti zakonodajnih aktov. Uveden je s PEU, z Amsterdamsko pogodbo pa nekoliko poenostavljen (Moussis 1999: 44).

⁶² Spravni odbor oz. poravnalni odbor (člen 189 (4) PES) je sestavljen je iz istega števila predstavnikov Sveta in poslancev EP. Njegova naloga je sporazum o skupnem tekstu, ki naj bi ga s kvalificirano večino sprejel Svet ter z navadno večino EP, EK pri tem sodeluje in vzpodbuja sporazumno rešitev različnih pogledov.

S postopkom soodločanja se je spremenilo razmerje med EP na eni strani in EK ter Svetom na drugi strani. EK in Svet sta prisiljena upoštevati in tesneje sodelovati z EP, ker ta lahko dejansko blokira odločanje.

AP, podpisana 2. oktobra 1997, pravosodne in notranje zadeve iz tretjega stebra prenese v prvega. Te vsebinske spremembe se nanašajo na člen K (sedaj člani 61–69 PES) o prostem gibanju oseb, ki vsebujejo določbe o vizah, azilih, imigracijo in pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah. Drugi steber sedaj pokriva le policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Grilc, Ilešič 2001: 69).

AP je razširila obseg področij, na katerih velja soodločanje v prvem stebru, tako, da je postopek zajel 38 področij (Nica kasneje to razširi na 43 področij) in postal splošni zakonodajni postopek v vseh tistih primerih kjer je v Svetu predvideno odločanje s kvalificirano večino (razen za politike s področja kmetijstva in konkurence). Znotraj vsebin, ki se urejajo skozi proces soodločanja Svet in EP postaneta praktično enakovredna »sozakonodajalca«. Nobena od obeh institucij ne more sprejeti določenega predloga, ne da bi ga potrdila tudi druga institucija. Pomembno vlogo znotraj tega procesa ima EK, ki ima možnost dajanja amandmajev na predloge in obenem deluje kot posrednik med EP in Svetom pri iskanju kompromisne rešitve.

7.4.2 Administrativni ukrepi

Z razvojem EU, rastjo članstva, števila in obsega politik EK kot "motor" skupnosti pridobiva pristojnosti na račun Sveta, ki ni več sposoben sprejemati vse potrebne zakonodaje za normalno delovanje Unije. Svet velik del svojih pristojnosti tako prenaša na EK, ki s sprejemanjem izvršnih aktov skrbi za ustrezno implementacijo skupnih politik, s čimer posega v zakonodajni postopek, ki je bil nekoč izključna domena Sveta.

Samo na področju kmetijske politike EK letno sprejme med 6 in 10 000 izvršnih aktov. Obenem ima pravico sprejemati izvršne akte na področju trga (konkurenca) in transporta. Kot policy akter EK s pridom izkorišča prednosti, ki jih ima pred svojim partnerjem in konkurentom – Svetom. Svet, kot smo že povedali, predstavlja forum interesov DČ. Z naraščanjem članstva in naraščanjem ter poglobljanjem skupnih politik narašča število

parcialnih interesov posameznih DČ na posameznih področjih. Medtem, ko Svet konsolidira posamezne interese DČ v organizirano celoto, EK nastopa z jasno nalogo in enotnim interesom. Druga pomembna prednost EK se skriva v človeških virih, ki jih ima na voljo – 25. 000 zaposlenih predstavlja enega največjih »think-tankov« na svetu. Zaradi prej omenjenega naraščanja števila in obsega skupnih politik, ki spadajo pod okrilje EU je Svet primoran prepuščati določene pristojnosti EK, saj sam nima na voljo kadra in znanja potrebnega za sprotno izvajanje vseh nalog, ki jih zahteva omogočanje čimbolj nemotenega delovanja EU.

V zakonodajnem procesu znotraj EU je razmerje moči med EK in Svetom še vedno v korist slednjega. Vendar EK z izvajanjem pristojnosti, ki jih Svet prenaša nanjo vse bolj posega v nekoč ekskluzivno domeno Sveta. Uvajanje novih politik in poglobljanje starih je nezadržen trend v nenehno rastoči evropski tvorbi. Sklepamo lahko, da bo zgodovinski razvoj Unije prinašal vedno večjo vlogo EK na področju izvršnih aktov, saj struktura obeh institucij ne dopušča možnosti, da bi Svet te naloge lahko opravljal sam. Vsekakor pa lahko tudi na podlagi priloženih tabel ugotovimo, da je, kar se tiče izvršnih aktov, dandanes glavni zakonodajalec v Uniji EK, in ne Svet.

7.4.3 Implementacija na terenu

Neposredno vključevanje EK v vsakodnevno implementacijo politik EU se na prvi pogled ne zdi posebej pomembno dejstvo, vendar pa je pomemben vzrok rasti pomena in moči EK kot policy akterja v EU. EK sicer primarno ni bila predvidena kot organ, ki bi izvajal implementacijo posameznih politik na terenu, razen v izjemnih primerih (konkurenca). Vendar se to spreminja – strukturna politika, ki zavzema približno tretjino evropskega proračuna je tipičen primer. Velika večina denarja dodeljenega strukturni politiki se deli preko regionalnih razvojnih programov (RRP) za manj razvite regije v EU. Izvajanje teh programov zahteva vključenost EK, nacionalnih, regionalnih, lokalnih in socialnih partnerjev kot enakovrednih partnerjev pri selekciji prioritet, izbiri programov, distribuciji finančnih virov, nadziranju operacij, evalvaciji in prilagajanju. Predstavniki EK tako sodelujejo pri vseh fazah policy procesa – v mnogih DČ je tako sodelovanje med EK in lokalnimi ter regionalnimi oblastmi (in drugimi ne-vladnimi akterji) institucionalizirano. Takšne povezave razbijajo monopol držav (vlad) nad komunikacijskimi kanali z EU (eden od vidikov »več-nivojskega upravljanja« v EU).

Z vključevanjem v izvajanje politik na lokalni ravni EK jemlje monopol Sveta nad procesom komunikacije med lokalnimi in regionalnimi akterji in EU. Nekoč so bili interesi teh skupnosti zastopani in vključeni v policy-procesih EU ravno v tolikšni meri kolikor so jih zastopale matične države v Svetu. Z pridobitvijo neposrednega stika ob vstopu EK v proces implementacije na sub-nacionalni ravni je EK izločila DČ kot posrednike. Tudi ta proces je eden od pokazateljev dejstva, da EK pridobiva na moči in pomenu v odnosu z Svetom, saj si odpira kanale komuniciranja z akterji, ki jih prej ni imela. S tem ko ima EK neposreden stik z sub-nacionalno ravni v DČ jemlje Svetu primat nad področjem, ki ga najbolj definira - nad nacionalnim interesom. Z vključevanjem v procese implementacije politik na lokalni in regionalni ravni ima EK možnost vpogleda in vplivanja na interese teh skupnosti še preden se ti uspejo manifestirati na nacionalni ravni. Obenem je sodelovanje v procesih na lokalni in regionalni ravni pomemben vir informacij, ki ga EK izkorišča v njenem nenehnem iskanju kompromisov s Svetom.

7. ZAKLJUČEK

EU in njene institucije imajo v očeh strokovne javnosti poseben status. Kot »sui generis« tvorba EU pritegne ogromno pozornost znanstvenikov. Podobno velja za njene institucije, ki so prav tako nekaj posebnega v primerjavi z institucijami ostalih mednarodnih organizacij, ki jih poznamo.

Preučevanje institucij EU se je v zadnjem obdobju osredotočilo predvsem na spreminjajočo se vlogo EP znotraj EU. Proces transformacije EP v polnopravno zakonodajno telo, ki se je začel z Maastrichtsko pogodbo, je pritegnil ogromno pozornosti. Po drugi strani je krepitev vloge in pristojnosti EP za raziskovalce zanimiva tudi zaradi tega, ker mnogi EP vidijo kot tisto institucijo, ki ima največjo možnost premagati evro-skepticizem med državljani Unije. Rast pomena EP in njegovo prehajanje v resnično zakonodajno telo je najboljši odgovor, ki ga ima EU na ponavljajoče se očitke o demokratičnem deficitu v Uniji.

Vendar pa je v vsakdanjem delovanju EU EK tisti »motor«, ki daje temu velikanskemu stroju energijo potrebno za njegovo nemoteno delovanje. EK je naslednica Visoke oblasti, katero vzpostavita Rimski pogodbi. Iz Visoke oblasti leta 1965 s Spojitveno pogodbo nastane EK. Le ta se je s širitvami Unije ter s poglobljanjem in širjenjem njenih politik tudi sama »širila«. Uspešno izvajanje novih in poglobljenih politik nujno predpostavlja krepitev EK kot institucije. Povečan delokrog pomeni tudi več pristojnosti in večjo vlogo. EU danes predstavlja veliko več kot zgolj enoten trg premoga in jekla za šest zahodnoevropskih držav.

V zahodnih političnih sistemih poznamo delitev oblasti na tri veje – zakonodajno, sodno in izvršno. Kot sem pokazala v diplomski nalogi ta delitev oblasti v EU ne obstaja v tako jasni obliki kot v nacionalnih političnih sistemih⁶³. EK, primarni izvršni organ EU, vsebuje elemente, oziroma pristojnosti, vseh treh vej oblasti. Ravno tako EP ne predstavlja zakonodajnega telesa v klasični obliki, čeprav v zadnjem obdobju vse bolj in bolj pridobiva na moči in pomenu znotraj institucionalnega okvira EU. Svet je morda institucija, ki jo je

⁶³Najbližje klasični institucionalni vlogi v zahodnih nacionalnih političnih sistemih je (znotraj institucionalnega sistema EU) Evropsko Sodišče Prave (ESP; ang. *European Court of Justice – ECJ*), ki pa ni predmet analize tega diplomskega dela.

najtežje umestiti v klasični model zahodnih političnih sistemov. Če EP predstavlja (oziroma, naj bi) zakonodajno telo in EK predstavlja vlado, se poraja vprašanje kam umestiti Svet.

Ravno v razmerju med temi tremi institucijami EU se skriva odgovor na raziskovalno vprašanje diplomske naloge. Konkretnije sem v diplomu poizkušala dokazati da EK prevzema vse bolj pomembno vlogo in pridobiva vse več pristojnosti znotraj institucionalnega sistema EU. EK in Svet sta instituciji, ki določata smer razvoja EU – EK je zadolžena za implementacijo politik, ki jih na predlog EK sprejema Svet, znotraj legislativnega okvirja, ki ga (skozi različne postopke sodelovanja) sprejemata Svet in EP (ki na tem področju pridobiva vse več pristojnosti, vendar še vedno ni klasični zakonodajni organ na način kot so to nacionalni parlamenti znotraj zahodnih političnih sistemov).

Kot sem pokazala že v uvodnem poglavju lahko zaradi posebnega sistema delitve pristojnosti med institucijami EU na EK gledamo kot na neke vrste "vlado" v klasičnem parlamentarnem političnem sistemu. Vendar pa EK tudi znotraj takšne primerjave nima vseh klasičnih pristojnosti nacionalnih vlad. Zaradi posebnega razmerja med skupnimi («evropskimi») in posameznimi nacionalnimi interesi si EK te pristojnosti klasične vlade deli z Svetom, ki kot forum nacionalnih držav članic EU skrbi, da se ravnotežje v razmerju med skupnimi in nacionalnimi interesi ne prevesi preveč v škodo nacionalnih držav. Podobno vlogo ima z druge strani EK – skrbeti mora, da nacionalni interesi ne prevladajo nad interesom skupnosti. EK in Svet torej tvorita nekakšen institucionalni konglomerat, ki ima vlogo vodenja in upravljanja EU – to kar na nacionalnem nivoju v parlamentarnih sistemih počno vlade. Obenem pa ta konglomerat posega tudi v sfero druge veje oblasti – Svet, na iniciativo EK, sprejema t.i. «acquis communautaire», oziroma, evropsko zakonodajo – kar se z naraščanjem moči EP v zakonodajnem procesu v zadnjem obdobju sicer spreminja, vendar sta Svet in EK tudi v zakonodajnem procesu zaenkrat še vedno močnejši akter kot EP.

Znotraj teh specifičnih institucionalnih razmerij, ki so posebnost EU, sem se lotila preučevanja razmerja moči med EK in Svetom. Kot sem že omenila je pozornost strokovne javnosti v zadnjem obdobju predvsem namenjena spreminjajoči se vlogi (naraščanju moči) EP znotraj zakonodajnega procesa. Zaradi pretekle relativno nepomembne vloge EP je ravno ta institucija tista, ki od Maastrichta naprej z vsako novo pogodbo vse bolj in bolj pridobiva na moči in je kot taka tudi najbolj zanimiva za preučevanje. Veliko manj pozornosti pa je

namenjeno razvoju EK – kako se spreminja njena vloga, oziroma v kakšni meri, če sploh, pridobiva na moči in pomenu v odnosu do drugih akterjev v policy procesu znotraj EU.

Odgovor na raziskovalno vprašanje naloge in potrditev zastavljene hipoteze se nahajata v sedmem poglavju, kjer obravnavam razmerja med EK in drugimi institucijami EU. Kot je razvidno iz priloge 1 se razmerje moči med Svetom in EK vedno bolj preveša v korist EK. EK je prerasla v začetku začrtano vlogo iniciatorja zakonodaje in izvajalca politik. Oboje še vedno ostaja ključna naloga EK vendar je EK postala veliko več kot to. 25. 000 članski strokovno-birokratski podporni aparat daje EK potenciala, ki jih nima na voljo nobena druga institucija EU. Rast tega aparata je svojevrsten indikator rasti moči in vpliva EK kot akterja znotraj EU, obenem pa je posledica procesa širjenja in poglobljanja te integracije.

Vkolikor želi EK izpolniti svojo vlogo do EU, ki ji jo nalagajo temeljne pogodbe, mora na takšen ali drugačen način presegati okvire svojih pristojnosti, ki so ji bili začrtani ob nastanku integracije. Zaradi izredno občutljivega sobivanja s Svetom v tem primeru ne gre v tolikšni meri za jasno napisana pogodbeno določila, kot je temu tako v primeru rasti pristojnosti EP od uvedbe postopkov soodločanja in sodelovanja naprej. Ravno nasprotno, gre za t.i. »mehko moč« – na eni strani moč neverjetne količine znanja in vedenja, ki jo EK ustvarja s svojimi človeškimi viri, na drugi strani pa za veliko bolj »otipljivo« moč prenesenih pristojnosti, katerih rezultat je jasno viden v prilogi B.

Na podlagi ugotovitev v sedmem poglavju, podprtih z empiričnimi podatki, ki so navedeni v prilogi B lahko zaključim, da EK kot akter policy procesa v EU dejansko pridobiva na moči. To naraščanje moči in pomena EK v odnosu do Sveta se v prvi vrsti vidi predvsem v naraščanju števila izvršnih aktov sprejetih s strani EK – razmerje sprejetih aktov med EK in Svetom vztrajno narašča v prid EK. Kot sem pokazala že v uvodnem poglavju EK in Svet tvorita nekakšen dualen sistem vlade znotraj EU kjer EK skrbi za skupnostni interes, Svet pa za nacionalne(ga). Znotraj tega dualnega sistema so pravila določena dokaj ohlapno, jasno pa je, da ena institucija brez druge ne more samostojno delovati kot popolnoma neodvisen akter.

Obenem je EK svoje izvršne pristojnosti razširila na način, ki ni bil prvotno predviden ob nastanku integracije. Kot sem že omenila je Svet tisti, ki znotraj policy procesa v EU predstavlja nacionalne interese vendar EK kot z opravljanjem svoje izvršne vloge vse bolj posega na to področje, ki naj bi bilo v izključni domeni Sveta. Z nadziranjem implementacije

na lokalni in regionalni ravni je EK sčasoma stkala komunikacijske kanale in procese, ki ji omogočajo vez z sub-nacionalnimi akterji mimo vključevanja nacionalnih držav (torej posledično tudi Sveta). Načelo subsidiarnosti, ki je postalo eden temeljnih principov izvajanja skupnih politik je EK izkoristila v svoj prid znotraj odnosov s Svetom. Prisotnost EK na lokalni in regionalni ravni le-tej omogoča neposreden stik z nosilci posameznih sub-nacionalnih interesov – Svet tako znotraj dualnega sistema »vlade«, ki jo tvori z EK nima več monopola nad poznavanjem, interpretiranjem in zastopanjem interesov DČ. EK mu je v okviru svoje funkcije izvajalca skupnih politik ta monopol vzela.

EK je še vedno odvisna od Sveta, oziroma, če želimo biti bolj natančni, funkcije »vlade« ne more opravljati brez sodelovanja s Svetom. Vendar je skozi integracijski proces, ki se je začel z ustanovitvijo ESPJ in se je preko različnih pogodb, vključevanja novih članic, širjenja in poglobljanja politik nadaljeval vse do danes (in se še nadaljuje), znotraj tega razmerja EK postopoma pridobivala vse večji vpliv v primerjavi s Svetom. Izvršna funkcija, ki jo ima komisija je po eni strani s širitvijo in poglobljanjem skupnih politik pripeljala do vse večjega prenašanja zakonodajne pristojnosti s Sveta na EK, saj Svet ni sposoben opravljati te kompleksne naloge na ustrezni ravni. Administrativni in izvršni ukrepi, ki jih letno sprejme EK predstavljajo ogromen delež celotne evropske zakonodaje. Svet je na tem področju doživel »dvakratno izgubo« – po eni strani je zaradi vse bolj kompleksne narave politik primoran svoje pristojnosti prenašati na EK, po drugi strani pa v zakonodajnem procesu vse večjo vlogo pridobiva EP, ki postaja akter brez katerega Svet ne more več sprejemati zakonodaje. Po drugi strani je EK z izvajanjem izvršne funkcije v skladu z načelom subsidiarnosti Svet oropala njegove edinstvene vloge predstavnika nacionalnega interesa DČ.

Zaključim lahko, da EK z novimi pogodbami, širitvami Unije, s širjenjem in poglobljanjem politik, kot akter znotraj policy procesa v EU pridobiva na moči in pomenu. V kolikor je bila nekoč (v času Hallsteina in De Gaulla) Komisija podrejen akter v odnosu do Sveta (kakor so si nekoč tudi predstavljale DČ takratnih Skupnosti) danes ni samo enakopravna, ampak celo »močnejša« izmed obeh institucij. Z razvijanjem pristojnosti EP in njegovo (počasno) transformacijo v pravi zakonodajni organ, z naraščanjem članstva (od originalnih šestih članic na današnjih 27), novimi in bolj poglobljenimi politikami, z t.i. Evropo regij (in ne več zgolj Evropo nacionalnih držav) vloga in pomen EK naraščata v primerjavi z vlogo Sveta. Zaradi specifične narave »sui-generis« tvorbe kot je EU, ki združuje vse ravni od lokalne, regionalne, nacionalne, do supra-nacionalne, EK ne more delovati brez Sveta, ki je še vedno pomemben

akter znotraj EU. Ugotovimo pa lahko, da EK na vse več področjih, ki nekoč niso bili njena izključna domena, deluje samostojno. Prav tako deluje na področjih, kjer nekoč sploh ni delovala in so bila izključna domena Sveta. Na podlagi teh ugotovitev lahko potrdim svojo hipotezo in ugotovim, da EK kot akter znotraj policy procesa v EU vse bolj pridobiva na moči.

8. VIRI IN LITERATURA

SEKUNDARNA LITERATURA

1. Bromley, Simon (2006): *Governing the European Union*. London: Sage publications.
2. Cram Laura, Desmond Dinan in Neil Nugent (1999): *The Evolving European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
3. Cram Laura, Desmond Dinan in Neil Nugent (1999): *Developments in the European Union*. London: Macmillan Press Ltd.
4. Della Porta, Donatella (2003): *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Sophia.
5. Dinan, Desmond (2000): *Encyclopedia of the European Union. Updated Edition*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire. London: Macmillan press Ltd.
6. Dinan, Desmond (1994): *Ever closer Union? An introduction to the European Community*. Boulder: Lynne Rienner cop.
7. Dunn, William (1994): *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
8. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh (2002): *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
9. Fink-Hafner, Danica (2004): *Študijsko gradivo za predmet Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
10. Fink-Hafner, Danica (2002) Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V Danica Hafner-Fink in Damjan Lajh (ur.): *Analiza politik*, 7–28. Ljubljana: FDV.
11. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): *Pravo Evropske Unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba.

12. Hayes-Renshaw Fiona and Wallace Helen (1997): *The Council of Ministers*. London: Macmillan.
13. Heywood, Andrew (2000): *Key Concepts in Politics*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London: Macmillan Press.
14. Hix, Simon (2005): *The political System of European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
15. Ješovnik, Peter (2002): *Evropska Unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management.
16. Joerges, C. in Jürgen Neyer (1997): From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalisation of Comitology. *European Law Journal* 3(3), 273–299.
17. Kruschitz, Doris (2002): Institucije in organi Evropske Unije. V Bogomil Ferfila (ur.): *Slovenia and European union/Slovenija in Evropska Unija*, 80–84. Ljubljana: FDV.
18. Lesser, Lawrence M. (2000): *Bussines, Public Policy and Society*. Harcourt Brace College Publisher, Forth Worth.
19. Marks, Gary, Liesbet Hooge in Kermit Blank (1996): European Integration from the 1980s. State centic vs. Multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34(3), 350–378.
20. Mathijsen, P.S.R.F. (1995): *A Guide to European Union Law*. London: Sweet and Maxwell.
21. MCGiffen, Steven (2005): *The European Union, A Critical Guide*. London: Pluto Press.
22. Moussis, Nicolas (1999): *Evropska Unija – pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.

23. Neuholt, Christine (2000): Into the new Millenium: The Evolution of the European Parliament from Consultative Assembly to Co–Legislator. *Eipascope 1*. Dostopno na http://aei.pitt.edu/archive/00000782/01/2000_1_1.pdf (28. september 2007).
24. Nugent, Neill (1989/1999): *The Government and Politics of the European Union*. Fourth Edition. London: The MacMillan Press.
25. Ostrom, Elinor (1999): Institutional Racional Choice. V Paul A. Sabatier (1999): *An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*, 36–37. Boulder: Westview Press.
26. Peterson, John in Michael Schackleton (2002): *The Institutions of the European union*. Oxford: Oxford University Press.
27. Pinder, John (2001): *The European Union: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
28. Sruck, Vlado (1995): *Leksikon politike*. Maribor: Založba obzorja.
29. Westlake, Martin (1998): *The European Union beyond Amsterdam: New Concepts of European Integration*. London: Routledge.
30. Westlake, Martin (1995): *The Council of the European Union*. London: Cartermill Publishing.
31. Baun, Michael J. in Dan Marek (2001): The candidate states and the IGC. *Journal of international relations and development* 4(1), 13–37.

PRIMARNA LITERATURA

32. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo*, sprejeta dne 18. aprila 1951 v Parizu, v veljavi od 24. julija 1952. Dostopno na <http://www.eudor.net/~AgJhoiQN/EURLEX050431/> (28. september 2007).
33. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*, sprejeta dne 25. marca 1957 v Rimu, v veljavi od 1. januarja 1958. Dostopno na <http://www.eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (28. september 2007).
34. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (EURATOM)*, sprejeta dne 25. marca 1957 v Rimu, v veljavi od 1. januarja 1958. Dostopno na <http://www.eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (28. september 2007).
35. *Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte*, sprejeta dne 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, v veljavi od 1. maja 1999. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (28. september 2007).
36. *Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi evropskih skupnostih in nekatere z njimi povezane akte*, sprejeta dne 26. februarja 2001, v veljavi od dne 1. februarja 2003. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html> (28. september 2007).
37. *Pogodba o Evropski uniji*, sprejeta dne 7. februarja 1992 v Maastrichtu, v veljavi od dne 1. novembra 1993. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (28. september 2007).
38. *Enoten evropski akt*, sprejet dne 17. februarja 1986 v Luksemburgu, veljavi od dne 1. julija 1987. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc> (28. september 2007).

39. *Pogodba o Ustavi za Evropo*, podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12004V/htm/12004V.html> (28. september 2007).
40. *Pogodba o združitvi*, sprejeta dne 8. aprila 1965, v veljavi od dne 1. julija 1967. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11965F/word/11965F.doc> (28. september 2007).
41. *Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, sprejeta dne 5. oktobra 2007. Dostopno na <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/en/07/cg00/cg00001-re01.en07.pdf>. (14. oktober 2007).

OSTALI INTERNETNI VIRI

42. Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2001): *Laekenska deklaracija o prihodnosti Evropske Unije*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/okonvenciji/laekenska-deklaracija/> (14. oktober 2007).
43. Urad vlade Republike Slovenije za komuniciranje (2007a): *Ustava za Evropo – Pregled stanja ratifikacije*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/pregled-stanja/> (1. oktober 2007).
44. Urad vlade republike Slovenije za komuniciranje (2007b): *Proračun – Proračun EU za leto 2007*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/proracun/proracun-2007/> (1. oktober 2007).
45. Evropska komisija (2006): *Sporočilo Komisije Evropskemu Svetu – Obdobje razmisleka in načrt D*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/ustava/obdobje-razmisleka.pdf> (14. oktober 2007).
46. Portal Evropske Unije (2007): *Berlinska deklaracija*. Dostopno na http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf (28. september 2007).

47. Evropska komisija (2007a): *Sporočilo Komisije Svetu – Prenoviti Evropo za 21. stoletje*. Dostopno na http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/com/2007/com2007_0412sl01.pdf (28. september 2007).
48. Evropska komisija (2007b): *Directorates-General and Services*. Dostopno na http://ec.europa.eu/dgs_en.htm (1. oktober 2007).
49. Evropska komisija (2007c): *General Report 1997*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/1997/ent02897.htm> (5. oktober 2007).
50. Evropska komisija (2007d): *General Report 1998*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/1998/t0028.htm> (5. oktober 2007).
51. Evropska komisija (2007e): *General Report 1999*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/1999/pt1036.htm> (5. oktober 2007).
52. Evropska komisija (2007f): *General Report 2000*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2000/pt1154.htm> (5. oktober 2007).
53. Evropska komisija (2007g): *General Report 2001*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2001/pt1212.htm> (5. oktober 2007).
54. Evropska komisija (2007h): *General Report 2002*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2002/pt1095.htm> (5. oktober 2007).
55. Evropska komisija (2007i): *General Report 2003*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2003/pt1103.htm> (5. oktober 2007).
56. Evropska komisija (2007j): *General Report 2004*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2004/pt0808.htm> (5. oktober 2007).
57. Evropska komisija (2007k): *General Report 2005*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg115.htm> (5. oktober 2007).

9. PRILOGE

9.1 PRILOGA A

TABELA

POLITIKE	ZUNANJI ODNOSI
Podjetništvo in industrija	Razvoj
Izvršne agencije	Širitev
Pravosodje, svoboda in varnost	Evropska pisarna za pomoč in sodelovanje (EuroAid-Co-operation Office)
Informacijska družba in mediji	Zunanje zadeve
Okolje	Humanitarna pomoč
Gospodarske in monetarne zadeve	Trgovina
Regionalna politika	SPLOŠNE SLUŽBE
Ribištvo in pomorske zadeve	Komunikacije
Skupni raziskovalni center	Urad za preprečevanje prevar
Izobraževanje in kultura	Eurostat
Zdravstvo in zaščita potrošnikov	Urad za publikacije
Transport in energija	Generalni sekretariat
Konkurenca	NOTRANJE SLUŽBE
Kmetijstvo in razvoj podeželja	Proračun
Notranji trg in storitve	Urad evropskih političnih svetovalcev
Zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti	Informatika
Davki in carine	Uradnik EK za zaščito podatkov
Raziskave	Infrastruktura in logistika – Bruselj
	Infrastruktura in logistika – Luksemburg
	Notranji računovodski servis
	Tolmačenje
	Pravna služba
	Urad za administracijo in plačila posameznih zahtevkov
	Kadri in administracija
	Prevajanje

Vir: Evropska komisija (2007b): *Directorates-General and Services*. Dostopno na http://ec.europa.eu/dgs_en.htm (1. oktober 2007).

9.2 PRILOGA B

TABELE S SPREJETO ZAKONODAJO V LETIH 1997-2005

Zakonodajni instrumenti, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 1997

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 1997	1	20	7	0
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 1997	0	1	1	0
Svet	Sprejeto 1997	208	14	157	3
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2000	271	38	82	0
EK	Sprejeto 1997	760	35	635	5
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 1997	503	27	199	2

Vir: Evropska komisija (2007c): *General Report 1997*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/1997/ent02897.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni ukrepi, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali v eljati, v letu 1998

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 1998	0	26	7	0
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 1998	0	2	5	0
Svet	Sprejeto 1998	202	27	189	10
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 1998	146	44	187	1
EK	Sprejeto 1998	773	44	537	13
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 1998	551	13	260	1

Vir: Evropska komisija (2007d): *General Report 1998*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/1998/t0028.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni ukrepi, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 1999

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svetv	Sprejeto 1999	11	14	18	0
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 1999	0	0	14	0
Svet	Sprejeto 1999	133	30	121	5
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 1999	193	57	127	0
EK	Sprejeto 1999	842	55	516	4
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 1999	612	17	381	1

Vir: Evropska komisija (2007e): *General Report 1999*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/1999/pt1036.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni ukrepi, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 2000

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 2000	15	34	4	0
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 2000	1	0	0	0
Svet	Sprejeto 2000	167	9	26	7
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 2000	200	43	29	0
EK	Sprejeto 2000	606	38	557	12
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 2000	602	21	131	2

Vir: Evropska komisija (2007f): *General Report 2000*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2000/pt1154.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni ukrepi, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 2001

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 2001	15	23	3	3
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 2001	3	1	0	0
Svet	Sprejeto 2001	137	22	27	9
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 2001	144	48	11	0
EK	Sprejeto 2001	600	18	651	17
	Zavrjnjeno, ali prenehalo veljati, 2001	555	10	143	2

Vir: Evropska komisija (2007g): *General Report 2001*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2001/pt1212.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni instrumenti, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 2002

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 2002	24	36	6	0
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2002	5	3	4	4
Svet	Sprejeto 2002	140	113	51	10
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2002	144	48	21	1
EK	Sprejeto 2002	602	44	610	17
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2002	398	32	178	3

Vir: Evropska komisija (2007h): *General Report 2002*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2002/pt1095.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni instrumenti, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 2003

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 2003	35	41	9	0
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2003	1	8	5	0
Svet	Sprejeto 2003	154	19	30	12
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2003	69	38	25	0
EK	Sprejeto 2003	648	61	560	24
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2003	328	33	122	3

Vir: Evropska komisija (2007i): *General Report 2003*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2003/pt1103.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni instrumenti, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 2004

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 2004	40	31	4	0
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2004	3	4	2	0
Svet	Sprejeto 2004	146	17	40	4
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2004	104	22	16	2
EK	Sprejeto 2004	672	59	468	45
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2004	391	18	190	1

Vir: Evropska komisija (2007j): *General Report 2004*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2004/pt0808.htm> (5. oktober 2007).

Zakonodajni instrumenti, ki so bili sprejeti, zavrjnjeni, ali pa so prenehali veljati, v letu 2005

Institucija	Število aktov	Uredbe	Direktive	Odločitve	Priporočila
EP in Svet	Sprejeto 2004	19	26	14	2
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2004	0	1	2	0
Svet	Sprejeto 2004	115	36	37	6
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2004	136	31	20	1
EK	Sprejeto 2004	599	54	634	18
	Zavrjneno, ali prenehalo veljati, 2004	267	6	97	0

Vir: Evropska komisija (2007k): *General Report 2005*. Dostopno na <http://europa.eu/generalreport/en/2005/rg115.htm> (5. oktober 2007).