

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Primož Zupan

**Komentar h kritikam (demokratične) odgovornosti javnopolitičnih
odločevalcev v komitologiji EU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Primož Zupan

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Somentor: doc. dr. Tomaž Deželan

**Komentar h kritikam (demokratske) odgovornosti javnopolitičnih
odločevalcev v komitologiji EU**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Iskreno se zahvaljujem vsem, ki so sodelovali pri nastanku tega diplomskega dela. Najprej svojemu mentorju, doc. dr. Damjanu Lajhu, in somentorju, doc. dr. Tomažu Deželanu, ki sta me usmerila na obravnavano temo ter me navdušila zanjo, in sicer za nasvete, pripombe, predloge in vsakršno pomoč pri samem delu, kakor tudi za veliko potrpežljivost, optimizem in dobro voljo ter druge spodbude, ki so imele motivacijski učinek. Če mi ne bi predlagala, naj nadaljujem s preučevanjem komitologije (ker sem pač o njej pisal v eni od seminarskih nalog v 4. letniku dodiplomskega študija; somentor pa mi je tedaj priskočil na pomoč z znanjem o komitologiji), te naloge ne bi bil napisal.

Hkrati izrekam zahvalo tudi doc. dr. Gijsu Janu Brandsmaju z Utrecht School of Governance Utrechtske univerze na Nizozemskem, saj je dobrohotno privolil v družboslovni intervju po elektronski pošti in ga izpolnil z veliko mero zavzetosti in v zelo kratkem času. S tem mi je pomagal spremeniti pogled na raziskovalno temo, hkrati pa je dodal še svoje subjektivno pričevanje, ki je obogatilo moje védenje o problematiki komitologije.*

Zahvaliti se moram tudi osebju Referata za dodiplomski študij na Fakulteti za družbene vede, kjer so natančno pregledali oblikovno urejenost dela, mi potrpežljivo razlagali tehnične podrobnosti in mi omogočili pravočasne popravke.

To diplomsko delo pa ne bi moglo biti na voljo v knjižni obliki, če ne bi delavci fotokopirnice FORA opravili svojega dela. In opravili so ga dobro, kakor lahko vidi vsak, ki vzame izvod te diplomske naloge v roke.

Upam, da bo delo vsaj malo koristilo tistim, ki se bodo ukvarjali s preučevanjem evropskih integracij.

V Kamniku, 26. avgusta 2009

Primož Zupan, avtor

*NOTE for Mr. Brandsma: I hereby express my gratitude to Mr. Gijs Jan Brandsma, a PhD fellow at the Utrecht School of Governance, Utrecht University, the Netherlands, for his benevolent acceptance of my proposal for a scientific interview via e-mail, which he fulfilled with a great deal of effort and with unmatched swiftness. Thus, he helped me change my view on the research topic, whilst adding on his subjective testimony that enriched my knowledge of the Comitology problématique.

Komentar h kritikam (demokratične) odgovornosti javnopolitičnih odločevalcev v komitologiji EU

Komitologija EU je poseben način javnopolitičnega odločanja in večnamenska upravnosistemska rešitev, ki sestoji iz odborov s predstavniki držav članic in Komisije, ki odločajo po vnaprej predpisanih postopkih. Sprva je bila namenjena nadzoru Sveta (držav članic) nad Komisijo pri sprejemanju izvedbenih ukrepov na osnovi prenesenih izvršnih pooblastil, sčasoma pa je postala še sredstvo za iskanje možnih javnopolitičnih odločitev v deliberaciji med Komisijo in predstavniki držav članic. Zaradi spremenjene vloge in velikega vpliva na politike EU, tako pa na celotno družbo v Uniji, je komitologija zelo pomembno področje evropskih integracij, ki nujno zahteva odgovornost komitoloških javnopolitičnih odločevalcev (članov odborov in odborov samih), če naj delajo v skladu s pravicami, obveznostmi in z interesi vladanih/prizadetih in če naj se prepreči zloraba položaja in tiranija interesov manjšine nad javnim interesom ali skupnim dobrom. Problem je vrsta odgovornosti, umestna za komitologijo. Nastajajoči predpogoji in oblike odgovornosti (razvoj komitoloških postopkov in transparentnosti), skupaj z možnimi primanjkljaji različnih oblik odgovornosti razkrivajo komitologijo kot demokratični oz. demokratizirajoči se način odločanja, za katerega je demokratična odgovornost relevantna, vendar poleg drugih oblik odgovornosti, zlasti upravnopravne in odgovornosti v sistemu javnih uslužbencev. Toda obstoječe mehanizme odgovornosti je treba izpopolniti, vzpostaviti nove ter okrepiti njihovo sinergijo.

Ključne besede: komitologija, Evropska unija (EU), odgovornost, izvedbeni ukrepi

A Comment on Criticisms of (Democratic) Accountability of Policy Decision-Makers within the EU Comitology

The EU Comitology is a special form of policy decision-making and a multirole administrative solution, comprising committees of representatives of EU Member States and Commission, who act according to predetermined procedures. Comitology was originally meant as a control of the Council (Member States) over the Commission in its adoption of implementing measures on the basis of delegated executive powers, yet it gradually became a tool for searching viable policy decisions through deliberative processes between the Commission and representatives of Member States as well. Due to its altered role and great influence on EU policies, and consequently on the entire society within the EU, Comitology is a very important part of European integrations, hence accountability of Comitology decision-makers (members of committees and entire committees) is required to prevent abuse of power and tyranny of minorities over public interest or the common good and to assure these decision-makers work in accordance with the rights, obligations and interests of those governed and affected. The problem lies in the sort of relevant accountability. The already developing preconditions and forms of accountability (the evolving Comitology procedures and transparency), together with some possible deficits of various forms of accountability depict Comitology as a way of decision-making that is democratic or undergoing democratisation, for whom democratic accountability is relevant, but together with other forms of accountability, especially administrative and civil service ones. However, existing accountability mechanisms must be improved, new ones added and their synergy enhanced.

Key Words: Comitology, the European Union, Accountability, Implementing Measures.

KAZALO VSEBINE

| | |
|--|----|
| Predgovor | 8 |
| 1 Uvod | 9 |
| 1.1 Zastavitev teme | 9 |
| 1.2 Namen diplomskega dela in njegov cilj | 11 |
| 1.3 Raziskovalni vprašanja, metode in tehnike | 13 |
| 1.4 Omejitve uporabnosti diplomskega dela, njegova zgradba in terminološke zagate..... | 14 |
| 2 Opredelitev temeljnih pojmov | 16 |
| 2.1 Komitologija..... | 16 |
| 2.1.1 Kako opisati komitologijo? | 16 |
| 2.1.2 Kaj je (bil) smisel komitologije? | 19 |
| 2.2 Odgovornost javnopolitičnih odločevalcev..... | 21 |
| 2.2.1 Definicija odgovornosti in klasifikacija njenih vrst | 21 |
| 2.2.2 Odgovornost glede na relevantni forum..... | 23 |
| 2.2.3 Odgovornost glede na vrsto akterja..... | 24 |
| 2.2.4 Odgovornost za delovanje in glede na obliko akterjeve obveznosti | 25 |
| 2.3 Težave z delegiranjem pooblastil in nadzorni mehanizmi principalov nad agenti: policijska patrulja in požarni alarm | 26 |
| 2.4 Namen odgovornosti ter primanjkljaj in presežek odgovornosti | 28 |
| 2.5 Demokratična odgovornost | 30 |
| 2.5.1 Na kratko o tematiki demokracije | 30 |
| 2.5.2 Konkretno o demokratični odgovornosti..... | 32 |
| 2.6 Upravnopravna odgovornost..... | 34 |
| 2.6.1 Vprašanje forumov v upravnem pravu..... | 34 |
| 2.6.2 Odškodninska odgovornost države/EU | 34 |
| 2.6.3 Redna in izredna pravna sredstva v splošnem upravnem postopku ter upravni spor kot zgledi z državne ravni Slovenije, članice EU | 36 |
| 2.7 Odgovornost v sistemu javnih uslužbencev | 38 |
| 3 Poskus artikulacije in sinteze konceptov demokratične ter upravnopravne odgovornosti.... | 40 |
| 4 Izbor ugotovitev različnih avtorjev o odgovornosti v komitologiji | 43 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.1 | Odgovornost v EU..... | 43 |
| 4.2 | Različni avtorji o demokratični odgovornosti v komitologiji | 44 |
| 4.2.1 | Starejše ugotovitve: demokratizacija EU | 44 |
| 4.2.2 | Starejše ugotovitve: tehnokracičnost komitologije kot odmik od demokratične odgovornosti..... | 45 |
| 4.2.3 | Novejše ugotovitve o nedemokratičnosti in tehnokracičnosti komitologije..... | 46 |
| 4.3 | Še nekateri, bolj posebni pogledi na komitologijo..... | 51 |
| 4.3.1 | Kaj je deliberativni supranacionalizem? | 51 |
| 4.3.2 | Komitologija in odgovornost v (globalnem) upravnem pravu..... | 53 |
| 4.4 | Komitologija EU v luči ustavnega prava in institucionalnega ravnotežja | 54 |
| 4.4.1 | Teorija iger – institucionalno ravnotežje..... | 54 |
| 4.4.2 | Ustavnopравни vidik komitologije..... | 57 |
| 5 | Poskus (re)konstrukcije modela javne odgovornosti komitoloških javnopolitičnih odločevalcev ter iskanje primanjkljajev in/ali presežkov odgovornosti v njem | 60 |
| 5.1 | Topografija razmerij odgovornosti v komitologiji – iskanje modela javne odgovornosti. | 60 |
| 5.1.1 | Brandsmajev pristop, ki upošteva tudi delegiranje pooblastil..... | 60 |
| 5.1.2 | Pristop Deirdre Curtin, ki odklanja zamisel delegiranja in gradi na fazah javne odgovornosti | 63 |
| 5.1.3 | Sinteza obeh pristopov in preseganje njune protislovnosti | 67 |
| 5.2 | Prevedba ugotovitev na raven definiranih vrst odgovornosti..... | 69 |
| 5.3 | Poskusno iskanje primanjkljajev odgovornosti po vseh relevantnih (pod)vrstah odgovornosti..... | 71 |
| 5.4 | Komitologija in demokratični primanjkljaj? | 74 |
| 5.4.1 | Analiza družboslovnega intervjuja..... | 75 |
| 5.4.2 | Ustavni vidik kolektivne odgovornosti | 77 |
| 5.4.3 | Demokratični vidik kolektivne in individualne odgovornosti..... | 77 |
| 5.4.4 | Demokracija in tehnokracija | 79 |
| 5.5 | Druge možne oblike odgovornosti – še kaj primanjkljajev?..... | 80 |
| 5.5.1 | Politična in sodna odgovornost | 81 |
| 5.5.2 | Upravna, postopkovna in vsebinska odgovornost..... | 82 |
| 5.5.3 | Profesionalna in družbena odgovornost ter odgovornost v sistemu javnih uslužbencev..... | 82 |

| | |
|---|-----|
| 6 Veljavna pravna ureditev komitoloških postopkov in ukrepi za večjo preglednost delovanja odborov ter postopkov..... | 84 |
| 6.1 Odločba Sveta 1999/468/ES..... | 84 |
| 6.2 Odločba Sveta 2006/512/ES..... | 85 |
| 6.3 Kriteriji za uporabo različnih vrst komitoloških postopkov..... | 86 |
| 6.4 Ali je v postopkih kaj demokratičnega ali nedemokratičnega?..... | 87 |
| 6.5 Prerez stanja komitologije v dani časovni točki..... | 89 |
| 7 Sklep..... | 91 |
| 7.1 Osnovne (»nujne«) ugotovitve..... | 91 |
| 7.2 Širše implikacije diplomske naloge..... | 94 |
| 8 Literatura..... | 96 |
| 9 Priloge..... | 103 |
| Priloga A: Izpolnjeni vprašalnik za strukturirani družboslovni intervju, ki ga je doc. dr. Gijs Jan Brandsma opravil med 26. in 28. aprilom 2008..... | 103 |
| Priloga B: Korespondenca z doc. dr. Gijsom Janom Brandsmajem glede dovoljenja za uporabo njegove intelektualne lastnine v nekoliko spremenjeni, predelani obliki, a z neposrednim prenosom v to delo..... | 109 |

KAZALO TABEL IN SHEM

| | |
|--|----|
| Tabela 2.1: Osnovne značilnosti policijske patrulje in požarnega alarma..... | 27 |
| Tabela 2.2: Kriteriji za presojanje ustreznosti učinkov določene vrste odgovornosti..... | 30 |
| Tabela 2.3: Razlaga posameznih vrst odgovornosti javnih uslužbencev..... | 39 |
| Tabela 3.1: Prevladujoči vidik namena različnih obravnavanih vrst odgovornosti..... | 40 |
| Shema 3.1: Podvrste demokratične in upravnopravne odgovornosti..... | 42 |
| Shema 5.1: Mnogonivojskost razmerij odgovornosti v komitologiji EU..... | 62 |
| Tabela 5.1 : Prevedba zaznanih povezav v oblike odgovornosti po Bovensovi klasifikaciji .. | 70 |
| Tabela 5.2: Poskus iskanja primanjkljajev odgovornosti komitoloških odločevalcev..... | 72 |
| Tabela 6.1: Učinki komitoloških postopkov na predlog Komisije..... | 87 |

PREDGOVOR

Domnevam, da se bralec tega dela sprašuje: čemu pisec piše o tej temi? Morda tudi: kaj to sploh je? Priznati moram, da na prvo vprašanje ne morem povsem racionalno odgovoriti, na drugo pa ne povsem enoznačno. Dejstvo pa je, da je v času nastajanja tega diplomskega dela obravnavano raziskovalno področje v pravni znanosti in politologiji že precej uveljavljeno in razvito, tako da ne gre za pionirsko delo, če upoštevam evropski ali celo globalni akademski prostor, vendar pa je zgodovina preučevanja kljub temu razmeroma kratka; v pravni znanosti so komitologijo pričeli preučevati konec 80. let 20. st., pomembno eksploracijsko študijo pa je leta 1995 napravil Christian Joerges, kajti tisti čas se je v prizadevanjih po dokončanju notranjega trga močno razmahnil obseg raznih upravljavskih ureditev v EU, dandanes pa se o komitologiji piše tudi v učbenikih (Joerges 2006, 782).

Tudi v slovenski politološki misli se preučevanje komitologije postopoma uveljavlja, obenem pa se tudi že poučuje. Prav prek vaj pri predmetu sodobni upravni sistemi sem se v 4. letniku dodiplomskega študija seznanil s komitologijo kot učno snovjo, o kateri prej nisem vedel **ničesar**. Tako me je doc. dr. Tomaž Deželan, somentor te naloge, vpeljal v to raziskovalno področje (nosilka predmeta je sicer bila izr. prof. dr. Alenka Krašovec). Toda pobuda za ukvarjanje s komitologijo je bila povsem konkretna potreba po razjasnitvi ozadja preučevanega primera javnopolitičnega omrežja pri seminarski nalogi za dodiplomski predmet policy omrežja.¹

Kljub vsemu pa velja, da opazovano področje evropskih integracij pri nas ni močno obdelano in tako se slovenskim družboslovcem ponuja priložnost, da v slovenskem znanstvenem prostoru še pridamo določen delež k preučevanju komitologije – napravimo prispevke, ki bodo koristili ne le razvoju politične, upravne in upravnopravne znanosti, marveč bodo tudi uporabni kot pripomočki za konkretno delovanje slovenskih javnopolitičnih odločevalcev v okviru komitologije in komitoloških postopkov.

To delo sicer še ne more doseči takšne ravni uporabnosti, je pa izhodišče za nadaljnje delo na področju preučevanja evropskih integracij, predvsem pa vaja obrtniških spretnosti pisanja znanstvenih besedil različnih dimenzij in namenov.

Najtežje od vsega pa je bilo vsa spoznanja predstaviti v obvladljivem obsegu diplomske naloge, zato sem v tem delu izpustil nekatere podrobnosti oz. navedel, kje jih najti.

¹ Nekateri deli te diplomske naloge so nastali na podlagi istega gradiva kot objavljeni znanstveni članek o komitologiji, ki sem ga napisal sam. Ker je slednji objavljen, pri nekaterih odlomkih in sestavinah te naloge (npr. tabele) v sprotih opombah navajam, da je skoraj enako besedilo na isto tematiko na voljo tudi v Zupan (2009).

1 UVOD

1.1 Zastavitev teme

Izraz komitologija večini ljudi ni znan in ima pridih nerazumljivosti oz. oddaljenosti od običajnega besednega zaklada, tudi znanstvenega. Če torej vsebina izraza ni samoumevna, pa je manj težav z umeščanjem njegovega izvora v institucionalni okvir, saj sodi v imaginarij evropskih integracij, in sicer Evropske skupnosti ter Evropske unije (ES in EU). Zato v tej diplomski nalogi govorim o »*komitologiji EU*«, poskušam pa spoštovati uradne opredelitve, ki so jih doslej oblikovale same institucije EU, pri čemer upoštevam, da je izvor komitologije v skupni kmetijski politiki ES/EU (prim. Evropska komisija 2000; Joerges 2006, 780).

Nekoliko zanimivejša lastnost tega pojava je, da je njegove posledice moč neposredno čutiti tudi v našem vsakdanjem življenju. S članstvom Republike Slovenije v ES/EU ima komitologija, še bolj pa postopki v njenem okviru² zelo očitne neposredne učinke na delovanje in vedenje najrazličnejših (pravnih) subjektov – od posameznikov, tj. fizičnih oseb, podjetij, pa vse do same države oz. državnih javnopolitičnih igralcev,³ sploh zato, ker imajo pravna pravila EU absolutno prednost pred domačimi pravnimi viri (prim. Nugent 2003, 245).⁴ Iz tega logično sledi, da ima komitologija pomembno vlogo pri nastajanju pravno zavezujočih javnopolitičnih odločitev na ravni Evropske komisije. Tako npr. vprašanje, zakaj je neko podjetje selilo proizvodnjo iz ožjega mestnega jedra v sodobne obrate v industrijski coni (prim. Veršnik 2007), nikakor ni banalno, ampak ima lahko tudi komitološko ozadje. Zdaj se predstavniki RS (npr. slovenski javni uslužbenci) udeležujejo sej komitoloških odborov in odločajo na njih, tako pa, hote ali nehote, prevzemajo veliko (moralno) odgovornost, saj prispevajo k odločitvam, ki imajo lahko velike gospodarske in ostale učinke tako za EU kot tudi ves svet (prim. Zupan 2009, 200). Interesnim javnopolitičnim igralcem iz Slovenije (npr. gospodarskim subjektom, interesnim skupinam ipd.) pa komitološki odbori nudijo nove priložnosti informiranja in lobiranja odločevalcev, s čimer lahko sovplivajo na odločanje teh odborov. A tudi ti morajo upoštevati, da so (moralno) soodgovorni za (ne)odločitve, h katerim utegnejo prispevati (prim. Demmke 1998, 18).

² O teh gl. v nadaljevanju. Sicer pa so posredni in neposredni učinki lahko tudi širši – vplivajo na mnoge javnopolitične igralce, predvsem tiste, ki so tesneje povezani z državami, ki se približujejo članstvu v EU, pa tudi tiste, ki so povezani z javnopolitičnimi igralci, ki se nahajajo pod pristojnostjo držav članic EU oz. EU same.

³ Primer, ki ga kot pisec te naloge osebno poznam in sem ga tudi osebno zaznal, je npr. podaljševanje ti. prehodnih obdobj za nekaj manjših mesnopredelovalnih obratov v Sloveniji, ki so morali svojo proizvodnjo uskladiti z evropskim pravnim redom, kjer je bila komitologija EU osrednja postavka vsega dogajanja in okoli katere se je razvilo dejavno in razvejano javnopolitično omrežje (prim. Veršnik 2007).

⁴ Podrobneje o tematiki prava EU gl. Nugent (2003, 244-245) ter Čebulj in Strmecki (2005, 98-100).

Ta pojav pa, kljub svojim učinkom, skoraj nikoli ni odmeven, ampak deluje skrito večini ljudi, z izjemo neposrednih udeležencev in interesnih akterjev; in vendar se neprestano odvija ter opravi izredne količine dela (prim. Curtin 2007, 18; prim. Evropska komisija 2008).

Sedanje vedenje o komitologiji omogoča, da jo opazujemo skozi različne pristope, torej na različne načine, pri čemer lahko izpostavimo njene različne plati. To mi hkrati olajšuje in otežuje delo. Otežuje zato, ker je kompleksnost spoznanja neobvladljiva; to zadeva raziskovanje tematike na osnovi pregleda dosedanjih prispevkov o komitologiji. Olajšuje pa delno, omejeno refleksijo posameznih spoznanj in/ali področij preučevanja komitologije.⁵ Tako je ta pojav že dovolj raziskan, da ga ni moč zajeti na mah, ampak si je treba izbrati določeno temo, katere problematičnost je relevantna za realnost delovanja EU, nacionalnih držav in življenj državljanov držav članic in same Unije. S tem bo namreč diplomsko delo bolj smiselno ter koristno, četudi ne bi ponudilo predlogov za dejansko reševanje problemov v praksi. Zagat z delovanjem komitologije EU pa je bilo doslej prepoznanih že več kot dovolj, kar dopušča ne le živahno politološko debato, ampak tudi resen in trezen premislek tako o dosedanjih izsledkih raziskovanja kot še bolj o samem predmetu. In prav sem sodi vprašanje demokratične ali kake druge odgovornosti oz. neodgovornosti javnopolitičnih odločevalcev v okviru komitologije EU. Že s samim spreminjanjem značaja komitoloških odborov – od nadzornih institucij držav članic nad Komisijo k vse bolj samostojnim entitetam, ki odločajo konsenzualno, s čimer sicer naraste učinkovitost, se namreč pojavi problem, v čigavem imenu delujejo in komu naj odgovarjajo (Dehousse 2003, 799-800).⁶ Izraz odgovornost je tukaj mišljen strogo kot prevedek angleške besede **accountability** (prim. Harlow 2002).

Načeloma naj bi sistem odborov deloval osupljivo brezhibno (Joerges 2006, 784), kadar pa nastopijo težave, ko komitološki odbori npr. ne zmorejo obvladovati nastalih javnopolitičnih problemov, tak primer je bila npr. bolezen BSE⁷ (prim. Falke v Joerges 2006, 785; Krapohl in Zurek 2006; Dehousse 2003), pa se pokažejo številni resni pomisleki, ki se pridružijo že oblikovanim kritikam o sami naravi komitologije. Teh kritik je kar precej in vsaj deloma pokrivajo za politologijo razumljivo ter zanimivo polje (ne)demokratičnosti EU in komitologije same. Preučevanje demokracije je namreč v politični znanosti pomembno

⁵ Najbolj pa tako razširjeno znanje olajšuje empirično raziskovanje, saj se je tudi medmrežna dostopnost informacij javnega značaja, ki zadevajo mdr. komitološke odbore, močno povečala (prim. Joerges 2006, 784).

⁶ Ta naloga ne obravnava komitologije kot mehanizma za uveljavljanje politične odgovornosti tehnokratskih odločevalcev na naddržavni ravni – v Komisiji, ki se odtegujejo demokratičnim oblikam vladavine. Več o tem gl. Kortteinen (2007).

⁷ Komitologija je v primeru izbruha BSE v prvi polovici 90. let odpovedala predvsem zaradi neuravnotežene sestave znanstvenega izvedenskega odbora (v njem je bilo več kot pol strokovnjakov iz Velike Britanije), ki je svetoval pristojnim komitološkimi odborom: vnos znanstvene ekspertize v komitologijo je bil pristranski – sledil je pogledu z britanskega kmetijskega ministrstva (Kortteinen 2007, 10).

področje, saj ima tako teoretične (vprašanje najboljše oblike vladavine in družbenega reda) kot tudi praktične posledice (dejanski, zgodovinsko izpričani in morebitni učinki različnih vrst vladavin na človeško osebo, njeno dostojanstvo in obstoj ter razvoj družbe). V okoliščinah sodobnih držav z dediščino večdesetletne ali skoraj dvestoletne predstavniške demokracije je vprašanje demokratičnosti in nedemokratičnosti oblasti pri roki, zanimivo, a tudi pomembno. Tudi pri novejših oblikah politične oblasti z drugačno naravo in zasnovi, kot jo imajo nacionalne države, npr. ES/EU, ki pa se razvijajo v smer vse vplivnejših nosilcev vse večje in intenzivnejše oblasti, tako da na ta način prevzemajo funkcije, ki so jih poprej imele le države, dodajajo nove in krepijo različne oblike svoje moči ali vsaj vpliva nad vladanimi, se zastavi vprašanje njihove (ne)demokratičnosti ali vsaj demokratičnega primanjkljaja (deficita), kar predstavlja problem ti. demokratične odgovornosti kot posebne oblike odgovornosti oblasti vladanim oz. nadzornikom ali pooblastiteljem. Prav demokratični deficit pa je že dolgo časa (dobrih 40 let) besedna zveza, povezana z ES (Ipsen v Joerges 2006, 787).⁸

1.2 Namen diplomskega dela in njegov cilj

Iz te zastavitve izhaja več različnih pogledov na komitologijo: nekateri jo kot poseben način javnopolitičnega odločanja, ki se je vzpostavil predvsem za povečanje učinkovitosti delovanja organov EU (prim. Kortteinen 2007), v preučevanju evropskih integracij razumejo kot primer tehnokratskega in celo nedemokratičnega načina odločanja⁹ (Joerges 2006, 787 in 788; gl. Schmalz-Bruns v Joerges 2006, 788; Joerges 2001), ki ne pokriva le učinkovitosti (prim. Majone v Joerges 2006, 783), ampak tudi (pre)razdeljevanje, torej NI nepolitično, ampak pogosto politično občutljivo (Joerges 2006, 783-784). Hkrati EU pogosto povezujejo z nedemokratičnim ali premalo demokratičnim vladanjem, preveč oddaljenim od državljanov

⁸ Ti problemi se sicer pojavljajo tudi v sodobnih državah, a po Dehousseju so v EU, ki nima na predstavnih utemeljene vlade, resnejši. Tako so nenadzorovane in neukročene birokratske strukture, ki samo spodbujajo občutek odtujenosti že tako večinoma preslišanih državljanov, normativno še manj sprejemljive (2003, 799).

⁹ Če na drugačen način uporabim besede Kortteinen, je to odločanje na osnovi širokega delegiranja pooblastil strokovnjakom, tj. tehnokratično in menedžersko odločanje, v katerem vse bolj prevladuje mehko pravo namesto po običajnih postopkih sprejete zakonodaje, odločanje v rokah strokovnjakov, ki teži k opustitvi politične odgovornosti (2007). Toda teh besed Kortteinen ne namenja komitologiji! Komitologiji je namreč naklonjen, pač z neko mero kritičnosti, ki se je z razvojem sistema odborov spremenila. Komitologijo razume kot *branik* pred takim načinom odločanja, ki si ga sicer želi Komisija: torej komitologija kot nekaj, kar ohranja politično odgovornost (tudi državam članicam) strokovnjakov na naddržavni ravni v EU in tudi celotne Komisije, s čimer povečuje pripravljenost držav članic, da bolj zavzeto izvajajo pravo EU. Komitologija tako vsebuje tudi prvine izvršnega federalizma (več o tem gl. Kortteinen 2007, 13 in sl.). Tako Kortteinen dejansko **ne** sodi v to skupino.

držav članic (ki so tudi njeni državljani), torej z omenjenim demokratičnim primanjkljajem, katerega (tehnokratski) simptom naj bi bila prav komitologija (prim. Joerges 2006, 788).

Po drugi strani pa obstajajo tudi zagovorniki komitologije, ki naj bi jo idealizirali kot Habermasov racionalni diskurzivni proces (prim. Weiler v Kortteinen 2007, 7, op. 28). Prav poseben pa je pristop, ki v komitologiji najde poteze ti. deliberativnega supranacionalizma (Joerges 2006). Ob tem pa se najde še kak drugačen pogled, ki poudarja komitologijo kot dejavnik politične odgovornosti drugih subjektov v EU (Kortteinen 2007). Kakor koli že, te polemike se sučejo bodisi okoli komitologije same, tj. okoli vprašanja demokratične ali tudi kake druge (ne)odgovornosti javnopolitičnih odločevalcev v komitoloških odborih temu ali onemu forumu (prim. Bovens 2007), kar imenujem »interno problematiko komitologije«, bodisi, da se bolj posvečajo razmerju med komitologijo in drugimi pojavi v evropskih integracijah; slednje imenujem »eksterno problematiko komitologije«.¹⁰

Kaj sedaj? Nastaja zmeda znanstvenih polemik, ki opazovalcu zamegljujejo pogled na značaj komitologije. Akademska razprava o odgovornosti v komitologiji je prav zaradi te zmede precej nerazsvetla, saj se prispevki, ki jo tvorijo, izogibajo *sistematični analizi* (primanjkljaja) odgovornosti (Brandsma 2007, 2). Najprej je treba napraviti ločitev med interno in eksterno problematiko komitologije. To delo se ukvarja le s prvo. V tej pa je nato treba iskati dalje, zato je moj namen predvsem razčistiti, ali ima komitologija sploh kaj opraviti z vprašanjem predstavniške ali neposredne ali kake druge *demokracije* ali pa gre za neko drugačno problematiko *odgovornosti* odločevalcev.¹¹ To nedvoumno kaže moje izhodišče, da morajo komitološki javnopolitični odločevalci kot nadzorniki nekomu odgovarjati za svoje delo, če naj bo le-to opravljeno v skladu s pravnim redom in interesi tistih ter ne proti pravicam in obveznostim tistih, ki jih odločitve tako ali drugače prizadevajo. Da bi uresničil namen te naloge, želim v tej študiji kritično premisliti predstave o demokraciji in odgovornosti različnih vrst ter njihovo relevantnost za realnost komitologije skozi nekakšen teoretični dialog z različnimi kritiki in zagovorniki (ne)demokratičnosti in/ali (primanjkljaja) različnih možnih vrst odgovornosti v komitoloških postopkih. Glede na zahtevnost te namere štejem, da bo diplomsko delo uspešno že, če bo vsaj malo prispevalo k razjasnitvi podobe komitologije. Prav ta razjasnitev je prvi delovni cilj tega diplomskega dela, drugi pa je *vzpostaviti filozofsko in teoretično osnovo za nadaljnje (empirično) raziskovalno delo.*

¹⁰ Ti dve smeri razlagam s postopnim spreminjanjem dojemanja komitologije: problem poseganja komitoloških odborov v Komisijo se je umaknil vprašanju, *kdo* in *kako* naj nadzoruje te odbore (prim. Dehousse 2003, 798).

¹¹ V bistvu gre za sorodno početje, kot ga poskuša izpeljati Gijs Jan Brandsma (2007), namreč, poglobljeno premisliti, kaj sploh je odgovornost in kaj pomeni njen primanjkljaj (2007, 2), le da jaz poskušam svoj premislek predvsem usmeriti v vprašanje, ali ima odgovornost v komitologiji kaj opraviti z demokratičnostjo.

1.3 Raziskovalni vprašanja, metode in tehnike

Vprašanje načina dela, torej kako in s kakšnimi metodami se nameravam lotiti raziskovalne teme, bo v marsičem določalo ves nadaljnji potek dela. A najprej je treba zastaviti dve raziskovalni vprašanji; prav ti bosta določali, kaj in kako delati. Prvo vprašanje: Ali je komitologija res nedemokratični način sprejemanja odločitev? In drugo: Ali je ti. demokratična odgovornost javnopolitičnih odločevalcev sploh umestna za komitologijo?

Takšni raziskovalni vprašanji torej zahtevata, da iz preučevane stvarnosti s pomočjo abstrakcije pridem do odgovora o sami naravi komitologije z vidika (ne)demokratičnosti, na osnovi tega pa šele lahko ugotovim, ali je demokratični način odgovornosti (accountability) javnopolitičnih odločevalcev sploh relevanten (umesten) za komitologijo ali pa je morda treba govoriti o kaki drugi vrsti odgovornosti. Vsekakor pa je o neki odgovornosti treba govoriti, to je pač zamejitev raziskovalnega obzorja, tudi z vrednotno-moralnega stališča. Pri tem ni nujno, da so dejansko pravno predvidene vrste javnopolitične odgovornosti komitoloških odločevalcev dejansko skladne z »naravo« oz. značajem ali ustrojem dejanskega delovanja in (v ustavni materiji EU) pravno zamišljene strukture komitoloških odborov oz. vedenja posameznikov, oseb, ki te odbore sestavljajo; možno je, recimo, logično trditi, da je komitologija EU nekaj, kar ima imanentno demokratični potencial oz. značaj delovanja, a so pravni instituti odgovornosti njenih odločevalcev drugačni, lahko tudi »zgrešeni«.¹²

Glede na naravo vprašanj je treba ustrezno povezati *raziskovalne tehnike* s področja *deskriptivne IN empirične metode*. Tako nameravam skozi celotno delo za pridobitev in razlago pomena temeljnih pojmov glede komitologije, odgovornosti (tudi različnih vrst le-te) in tudi demokracije (kolikor se obseg tega pojma nanaša na to diplomsko delo) uporabiti *analizo in sintezo primarnih* (npr. pravni akti EU, ki urejajo področje komitologije, pa tudi javnopolitični dokumenti institucij EU) ter *sekundarnih virov* (zbrane znanstvene literature, ki se ukvarja s komitologijo), torej z deskriptivno metodo, z empirično pa skozi tehniko *strukturiranih družboslovnih intervjujev* z dvema strokovnjakoma, ki se ukvarjata s preučevanjem komitologije.¹³ Z njima nameravam pridobiti podrobnejši vpogled v dejansko

¹² Dejstvo pa je, da gre za vprašanja, na katera je moč vsaj načelno dati dihonomna odgovora DA in NE z možnostjo NE VEM. Toda na videz banalne kombinacije odgovorov (npr. DA in NE) imajo lahko zelo različne posledice za nadaljnje raziskovanje, lahko pa so preprosto absurdne ali vsaj paradokсне. Več o tem gl. v Sklepu.

¹³ Izbrana strokovnjaka sta doc. dr. Gijs Jan Brandsma z Utrecht School of Governance, z Univerze v Utrechtu, Nizozemska, ki je bil izbran zaradi svojega specifičnega poznavanja vprašanja odgovornosti v zvezi z EU in podobne raziskovalne zastavitve, kot sem jo izbral jaz, in pa prof. dr. Christian Joerges, predavatelj prava na European University Institute v Firencah, Italija, ker je v okviru ti. deliberativnega supranacionalizma napravil

stanje, kar naj prispeva k stvarnosti bolj ustreznemu razumevanju, za kaj sploh gre pri komitologiji, posebej v luči zgornjih dveh raziskovalnih vprašanj. Na osnovi tako pridobljenega uvida pa bom poskusil odgovoriti na obe raziskovalni vprašanji in odgovora podkrepiti z logičnim sklepanjem iz znanih dejstev, če in kolikor bo to mogoče.¹⁴

1.4 Omejitve uporabnosti diplomskega dela, njegova zgradba in terminološke zagate

Ker je to diplomsko delo podobno obsežnemu znanstvenemu članku, ima tudi takšno metodološko zasnovo, kajti sekundarna analiza statističnih podatkov, ali celo njihovo zbiranje in nato analiza, pa tudi družboslovni eksperiment presegajo njegov domet, saj so prezahtevni; toda samo z eksperimentom bi lahko ugotavljal *vzročne* zveze (prim. Toš in Hafner Fink 1997, 158), kar pa je smiselno ob možnem nadaljevanju tega dela, ki je le uvod v tematiko.

Delo je sestavljeno iz treh osnovnih komponent: prva je pričujoči uvod; druga se prične z definiranjem osnovnih pojmov te diplomske naloge (predvsem sta pomembni definicija komitologije in definicija izbranih vrst odgovornosti v smislu socialnega razmerja; gl. Bovens 2007), in se izteče v poskus artikulacije in sinteze konceptov demokratične ter upravnopravne odgovornosti. Nato sledi komponenta, v kateri iščem odgovor na zastavljeni raziskovalni vprašanji z uporabo navedenih metod in tehnik (s kombinacijo deskriptivne in empirične metode); ta komponenta ima tri člene: prvi podaja povzetek kritik (ne)odgovornosti v komitologiji, v drugem sledi poskus rekonstrukcije modela javne odgovornosti v komitologiji na temelju iskanja dejanskih razmerij odgovornosti v njej, in sicer izhajajoč iz prispevkov treh izbranih avtorjev, tretji pa analizira veljavno pravnosistemsko ureditev komitologije in izsek njenega stanja v danem obdobju. Tretji del predstavlja sklep z odgovoroma na zastavljeni raziskovalni vprašanji, predvsem pa nakaže pot naprej, kajti delo ni dokončna, zaključena celota, ampak je podlaga za nadaljnje raziskovanje komitologije.

Za konec uvoda pa naj povem, da sem se pri pisanju tega dela ob prispevkih različnih znanstvenikov, pa tudi slovenskih prevodih uradnih dokumentov EU, vedno bolj zavedal terminoloških zagat. Ker je obravnavana tematika v slovenskem prostoru razmeroma

pomemben prispevek v smislu inovativnega teoretičnega razumevanja pojava komitologije in možnosti za njeno preosnovanje. G. J. Brandsma se je povabilu za intervju odzval, C. Joerges pa ne.

¹⁴ Najbolj izstopa odsotnost logično preverljive hipoteze. Delo ne vključuje statističnih analiz, zato ne vsebuje statističnih hipotez. Kljub temu bi lahko postavil hipotezo ter nato iskal argumente za njeno (ne)veljavnost.

nepoznana, uporabljam kot prvi kriterij izbire besed za poimenovanje pojmov iz tujejezične (angleške) literature jasnost, nedvoumnost in prepoznavnost, tako da je čim enostavneje ugotoviti, da govorim o eni in isti stvari kot navedeni viri. Za bolj ustaljene izraze s kolikor toliko ustreznimi in smiselnimi slovenskimi ustreznici pa si prizadevam uporabljati slednje oz. opozoriti, kakšne so prevzete besede in kakšne so njihove slovenske sopomenke. Drugi kriterij pa so uradni prevodi pravnih aktov EU v slovenščino, četudi uporabljajo nenavadne termine, namreč drugačne od izrazov, ki smo jih v akademski sferi že izoblikovali.

2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Obstaja sicer več ravni definiranja glede na stopnjo njihove konkretnosti kot čim višje stopnje ustrežanja njihove vsebine stvarnosti definiranega pojava (prim. Podmenik 2004, R10). Sam poskušam definicije preučevanih temeljnih pojmov čim bolj uskladiti z resničnostjo. Kot prvi temeljni pojem sem izbral komitologijo kot realni pojav v evropskih integracijah (tako v pravu EU kot v vsakdanji pojavnosti skozi oči preučevalcev, saj ga sam ne opazujem neposredno); kot drugi temeljni pojem pa odgovornost javnopolitičnih odločevalcev, in sicer v ožjem smislu, kot socialno razmerje (prim. Bovens 2007); ker pa je to kompleksen fenomen, jo delim na tri osnovne tipe: *demokratično* (kakšne vrste odgovornosti obstajajo v različnih vrstah demokracije); *upravnopravno* (kot instrument varovanja pravic, dolžnosti in pravnih koristi strank, odločevalcev in drugih prizadetih, pa tudi javnega interesa, v zvezi z upravo dejavnostjo oblastnih organov) in *odgovornost v sistemu javnih uslužbenecv* (ti javnopolitični odločevalci so kot človeške osebe lahko odgovorne za svoja dejanja).¹⁵

2.1 Komitologija¹⁶

2.1.1 Kako opisati komitologijo?¹⁷

Komitologija je prej kuloarski ali žargonski izraz kot pa termin. Povezujejo ga z odbori, ki »[...] igrajo ključno vlogo na vseh ravneh javnopolitičnega procesa EU,« (Jones 2000, 184), torej gre za nekaj, čemur bi v slovenščini rekli »odborologija«, v smislu nekega obstoječega načina vedenja ali delovanja človeških skupin oz. organizacij, na podoben način kot birokracija (gr. biro = urad, kratein = vladati) ali vladavina uradov, torej bi po tej analogiji

¹⁵ Razlog za to sta raziskovalni vprašanji, s katerima sem kot jedro problema prepoznal vprašanje (ne)skladnosti demokratične vladavine in komitologije kot neke vrste oblastvenega odločanja in pa vprašanje, katera vrsta odgovornosti (prim. Brandsma 2007) javnopolitičnih odločevalcev je tista, ki je skladna s pojavom komitologije. Za tri nosilne vrste odgovornosti pa sem se odločil ob analizi dostopnih sekundarnih virov (prim. Brandsma 2007; Christiansen 1997; Dehousse 2003, 798-799; Demmke 1998; Føllesdal 2000; Haček 2001; Haček 2005; Joerges 2001; Joerges 2006; Jones 2000, 193; Krapohl in Zurek 2006; Krisch 2006; Puntcher-Riekman 2007).

¹⁶ Najbolj me zanima pojav komitologije v sedanosti, njena zgodovina pa le toliko, kolikor prispeva k današnjemu stanju. Poskušam pa odkriti, kaj je (bil) osnovni NAMEN (oz. telos, tj. smoter, smisel) komitologije.

¹⁷ Preden odgovorim na to vprašanje, je treba razčistiti, kaj v okviru EU ne sodi v komitologijo. Besedna zveza, ki se nanaša na komitologijo in se pojavlja v znanstveni literaturi, je tudi (evropski sistem odborov, denimo »European committee system« (Joerges 2006, 780), tukaj pa zmedo lahko povzroči predvsem velika množica odborov, ki so vzpostavljeni v EU, a ne sodijo v okvir komitologije, npr. parlamentarni odbori Evropskega parlamenta, Odbor regij, Ekonomsko-socialni odbor, COREPER (Odbor stalnih predstavnikov držav članic pri Svetu EU), odbori in delovne skupine znotraj Sveta EU (Nugent 2003, 111-267), pa tudi skupine izvedencev v okviru Komisije ne sodijo h komitologiji (Larsson v Brandsma 2007, 4; gl. tudi Kortteinen 2007).

lahko prišli do besedne zveze »vladavina odborov«, morda tudi »odločanje z odbori«. Toda izvor besede ostaja sporen, saj gre lahko mdr. za tvorjenko iz angl. izraza comity (House of Lords 2003, 7), ki pomeni vljudnost (Škerlj 1957, 109), in sicer iz fraze »comity of nations« (Baroness Park of Monmouth v House of Lords 2003, 7, op. 8), tj. dobri odnosi, vljudnost med državami. Konsenza o izvoru te besede torej ni (Brandsma 2007, 4).¹⁸

Toda pravno-tehnični pomen komitologije je jasen, saj označuje odbore, ustanovljene v podporo Evropski komisiji pri izvajanju sekundarnega prava EU (Joerges 2006, 782, op. 1). Komitologija EU je tesno povezana tako z Evropsko komisijo kot tudi s Svetom EU. Izvršne funkcije Komisije (prim. Nugent 2003, 131 in sl.) se namreč izvajajo skozi različne postopke, v katerih pogosto delujejo različni implementacijski/izvedbeni odbori, kar povzema izraz komitologija, ki opisuje s temi postopki povezane ureditve (2003, 136). Povezava s Svetom EU pa je v tem, da je komitologija nastala že zgodaj v razvoju tedaj še Evropske gospodarske skupnosti (EGS), ko je tedanji Svet ministrov EGS spričo razširitve skupne kmetijske politike Komisiji zaupal vse večje število implementacijskih/izvedbenih nalog, da pa bi Komisija le-te uresničevala v interesu držav članic oz. bi te lahko ocenile sprejemljivost njenih predlogov izvedbenih ukrepov, je moral zagotoviti tudi tesno sodelovanje med predstavniki držav in Komisijo, kar so omogočili komitološki odbori (Evropska komisija 2000, 1; prim. Kortteinen 2007, 8).¹⁹ Komitološki odbori sicer delujejo po različnih postopkih, ki so v preteklosti postajali vse bolj kompleksni in so povzročali zmedo, zato so jih prvič razjasnili z Enotno evropsko listino in Odločbo Sveta z dne 13. julija 1987, to pa je nadomestila Odločba Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999, ki je ohranila predpisane postopke, a v poenostavljeni obliki (Nugent 2003, 136). To odločbo pa je spremenila in dopolnila nova Odločba Sveta 2006/512/ES²⁰ z dne 17. julija 2006, ki je uvedla še en dodatni komitološki postopek (Europa – Glossary).

¹⁸ Druge špekulacije o izvoru tega pojma obsegajo francoski izraz *kremilologie*, ki naj bi pomenil politizirano birokracijo, pa zelo star izraz *comity* v smislu vzajemnega priznavanja institucij med državami (prim. drugačen pomen zg.), in tudi polemični prikaz preučevanja dela javnih odborov (Bergström v Brandsma 2007, 4). Seveda pa to niso uporabne definicije predmeta preučevanja (prim. Podmenik 2004, R14). Zato potrebujem realnosti ustrežnejšo definicijo, ki bo sledila v nadaljevanju, nekakšen približek realne definicije pojma (prim. Podmenik 2004, R10). Oznaka R pomeni poseben razdelek navedenega gradiva – ti. Roza strani.

¹⁹ Za zgodovinski nastanek in nadaljnji razvoj komitologije je bila izhodiščna predpostavka, da se zaradi nepredvidljivosti javnopolitičnega področja kmetijstva (odvisnost tržnih razmer mdr. od vremena) na Komisijo s Sveta prenašajo pooblastila za tehnične podrobnosti regulacije trga kmetijskih proizvodov. Takšna regulacija je možna samo s kombinacijo ohlapnih splošnih pravnih pravil in konkretnjših ter specifičnejših izvedbenih pravil. Tega Svet tehnično ni zmožal, zato je bil potreben prenos izvršnih pooblastil (Kortteinen 2007, 8).

²⁰ Ker Europa – Glossary omenja ti. »komitološko odločbo«, bom odslej te odločbe izjemoma poimenoval takole: Odločbo Sveta z dne 13. julija 1987 imenujem prva komitološka odločba; Odločbo Sveta 1999/468/ES druga komitološka odločba; Odločbo Sveta 2006/512/ES pa sprememba in dopolnitev druge komitološke odločbe. V Zupan (2009) je prav tako uporabljena beseda »odločba«, čeprav uradni prevod pravnega akta

Komitologija ni omenjena v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES). Toda mehanizem prenašanja izvedbenih pooblastil s Sveta na Komisijo, ki je nujen predpogoj za obstoj in smisel komitologije, ima pravno podlago v 3. alineji 202. čl. te pogodbe,²¹ kakor je bil spremenjen z Enotno evropsko listino. Pred tem se je zakonitost komitologije tudi izpodbijala pred Sodiščem Evropskih skupnosti (prim. Weiler in Kocjan 2005, 4). Ta člen nalaga Komisiji, da izvaja evropski pravni red na ravni Skupnosti. Tako pravni akti EU določajo, kakšen obseg izvedbenih pooblastil Svet podeljuje Komisiji za ta predpis, PES pa določa, da pri tem Komisiji pomaga odbor v skladu s posebnim postopkom, ki se imenuje komitologija (Europa – Glossary²²). Ena ključnih značilnosti komitologije so odnosi med Komisijo in odbori, ki temeljijo »na modelih, določenih v Odločbi Sveta (›Komitološki odločbi‹), [...]« (Europa – Glossary; prevedel P. Z.). To so različni komitološki postopki, od katerih vsakomur ustreza (z izjemo *zaščitnega postopka*; prim. Odločbo Sveta 1999/469/ES, 6. čl.) poseben tip odborov komitologije. Ti odbori in postopki so trenutno naslednji (Europa – Glossary; Odločba Sveta 1999/468/ES, 3., 4., 5. in 6. čl.; Odločba Sveta 2006/512/ES, 7. tč. 1. čl.): *svetovalni odbori*, za katere velja *svetovalni postopek*; *upravljavski odbori*, ki delujejo po *upravljavskem postopku*; *regulativni odbori*, ki delujejo po *regulativnem postopku*; *regulativni odbori s pregledom*, ki delujejo po *regulativnem postopku s pregledom*.

Vsak od teh odborov mora imeti svoj poslovnik, temeljiti pa mora na standardnem poslovniku, ki je objavljen v Uradnem listu EU (prim. Odločbo Sveta 1999/468/ES, 1. tč. 7. čl.). Vsi odbori so sestavljeni iz posameznikov – fizičnih oseb: vsakemu odboru predseduje predstavnik Komisije, sestavljajo pa ga predstavniki držav članic. Odvisno od postopka odbori vsebinske odločitve sprejemajo s kvalificirano večino, predstavniki držav članic pa imajo ponderirane glasove, pravna podlaga za oboje pa je ista kot za sprejemanje odločitev Sveta na predlog Komisije iz 2. odst. 205. čl. PES, predsednik pa nima glasovalne pravice (Odločba Sveta 1999/468/ES; Odločba Sveta 2006/512/ES). Predstavniki držav članic so večinoma strokovnjaki za različna področja javnih politik, iz javnih uprav držav članic ali od drugod, delujejo pa v imenu države članice (Falke v Brandsma 2007, 5). Vlade držav članic pogosto za svoje predstavnike v odborih izbirajo osebe zunaj osrednjega dela izvršne oblasti. Večinoma so to uradniki s subnacionalne ravni oblasti, pa tudi predstavniki različnih

uporablja besedo »sklep« (Sklep Sveta ...). V tem odstopam od uradnih prevodov, saj sem termin odločba že uporabil v Zupan (2009).

²¹ Člen bo nespremenjen tudi v bodoči Lizbonski pogodbi (190. čl.), če bo ratificirana v vseh državah članicah.

²² Komitologija je po tej formulaciji poseben *postopek*. To je sicer preveč površna oznaka, a vir podaja enostavne informacije. Izbral sem ga zato, da bi prikazal, kako pojem komitologije za laično javnost opisuje Evropska komisija na svojih spletnih straneh, saj ta opis vendarle kaže, kako ta institucija razume ta pojav.

interesnih skupin, strokovnjaki, znanstveniki, akademiki, ne pa državni uslužbenci (Hooghe in Marks 2003, 306-307). Zasedanja odborov so zaprta za javnost (Brandsma 2007, 6).²³

2.1.2 Kaj je (bil) smisel komitologije?

»Komitologijo, kot katero koli drugo obliko upravljanja, moramo analizirati v luči funkcionalnih razlogov, na katerih je temeljil njen razvoj,« (Dehousse 2003, 799).

Izvorno je bila komitologija mehanizem za uveljavljanje odgovornosti. Tak je namreč bil namen Sveta ministrov, ko je v 60. letih 20. stoletja ustanovil prve komitološke odbore: nadzorovati Komisijo. Še danes s svojo sestavo (strokovnjaki, ki delujejo v imenu posameznih držav članic) pomenijo medvladni nadzor nad naddržavno institucijo (prim. Brandsma 2007, 5), s tem pa so nekakšen »**institucionalni most**« med Svetom in Komisijo, saj prek njih države članice nadzorujejo politike, ki jih (bo) izvaja(la) Komisija (PES; Dehousse; Vos v Brandsma 2007, 5). Vendarle pa gre le za enega od več možnih nadzornih mehanizmov držav članic nad Komisijo (Pollack 2003, 258).²⁴

Zastavlja pa se tudi vprašanje: »Zakaj imeti komitologijo?« (prim. Weiler in Kocjan 2005, 5; House of Lords 2003, 8). Komitološki odbori so (dandanes; prim. Dehousse 2003) forumi, ki Komisiji omogočajo dialog z javnimi upravami držav članic, preden sprejme ukrepe za izvajanje evropskih politik, Komisija pa naj bi bila v svojih ukrepih dojemljiva za razmere v državah članicah (Europa – Glossary). Drugič, že sam 202. čl. PES govori o prenašanju izvršnih pooblastil s Sveta na Komisijo, ki se ga bolj tehnično lahko razume z vidika povečevanja učinkovitosti ES oz. EU kot upravnega sistema. Ena od razlag tega pojava se opira na razumevanje, razvito za (sodobne) države, da je v skoraj vseh državah z zakonodajnim sistemom zakonodajna oblast praviloma nujno morala prenesti podrobno izvajanje zakonodaje na izvršno oblast (House of Lords 2003, 8), s tem pa parlamenti niso več edini pravotvorni organi (prim. Harlow 2002, 34). Zakonodaja EU pogosto vključuje veliko

²³ Toda mnogi komitološki odbori se morajo v določenih zadevah pred odločanjem obvezno seznaniti z mnenjem pristojnega znanstvenega odbora, saj njihovi člani nimajo vselej dovolj strokovnega znanja za odločanje brez strokovne podpore. Komitološke odbore vzpostavi Svet oz. Svet in Parlament, znanstvene odbore pa Komisija (Kortteinen 2007, 9). Upoštevanje mnenja znanstvenih odborov pa ni obvezujoče, saj so ti docela svetovalni, pristojna oblast pa mora odločiti sama, oprta na neobvezujočo znanstveno analizo (Case T-70/99 v Kortteinen 2007, 9 in op. 35). V teh primerih komitološki odbori delujejo kot politično-upravna telesa, sestavljena iz predstavnikov držav članic, ki ne morejo nadomestiti mnenja znanstvenega odbora z lastno analizo predloga Komisije, saj naj bi slednja npr. ne bila dovolj transparentna in neodvisna, četudi države članice komitološkim predstavnikom zagotavljajo pomoč strokovnjakov (Case T70/99 v Kortteinen 2007, 10 in op. 36).

²⁴ Prav ta mehanizem za uveljavljanje odgovornosti pa je danes predmet najpogostejših (čeprav nesistematičnih) kritik, češ da imajo komitološki odbori primanjkljaj odgovornosti (Brandsma 2007, 2).

podrobnih predpisov, ki morajo biti hitro sprejeti, da ustrezajo naglo spreminjajočemu se stanju, tako da komitologija zmanjša delovno obremenitev Sveta (House of Lords 2003, 8; prim. tudi Evropska komisija 2000, 1; Kortteinen 2007). Vsekakor pa komitologija omogoča sodelovanje državam članicam pri oblikovanju izvedbenih ukrepov na ravni Unije, pa tudi usklajevanje različnih pogledov držav članic na podrobnosti (Weiler in Kocjan 2005, 5). V komitoloških odborih se sprejemajo pomembne odločitve z resnimi posledicami za različne déležnike javnih politik, tako da je pristanek držav članic bistven. Komitologija tako povečuje legitimnost procesa izvajanja javnih politik, saj naj bi predstavniki držav članic predstavljali interese prizadetih (House of Lords 2003, 8).²⁵ Hkrati do določene mere omogoča tudi ščitenje oz. uveljavljanje nacionalnih interesov držav članic (prim. Kortteinen 2007).

Učinki komitologije so večplastni: deluje kot zavora za Komisijo, omogoča Svetu, da nadzoruje proces izvrševanja svojih zakonodajnih aktov, državam pa omogoča določen vpliv na izvedbene ukrepe (House of Lords 2003, 9), tj. na njihovo vsebino in način izvajanja.²⁶ Ali drugače: »Kljub – ali morda kot dopolnilo – svoji uradni funkciji nadzora nad Komisijo so odbori lahko uporabljani tudi kot forumi za deliberacijo med Komisijo in predstavniki držav članic, v katerih prevladuje vzdušje strokovnosti,« (Joerges in Neyer; Bergström; Sannerstedt v Brandsma 2007, 5; prevod P. Z.).²⁷ Tudi pestra sestava predstavnikov držav članic, zaradi katere imajo ti poleg nacionalnega interesa (tega naj bi zastopali), tudi svoj teritorialni interes in interes svoje interesne skupine, prispeva k temu »stranskemu učinku«: »Komitologija je bila zasnovana, da bi vladam držav članic dopustila nadzorovanje Komisije, a ima dodatno in nehoteno posledico, da pogloblja participacijo subnacionalne ravni in skupin v evropskem političnem procesu,« (Hooghe in Marks 2003, 307).²⁸

Komitologija je tako večnamenska upravnosistemska rešitev, ki omogoča nadzorovanje Komisije in njeno odgovornost za izvedbene ukrepe na osnovi prenesenih izvršnih pooblastil pred Svetom (in Parlamentom). Hkrati pa odbori omogočajo še razpravo

²⁵ Pravni okvir Komisiji omogoča, da se teoretično vedno lahko izogne nadzoru komitoloških odborov in posreduje zadevo Svetu, ki njenega predloga morda ne bo uspel blokirati. Toda Komisija nujno potrebuje sodelovanje držav članic, če naj se njene politike sploh uresničujejo v vsej EU (veliko večino neposrednega izvajanja politik EU opravijo pristojni organi držav članic EU, Komisija pa predvsem nadzoruje njihovo delo; gl. Nugent 2003, 135), zato tudi v praksi spodbuja soglasje predstavnikov v odborih. Obravnave zadev se pogosto prelaga, da bi bile vse države zadovoljne s končnim izidom. Če pa je za odločitev malo časa, tedaj Komisija zahteva glasovanje o predlogu, za katerega večinoma lahko pričakuje ugoden izid (Intervju v Brandsma 2007, 6).

²⁶ Vsekakor nudi možnost olajšanega dela tudi Komisiji, saj v odborih vendarle zbira strokovnjake z določenim znanjem in informacijami iz držav članic; gre torej za vnos strokovnega znanja v oblikovanje in izvajanje javnih politik (prim. Radaelli; Van Schendelen v Brandsma 2007, 2).

²⁷ Prim., kaj pravi Kortteinen (2007, 8; prevod P. Z.): »Odbori so se hitro razmahnil in so postali telesa, kjer so Komisija in države članice lahko opravljale potrebne razprave o predlogih Komisije.«

²⁸ Podrobneje o komitologiji kot nadzornem mehanizmu držav članic oz. Sveta nad Komisijo po načelu ti. policijske patrolje (za pomen tega termina gl. v nadaljevanju), in sicer z gledišča teorije agenta in principala (pooblaščenca in pooblastitelja) gl. Pollack (2003, 258 in sl., 271-272); Hooghe in Marks (2003, 306).

med predstavniki Komisije in držav članic, izmenjavo informacij, pa tudi njihovih vrednotnih in interesnih pogajalskih izhodišč, kar omogoča iskanje za obe strani sprejemljivih rešitev.

Za takšen »večnamenski« pogled na komitologijo pa je treba soočiti in ustrezno kombinirati dva razlikujoča se pogleda na evropske integracije: teorijo racionalne izbire in deliberativni pristop.²⁹ Zagovorniki prve razumejo komitološke odbore kot nadzorne mehanizme držav članic, principalov, ki nadzorujejo svojega naddržavnega agenta, Komisijo, in sicer z različno strogostjo v različnih komitoloških postopkih (Pollack 2005, 34). Zagovorniki deliberativnega pristopa pa so se oprli na Habermasova izvajanja o teoriji komunikativne akcije (Pollack 2005, 42), pri čemer vpleteni razpravljajo in so pripravljeni sprejeti tudi argumente sogovornikov ter spremeniti svoja prepričanja in preference (Pollack 2005, 43). Tako naj bi komitologija omogočala strokovnjakom z nacionalne in naddržavne ravni skozi razpravo oz. deliberacijo iskati »najboljše ali najučinkovitejše rešitve skupnih javnopolitičnih problemov,« (Joerges in Neyer v Pollack 2005, 44).

Nesporno se današnja praksa komitologije loči od njene izvorne formalno-pravne zasnove in zamisli, kar pa ima dvosmerne posledice: povečanje učinkovitosti in hkrati nepreglednost, ki vzbuja različne sume o tehnokraciji, saj kaže, da je komitologija skrenila iz začetne smeri in ni povsem nadzorovana. Tako se postavlja vprašanje, komu in za kaj so odgovorni člani komitoloških odborov in kako se njihova odgovornost uveljavlja? Pa tudi: kakšne vrste odgovornost bi to lahko bila (Dehousse 2003, 803)? Vprašanji ostajata tudi ob možnosti deliberacije, saj ta večinoma ni dostopna javnosti (Zürn v Pollack 2005, 44).³⁰

2.2 Odgovornost javnopolitičnih odločevalcev

2.2.1 Definicija odgovornosti in klasifikacija njenih vrst³¹

Zaradi dobre konceptualne zamejenosti, jasnosti uporabljenih pojmov in dobrega ujemanja z realnostjo Bovensovo ozko, sociološko definicijo odgovornosti (accountability³²)

²⁹ Naj opozorim, da je razmerje med pristopoma precej napeto in da prvi oporeka drugemu (prim. Pollack 2005, 44). Obstaja tudi tveganje eklekticizma. Možnosti za smisel komitologije, ki jih vidi teorija racionalne izbire in tiste, ki jih vidi deliberativni pristop, ne pomenijo, da so nujno empirično uresničene.

³⁰ V odborih EU (velja tudi za komitologijo) poteka mreženje med njihovimi člani, ki so včlenjeni v prikrito omrežje, kar omogoča izmenjavo nasvetov in informacij, hkrati pa se prek tega omrežja na ravni držav članic vzpostavlja neformalna podporna skupina za predloge. Nastaja torej močna, alternativna struktura moči, oblikovanje politik pa poteka prikrito javnosti, pri čemer neizvoljeni in morebiti tudi v svojih državah politično nenadzorovani javni uslužbenci kupčkajo med seboj (Harlow 2002, 35).

³¹ Tako kot Bovens (2007), tudi jaz vselej govorim o vrstah odgovornosti, ki se dotikajo javne sfere, predvsem nosilcev oblasti oz. javnopolitičnih odločevalcev – o javni odgovornosti torej (prim. Curtin 2007).

kot socialnega razmerja (2007, 450) uporabljam tudi za to diplomsko nalogo.³³ »Odgovornost je razmerje med akterjem in forumom, v katerem ima akter dolžnost pojasniti in upravičiti svoje vedenje, forum lahko zastavlja vprašanja in sprejema sodbe, akter pa se lahko sooči s posledicami,« (Bovens 2007, 450; poudarek v izvirniku, prevod P. Z.). Tako je Akter lahko posameznik ali organizacija, prav tako forum kot pomembni drugi; v razmerju akter – forum je pomembno, da mora akter obvestiti forum o svojem vedenju oz. ga predstaviti in utemeljiti, forum pa lahko zasliši akterja in pretehta njegovo vedenje, o čemer lahko tudi sprejme neko sodbo. Dolžnost je lahko formalna (predpisana) ali pa neformalna. Obstaja še možnost posledic za akterja, tako formalnih (pravnih), npr. sankcij, pozitivnih ali negativnih (npr. kazenski pregon), kot tudi neformalnih (medijska izpostavljenost), posledica za akterjevo delovanje pa je lahko tudi forumov veto (sprememba ali zadržanje akterjeve odločitve), lahko pa namesto foruma te posledice za akterja ustvari nek drug subjekt (Bovens 2007, 450-452).³⁴

Bovens nato oblikuje preprosto klasifikacijo³⁵ različnih vrst odgovornosti v ožjem smislu,³⁶ svojo klasifikacijo pa gradi na štirih vprašanjih (2007, 454-455):

1. vprašanje o vrsti relevantnega foruma α ;³⁷
2. vprašanje, kateri akter je odgovoren β ;
3. vprašanje o vidiku vedenja akterja, ki je predmet odgovornosti γ ;
4. Vprašanje narave akterjeve obveznosti do foruma oz. odnosa akter – forum δ .

Ta klasifikacija vsebuje štiri neodvisne razdelitve odgovornosti v ožjem smislu, saj je neko socialno razmerje moč *hkrati* klasificirati po vseh štirih kategorijah, obenem pa ni taksativna; pri prvi skupini ne izključuje še kakih drugih možnih tipov odgovornosti znotraj posameznih skupin (Bovens 2007, 455). Bovens glede vrste relevantnega foruma tako loči politično, pravno, upravno, profesionalno in družbeno odgovornost; glede vrste odgovornega akterja navaja korporativno, hierarhično, kolektivno in individualno odgovornost; glede

³² Bovens izhaja iz etimološkega razvoja besede accountability, ki je bila sprva povezana z dajanjem računov, tj. z računovodstvom in knjigovodstvom (Dubnick v Bovens 2007, 448); šlo je torej za dajanje računa kralju. Dandanes pa, ravno obratno, oblasti polagajo račune državljanom (Bovens 2007, 448-449), pa tudi koncept je zadobil širši pomen, onkraj knjigovodstva in računovodstva, toda šele nedavno (prim. Harlow 2002, 1 in 19).

³³ Literatura v splošnem razlikuje med dajanjem odgovora in klicanjem na odgovor; drugi izraz je ožji, saj predpostavlja razmerje med akterjem in forumom, ki lahko sproži posledice za akterja. Ta besedna zveza bolj ustreza temu, kar pisci razumejo kot tisto odgovornost, ki je primanjkuje v komitologiji (Brandsma 2007, 3).

³⁴ Vse prvine zgoraj omenjene definicije morajo biti prisotne za odgovornost v ožjem pomenu besede (kot socialno razmerje). Transparentnost, odzivnost in participacija niso istovetne z odgovornostjo v ožjem smislu. Težje pa je mdr. (analitsko) ločevati med odgovornostjo in kontrolo, pri čemer pa velja, da je drugi izraz nadpomenka prvemu, torej je odgovornost kot accountability ena od vrst kontrole (Bovens 2007, 452-453).

³⁵ O različnih logičnih operacijah v zvezi s klasifikacijo in o njihovih rezultatih gl. Marradi (1990, 11-37).

³⁶ Ta klasifikacija omogoča tudi realnejše artikuliranje pojmov demokratične in upravno-pravne odgovornosti.

³⁷ Pomen teh oznak je viden v nadaljevanju (gl. Tabela 5.1).

vidika akterjevega vedenja, ki je podvržen odgovornosti, prepozna finančno in postopkovno odgovornost ter odgovornost za vsebino njegovega dela (izdelek); glede narave akterjeve obveznosti pa prepozna vertikalno, diagonalno in horizontalno odgovornost (2007, 461).

2.2.2 Odgovornost glede na relevantni forum

Politična odgovornost je v demokratičnih političnih sistemih zelo pomembna. V predstavniških sistemih temelji na zaporedju razmerij principal-agent (Strøm v Bovens 2007, 455), tj. na nekakšni verigi delegiranja pooblastil. V parlamentarnih sistemih tako volivci pooblastijo poslance, ti predsednika vlade in njegov kabinet itn. (gl. Strøm 2001, 3. pogl.). Uveljavljanje politične odgovornosti poteka v obratni smeri kot delegiranje. Tako so principali hkrati forumi, agenti pa akterji. Skrajna konca verige (volivci in javni uslužbenci) pa naj nikoli ne bi bila v neposrednem razmerju (Bovens 2007, 455).

Pravna ali sodna odgovornost je povezana s sodno vejo oblasti, torej so forumi različna sodišča – bodisi običajna bodisi posebna upravna ali kazenska sodišča, pred katerimi se morajo zagovarjati nosilci javnih pooblastil oz. funkcij (Bovens 2007, 456), in sicer tako javni uslužbenci kot najvišji izvršni funkcionarji (prim. Harlow 2002, 16-17).³⁸ Ta odgovornost zadeva natanko predpisane pravne obveznosti akterja in temelji na podrobno določenih pravnih standardih, ki jih predpisujejo različne veje prava (Bovens 2007, 456).

Upravna odgovornost je predvsem v domeni kvazi-sodnih forumov, namenjenih neodvisnemu upravnemu in finančnemu nadzoru. To je npr. ombudsman (varuh človekovih pravic), računsko sodišče, neodvisne nadzorne institucije, inšpekcije, uradi za odkrivanje poneverb in revizorske institucije, ki redno izvajajo tako finančni kot upravni nadzor, pogosto na osnovi vnaprej predpisanih pravil (Bovens 2007, 456).³⁹

Profesionalna (poklicna) odgovornost se nanaša na javne uslužbence, ki so večinoma tudi strokovnjaki; ti se pogosto združujejo v stanovska združenja (prim. Abbott v Bovens 2007, 456), ta pa lahko od svojih članov terjajo odgovornost npr. pred disciplinskimi sodišči. Člane stanovskih organizacij zavezujejo standardi profesionalnosti, ki se spremljajo in

³⁸ V EU pa sta pomembna foruma Sodišče Evropskih skupnosti in Sodišče prve stopnje – za akterje, ki so države članice in organi EU (Harlow v Bovens 2007, 456; prim. Nugent 2003, 248-257).

³⁹ Med organi EU tako npr. najdemo Računsko sodišče v Luksemburgu (o podrobnostih gl. Nugent 2003, 276, 277-279), znotraj Komisije pa še Evropski urad za boj proti goljufijam in Službo za notranjo revizijo (Nugent 2003, 121, Tabela 8.1). Pomemben pa je tudi Evropski varuh človekovih pravic, ki je hibridna institucija: formalno organ Evropskega parlamenta, ki naj bi povečal nadzor njegovih poslancev nad organi EU, hkrati pa je precej podoben sodišču (Magnet 2003). O evropskem varuhu človekovih pravic gl. PES (1. odst. 195. čl.)

uresničujejo z ocenjevanjem dela po strokovnih kolegih. Takšna odgovornost bi lahko zadevala tudi nekatere strokovnjake v komitoloških odborih (Bovens 2007, 456-457).

Družbena odgovornost oblastnih organov je odraz zahtev po njihovi neposrednejši odgovornosti strankam, državljanom in civilni družbi (prim. McCandless; Malena in dr. v Bovens 2007, 457). Javni uslužbenci oz. organizacije v javnem sektorju naj bi se čutili dolžne odgovarjati širši javnosti, interesnim skupinam, dobrodelnim ustanovam in združenjem uporabnikov storitev. S tem povezani ukrep je npr. javno poročanje o dejavnosti, precej pa je družbeno odgovornost okrepil svetovni splet – nadzorne ustanove lahko na medmrežju objavijo svoje ugotovitve iz inšpekcijskih pregledov, ocen ipd. (Bovens 2007, 457).⁴⁰

2.2.3 Odgovornost glede na vrsto akterja

Narava akterja, ki daje odgovor nekemu forumu, je povod za to klasifikacijo odgovornosti. Vprašanje akterja nastopi pri organizacijah in javnih politikah, kjer deluje veliko oseb. Forumi za velike organizacije javne uprave uporabljajo štiri načine: bodisi, da se osredotočijo na organizacijo, bodisi na javne uslužbence (Bovens 2007, 457-458).

V korporativni odgovornosti je organizacija odgovorni akter, kar je možno, če ji pravo priznava javnopravno subjektiviteto. V večini zahodnih držav javnopravne osebe (organi javne uprave) lahko odgovarjajo v civilnem in upravnem, le izjemoma pa tudi v kazenskem pravu. Takšno uveljavljanje odgovornosti je enostavnejše, saj zaobide zapleteno iskanje odgovornih fizičnih oseb znotraj organizacij (Bovens 2007, 458).

Kadar pa so akterji posamezni javni uslužbenci, so na voljo še tri vrste odgovornosti. Prvič, hierarhična odgovornost, ki ustreza birokratski odgovornosti v tradicionalnem modelu javne uprave, je pa bolj odgovornost za napake kot dosežke (Hughes 1998, 232-233). Tu pred zunanjimi forumi odgovarja hierarhično najvišji javni uslužbenec ali politični funkcionar, torej ta prevzame celotno odgovornost in krivdo, podrejeni znotraj organizacij pa odgovarjajo svojim nadrejenim (notranja odgovornost). Pri hierarhičnih odnosih poteka uveljavljanje odgovornosti po verigi poveljevanja, srednji menedžerji pa so hkrati akterji (do nadrejenih) in

⁴⁰ Vprašljivo pa je, ali so ta socialna razmerja res primeri odgovornosti v ožjem smislu, ali so ti forumi pravi mehanizmi za uveljavljanje odgovornosti, saj pogosto ne morejo zares presoditi o akterjevih dejanjih in mu naložiti sankcij, pa tudi, ali so ti forumi dejansko jasno opredeljeni, otipljivi in avtoritativni (Bovens 2007, 457).

forumi (do podrejenih). Takšna odgovornost prevladuje v večini organizacij javnega sektorja,⁴¹ zlasti za politično odgovornost, ne pa za profesionalno (Bovens 2007, 458).

Drugič, kolektivna odgovornost zadeva kolektive javnih uslužbencev. Tako forum lahko odgovornost za vedenje celotne organizacije naloži kateremu koli njenemu pripadniku (Bovens 2007, 458-459).⁴² Toda to vselej ne omogoča pravične obravnave oseb v organizaciji, saj niso vsi enako odgovorni (krivi) za neko nepravilnost, ker so z njo zelo različno povezani. Tako je kolektivna odgovornost smiselna v majhnih javnih telesih, ki delujejo po načelu kolegialnosti – npr. v Evropski komisiji (prim. Bovens 2007, 459).

Tretjič, individualna odgovornost je sicer za forum zahtevnejša, a praviloma bolj etična kot kolektivna, saj je tu javni uslužbenec odgovoren sorazmerno s svojim osebnim deležem pri ravnanju organizacije, ne pa glede na svoj formalni položaj. Tako člani organizacije svoje krivde tudi ne morejo prevaliti na celotno organizacijo oz. svojega nadrejenega. Primer je profesionalna odgovornost, kjer disciplinsko sodišče obravnava posameznega člana poklicnega združenja in poskuša natanko ugotoviti, koliko je ali ni ravnal skladno z uveljavljenimi profesionalnimi standardi (Bovens 2007, 459).

2.2.4 Odgovornost za delovanje in glede na obliko akterjeve obveznosti

Odgovornost za delovanje zadeva vedenje akterjev, ki ga morajo pred forumom pojasniti in upravičiti. Tako obstaja več različnih vrst odgovornosti glede na to, kateri vidik akterjevega vedenja je v ospredju (Day in Klein; Sinclair; Behn v Bovens 2007, 459). En sam forum lahko obravnava več vrst odgovornosti. Računsko sodišče npr. lahko preverja finančno odgovornost nekega organa javne uprave glede poslovanja ali pa pravno odgovornost za zakonitost delovanja (Bovens 2007, 459). Tudi postopkovna in vsebinska odgovornost nedvomno sodita v to skupino (Day in Klein v Bovens 2007, 459-460).⁴³

Glede na naravo obveznosti pa akter forumu odgovarja bodisi zaradi možnosti prisile ali pa prostovoljno. V prvem primeru gre za vertikalno odgovornost, v drugem za

⁴¹ Kolikor jih v nekem političnem sistemu razumejo tradicionalno, veberjansko (prim. Hughes 1998, 232-233).

⁴² Menim, da kolektivni način uveljavljanja osebne odgovornosti, razen izjem, ni združljiv z dostojanstvom človeške osebe, ne glede na politični ali družbeni sistem. Bovens pravi, da so takšni načini uveljavljanja odgovornosti »komajda združljivi s pravnimi in moralnimi praksami ter intuitivnimi spoznanji, prisotnimi v sodobnih zahodnih demokracijah.« (Bovens 2007, 459; prevod P. Z.).

⁴³ Pravzaprav sta to odgovornost za formalno zakonitost: ravnanje uradne osebe organa mora biti od uvedbe do zaključka postopka zakonito; in materialno zakonitost: organ sme priznavati pravice in nalagati obveznosti le v okviru ustreznih materialnih predpisov, pa tudi upoštevajoč hierarhijo upravnopravnih aktov (Štriker 2005, 10). O hierarhiji upravnopravnih norm in aktov gl. Čebulj in Strmecki (2005, 52-53 in 57-60).

horizontalno. Pri vertikalni odgovornosti ima forum formalno moč nad akterjem,⁴⁴ pri horizontalni pa praviloma ni hierarhičnega razmerja med akterjem in forumom, pa tudi ne formalne obveznosti odgovarjanja, seveda pa obstajajo izjeme (npr. v EU, op. P. Z.). Praviloma je podajanje odgovornosti prostovoljno, obveznost, ki jo oblastni organi čutijo, pa moralna (Bovens 2007, 460).⁴⁵ Diagonalna odgovornost pa je vmesna vrsta med vertikalno in horizontalno (Bovens 2007, 460).⁴⁶ Zanj je značilno dvostopenjsko, posredno razmerje akterja s forumom (Schillemans in Bovens v Bovens 2007, 460).

2.3 Težave z delegiranjem pooblastil in nadzorni mehanizmi principalov nad agenti: policijska patrolja in požarni alarm

V tem razdelku obravnavam teorijo agenta in principala (gl. Pollack 2003) glede nadzorovanja komitoloških odborov in uveljavljanja njihove odgovornosti.⁴⁷

Najprej o problemih delegiranja. Med največjimi je različnost preferenc med pooblastiteljem in pooblaščenecem, še posebej, če slednji na škodo principala išče lastne koristi. Gre za izmikanje delovnim obveznostim ali za birokratski odmik, ki sta glavni vir ti. »agency losses«, izgub, ki nastanejo pri pooblaščenju. Hkrati ima agent praviloma več informacij o sebi in svojem delu kot principal in ga je tem težje nadzorovati (prim. Pollack 2003, 263-264). Zato principal ob delegiranju pooblastil sprejmejo različne protiukrepe, predvsem upravne in nadzorne postopke, ki omogočajo tudi sankcije.⁴⁸ Sankcije, ki so na voljo principalu, so raznolike, posebej še, če gre za zakonodajno ali pravotvorno telo.⁴⁹

⁴⁴ Npr. zaradi hierarhične nadrejenosti. To so predvsem primeri politične odgovornosti (Bovens 2007, 460), večinoma pa tudi sodne odgovornosti, a brez delegiranja pooblastil, saj ima sodni organ pravno podlago, da prisili akterja k polaganju računov. Podobno je tudi pri profesionalni odgovornosti (2007, 460).

⁴⁵ Značilna je za družbeno odgovornost; možna pa je tudi med enakopravnimi organi (Bovens 2007, 460).

⁴⁶ Pogosta pri upravni odgovornosti. Tu forumi niso v hierarhičnem razmerju do akterjev in imajo malo sankcijskih pooblastil, a poročajo drugim forumom, npr. predstavniškim telesom (Bovens 2007, 460).

⁴⁷ Podobno kot Brandsma (2007) tudi sam istovetim principala ali pooblastitelja s forumom, pooblaščenca ali agenta pa z akterjem, če gre za razmerje agent – principal. Ali so komitološki odbori agenti, sicer ni povsem jasno (prim. Curtin 2007 vs. Brandsma 2007). O tem gl. v nadaljevanju. Tokrat predpostavljam, da so agenti Sveta/držav članic, ki nadzorujejo drugega agenta (Komisijo) oz. z njim sodelujejo. Ta razdelek je nujen zato, ker Bovens ne konkretizira nadzornih postopkov za uveljavljanje odgovornosti (prim. Brandsma 2007, 3).

⁴⁸ Upravni postopki predhodno (*ex ante*) zamejijo agentov manevrski prostor, so pa različno strogi in njihovo strogost je moč spreminjati, glede na agentov odpor, seveda pa več nadzora pomeni tudi več omejenosti in manj prožnosti agentovih dejavnosti. Nadzorni postopki pa služijo naknadni (*ex post*) kontroli, saj se vedenje slednjega spremlja, s sankcijami pa pooblastitelj vpliva na pooblaščenčevo ravnanje (Pollack 2003, 264).

⁴⁹ O nadzoru sodobnih nacionalnih parlamentov nad izvršno oblastjo gl. Zajc (2004, 200 in sl.); o proračunskem postopku gl. npr. LeLoup (1999, 17-21). O nadzoru Evropskega parlamenta nad delovanjem nekaterih institucij EU s pretežno izvršnimi funkcijami, npr. Komisijo, gl. Nugent (2003, 206-208).

Vsekakor pa ti nadzorni mehanizmi niso brez stroškov. Stroški lahko prizadenejo tako pooblastitelja kot pooblaščenca, zato je pričakovati, da je možnost uvedbe nadzornega mehanizma odvisna od razmerja med stroški nadzora in izgubami zaradi pooblaščenja (prim. Pollack 2003, 264-265). Sankcioniranje agenta lahko zmanjša kredibilnost pooblastiteljevih groženj s sankcijami, kar še razširi možnosti za neovirano pooblaščenčevo delovanje (McCubbins, Noll in Weingast v Pollack 2003, 268). Kadar lahko več forumov hkrati naknadno uvede sankcije proti agentu/akterju, lahko agent s pridom izkoristi nasprotujoče si preference forumov/principalov, vsaj dokler njegovo vedenje ohranja Pareto-optimalne izide.⁵⁰ Hkrati je takšno izkoriščanje sprtosti za izogibanje obveznostim odvisno tudi od pravil za izrekanje sankcij, posebej še, ko gre za zahtevno načelo soglasja med pooblastitelji. Tretja postavka, ki vpliva na možnost kaznovanja izmikajočega se akterja, pa je ti. dogovorjeno izhodiščno stanje, ki velja ob odsotnosti dogovora med pooblastitelji (Pollack 2003, 268-269).

McCubbins in Schwartz pa sta kot prva razlikovala dva tipa nadzornih mehanizmov (Pollack 2003; Brandsma 2007), ki sta ju poimenovala z metaforama *policijska patrulja* in *požarni alarm* (gl. Tabela 2.1). Prva besedna zveza označuje aktivni nadzor pooblastitelja/foruma nad agentom/akterjem, druga pa pasivnega (Brandsma 2007, 3).

Tabela 2.1: Osnovne značilnosti policijske patrulje in požarnega alarma⁵¹

| Vrsta nadzornega mehanizma | | |
|----------------------------|--|--|
| | <i>Aktivni nadzor (policijska patrulja)</i> | <i>Pasivni nadzor (požarni alarm)</i> |
| Osnovne značilnosti | <ul style="list-style-type: none"> • Dejavni in neposredni nadzor nekega izseka (vzorca) agentovega vedenja; • akterjevo dejavnost se sistematično opazuje (branje dokumentov, javna zaslišanja, ogled na terenu); • namen je zaznati in odpraviti kakršna koli odstopanja od ciljev foruma ter z opazovanjem odvrniti agenta od kršitev. | <ul style="list-style-type: none"> • Pasivni nadzor: forum miruje, dokler se mu kdo ne pritoži čez akterja; • zanašanje na tretje subjekte, da nadzorujejo agenta in se morda pritožijo agentu ali principalu, lahko pa tudi neki tretji instituciji (sodnemu organu) ter zahtevajo povračilo. |

⁵⁰ V teh izidih ni mogoče izboljšati položaja enih subjektov (npr. forumov/principalov), ne da bi hkrati poslabšali položaj drugih subjektov (prim. Lah 2002, 202). Ko lahko kateri od pooblastiteljev pridobi le na račun drugih in nihče ni pripravljen na usklajeno delovanje, tedaj lahko agenti do neke mere tako stanje izkoristijo.

⁵¹ Tretja oblika nadzora po tretjih osebah pa so institucionalne zavore: principalni ustanovijo določene organe z nasprotujočimi si delovnimi spodbudami ter organizacijskimi cilji, vsi so seveda agenti. Eni npr. opazujejo druge, o tem poročajo principalu in imajo pooblastila, da ovirajo dejavnosti drugih agentov in tako omejujejo njihovo škodovanje interesom pooblastitelja (McCubbins in Kiewiet v Pollack 2003, 267-268).

| | | | |
|-------------------------------|--|---|--|
| Prednosti za principala/forum | <ul style="list-style-type: none"> • Akter je stalno in neposredno nadzorovan; • učinkovito ocenjevanje skladnosti vsaj preseka akterjevega delovanja z namenom zakonodajalca. | <ul style="list-style-type: none"> • Principal/forum se osredotoči le na tiste kršitve, ki so pomembne za tiste, od katerih je odvisna njegova politična prihodnost (volivci, vplivne interesne skupine, ...); • Forum je dejaven le tedaj, ko gre res kaj narobe; • stroški nadzora se pozunanjijo – prevalijo na tretjo stran – sprejemanje alarmov zahteva manj napora. | |
| Slabosti za principala/forum | <ul style="list-style-type: none"> • Visoki stroški za forum: zahtevajo veliko časa in truda – drago in problematično; • možnost pomanjkljivega zagotavljanja sredstev forumu za to opravilo: pri večjem številu pooblastiteljev tisti, ki je dejansko nadzor opravil in zanj trošil sredstva, ne more preprečiti ostalim, da bi zastoj koristili sadove njegovega dela. | <ul style="list-style-type: none"> • S takim nadzorom pridobivajo predvsem bolj pozorne in bolj organizirane interesne skupine; • Nadzor pokriva le določen izsek agentovega vedenja – predvsem tisto, kar izzove nasprotovanje politično močnih skupin, preostali obseg akterjevega vedenja pa je pravzaprav zunaj nadzora; • bolj obremenjeni z nadzorom so déležniki in akterjevi sodelavci; možno je, da se tudi tu pojavijo odstopanja, ki še (so) povzročajo informacijski zaostanek pooblastitelja do pooblaščenca. | Slabosti za principala/forum oz. predvsem za sam namen nadzora |

Vir: Brandsma (2007, 3); McCubbins in Schwartz v Pollack (2003, 267); Moe v Pollack (2003, 267); lastna predvidevanja.

2.4 Namen odgovornosti ter primanjkljaj in presežek odgovornosti

Namen oz. smisel odgovornosti in njene učinke je mogoče razumeti skozi tri vidike oz. perspektive, in sicer *demokratsko*, ki poudarja nadzor ljudstva, *ustavno*, ki postavlja v ospredje preprečevanje korupcije in zlorabe položaja ter perspektivo *učenja*, namenjeno izboljšanju uspešnosti delovanja oblasti.⁵² S temi tremi vidiki je tesno povezana tudi presoja ustreznosti določene vrste odgovornosti, ki je uveljavljena za nekega akterja. (Bovens 2007, 462), poraja pa se še vprašanje učinkov odgovornosti ter s tem njenega primanjkljaja ali presežka, kar ustreza tudi temeljni zastavitvi te diplomske naloge.

Demokratski vidik odgovornosti označuje trditev o predstavniški demokraciji: »Demokracija je [...] *delegiranje* in *odgovornost*,« (Strøm 2001, 3. pogl.; poudarek v izvorniku).⁵³ V tem pogledu naj bi javna odgovornost pomagala državljanom nadzorovati nosilce javnih funkcij (March in Olsen; Mulgan v Bovens 2007, 463) in torej omogočila

⁵² Pri teh pogledih gre za neposredne učinke odgovornosti, obstajata pa še dva posredna: vzdrževanje ali krepitev legitimnosti oblasti, kar deloma ustvarjajo že neposredni učinki odgovornosti, ter katarza (Bovens 2007, 464), ki omogoča simbolni konec kakega travmatičnega časovnega obdobja (prim. Harlow 2002, 9).

⁵³ V širšem smislu pa tudi sistem zavor in ravnotežij ter medinstitucionalno ravnotežje na osnovi ustavnega prava, kolikor preprečujeta tiranijo oblasti nad vladanimi (prim. Curtin 2007), kakor tudi omogočanje številnim akterjem, ki jih prizadeva (upravna) dejavnost oblasti, da poskusijo zaščititi svoje pravice, obveznosti, pravne koristi in interese pred protipravnim delovanjem oblasti oz. njeno samovoljo (pluralistično razumevanje demokracije; prim. Dehousse 2003) vsebujejo določene demokratske prvine in so z demokracijo v tesni zvezi.

uresničenje preferenc volivcev skozi javne politike (Bovens; Behn v Brandsma 2007, 4).⁵⁴ S stališča **ustavnega vidika** pa naj bi odgovornost služila preprečevanju korupcije, zlorabe položaja, tudi tiranije ekspanzivne in privatizirane izvršne oblasti (Bovens 2007, 463), predvsem pa preprečevanju zlorabe prostega preudarka (Brandsma 2007, 4). Mehanizmi odgovornosti naj bi akterje odvrčali od takšnega širjenja njihovih pooblastil, ki bi porušilo institucionalno ravnotežje. (Bovens v Brandsma 2007, 4), zlasti pa je ta vidik koristen pri ocenjevanju odgovornosti institucij (Brandsma 2007, 4).⁵⁵ Ostane pa še **učenski vidik** odgovornosti, ki naj bi povečal uspešnost vladanja: oblast je treba usmerjati k uspešnemu izpolnjevanju njenih obvez (Bovens 2007, 463), torej naj jo javna odgovornost navaja k *učenju* (prim. van den Berg; Aucoin in Heintzman v Bovens 2007, 463; poudaril P. Z.). To pa tako, da stranke in drugi déležniki morejo sankcionirati organe oblasti, kar slednje motivira, da izboljšajo svoje delo. Javna odgovornost enega akterja lahko vpliva še na mnoge druge, da premislijo in morda spremenijo svoje javne politike. Tako naj bi odgovornost spodbujala odprtost in premislek v nekem političnem in/ali upravnem sistemu (Bovens 2007, 463-464).

Odgovornosti pa lahko ali primanjkuje ali pa je je preveč, zato je treba preučiti njene dejanske učinke. Če so neustrezni, govorimo o *primanjkljaju* odgovornosti – ni na voljo (dovolj) ustreznih mehanizmov odgovornosti – ali pa o *presežku* – nakopičilo se je preveč mehanizmov odgovornosti, da bi lahko ustrezno delovali (Bovens 2007, 462). Učinkovitost in odgovornost nekega akterja morata biti v ravnovesju, sicer lahko dajanje odgovornosti ovira osnovno akterjevo dejavnost (presežek odgovornosti); ali pa uveljavljanje akterjeve odgovornosti ne dosega ciljev: v demokratičnem vidiku akterji lahko nekaznovano delujejo proti volji svojih forumov, v ustavnem pogledu pa lahko neovirano prekoračijo svoja pooblastila; to je primanjkljaj odgovornosti (Brandsma 2007, 4).⁵⁶

Kriterije za evalvacijo primanjkljaja ali presežka je zastavil Bovens (2007), uporabil pa jih je Brandsma (2007) in jih tudi sam uporabljam v svojem delu (gl. Tabela 2.2), upoštevajo pa tri vidike namena odgovornosti (prim. Bovens 2007, 465-466).

⁵⁴ To omogoča sosledje razmerij principal – agent (gl. tudi Strøm 2001, 3. pogl.). Tako vsak principal skuša spremljati, kako njegov(i) agent(i) izvršuje(jo) poverjene naloge in od njih terjajo odgovornost. Zadnje besedo imajo vrhovni pooblastitelji, volivci, ki ocenijo delo oblasti z volilnimi izbirami, na prihodnjih volitvah predstavnškega telesa pa izrazijo svoje (ne)strinjanje z delovanjem dosedanje oblasti (prim. Bovens 2007, 463).

⁵⁵ Proti takšnim in podobnim ekscesom se uporabi sistem zavor in ravnotežij, to so nasprotujoča si pooblastila različnih nosilcev oblasti; v tej vlogi npr. nastopa sodna veja oblasti, pa nekatere samostojne institucije, denimo računsko sodišče; vse te ustanove se dodajo k zakonodajnemu telesu, volivcem itn. (Bovens 2007, 463).

⁵⁶ Tako je mogoče zvesti tudi obe (predvsem drugo) raziskovalni vprašanji na dokaj preprosto presojjo: ali (bi) katera koli od možnih oblik odgovornosti v komitologiji povzroča(la) primanjkljaj ali presežek odgovornosti? Glede primanjkljaja odgovornosti moram opozoriti, da prosti preudarek nekega akterja terja tudi to, da je odgovoren določenemu forumu. Bolj, kot je tak subjekt avtonomen, bolj mora biti tudi odgovoren. Če nek akter nima svobode v svojem delovanju, ga forum povsem nadzoruje in ne more biti odgovoren (Brandsma 2007, 8).

Tabela 2.2: Kriteriji za presojanje ustreznosti učinkov določene vrste odgovornosti

| Perspektiva namena odgovornosti | Izhodiščna zamisel: Odgovornost ... | Glavni kriterij za evalvacijo |
|---------------------------------|--|--|
| <i>Demokratična</i> | ... z vključitvijo v demokratično verigo pooblaščenja omogoča nadzor nad oblastjo in legitimira njeno delovanje. | Stopnja, do katere ureditev odgovornosti dopušča demokratično legitimiranim forumom, da nadzorujejo akterje in jih pripravijo do poslušnosti svojim izbiram. |
| <i>Ustavna</i> | ... omogoča zoperstavljenje težnjam po kopičenju moči in zlorabi pooblastil v izvršni veji oblasti. | Stopnja, s katero ureditev odgovornosti omejuje zlorabo izvršne oblasti in položaja. |
| <i>Učenjska</i> | ... s povratno zvezo spodbuja akterje, da bi povečali učinkovitost in uspešnost svojega delovanja. | Stopnja, s katero ureditev odgovornosti spodbuja akterje, da se dosledno zavzemajo za družbeno zaželene učinke svojega dela. |

Vir: Bovens (2007, 465-466).⁵⁷

2.5 Demokratična odgovornost

2.5.1 Na kratko o tematiki demokracije⁵⁸

Za lažje razumevanje demokratične odgovornosti je potrebno nekoliko obravnavati tudi demokracijo kot posebno obliko politične vladavine, saj se pridevek demokratična vsekakor nanaša na demokracijo.⁵⁹ Kljub številnim velikim razlikam v pojmovanju demokracije⁶⁰ med antiko in novim vekom, predvsem od razsvetljenstva dalje, sploh pa v 19. in 20. stoletju, pa je v ospredju ostala (sicer zelo različno razumljena) zamisel dejanske moči demosa (ljudstva) pri upravljanju države, da je torej ljudstvo na oblasti (Thorley 1998, 37-38), oz., da gre, po Aristotelovih razmišljanjih, za vladavino množice ljudi (Heater 2004, 21).

⁵⁷ Tabela povzema tri besedilne okvire na teh dveh straneh, in sicer je besedilo večidel dobesedno prevedeno.

⁵⁸ Demokracija je tvorjenka iz dveh grških besed: demos – ljudstvo, kratos – vladavina, torej gre za vladavino ljudstva, a pomen ni tako preprost. Dejansko so predstave o demokraciji v sodobnem zahodnem svetu omogočile splošno razširjeno prepričanje, da dobro vladanje temelji na volji ljudstva in da je končno mesto politične moči pri njem; kot pravi Heater, pa je npr. že Aristotel vedel, da se demokratična vladavina lahko izrodi, demokracija pa je nekakšna sestavina političnega sistema, katere stopnja prisotnosti se lahko spreminja (Heater 2004, 22).

⁵⁹ O prvem znanem zgodovinskem primeru udejanjanja demokracije, v mestni državi Atene, gl. Thorley (1998, 37), o analizi tega primera kot modela demokracije gl. Held (1992, 34).

⁶⁰ Glede tega so še posebej pomembne razlike v temeljnih pogojih oz. okoliščinah, ki so v zgodovini spremljale atensko demokracijo (prim. Held 1992, 34).

Kljub tem konceptualnim podobnostim med antiko in novejšo zgodovino pa so sodobne demokratične ureditve⁶¹ večinoma predstavniške in tudi precej drugačne od antične (atenske) demokracije, saj namesto določenega števila običajnih državljanov odloča ozka elita, skupina izbranih poklicnih politikov (prisotne oligarhične prvine), ki imajo s pravnega vidika večinoma nevezan mandat (svobodno predstavništvo), imajo torej oblast, da vladajo v imenu volilnega telesa, s katerim se istovetijo. Hkrati sociološko pojmovanje predstavništvo povezuje s podobnostjo predstavnikov predstavljanim (spol, socialni sloj ipd.), s političnega vidika pa je za predstavništvo bistvena odgovornost predstavnikov predstavljanim in njihova zmožnost vladanja (prim. Della Porta 2003, 159-162). Pooblastitelj (narod) tako ohrani možnost, da pooblaščenca (predstavnik) še vedno nadzoruje (Cotta v Della Porta 2003, 162), predvsem prek volitev članov parlamenta (Della Porta 2003, 162-163; gl. Zajc 2004).

Zdaj lahko za izhodišče uporabim opredelitev demokracije po Donatelli Della Porta (2003, 34; poudarka v izvirniku): »Demokracija je oblast iz ljudstva, oblast ljudstva in oblast za ljudstvo: izvira iz ljudstva, pripada ljudstvu in jo je treba uporabljati za ljudstvo. Moč vladajočih izvira torej iz ljudskega pooblastila.«⁶² Če torej komitologijo obravnavam kot »demokratično«, potem se kot način izvajanja oblasti mora nekako skladati s to opredelitvijo, predvsem pa z opredelitvijo demokratične odgovornosti javnopolitičnih odločevalcev.

Ker pa je EU edinstven naddržavni politični sistem, sem se oprl na že obstoječi pristop k problematiki demokracije in EU v delu *Democratizing the European Union Issues for the twenty-first century* (ur. Hoskyns in Newman 2000), ki se ukvarja z demokratizacijo EU. Urednika tega zbornika se opreta na osnovne značilnosti liberalno-demokratičnega modela (svoboda mnenj, izražanja in organiziranja, splošna volilna pravica, izbira političnih predstavnikov in delitev oblasti), ki bi jih vsaka smiselna zastavitev demokracije po njenem mnenju morala vsebovati. Poudarjata pa, da je demokracija več kot sklop postopkov, saj vključuje določene vrednote in razmerja med njimi, o katerih zavzameta jasna gledišča, in sicer takole: prvič, glede razmerja svoboda – enakost sprejemata tradicionalne liberalne državljanske in politične svoboščine, ne pa neoliberalnih opredelitev svobode, ki naj bi ščitile privilegirane in močne. Enakost je pogoj in cilj demokracije (zato naj oblast prerazdeljuje dobrine v korist šibkejšim), če pa bi postala edini cilj, bi se lahko izničile temeljne

⁶¹ Za kasnejšo zgodovinsko in filozofsko oživetev koncepta demokracije lahko navedem klasifikacijo ti. modelov demokracije, kot jih je zastavil David Held. Vsi ti modeli so nekakšni idealni tipi možnih in predvidenih oblik demokracije in poskušajo smiselno artikulirati, kaj je (bila) demokracija in kaj bi lahko bila (Held 1992).

⁶² To je zelo abstraktna opredelitev, ki vsebuje le nekaj najosnovnejših prvin, ki jih je mogoče pripisati (sodobni) demokraciji. Sicer pa ni splošno veljavnega dogovora o tem, kaj naj bi demokracija točno bila (Newman 2000, 4), kar kažejo že Heldovi modeli demokracije (1992). Tako pa tudi ni vseeno, kateri koncept demokracije si kot raziskovalec izberem, predvsem glede predlaganih načinov demokratizacije EU (prim. Newman 2000, 4).

svoboščine, torej demokracija potrebuje neko ravnotežje med svobodo in enakostjo (danes naj bi demokratizacija zahtevala več enakosti). Drugič, Hoskynsova in Newman se tudi zavzemata za opolnomočenje običajnih ljudi, kar naj bi demokracija pospeševala. Krepitev participacije imata pri tem za pomembno vrednoto, hkrati pa sprejemata tako sodobno predstavništvo kot politične stranke, ki pa ne smejo nadomestiti aktivnega sodelovanja državljanov. Tretjič, demokratizacija naj bi tudi terjala povečanje vključenosti ljudi, zato bi morala demokracija čim bolj omogočati vključevanje ljudi glede na etnijo, veroizpoved, spol in spolno usmerjenost (Newman 2000, 5-6).⁶³ Glede teh izvajanj si pomagata tudi z novejšimi prispevki o deliberativni demokraciji, ki so se natančneje lotili demokratičnega ideala, da bi morali vsi, ki jih odločitve zadevajo, imeti pravico do enakopravnega in odprtega sodelovanja v deliberaciji, ki določa javnopolitične izide (Bohmann in Rehg v Newman 2000, 6).⁶⁴

2.5.2 *Konkretno o demokratični odgovornosti*

V tem pogledu lahko kot nekoč stvarno obstoječi, zgodovinsko izpričani primer ti. demokratične odgovornosti uradnikov najdem v pojmu *euthynai*, ki pomeni polaganje računov (zelo podobno rendering account – accountability), in sicer v atenski demokraciji (prim. Thorley 1998, 59). Za uradnike je tako veljalo, da (Thorley 1998, 59):⁶⁵

[...] so se morali ob izteku službovanja vsi podvreči postopku, imenovanemu *euthynai*, v katerem so podrobno preverili njihovo delo. To je veljalo za vse, ki so imeli kakršnokoli javno službo, vključno z arhonti in člani sveta petstotih. Odbor desetih nadzornikov (*logistai*) se je lotil preiskave kmalu po začetku novega upravnega leta, poročilo o vsakem državnem odboru ali posameznem uradniku pa je podal pred posebnim sodiščem, [...] in kjer je lahko vsak državljan vložil tožbo zaradi zlorabe poklicnega položaja, tudi če niso *logistai* našli nobene nepravilnosti. Ta postopek ni bil gola formalnost in državni uradniki so se dobro zavedali, da morajo imeti čiste račune in delovati v mejah zakona.

⁶³ Toda načelo vključenosti ne more v nasprotju z resnico napraviti neke osebne ali družbene odklonskosti za normalno ali neproblematično (denimo glede nekaterih nenadomestljivih vlog v zvezi s človekovo telesno, duševno in duhovno naravo – npr. funkcioniranje raznospolne družine). Vendar pa morajo biti v politični skupnosti sprejeti tudi »drugačni«, v skladu s svojim človeškim dostojanstvom, pravicami in z dolžnostmi.

⁶⁴ Ta izvajanja se nekoliko ujemajo z nekaterimi od Heldovih modelov demokracije: pluralizmom, participativno demokracijo in tudi s hipotetičnim modelom ti. demokratične avtonomije, glede deliberacije predvsem implicitno, največ pa skozi zamisel o opolnomočenju državljanov (prim. Held 1992, 204, 262, 287, 290-291).

⁶⁵ Državni uradniki so sicer bili voljeni ali izžrebani izmed državljanov, že pred prevzemom službe so se morali podvreči *dokimasiai* ali preizkusu, še med časom opravljanja svojih zadolžitev pa jih je bilo moč poklicati na zagovor pred ti. bulé ali svet petstotih (Thorley 1998, 43) in preko slednjega pred ljudsko skupščino (1998, 56 in 59). O drugih oblikah odgovornosti, pa tudi o sodnem sistemu v atenski demokraciji gl. Thorley (1998, 49-54).

To je, teoretično in v smislu rekonstrukcije, primer, ko demokratična odgovornost **tudi** državnih uradnikov dejansko obstaja, so pa med neposredno atensko demokracijo in moderno predstavniško liberalno demokracijo zelo velike razlike (prim. Hague in Harrop 2001, 16-20). Ti javni uslužbenci so bili običajni državljani (amaterji) in ne poklicni uradniki, bili so izbrani z žrebom, razen manjšega števila izvoljenih, za katere se je zahtevala določena raven strokovnosti (Thorley 1998, 56-57). Uradniki so bili tako vladajoči kot vladani in ne neke tretje osebe, niso jih izbrali »predstavniki« državljanov, pač pa državljani izmed sebe, imeli pa so določena delegirana pooblastila, kajti ljudska skupščina ali eklezija je bil vrhovni suveren (v njej pa so bili načeloma vsi odrasli atenski državljani). Današnje oblike delegacije so drugačne, kajti prenos določenih pooblastil s pooblastitelja (ki je prejel oblast od drugega pooblastitelja) na pooblaščenca, ki prvemu odgovarja, ni povsem istovetna s tem, kar se je dogajalo v atenskem polisu. Druga sodobna možnost za terjanje odgovornosti pa so ustavno zagotovljene pravice (npr. podeljene sodiščem). Vendarle pa velja: tudi če ni volitev (če je npr. žreb, če so osebe, ki odgovarjajo, hkrati del skupine tistih, ki delegira), odgovornost lahko deluje (prim. Brandsma 2008, v. 5), saj dejansko zahteva neko vrsto delegiranja.⁶⁶

V predstavniški demokraciji pa demokratično odgovornost pojmuje nekoliko drugače. Gustavsson jo tako razume kot »[...] načelo, da bi moralo biti možno zamenjati nosilce politične funkcije na splošnih volitvah, utemeljenih na splošni volilni pravici in državljanskih pravicah in s tem doseči alternativni nabor politik,« (2000, 41; prevod P. Z.). To je dokaj ozka opredelitev, saj se osredotoča predvsem na izvoljene politične funkcionarje in predpostavlja tudi obstoj volitev (zaradi narave predstavništva). Carol Harlow demokratično odgovornost razume podobno, takšno definicijo pa ima za enostavno, kot njen temelj pa postavlja volilno pravico: načelo, ki omogoča zamenjavo nosilcev političnih funkcij na splošnih volitvah. Vsekakor pa je to izjemno pomembna sestavina demokratične vladavine – je njen predpogoj in okvir izvrševanja oblasti (2002, 8). Na osnovi analize britanskih razmer je Dawn Oliver konceptu odgovornosti v okoliščinah liberalno-demokratičnega političnega sistema pripisala, da vzpostavlja okvir za izvrševanje državne oblasti, ki njene nosilce primora k delu za javni interes in k upravičevanju svojih dejanj z ustavno upravičenimi razlogi – javni interes, pravičnost, človečnost, sili pa jih tudi k spreminjanju slabih javnih politik in popravljanju napak ter zmot (Oliver v Harlow 2002, 6).

⁶⁶ Brandsma v družboslovnem intervjuju govori o primeru, ko Parlament in Svet EU sprejmeta zakonodajo, določita komitološki odbor, Komisiji zaupata pristojnost za izvajanje zakonodaje, Parlament pa lahko Komisijo pokliče na zagovor (Brandsma 2008, v. 5), za Komisijo in komitološke odbore pa seveda ni volitev. Ker je bil vprašalnik za ta intervju strukturiran, navajam tudi posamezna vprašanja, na katera je vprašani odgovarjal (v. #),

2.6 Upravnoppravna odgovornost⁶⁷

2.6.1 Vprašanje forumov v upravnem pravu⁶⁸

To vprašanje se pri državnem upravnem pravu navadno ne zastavlja, saj naj bi bili forumi ustavno določeni in očitni; taki nesporno priznani entiteti naj bi bili fizična oseba, tj. posameznik, in pa pravna oseba, če gre za poseg v njune pravice ali interese (individualni forumi) ter ljudstvo kot kolektiviteta, kolikor upravno delovanje služi skupnemu dobremu ali vsaj demokratičnim ciljem. Toda jasnost foruma je le pogojna, sploh pri ljudstvu, kjer se najprej pojavi vprašanje ravnovesja med celotnim ljudstvom in njegovimi posameznimi deli v zasnovi mehanizmov odgovornosti. To je zlasti pomembno za vse ureditve, ki v okviru neke družbe priznavajo določen pravni status in veljavo tudi delnim družbam⁶⁹ oz. entitetam nižjega ranga, ki jo sestavljajo (npr. lokalna samouprava in federalne enote). Tako v večravnenskih političnih sistemih prisotnost večih forumov pomembno vpliva na zasnovo odgovornosti. Problematiko različnih vrst forumov za upravnoppravne odločevalce na globalni ravni (in tako tudi v ureditvi EU) pa zaznamuje povečevanje števila relevantnih forumov in dejstvo, da nihče izmed teh nima absolutnega primata nad drugimi, kakor je to načeloma urejeno v državnem upravnem pravu, kjer je ljudstvo najvišja instanca. Vprašanje forumov je tako v globalnem upravnem pravu najpomembnejše (prim. Krisch 2006, 251-253).

2.6.2 Odškodninska odgovornost države/EU

To je odgovornost kake oblastne entitete (npr. EU) za škodo, povzročeno z upravnoppravnim delom, podana pa je ob tesni povezavi nastale škode z izvajanjem javne oblasti (prim. Čebulj in Strmecki 2005, 223). Ta odgovornost je načeloma posebej pravno urejena, obstaja pa ob nezakonitem ravnanju, ki mora biti s povzročeno škodo vzročno

⁶⁷ Pojem upravnoppravna odgovornost ni splošno izpričan. Brandsma v družboslovnem intervjuju tako ni razumel izraza administrative accountability ali upravnoppravna odgovornost (prim. Brandsma 2008, v. 1). K tej obliki odgovornosti prištevam odgovornost države/EU in njenih organov za škodo, povzročeno z upravnoppravnim delom (Čebulj in Strmecki 2005, 223 in sl.), redna in izredna pravna sredstva zoper odločitve upravnih organov (upravnoppravne akte), pa tudi upravni spor, saj večidel ustrezajo definiciji odgovornosti v ožjem smislu, predvsem glede posledic za tistega, ki je vodil upravni postopek in v njem odločil, pa je bilo zoper njegovo odločitev (posamični upravnoppravni akt) vloženo to ali ono redno ali izredno pravno sredstvo oz. je bil sprožen upravni spor. Najprej pa obravnavam vprašanje forumov za akterje, ki odločajo v okviru upravnega prava.

⁶⁸ Krisch (2006) uporablja izraz constituency, ki običajno pomeni volivce, ki volijo nekega kandidata za poslanca v predstavniškem telesu, v širšem pomenu torej entiteto, ki ji odgovorna institucija odgovarja, to pa Bovens (2007) še najprimerneje poimenuje kot forum. Tako poimenovanje načeloma sprejemam tudi jaz. Kjer povzemam Krischevo delo, velja, da besedo forum uporabljam izključno jaz, kajti Krisch je ni nikjer uporabljal.

⁶⁹ Prim. izraza *nadrejena družba* in *podrejena družba* v čl. 1883 Katekizma Katoliške Cerkve (1993, 483).

povezano, krivda pa ni nujna (Šinkovec v Čebulj in Strmecki 2005, 224-225). Držati pa mora predpostavka jamčenja, »[...] da je škodo povzročila javnopravna oseba pri izvajanju svojih pooblastil. [...] Povzročitelji so lahko fizične ali pravne osebe, ki jim je dodeljena pristojnost (pooblaščenca oseba),« (Čebulj in Strmecki 2005, 225). Odškodninsko odgovarja neposredni povzročitelj škode (npr. država ali nosilec javnih pooblastil). Nastane pravno (odškodninsko) razmerje med javnopravnim (povzročiteljem/odgovornim) in zasebnopravnim subjektom (oškodovancem). Hkrati morajo obstajati še predpostavke odškodninske odgovornosti:

- **protipravno ravnanje osebe ali organa javne oblasti:** izdaja nezakonitega in/ali napačnega (upravno)pravnega akta ali izvršitev nezakonitega materialnega dejanja;
- **zakonito delovanje oblasti:** prepoved (npr. neke dejavnosti) zaradi javnega interesa, razveljavitev pravnomočnega in izvršljivega upravnopravnega akta;
- **nastanek škode:** zajema dejansko škodo (snovno – kršitev premoženjske pravice, nesnovno – prizadetost življenja, celovitost telesa, zdravje, čast itn., posredno, neposredno), izgubljeni dobiček, zahteva pa tudi upoštevanje morebitne koristi, ki jo je oškodovanec pridobil v škodnem primeru;
- **vzročna zveza:** škoda mora biti povzročena v zvezi z opravljanjem dejavnosti oblastnega organa; če te zveze ni, potem je povzročitelj škode kvečjemu odškodninsko odgovoren po zasebnem pravu (prim. Čebulj in Strmecki 2005, 225-226).

Odškodninska odgovornost države se deli na odgovornost države za napake (za nezakonito delovanje javnih uslužbencev) in odgovornost brez napak (za zakonito delovanje javnih uslužbencev). Prva zadeva predvsem javne uslužbenke, druga pa se pojavi v različnih primerih, ndr. pri izvršitvi zakonitega upravnega akta ali zakonitem materialnem dejanju, (Pličanič v Čebulj in Strmecki 2005, 227-228, 229, 230, 231).

To področje splošno ureja tudi veljavni pogodbeni okvir EU. EU in njeni organi imajo namreč posebno odgovornost, ki temelji na unijskem pogodbenem pravu (prim. Potočnik in dr. v Čebulj in Strmecki 2005, 240). V PES (288. čl.) je izhodiščna pravna podlaga za pogodbeno in nepogodbena odgovornost⁷⁰ Skupnosti, pa tudi osebno odgovornost javnih

⁷⁰ Pogodbena odgovornost se dotika pogodbenega upravnega prava in je odgovornost za kršitve upravnih pogodb, predvsem koncesijskih – ti. režim sankcij za napake – in pa režim sankcij brez napak, ko ena pogodbenca stran (javna oblast, tj. koncedent) z ravnanjem, ki ni napaka, ovira drugo (koncesionarja) pri izpolnjevanju obveznosti (prim. Čebulj in Strmecki 2005, 238-239); nepogodbena odgovornost pa zadeva škodo, ki jo koncesionar povzroči pravnim subjektom zunaj upravnega pogodbenega razmerja (zasebnopravnim subjektom), nosi pa jo koncedent, saj gre za subsidiarno odgovornost (prim. Čebulj in Strmecki 2005, 232-233).

uslužbencev Skupnosti do slednje.⁷¹ Pogodbeno odgovornost tako ureja predpis, ki pokriva konkretno pogodbo, ki je predmet obravnave, pri nepogodbeni odgovornosti pa Skupnost poravna katero koli škodo, ki jo povzročijo njene institucije ali pa javni uslužbenci pri opravljanju svoje dejavnosti, poravnava pa je usklajena s splošnimi pravnimi načeli pravnih redov držav članic. Osebo odgovornost javnih uslužbencev Skupnosti do nje same pa urejajo določbe v zanje veljavnih uslužbenskih predpisih ali pa pogojih zaposlitve.⁷²

2.6.3 Redna in izredna pravna sredstva v splošnem upravnem postopku ter upravni spor kot zgledi z državne ravni Slovenije, članice EU

Ta razdelek naj na primeru ureditve splošnega upravnega postopka v Republiki Sloveniji⁷³ pokaže, da odločanje javnih uslužbencev v upravnih zadevah ni nenadzorovano in samovoljno, pač pa je podvrženo postopkovni in vsebinski odgovornosti, ki ima posledice za izdane posamične upravnopravne akte. V ospredju so pritožba stranke kot redno pravno sredstvo, izredna pravna sredstva in tudi upravni spor.⁷⁴ Pomemben pa je tudi nadzor upravne inšpekcije nad dejanskim izvajanjem upravnih postopkov (prim. Štriker 2005). Delovanje tega foruma pa že bolj neposredno zadeva posledice za same javne uslužbence (tj. akterje).

Pravna sredstva v upravnem postopku so redna in izredna. V upravnem postopku je pritožba edino redno pravno sredstvo za varstvo zakonitosti, stranki pa zagotavlja pravico izpodbijanja konkretnega upravnopravnega akta oblastnega organa, ki ga ima za nezakonitega ali neprimerne. Varstvo svojih pravic stranka uveljavlja z zahtevo po ponovni obravnavi ali po preizkusu zakonitosti in pravilnosti izdaje odločbe, pritožiti pa se sme na pisno odločbo, pa tudi na molk organa (pomeni negativno odločbo). Pravico do pritožbe ima v izbranem

⁷¹ Glede komitoloških javnopolitičnih odločevalcev: pri predsedujočih zasedanjem odborov gre za javne uslužbence Komisije, predstavniki držav članic pa **niso** javni uslužbenci ES/EU.

⁷² Pogodbeno odgovornost nastane zaradi škode glede sklenjenih pogodb, ravnati pa je treba v skladu z mednarodnim zasebnim pravom, najpogosteje se uporabi pravo glede na sedež organov; če se stranke ne dogovorijo drugače, so za te zahtevke pristojna sodišča držav. Vzrok škode je protipravno ravnanje navedenih subjektov pri delu, oškodovanec pa sme zahtevati povračilo tako premoženjske kot nepremoženjske škode, pri odgovornosti javnih uslužbencev ES pa so možni tudi regresni zahtevki, odvisno od določb predpisov, ki urejajo njihov pravni položaj (prim. Potočnik in dr. v Čebulj in Strmecki 2005, 240).

⁷³ Menim, da si tako primerjavo lahko dovolim, saj Republika Slovenija kot članica EU prispeva k skupni »upravni dediščini«⁷³ držav EU tudi svoje upravne tradicije. Kasneje na osnovi tega razdelka hočem namigniti na to, kaj spremeniti v pravno-sistemskem (predvsem postopkovnem) okviru komitologije, da bi se približali ravni pravne varnosti v državah članicah, kolikor odločbe neposredno zadevajo konkretne fizične in pravne osebe.

⁷⁴ V okviru komitoloških postopkov se odloča tako o sprejemu splošnih/posamičnih in abstraktnih/konkretnih (upravno)pravnih aktov – torej tako o izvršilnih predpisih kot konkretnih upravnopravnih aktih, vseeno pa so v njej nekatere značilne poteze odločanja v konkretnih upravnih zadevah (podajanje mnenj o ti. izvedbenih ukrepih, ki so lahko tudi upravne in finančne odločbe; prim. Evropska komisija 2008, 5).

(slovenskem) pravnem redu stranka v postopku, stranski udeleženec pod določenimi pogoji in pa vsaka druga oseba, v katere pravice in/ali pravne koristi posega zadevna odločba, pa tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če odločba krši zakon v korist stranke in v škodo javne koristi.⁷⁵ Pristojnost odločanja o pritožbi je načeloma jasno določena, prav tako tudi splošni in posebni pritožbeni roki. Razlog za pritožbo pa so lahko bistvene in nebistvene kršitve pravil postopka;⁷⁶ pri prvih mora pritožbeni organ obvezno odpraviti odločbo, te kršitve pa je treba popraviti; bodisi, da jih pritožbeni organ odpravi sam, bodisi da to naloži prvostopenjskemu organu ali drugemu zaprosenemu organu (Štriker 2005, 102-104).

K izrednim pravnim sredstvom pa štejejo obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev in ničnost odločbe, ki jih je mogoče uporabiti v določenem roku od dokončnosti in/ali pravnomočnosti konkretnega upravnopravnega akta oz. od ugotovitve kakega razloga, razen za ničnost, kjer ni časovnih omejitev. Seveda obstajajo še druge omejitve uveljavljanja kakega izrednega pravnega sredstva (Štriker 2005, 110-119).⁷⁷

V upravnem sporu⁷⁸ je akter (upravni organ) podvržen sodnemu forumu. Temu podoben način uveljavljanja odgovornosti je v EU dobro znan (Sodišče Evropskih skupnosti, Prvostopenjsko sodišče; prim. Nugent 2003), kjer ima še zelo pomembne precedenčne učinke, tako pa delo Sodišča Evropskih skupnosti in Sodišča prve stopnje lahko obravnavam analogno upravnemu sporu, četudi so vrste primerov pred obema sodiščema precej raznolike. Sodišče namreč odloča tudi o zadevah, ki imajo izrazito naravo upravnega spora: tožba za ničnost pravnih aktov EU (upravičena je katera koli zasebnopravna fizična ali pravna oseba) s področja posameznih politik EU in pritožba na Sodišče, s katero se izpodbija kazni (npr. globe), ki jih Komisija nalaga različnim pravnim subjektom, da bi jih prisilila k izpolnitvi obveznosti iz prava EU. Posebej pomemben je postopek za ugotovitev odškodninske odgovornosti (pogodbene in/ali nepogodbene) organov EU oz. njenih uslužbencev pri

⁷⁵ Posledice pritožbe za prvostopenjski organ niso zelo resne (to tudi ni potrebno, saj se namen doseže že s spremembo »izdelka«): predvsem dodatno delo in sprememba ali nadomestitev že obstoječe odločbe, lahko pa tudi to, da mu nadrejeni organ odvzame zadevo in odloči sam (prim. Štriker 2005, 105-108).

⁷⁶ Bistvena kršitev pravil postopka je npr. izdaja odločbe s strani stvarno nepristojnega organa. Nebistvene kršitve pa vključujejo neuporabo ali nepravilno uporabo materialnih predpisov, nepopolno in/ali napačno ugotovljeno dejansko stanje itd. (Štriker 2005, 104).

⁷⁷ Več o teh izrednih pravnih sredstvih gl. Štriker (2005, 110-119). Izrednih pravnih sredstev ni mogoče uporabiti, dokler niso izčrpana vsa redna pravna sredstva.

⁷⁸ Za zgled uporabljam vzorčno ureditev v Sloveniji kot članici EU. Analogni fenomen na ravni EU seveda ni povsem enak (gl. Nugent 2003). Upravni spor zagotavlja varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov ter organizacij pred odločitvami in dejanji oblastnih organov in nosilcev javnih pooblastil, poteka pa pred sodiščem, ki odloča o zakonitosti dokončnih (posamičnih) upravnopravnih aktov, ki posegajo v pravni položaj tožnikov, pa tudi aktov z obliko predpisa, kolikor urejajo posamična pravna razmerja. Če ni drugega sodnega varstva, sodišče odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj organov, ki posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine (ZUS-1, 1., 2., 4. in 5. čl.). Več o slovenski ureditvi upravnega spora gl. v ZUS-1.

izvajanju njihovih dolžnosti (pristojnost zanjo je precej omejena in v veliki meri preložena na sodišča držav članic). To so ti. »direct action cases«, zadeve, v katerih gre za spore med dvema ali več strankami (tožbe, pravde). Delokrog Sodišča vključuje še pritožbe na odločitve Prvostopenjskega sodišča, predhodno odločanje v neki zadevi in dajanje mnenj. Prvostopenjsko sodišče pa je še bolj osredotočeno na »mikro« raven sporov – odloča v večini primerov (pravdnih) zahtevkov fizičnih in pravnih oseb – npr. glede odgovornosti v sistemu javnih uslužbencev EU (pravde med EU in njenimi zaposlenimi) in pa tožbe za razglasitev ničnosti pravnih aktov – mdr. pritožbe podjetij zoper konkretne upravno-pravne akte glede subvencij podjetjem, odločitve o zlorabi dominantnega položaja itn. (Nugent 2003, 248-255).

2.7 Odgovornost v sistemu javnih uslužbencev

Čeprav naj ne bi prevladovali (prim. Hooghe in Marks 2003, 306-307), pa določen del članov komitoloških odborov izhaja iz vrst javnih uslužbencev z različnih ravni oblasti v državah članicah, predsedujoči odborom pa so javni uslužbenci Evropske komisije. Zato je v komitologiji mogoče preučevati odgovornost javnih uslužbencev za delo na delovnem mestu. Gre za sistem odgovornosti javnih uslužbencev, ki sodi k ti. institucionalni ravni sistema javnih uslužbencev, povezan pa je s sistemom etičnih sestavin (kaj javni uslužbenec sme ali ne sme oz. kaj bi moral storiti). Zadeva objektivno, subjektivno, profesionalno in politično odgovornost (Haček 2001, 67).⁷⁹ Kaj so posamezne odgovornosti, predstavljam v Tabeli 2.3.

Odgovornost javnega uslužbenca pa ima tudi strukturalni in personalni vidik. Prvi se nanaša na predvidene sankcije, drugi pa na posameznikovo vest. Vodilni javni uslužbenci imajo bolj celostno odgovornost kot vodilni upravljavci v zasebnem sektorju, hkrati pa je to tudi javna odgovornost, na eni strani politiki ter uporabnikom in izvajalcem storitev na drugi (prim. Haček 2001, 67-68, op. 23).⁸⁰

⁷⁹ K odgovornosti javnih uslužbencev spada tudi odškodninska odgovornost javnih uslužbencev. Več o tem gl. v Haček (2001, 69 in 2005, 107).

⁸⁰ Toda tudi politični funkcionarji vsaj nekoliko odgovarjajo za dejanja podrejenih javnih uslužbencev, na katera nimajo neposrednega in/ali pravočasnega vpliva, zato zahteve, da bi bilo delo (vsaj) najpomembnejših javnih uslužbencev in ostalih subjektov s pomembnimi upravnimi funkcijami čim preglednejše oz., da bi neposredno odgovarjali parlamentu (Cerar v Haček 2005, 108). Ta problematika smiselno zadeva tudi komitologijo EU.

Tabela 2.3: Razlaga posameznih vrst odgovornosti javnih uslužbencev

| Vrsta | Pomen | Viri posamezne vrste odgovornosti | Namen posamezne vrste odgovornosti |
|---------------|--|---|---|
| Objektivna* | Odgovornost do določenega kolektiva, nalog, podrejenih, javnosti in doseganja ciljev.** | Zakonodaja, notranja organizacijska pravila ter politike, sistematizacija delovnih mest, profesionalni standardi; odgovornost do nadrejenih v hierarhiji organizacije. | S hierarhično lestvico, v kateri obstaja zaporedna odgovornost, se splošen zakonodajni namen spreminja v konkretne politike. |
| Subjektivna | Temelji na osebnem prepričanju posameznega javnega uslužbenca, opredeljuje zvestobo določeni stranki in istovetenje z njo. | Osebna prepričanja in izkušnje, npr. vest, notranja spodbuda k odgovornosti, pridobljena v procesu socializacije. | Njen zavesten in sistematičen razvoj je bistven za dosledno, razumno in zanesljivo izvrševanje objektivne odgovornosti; javni uslužbenec na osnovi ustrezne subjektivne odgovornosti pri sodelavcih in strankah vzbuja zaupanje, saj je predvidljivo preudaren. |
| Profesionalna | Odgovornost za oblikovanje ciljev, nalog in zahtev vladajočih oblastnikov ter državljanov na strokovno ustrezen način. | * Pomembna za razumevanje objektivne odgovornosti sta pojma avtoritete in politike: če na nekem nivoju hierarhije ni dovolj avtoritete za razrešitev spora, to pomanjkanje in politični pritisk terjata prenos razreševanja spora na tisto hierarhično raven, kjer je moč odgovornosti za njegovo rešitev in avtoritete zadostna. | |
| Politična | Odgovornost za učinkovito uresničevanje ciljev politične oblasti ter zadovoljevanje potreb in interesov državljanov . | ** Javni uslužbenec pri tem ni pasivni sprejemnik navodil nadrejenih, ampak mora sistematično filtrirati informacije ter posredovati takšne, ki so natančnejše in pomembnejše, tako pa olajšuje odločanje nadrejenih političnih funkcionarjev. Primer objektivne odgovornosti javnega uslužbenca je dolžnost brezpogojnega delovanja v javnem interesu. | |

Viri: Cooper; Harmon v Haček (2001, 67); Haček (2001, 67); Cooper v Haček (2005, 105-106); Haček (2005, 105-106).

3. POSKUS ARTIKULACIJE IN SINTEZE KONCEPTOV DEMOKRATIČNE TER UPRAVNOPRAVNE ODGOVORNOSTI

Kako uskladiti slovnico te diplomske naloge s slovnico raziskane znanstvene literature? Mojo temeljno zastavitev demokratične in upravnopravne odgovornosti je potrebno prirediti Bovensovi klasifikaciji odgovornosti. Seveda to ni mogoče brez ostanka (torej moji kategoriji ne moreta pokriti vseh Bovensovih vrst odgovornosti) in tudi ne brez delnega prekrivanja, kar za jasnost te naloge ni ugodno. Po daljšem razmisleku sem namreč sklenil, da sta koncepta demokratične in upravnopravne odgovornosti strukturirana, da ju je kot pojma moč misliti kot nadpomenki nekaterim podvrstam odgovornosti. Kriterij, ki ga uporabljam pri razvrščanju Bovensovih oblik odgovornosti, pa je perspektiva namena odgovornosti, ki po moji presoji prevlada v posameznih podvrstah demokratične in upravnopravne odgovornosti, *in sicer z izhodiščno predpostavko, da v demokratični odgovornosti prevlada demokratični vidik namena odgovornosti (predvsem nad učenjskim vidikom), v upravnopravni pa sta v enakovrednem položaju ustavni in učenjski vidik.* Na osnovi analogije nato tudi tiste vrste odgovornosti, ki jih razpozna Bovens, razvrščam po prevladujočem vidiku namena odgovornosti, kot sem ga razpoznal sam (gl. Tabela 3.1). Za grafični prikaz pa je najbolje uporabiti močno prilagojeni Vennov diagram (gl. Shemo 3.1).

Tabela 3.1: Prevladujoči vidik namena različnih obravnavanih vrst odgovornosti

| Prevladujoči vidik | Demokratični | Ustavni | Učenjski | Ali Demokratični ali ustavni | Ustavni + Učenjski | Demokratični + Učenjski |
|--------------------|--|----------------------|-------------------------------|------------------------------|---|-------------------------|
| Vrste odgovornosti | Politična Vertikalna Kolektivna Hierarhična | Pravna Diagonalna | Profesionalna Horizontalna | Korporativna Individualna | Upravna Finančna Postopkovna Vsebinska | družbena |

Viri: Bovens (2007); Brandsma (2007); lastna predvidevanja.

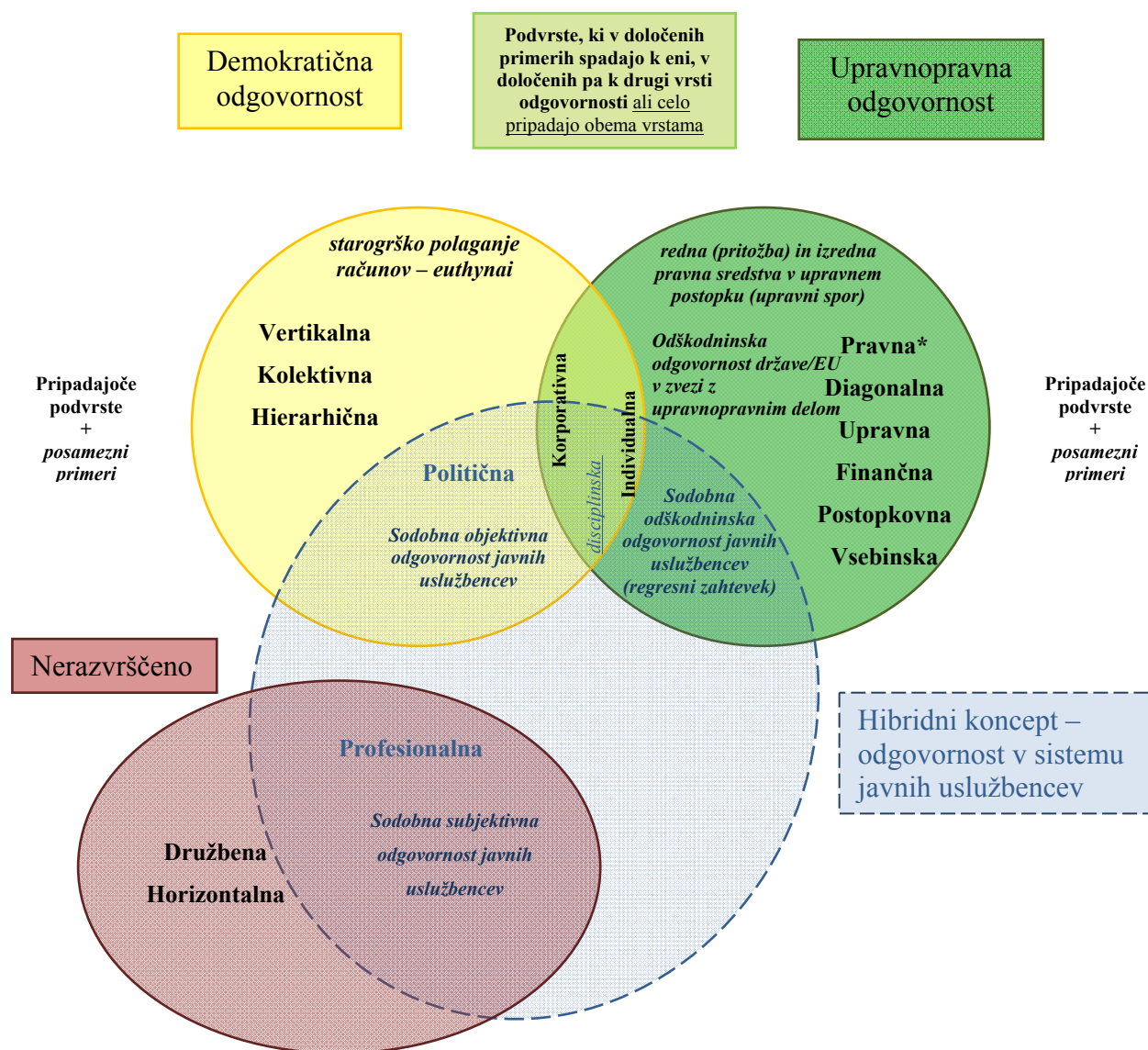
Ta izbor je bil narejen na osnovi definicij v 2. poglavju, predvsem s pomočjo moje subjektivne presoje. Glede četrte kategorije pa sem upošteval tako Brandsmajevu stališče (2007), da je individualna odgovornost povezana z demokratičnim vidikom namena

odgovornosti, kot tudi lastno vedenje, da ima lahko povezavo tudi z ustavno perspektivo (npr. ustavna obtožba); za korporativno odgovornost pa je najbolj očitni primer, kjer izstopa demokratični vidik, interpelacija o delu vlade, sicer pa ustavni, če gre npr. za upravni spor.

Na osnovi te tabele zdaj lahko oblikujem shemo, v kateri grafično predstavljam svojo zastavitev porazdelitve različnih podvrst odgovornosti med demokratično in upravnoopravno odgovornost. Seveda nekaj kategorij ostaja nerazvrščenih, saj jih ni mogoče uvrstiti v nobeno od nadkategorij, dve pa se nahajata v polju, kjer lahko v določenih situacijah spadata k demokratični, v drugih pa k upravnoopravni odgovornosti. Razume se, da k demokratični in upravnoopravni odgovornosti sodijo tudi vse opredelitve (prim. Čebulj in Strmecki 2005; Gustavsson 2000; Harlow 2002; Hoskyns in Newman, ur. 2000; Thorley 1998; Vrišer 2005; ZUS-1) v obeh podpoglavjih o demokratični in upravnoopravni odgovornosti. V njiju so navedeni tudi posamezni primeri ali oblike odgovornosti, ki pa jih ne prirejam neposredno Bovensovi konceptualizaciji (v smislu neposrednega ugotavljanja prevladujočega vidika namena odgovornosti), ampak jih le smiselno uvrščam v eno ali drugo nadkategorijo. Odgovornost v sistemu javnih uslužbencev pa obravnavam spet kot samostojni koncept, ki z nekaterimi svojimi vidiki seka demokratično in upravnoopravno odgovornost (npr. disciplinska odgovornost, ki jo uvrščam k obema vrstama odgovornosti hkrati), z drugimi pa sega v polje nerazvrščenega in še onkraj. Hkrati pa se v profesionalni in celo politični odgovornosti javnih uslužbencev pokriva z Bovensovima (pod)vrstama odgovornosti (gl. Shemo 3.1).

Čeprav je rezultat takšne sinteze še vedno nekoliko zapleten, predvsem pa ni enoličen, z jasno in ostro ločnico med obema glavnima vrstama odgovornosti (ti dve kategoriji torej nista povsem jasno zamejeni, nista vzajemno izključljivi – gl. Marradi 1990) ter ostalimi nerazvrščenimi (pod)vrstami odgovornosti, pa menim, da je to bolj urejeno stanje od predhodnega, saj končno odstira razmerja med vsemi definiranimi pojmi o odgovornosti iz 2. poglavja, kot sem jih spoznal in ubesedil na osnovi preučevanih virov. Brez tega postopka bi nadaljnje delo ne imelo prave orientacije, smisla, saj ne bi ne jaz ne bralci mogli ugotoviti, kaj natanko mislim z demokratično in kaj z upravnoopravno odgovornostjo.

Shema 3.1: Podvrste demokratične in upravnopravne odgovornosti



Viri: Bovens (2007); Brandsma (2007); Čebulj in Strmecki (2005); Haček (2001); Haček (2005); Thorley (1998); Vrišer (2005); ZUS-1; lastna predvidevanja.

* Op.: Pod upravnopravno odgovornost seveda ne sodi kar čisto vsak primer pravne odgovornosti, npr. vse oblike prekrškovne ali celo kazenske odgovornosti, ampak le tiste, ki so povezane z upravnopravnim delom in se nanašajo na upravnopravne norme. To pa je odvisno od posameznih primerov.

4 IZBOR UGOTOVITEV RAZLIČNIH AVTORJEV O ODGOVORNOSTI V KOMITOLOGIJI

Da bi se približal odgovoru na raziskovalni vprašnji, se moram natančneje poglobiti v ugotovitve piscev, ki se ukvarjajo s komitologijo. To bo pomagalo osmisлити spoznanja iz predhodnih dveh poglavij. Ker pa je takšna sinteza sekundarnih virov preobsežna za eno poglavje, sem jo razdelil na dve; v prvem predstavim in povzamem več različnih pogledov – povečini kritičnih. Naslednje poglavje pa posvečam iskanju primanjkljajev in/ali presežkov odgovornosti komitoloških javnopolitičnih odločevalcev (odborov in njihovih članov). Za tukajšnji uvod pa moram na kratko obravnavati splošno problematiko odgovornosti v EU.

4.1 Odgovornost v EU

EU ima razvit sistem odgovornosti različnih subjektov pod svojim okriljem, ki je kompleksnejši in bolj raznolik od sistemov odgovornosti v državah. EU pozna politično, pravno, institucionalno in finančno odgovornost. Različni akterji v EU so odgovorni različnim forumom, seveda pa je precejšen razkorak med načelnim in dejanskim stanjem. Prenos odgovornosti z nacionalne ravni na raven EU ne dohaja prenosa odločanja. Marsikdaj so možnosti za nadzor nad določenimi akterji in uveljavljanje njihove odgovornosti omejene, nekatere obveze so se izvajale nepopolno. Tudi zavezanost EU k transparentnosti bi se šele morala izkazati v dostopnosti oblikovanja javnih politik in upravnega sistema za javnost. Kljub obširnemu posvetovanju Komisije z zainteresiranimi javnostmi in javni dostopnosti mnogih njenih notranjih dokumentov ter množici gradiv za razpravo, ki jih izdajajo različne institucije EU, je tradicija oz. vzdušje tajnosti prisotno tako v Komisiji kot drugih organih EU in celo v državah članicah, kadar se srečujejo v zvezi z EU (Jones 2000, 193-194).

Za Unijo še kako velja naslednja trditev: »Razprave o odgovornosti v EU so »končno razprave o demokraciji in nadzoru nad preneseno oblastjo,«« (Fisher v Curtin 2007, 525).⁸¹

⁸¹ Ta trditev ima lahko pomembne posledice za odgovor na obe raziskovalni vprašanji v tem diplomskem delu.

4.2 Različni avtorji o demokratični odgovornosti v komitologiji

4.2.1 Starejše ugotovitve: demokratizacija EU⁸²

Dejansko je kar nekaj avtorjev, ki so v komitologiji prepoznali nedemokratične poteze. Zbornik večih piscev, ki so se ob prelomu stoletja ukvarjali z vprašanjem demokratizacije EU, je skozi njihove prispevke nakazal prav takšno razumevanje komitologije. Tako se skozi zvezo med transparentnostjo in odgovornostjo v EU ter lastnostmi komitologije pokaže, da transparentnost ni bila skrb politikov v ES vse do 80. let (do tedaj je vztrajala skupnostna metoda, ki naj ne bi zahtevala vpogleda javnosti in je dajala prednost pri vpogledu organizacijsko in finančno močnejšim igralcem). Transparentnost je sicer eden od temeljev za odgovornost oblasti vladanim, problematično pa je, da je večja transparentnost vsaj v preteklosti odkrila, da pri različnih praksah delovanja v EU sploh ne obstajajo politični in javni mehanizmi za uveljavljanje odgovornosti (sodni pa so že dlje časa uveljavljeni). Ob prelomu stoletja je bila prav komitologija pokazatelj odsotnosti odgovornosti v EU (Hoskyns 2000, 179-180). Po Wesselsu komitološki odbori spodbujajo zlitje evropske birokracije, a zunaj pogleda ter vključenosti javnosti (v Hoskyns 2000, 181). Ker EU manjka odprta in zaokrožena politična dejavnost, se odločitve sprejemajo izkrivljeno in nekatere tematike ne pridejo v javno razpravo. Za demokracijo pa sta bistveni transparentnost in odgovornost, ki dopuščata ugodnejši položaj šibkejšim in nevplivnim nasproti močnejšim in vplivnim. C. Hoskyns je domnevala, da bosta transparentnost in odgovornost skozi odprtost politike elit k državljanom in dopuščanjem večjega razumevanja ter soudeležbe širšega kroga ljudi v politiki dolgoročno povečali legitimnost delovanja EU, hkrati pa ogrozili uveljavljene interese in pragmatično vzpostavljene prakse delovanja. Napredek je bil tedaj sicer pičel, avtorica pa je vendarle slutila, da gre za premik k večji enakosti državljanov, kar naj bi demokracija v 21. st. po njenem mnenju tudi najbolj potrebovala (2000, 181-182).

Tudi v analizo demokratičnosti Evropskega parlamenta, npr. glede položaja, ki ga ima v javnopolitičnem procesu EU, je mogoče vplesti komitologijo (Lambert in Hoskyns 2000). Demokratični napredek Parlamenta je mogoče obravnavati skozi dva modela, pri čemer je komitologija eden od pokazateljev modela konfrontacije ali vlečenja vrvi: med Parlamentom in Svetom je stalno navzoč konflikt, pri čemer vsako povečanje moči ene ustanove pomeni

⁸² Tako delitev sem uporabil, ker so se z Odločbo Sveta 1999/468/ES in Odločbo Sveta 2006/512/ES razmere v komitologiji dodobra spremenile, tako da nekatere kritike niso več povsem veljavne. Nove kritike praviloma že upoštevajo dosežen razvoj transparentnosti in nadzora npr. Parlamenta nad odbori. Za stare kritike načeloma velja, da so relevantne, če ni v diplomskem delu ugotovljeno drugače.

upad moči druge, Komisija pa s svojo pristojnostjo predlaganja lahko konflikt ublaži ali pa ravnovesje premakne k eni ali drugi ustanovi (2000, 94-95). Komitologija je ob vzpostavitvi postopka soodločanja Parlamenta in Sveta bila izvzeta, izvajanje ukrepov in regulacija že sprejetih, kar je (bilo) glavno delo odborov, ni bila vključena. Prav to pa je, po besedah obeh avtorjev, postalo glavno konfliktno žarišče med Parlamentom in Svetom, razvoj stanja komitologije pa naj bi bil tudi indikator napredovanja demokratizacije (2000, 98-99).

4.2.2 Starejše ugotovitve: tehnokracičnost⁸³ komitologije kot odmik od demokratične odgovornosti

Tudi komitologija je del »bruseljske evrokracije« (Christiansen 1997, 84), in to precej zapleten. Vključuje strokovnjake iz posameznih držav članic, služi pa zaščiti interesov držav članic v tistem delu javnopolitičnega procesa EU, ki je v središču pristojnosti Komisije, hkrati pa imajo ti odbori realno politično moč: niso okraski (Eichener; Joerges, Buitendijk in van Schendelen v Christiansen 1997, 84). Christiansen je menil, da sta prav gostota in velikost te strukture odborov središče problema odgovornosti v EU, kajti odgovornost državljanom zelo oteži prav kompleksnost in pomanjkljiva transparentnost komitologije, četudi je njen cilj izboljšava odgovornosti Komisije vladam držav članic (1997, 85).

Demmke je celo uporabil besedno zvezo »skrivno življenje komitologije« ter problematiziral kompleksnost in netransparentnost, ki sta tedaj bili še zelo pereči lastnosti komitologije. In to tako zelo, da so celo strokovnjaki, predstavniki držav članic, marsikdaj težka ugotovili, v katerem odboru pravzaprav sedijo (Demmke 1998, 17-18).⁸⁴ Svet je v 90. letih na področju okoljskih politik (ki ga je Demmke preučeval) delegiral široka izvršna pooblastila na Komisijo, da bi zmanjšal svoje delovne obremenitve, morda pa tudi, da bi obšel Parlament, ki je tedaj s širitvijo postopka soodločanja dobival vse več pooblastil in večjo vlogo v zakonodajnih postopkih v EU. Hkrati je (bil) jezik temeljne zakonodaje pogosto nedorečen, splošen, abstrakten, dvoumen, kar je Komisiji omogočalo veliko maneverskega prostora v okviru komitologije (1998, 19-20). Problematična je bila tudi vse slabša kakovost pravnih aktov EU, kar je bila neposredna posledica delovanja komitologije: javne uprave držav članic so se soočale z drobljenjem evropskega pravnega reda, saj so se pravne podlage

⁸³ Podobno, kakor se obravnavani prispevki v tem poglavju ne ukvarjajo s podrobno opredelitvijo tehnokracije, tega tudi jaz v tem poglavju še ne izvedem. O pojmu tehnokracije in njeni definiciji gl. naslednje poglavje.

⁸⁴ Za podrobnosti gl. Demmke (1998, 17-18).

stalno prilagajale, spreminjale in dopolnjevale, pa tudi izvajale (vse to pomeni množitev izvršilnih predpisov, op. P. Z.), npr. na področju okoljevarstva (1998, 20).⁸⁵

Zagato s komitologijo naj bi tako reševali s skupnim odgovorom »na vprašanje, kako Evropska unija obravnava vprašanje uspešnosti, učinkovitosti, transparentnosti in – v tem okviru – demokracije,« (Metcalf; Winter v Demmke 1998, 21; prevod P. Z.). Glede uspešnosti javnopolitičnega odločanja nedvomno velja, da odločanje strokovnjakov držav članic in EU o javnopolitičnih problemih, ki zahtevajo strokovno znanje, bolj ustrezno dosega zelene cilje kot pa odločanje politikov in ostalih nestrokovnjakov, ki bi morali odločati le o bistvenih vprašanjih, saj o tehničnih ne znajo. Glede učinkovitosti pa naj bi komitologija poleg uspešnosti krepila tudi učinkovitost EU, saj povezuje javne uprave EU in držav članic ter omogoča ustvarjanje (javnopolitičnih, op. P. Z.) omrežij, to pa naj bi skupaj s sodelovanjem strokovnjakov iz držav članic pri izvajanju evropskega pravnega reda na evropski ravni prispevalo k boljšemu izvajanju le-tega na nacionalni ravni. Toda prav kompleksnost komitologije zaradi različnih vrst odborov in zapletenih postopkov (tedaj še z različnimi variantami), naj bi kot birokratska prvina uničila še zadnje sledove demokratične odgovornosti v odločevalskem procesu EU, zato bi se morala njegova demokratična legitimacija okrepiti, npr. z aktiviranjem državljanov, dostopnostjo sodišč, decentralizacijo, dostopnostjo dokumentov in informacij (prim. Demmke 1998, 21-22).

4.2.3 Novejše ugotovitve o nedemokratičnosti in tehnokratičnosti komitologije

Med novejšimi kritikami nedemokratičnosti komitologije, ki naj bi že upoštevale novo komitološko odločbo iz l. 1999, je zelo obsežen in podrobno razdelan prispevek Andreasa Føllesdala, in sicer z vidika problematičnosti legitimnosti komitologije (2000).⁸⁶ V svojem

⁸⁵ Koncepta demokracije in delitve oblasti nista bila razvita za mednarodne organizacije, kot je EU, a te širijo svoje pristojnosti in odločevalska pooblastila, pri tem pa se ne razvijajo ustrezne demokratične strukture, niti se javnost z njimi ne identificira in jih ne podpira, ker odločajo tehnokratsko in so fizično oddaljene od državljanov. Konec 90. let 20. st. je stanje komitologije ustrezalo Svetu in Komisiji, ne pa Parlamentu (Demmke 1998, 20-21). Demmke je s tem pokazal, da komitologijo razume kot sredstvo, ki v EU preprečuje uresničevanje bolj demokratične politike z večjo vlogo Parlamenta v sprejemanju zakonodaje.

⁸⁶ Legitimnost političnega reda je povezana z vzajemnim pričakovanjem prihodnjega podrejanja na strani oblasti in vladanih. Za prostovoljno in trajno podrejanje oblastem mora večina državljanov poznati razloge, zakaj naj se podreja. Obstajata namreč dva pomena legitimnosti: socialni (podrejanje) in pa normativni. Normativne teorije trdijo, da ti razlogi vključujejo tako lastne interese državljanov kot tudi skrb za drugega, npr. enako dostojanstvo vseh ljudi ali pa skupno dobro. Tudi glede EU se poraja vprašanje razlogov podrejanja vladanih vladajočim in s

eseju je Føllesdal predstavil dve smeri apologije komitologije: Majonejevo teorijo regulativne države⁸⁷ in teorijo deliberativnega supranacionalizma Joergesa in Neyerja (2000, 2).

Komitologija naj bi bila v opreki s politično odgovornostjo, enako dostopnostjo, predstavnštvom in transparentnostjo. Tudi Parlament je komitologijo označil za nedemokratično in prikrito, za najpomembnejšo sivo liso EU brez zadostnega posrednega demokratičnega nadzora nad pravnoformalnimi in dejanskimi pristojnostmi (Føllesdal 2000, 3). Sledi cela vrsta očitkov oz. obrazložitev, zakaj komitologija povzroča skrbi (2000, 3-5).

Evropski parlament ne nadzoruje komitologije, kajti odborov *de iure* in *de facto* ne nadzoruje nobeno (ne)posredno izvoljeno telo, zato pa ne odgovarjajo nobenemu takemu organu.⁸⁸ Komitologija zmanjšuje odgovornost drugih entitet: tudi predstavniki držav članic v sistemu odborov imajo omejeno odgovornost in predstavnški vpliv, kajti odbori imajo sicer vpliv, ne pa formalnih pristojnosti, način delovanja pa je prikrit, spremenljiv in neformalen, tako pa je težje ugotoviti, ali ti predstavniki dejansko ščitijo voljo teh, v imenu katerih odločajo (Dahl in Tufte; Abromeit v Føllesdal 2000, 3), pa tudi, ali je dejansko Komisija tista, ki vse usmerja (Weiler v Føllesdal 2000, 3). Hkrati obstaja nevarnost neustreznega predstavljanja interesov zaradi zelo verjetne socializacije članov komitoloških odborov, še posebej, če ene in iste osebe večkrat delajo skupaj; delno se vživijo v obveznosti in vlogo Komisije ali pa neodvisnih strokovnjakov (Trondal; Weiler; Tsebelis; Abromeit v Føllesdal 2000, 3). Poleg tega Komisija komitologijo instrumentalizira, saj skozi sistem odborov, v katerem lahko izkorišča interakcijo držav članic in vpliv Parlamenta, povečuje svoje zmožnosti oblikovanja javnopolitičnega dnevnega reda in nadzorovanja informacij; ne obstajajo voljeni predstavniki, ki bi nadzorovali dostop do odborov in njihovo sestavo, saj je to v domeni Komisije (Vos v Føllesdal 2000, 4).⁸⁹ Sistem odborov tudi izkrivlja predstavljanje interesov, saj gre pogosto za samooklicane predstavnike, npr. akterje na trgu (Everson v Føllesdal 2000, 4), ki zastopajo sami sebe, zato pa ne odgovarjajo nikomur (Andersen v Føllesdal 2000, 4); znano je, da imajo prizadeti subjekti različne zmožnosti

tem potreba po normativnih teorijah legitimnosti Unije, posebej še z ozirom na komitologijo, ki naj bi bila najbolj zaskrbljujoči in zagonetni del institucionalne strukture EU (Føllesdal 2000, 2).

⁸⁷ O tem gl. Gustavsson (2000).

⁸⁸ Ta argument velja tudi po Odločbi Sveta 2006/512/ES, saj lahko Parlament stvarno blokira delovanje samo tistih odborov, ki delujejo po regulativnem postopku s pregledom.

⁸⁹ Komisija odloča, ali bo v prid svojih ciljev glede harmonizacije prisluhnila odboru, in določa tematike, primerne za paketne dogovore, pa tudi o odločanju z glasovanjem ali soglasjem. Z urnikom dela lahko celo manipulira, da z njim bodisi dopušča bodisi preprečuje posvetovanje predstavnikov držav članic z javnimi upravami doma (Neyer v Føllesdal 2000, 4). To pa ustvarja pritisk na predstavnike držav članic, ko se približujejo skupnemu stališču; vse to pa Komisiji dovoljuje, da preprečuje soudeležbo, izloča nezaželene alternative, pa tudi nadzor drugih akterjev in javnosti nad javnopolitičnim dnevnim redom (Weiler in Mayer; Dahl v Føllesdal 2000, 4).

organiziranja (Abromeit v Føllesdal 2000, 4), tako pa se z neenakimi možnostmi dostopa krši tudi demokratično načelo politične enakosti, iznajdljivi igralci pa imajo nesorazmeren vpliv ne le v okviru pravil, s katerimi se soočijo v EU, ampak tudi pri oblikovanju pravil samih (Dahl v Føllesdal 2000, 4), namreč v pravnem redu EU (op. P. Z.). Komitologija hkrati filtrira izbire in izkrivlja argumente; pravne podlage za delovanje sistema odborov zadevajo »ustrezne argumente«; znanstveno podprti argumenti o nekaterih javnopolitičnih problemih so sprejeti, za druge tematike pa ni prostora, saj niso priznane kot zadeve v javnem interesu na ravni EU (prim. Neyer v Føllesdal 2000, 4); sistem odborov torej filtrira javnopolitične probleme, ki se lahko ali pa se ne morejo uvrstiti na javnopolitični dnevni red v komitologiji. Sistem odborov tudi spodbuja strah pred spletkarjenjem oz. manipuliranjem, četudi lahko ponudi doslej neopažene rešitve; konsenz v odborih je s skritostjo njihovega delovanja še bolj dvoumen, saj ni jasno, kaj pomeni: lahko gre za zaroto proti javnosti, za kompromis ali pa zdravorazumski premislek o skupnem dobrem za vso EU (Føllesdal 2000, 5).⁹⁰

Krapohl in Zurek (2006) pa mdr. obravnavata vlogo komitologije v primeru izbruha BSE.⁹¹ Javnopolitična regulacija je v tem primeru bila preizkusni kamen evropskega sistema odborov, tudi komitologije (2006, I).⁹² Ta članek je sicer namenjen polemiki med deliberativnim supranacionalizmom in teorijo agenta in principala; postavlja se na pozicijo slednjega, racionalističnega pristopa, tudi z domnevo, da odločanje v komitoloških odborih zaznamuje medvladno kupčkanje, ne pa deliberativno reševanje problemov. Članek postreže z analizama interesov držav članic pri regulaciji tveganj v notranjem trgu EU in strukture spodbud v regulativnih institucijah Unije, avtorja pa zagovarjata stališče, da se države članice soočajo s problemom medsebojnega sodelovanja: imajo skupni interes za notranji trg ter njegovo regulacijo. Hkrati jih marsikaj spodbuja k zaščiti svojih potrošnikov in gospodarstev. Le odpoved uresničevanju individualnih (beri: sebičnih, op. P. Z.) interesov omogoča skupno

⁹⁰ komitologija nudi obilje možnosti za dogovore pod mizo, pri čemer se udeleženci komitološkega dogajanja lahko pogodijo o tem, kakšna bo odločitev in kakšen bo postopek. Rešitve zaporniške dileme naj bi tako neizogibno, morda pa celo namerno, pristransko delile koristi v prid udeležencem (Abromeit v Føllesdal 2000, 5): udeleženci lahko izberejo alternativno rešitev, ki bo sprejemljiva tudi ob odločanju s soglasjem ali pa bo sprejeta pri odločanju s kvalificirano večino (Føllesdal 2000, 5).

⁹¹ BSE je kratica za bovino spongiformno encefalopatijo, degenerativno bolezen osrednjega živčevja nejasnega izvora, ki je doslej najbolj množično prizadela govedo, dosedanje ugotovitve pa kažejo, da je prenosljiva tudi na človeka (prim. Krapohl in Zurek 2006, 7-8).

⁹² Trdita, da je bil pglavitni razlog neuspešnega odziva Unije na krizo zaradi BSE prevlada omejenih interesov držav članic v odborih EU. Šlo je za okoliščine, v katerih sistem odborov, vključujoč komitologijo, ni mogel zagotoviti deliberativnega reševanja problemov, saj so bile distributivne posledice predpisov o BSE prevelike in preveč neenako porazdeljene med države članice, da bi le-te popuščale, s tem pa je prišlo do vmitve k medvladni politiki, ki pa problema ni uspela omiliti (2006, I). Ta način oblikovanja javnih politik je bil zapleten, sistem odborov je vključeval veliko teles, tako pa je bilo delo netransparentno, dolžnosti so bile razpršene (Evropski parlament v Krapohl in Zurek 2006, 8). V taki zmedi udeleženi organi niso vselej sledili delu drugih, lahko so se skrivali za nedejavnostjo drug drugega, razbohotila se je kolektivna neodgovornost (2006, 8).

reševanje problemov v okviru sistema odborov,⁹³ kar pa se lahko zgodi samo, če ne gre za preveč pomembne interese, saj tedaj načelo vzajemnega priznavanja in delna harmonizacija⁹⁴ v sistemu odborov ne moreta zagotoviti sodelovanja med državami članicami. Verjetnost za sodelovanje med državami tako tudi upade, kadar koristi regulativnih ukrepov za posamezne države članice niso simetrične (Krapohl in Zurek 2006, 2-3).

Kot dodatno osvetlitev želim predstaviti spoznanja iz dela Carol Harlow, v katerem se je celovito ukvarjala s problematiko odgovornosti v EU, tako da se je dotaknila tudi komitologije. Po njenem mnenju je razlog za odbore potreba po povezanem upravljanju, zato jih sodobno regulativno upravljanje nujno vključuje (Harlow 2002, 32-33).

V znanstvenih krogih so komitologijo močno kritizirali, saj so komitološki odbori šli svojo pot, in sicer glede netransparentnosti in neodgovornosti. Njihova vloga v komitoloških postopkih naj bi porušila institucionalno ravnotežje Unije, kar ustreza očitkom Parlamenta, da komitologija izpodriva njegovo vlogo, obravnavanim ukrepom Komisije pa daje vso podporo Sveta, četudi se slednji z njimi pogosto ni nič ukvarjal (Bradley v Harlow 2002, 67). Skritost komitologije, o kateri še v prejšnjem desetletju ni bilo objavljenih nobenih podatkov o sestavi odborov in proračunski porabi (Buitendijk in Van Schendelen v Harlow 2002, 68, op. 55), je prispevala k vtisu, da je komitologija nekakšna zamenjava za predstavniško demokracijo in demokratično, odgovorno oblikovanje javnih politik, in sicer z zastopanjem interesov, ki naj bi se skrivalo za domnevno nepristranskostjo izvedenskega mnenja (2002, 68).

Vendarle pa so se zgodile nekatere spremembe, tudi kot odziv na izsledke preiskave Parlamenta v zadevi BSE,⁹⁵ predvsem pri etičnih standardih, npr. večja samostojnost odborov, (Odločba Komisije 97/579/ES; Vos v Harlow 2002, 70), uvedba splošnih pogojev za imenovanje, določbe o deklaraciji interesov članov odborov, večja javna dostopnost dokumentov o dejavnosti odborov itd. Carol Harlow pa je kljub vsemu ostala zadržana, saj bi ti ukrepi lahko delovali dvosmerno: ali bi razkrili mesto sprejemanja odločitev in tako

⁹³ V moji diplomski nalogi se ukvarjam samo s komitologijo, ki je del tega sistema odborov (o terminoloških zagatah glede obeh pojmov – sistem odborov in komitologija – gl. Krapohl in Zurek 2006, 18, op. 2).

⁹⁴ Gre za načelo vzajemnega priznavanja regulativnih standardov za proizvode (Majone v Krapohl in Zurek 2006, 4) ter harmonizacijo regulativnih standardov v EU, pri čemer sodeluje tudi komitologija (Krapohl in Zurek 2006, 5). O problematiki obeh postavk pri skupnem reševanju problemov v EU gl. Krapohl in Zurek (2006).

⁹⁵ Že omenjena preiskava Evropskega parlamenta v zvezi z BSE je bila najbrž prva, v kateri so se širši javnosti razkrile podrobnosti o delovanju komitologije. Ta preiskava je ponudila več spoznanj, mdr. tudi o nemoči laikov, ko se soočijo s strokovnimi svetovalci, razkrila pa je tudi pomen transparentnosti za odgovornost. Tudi sami komitološki postopki naj bi se izkazali za pomanjkljive, in tega ni odpravila niti druga komitološka odločba iz l. 1999: v upravljavskem postopku je možno, da Komisija svoj začetni predlog, ki ni dosegel podpore kvalificirane večine predstavnikov držav članic v upravljavskem komitološkem odboru in ga Komisija po predpisih mora posredovati Svetu, kjer njemu v podporo tudi ni dosežena kvalificirana večina, sprejme, kar naj bi docela nasprotovalo smislu kvalificirane večine (Harlow 2002, 69-70). Toda to ni primanjkljaj odgovornosti samih komitoloških odborov in njihovih članov, ampak bolj primer resnega primanjkljaja odgovornosti Komisije Svetu in Parlamentu (eksterna problematika komitologije), zato ga tudi sam ne analiziram podrobneje.

povečali odgovornost odborov ali pa bi zmanjšali odgovornost odborov z »neovrgljivo« znanstveno legitimnostjo (prim. 2002, 70). Avtorica je predložila dve možnosti: optimistično, po kateri so te spremembe napovedovale novo politiko do strokovnega svetovanja: objava tako konkretnih nasvetov kot tudi smernic za njihovo pridobitev in uporabo (da bi povečali odgovornost, integriteto in pluralizem svetovanja); in pesimistično, da je v komitologiji odgovornost odločevalcev zaradi tehokratske nedosegljivosti: nedostopnost naj bi bila nujna negativna posledica globalizacije, v kateri kot način denacionaliziranega odločanja prevladuje znanstveno mnenje; nedostopnost pa je seveda spodbuda za zahteve po odgovornosti na podlagi pravnih postopkov in javne institucionalizacije (prim. Schepel v Harlow 2002, 70-71).

Kritike nedemokracije pa zaključujem s prispevkom Sonje Puntscher-Riekmann (2007), ki obravnava legitimnost evropske vladavine, in sicer skozi koncept odgovornosti. Slednja ima pomembno organizacijsko vlogo za demokracijo; le-ta pa ni enotno pomensko opredeljena, kolikor se razume kot temeljna norma v naddržavnih okvirih (2007, 121).

Avtorica komitologijo razume kot nekakšno podzemlje, obravnava jo kot problem odgovornosti in demokratične legitimnosti; ta sistem odborov ima mdr. za svojo osnovo zelo razdelane načine prenašanja pooblastil tako v upravnem kot strokovnem smislu; ti načini in iz njih izvirajoče oblike odgovornosti pa še niso sistematično raziskane. Problem odgovornosti pa naj bi že dosedanje znanje omogočilo opredeliti kot vprašanje, komu odgovarjajo komitološki odbori in koga predstavljajo, kajti postopoma so pridobili veliko avtonomije, v njih pa je pričelo prevladovati odločanje s konsenzom (Dehousse v Puntscher-Riekmann 2007, 132), za nadzor nad izvršnimi pooblastili Komisije pa so jih v začetku vzpostavile države članice in so dolgo časa veljali za enega pokazateljev medvladja (2007, 132).

Avtorica nato obravnava dve poti nadzora, ki sta bili predvideni za obvladovanje komitologije; zanjo sta pomembni, vendar pa dvomi, da moreta prepričati državljane, ki bi vendarle še vedno morali zaupati tehokratski vladavini: to sta sodni in postopkovni nadzor ter nadzor Parlamenta (Dehousse v Puntscher-Riekmann 2007, 133). Po njenem mnenju niti evropski ombudsman niti OLAF nista mogla prepričati državljanov. Z zaupanjem so namreč še druge težave: oblasti držav članic krivijo institucije EU in naj bi domače javnosti pogosto pristransko obveščale o svojem delovanju v EU. Problem je, da med propagando in odgovornostjo ni vselej mogoče jasno razločevati in izločiti neresnice oz. prikazovanje delovanja vlade na ravni EU, kot ustreza vladajočim političnim strankam (2007, 133).

4.3 Še nekateri, bolj posebni pogledi na komitologijo

4.3.1 Kaj je deliberativni supranacionalizem?⁹⁶

Naj začnem z navedkom (Joerges 2006, 779; prevod P. Z.): »Komitološki način odločanja lahko razlagamo kot odziv na ne-unitarno in ne-hierarhično (heterarhično) naravo EU. Ima pomen zgleда, saj predstavlja institucionaliziran *sui generis* odziv na regulatorne potrebe mnogonivojskega sistema upravljanja *sui generis*, ki zaznamuje politično ekonomijo Evrope.« Pojem deliberativnega supranacionalizma je Joerges razvil v nekem projektu sredi 90. let 20. stoletja, ki se je ukvarjal s tedaj še slabo raziskanim področjem komitologije (2006, 782). Deliberativni supranacionalizem naj bi bil dolgoročni projekt, ki pa ga je še treba dodelati. Po eni strani bi moral supranacionalizmu vdihniti deliberativna načela, po drugi pa bi moral normativno utemeljiti naddržavne ustavne prvine, saj je njegov smisel v blažitvi slabosti ustavnih nacionalnih držav (2006, 789). Takšno razmišljanje o demokraciji v EU je glede na ustaljene vzorce obrnjeno na glavo: namesto kazanja na demokratični primanjkljaj EU pozornost preusmerja na negativne posledice, ki jih povzroča demokracija v ustavnih nacionalnih državah. Ta pristop zato tudi nekatere najpomembnejše postavke primarnega prava EU razlaga v tem duhu (Joerges 2006, 790), namreč, da le-to npr. štiti pred izključevalnostjo ustavnih pravic in svoboščin posameznih držav članic ter pred brezobzirnim notranjepolitičnim delovanjem, npr. v gospodarski in socialni politiki, na škodo sosednjih držav. Uzakonitev teh načel v obliki ustavnih določil naj bi se ujemala z ideali demokratičnih ustav; to je torej pravni supranacionalizem, ki naj bi dopolnjeval skupno dediščino ustavnih tradicij držav članic EU (prim. Joerges in Neyer v Joerges 2006, 790).

Demokratična prvina deliberativnega supranacionalizma, kot ga razumeta Joerges in Neyer, je blažitev negativnih zunanjih učinkov demokracije v državah članicah EU. Zagovornika tega pristopa uporabljata tudi izraz supranacionalni konstitucionalizem,⁹⁷ za katerega trdita, da bi moral pomeniti alternativo modelu ustavne nacionalne države, in sicer upošteva ustavno legitimnost držav, a hkrati tudi določa in sankcionira njihove obveznosti iz naslova soodvisnosti z drugimi državami, ki imajo enakovredno demokratično legitimnost, in

⁹⁶ Ker je ta pojem skoraj docela neznan v slovenskem akademskem prostoru, ohranjam tujko deliberativni supranacionalizem. Delno slovenjenje, ki je slogovno manj primerno, bi se glasilo »deliberativna naddržavnost«, celotno pa (negotova besedna zveza) »posvetovalna naddržavnost«. Slednja dva izraza sta zaenkrat preveč neuveljavljena, da bi ju uporabljal. Nekateri bralci so nemara tudi že spoznali pojem deliberacija v besedni zvezi deliberativna demokracija, kar ni istovetno s pojmom deliberativni supranacionalizem (prim. Joerges 2001, 1 in sl.). Za preprosto razlago termina deliberativna demokracija gl. Lukšič A. (2005, 239-247).

⁹⁷ Očitno kot besedno zvezo, ki je sorodna z deliberativnim supranacionalizmom, kajti ta fenomen ima tudi svoje ustavnopravne razsežnosti na naddržavni ravni. Zaradi razumljivosti se iskanju slovenske ustreznice vzdržim.

soodvisnosti z naddržavnimi pristojnostmi, potrebnimi za institucionalizacijo te soodvisnosti. Naddržavne omejitve suverenosti držav članic so legitimne, ker imajo državne javne politike v soodvisni (mednarodni, op. P. Z.) skupnosti skoraj zagotovo tudi (hotene) ekstrateritorialne učinke, kar sproža vprašanje legitimnosti takih enostranskih dejanj, ki se jim zoperstavlja demokratično načelo: ni davkov brez predstavništva. Če naj bodo ustavne države res demokracije, potem se morajo temu načelu najprej pokoravati same. Naddržavni ustavni red zahteva upoštevanje posledic ukrepov neke države tudi za državljane drugih držav, ki so v EU hkrati tudi državljani te evropske integracije. Tako jim supranacionalizem poleg gospodarskih svoboščin že s tem priznava politične pravice (2006, 790-791). »Supranacionalizem je torej treba razumeti kot izhodiščno *demokratični* koncept. »Primat« evropskega prava lahko in tudi moramo razumeti kot tisto, kar daje besedo »tujim« pomislekom in državam članicam nalaga ustrezne omejitve,« (Joerges in Neyer v Joerges 2006, 791).

Kljub vsemu pa sta Joerges in Neyer kategorično zanikala, da bi deliberativne oblike sporazumevanja v komitologiji razlagala kot porajanje deliberativne demokracije, saj je Schamlz-Bruns kot prvi sistematično kritiziral deliberativni supranacionalizem kot nedemokratičen oz. kot različen od demokratičnih ureditev na ravni držav (v Joerges 2006, 788; gl. Joerges 2001). Nesporazum je Joerges skušal odpraviti s trditvijo, da je deliberativni supranacionalizem metodološki pristop k problemu konfliktov med različnimi vrstami pravnih norm (2006, 789). Tako je tudi evropsko pravo mogoče razumeti kot posebno obliko ukvarjanja s konflikti pravnih norm. Tu gre za ukvarjanje z razlikami med različnimi pravnimi sistemi; iz tega izvirajo konflikti, ki jih je treba razreševati skozi – pravo. Urejanje konfliktov pravnih norm z ustvarjanjem načel in pravil pravno ureja EU tako, da bi zmogla ohraniti enotnost kljub raznolikosti; šlo naj bi za ustavno pravo Unije same. Ti konflikti pa so različnih vrst; Joerges našteje tri vzorce konfliktov pravnih pravil: vertikalne, horizontalne in diagonalne.⁹⁸ Zato v tem pogledu evropsko pravo ne sledi tradicionalni obravnavi konfliktov pravnih norm: vključuje vzajemno priznavanje tako zasebnega kot javnega prava ter je strpno do raznolikosti pravnih sistemov, te značilnosti pa imajo celo ustavno veljavo. Stanje je tem

⁹⁸ Pri **vertikalnih pravnih konfliktih** velja pravilo, da nadrejeni pravni predpis prevlada nad podrejenim, če si nasprotujeta; skupnostno pravo je v tem primeru nadrejeno nacionalnemu. Joerges meni, da je nadrejenost prava Skupnosti pravna doktrina, ki Sodišču dovoljuje določanje pravil urejanja raznolikosti prava, ni pa neomejeno pooblastilo za ustvarjanje novega pravnega reda, ki bi odpravil to raznolikost. **Horizontalnih konfliktov** je med pravnimi sistemi držav članic EU zelo veliko, evropsko pravo pa jih mora razrešiti, saj vse te pravne sisteme dopušča in državljanom EU celo daje pravico do presoje predpisov teh držav pred Sodiščem. (Joerges 2006, 792-793). Razlog za **diagonalne konflikte** pa naj bi bila organizacija pristojnosti v Uniji, saj imajo institucije EU določene pristojnosti na javnopolitičnih področjih, ki pa jih urejajo tudi države članice, toda na različnih področjih, ki se neposredno ne prekrivajo, a vendarle zadevajo iste javnopolitične probleme, tako da nastane diagonalni konflikt pravnih norm. Joerges kot primerno metodo reševanja diagonalnih konfliktov predlaga deliberacijo, skozi katero naj bi dosegli za vse strani sprejemljivo rešitev (prim. Joerges 2006, 794-795).

bolj kompleksno, saj so na omejenih področjih države članice na institucije Unije prenesle nekatere zakonodajne pristojnosti (2006, 791-792).

Omembe vredni pa so tudi poudarki Joergesovega razmišljanja o komitologiji: prvič, komitologija in celotni sistem odborov sta zapletena z razlogom, saj predstavljata institucionalizacijo nenehnega natančno urejenega sodelovanja. Drugič, komitologija kot institucionalizacija reševanja problemov s pomočjo sodelovanja ni normativno popolna, pa tudi ničesar ne vsebuje, kar bi jamčilo veljavnost obvez sodelovanja, ki so tako pomembne za delovanje decentralizirane vladavine EU. Tretjič, ni nujno, da bo komitologija reformirana v smeri odprave normativnih pomanjkljivosti in nadaljnje ustavne utemeljitve nekaterih svojih funkcij. Četrto, obstoja komitologije naj ne bi ogrožal niti zastoj nadaljnjega razvoja ustavnosti EU, vpliva pa lahko na njen pomen v Uniji, saj ji konkurirajo tako neoliberalne zamisli nadaljnjega povezovanja kot tudi nekatere bolj neformalne oblike vladavine, vendarle pa prihodnost komitologije ni jasna (Joerges 2006, 796).

4.3.2 Komitologija in odgovornost v (globalnem) upravnem pravu

Nedvomno strukture globalne vladavine postajajo prostor, kjer se vse bolj izvaja javna oblast, a to ima za posledico tudi problematično razširitev načel notranje politike in prava. Globalno upravno pravo tako poskuša ugotovljati, ali sploh in koliko lahko prvine državnega upravnega prava pripomorejo k reševanju problemov odgovornosti na globalni ravni. Mehanizme, ki jih pozna upravno pravo z državne ravni, je namreč mogoče uporabiti tudi za povečevanje odgovornosti institucij v globalnem javnopolitičnem reguliranju, vendar ne brez spora o subjektih, ki naj jim te institucije odgovarjajo: ali naj bodo to entitete s kozmopolitske, z mednarodne ali z nacionalne ravni? Po Krischevih besedah je navzkrižje med temi različnimi tekmujočimi forumi, ki se potegujejo za osrednje mesto v odgovornosti globalne vladavine, precej drugačno od hierarhičnosti in unitarnosti državnega upravnega prava, zato pa je nabor mehanizmov odgovornosti na globalni ravni precej pester, slednji so marsikdaj nestrukturirani in neurejeni, delujejo pa tudi v različnih režimih in celo z nasprotujočimi si dinamikami. Z globalnim javnopolitičnim reguliranjem se tako ukvarjajo različni tekmujoči mednarodni režimi, mednarodna civilna družba in državna sodišča, ki delujejo razmeroma neodvisno in se soočajo med seboj, nimajo pa nekih vlog v kakem celovitem sistemu; gre torej za pluralno upravno pravo, ki pa ga razvoj kakšnih trajnejših

mehanizmov odgovornosti verjetno ne bo izpodrinil. Izvira namreč iz temeljnega in vztrajnega spora o najprimernejšem forumu za globalno vladavino, bil pa naj bi tudi normativno ustrezen. Globalno upravno pravo bi se po avtorjevem prepričanju moralo v temelju razlikovati od notranjega upravnega prava (Krisch 2006, 247-248).

Po Krischevem mnenju besedna zveza *primanjkljaj odgovornosti* v primeru globalnega reguliranja nekoliko zavaja: institucije na tem področju so mnogokrat zelo odgovorne in imajo le malo možnosti za neodvisno delovanje, saj so močno odvisne od tistih, ki jim odgovarjajo. Absolutnega primanjkljaja odgovornosti tu ni, ampak gre za vprašanje zgrešenega načina odgovornosti teh institucij, npr. napačnih forumov (Keohane v Krisch 2006, 250). Glavni problem je torej normativen: komu naj se odgovarja? To je v globalnem upravnem pravu odločilno za porazdelitev moči med različne subjekte, saj povečana odgovornost do enega foruma lahko zmanjša odgovornost do drugega (2006, 249-251).

Komitologija je gotovo del globalnega javnopolitičnega reguliranja. Krisch jo uporabi kot ponazoritev: že v državnem upravnem pravu se zastavljajo dvomi o jasnosti, komu institucije dejansko odgovarjajo (2006, 251-252), tako da je preplet različnih forumov, ki sodelujejo v javnopolitičnem odločanju v tem sistemu odborov in naj bi jim komitološki javnopolitični odločevalci odgovarjali za svoje delo, še kompleksnejši; forumi so tako z državne kot evropske ravni (Joerges in Vos, ur., v Krisch 2006, 252). Splošni zaključek bi se glasil: »V vseh mnogonivojskih sistemih pa je mnogovrstnost nadzornikov osrednji dejavnik za obliko mehanizmov odgovornosti,« (Krisch 2006, 252; prevod P. Z.).

4.4 Komitologija EU v luči ustavnega prava in institucionalnega ravnotežja

4.4.1 Teorija iger – institucionalno ravnotežje⁹⁹

Steunenberg in Schmidtchen (2000) sta z enostavno teorijo iger simulirala morebitne reforme komitologije, ki bi okrepile položaj Evropskega parlamenta oz. preiskala komitološke postopke kot dejavnik, ki vpliva na ravnotežje moči med institucijami EU, pokazala pa sta tudi, kako bi večja vloga Parlamenta spremenila institucionalno ravnotežje.

Najprej sta avtorja razmerja moči, ki so jih določali tedanji komitološki postopki – izbrala sta tiste z odbori in možno preusmeritvijo predloga na Svet (veljajo še danes, le da

⁹⁹ Steunenberg in Schmidtchen (2000) ter Ballman in dr. (2002) uporabljajo kompleksne matematične metode, ki so za potrebe tega dela prezahtevne in preveč zapletene, vendarle pa je interpretacija izračunov dovolj razumljiva in zgovorna, tako da tukaj povzemam samo interpretacije iz obeh del.

regulativni postopek nima več dveh različic; gl. Odločbo Sveta 1999/468/ES, op. P. Z.) – povzela v ti. indeks strateške moči (»strategic power index«).¹⁰⁰ Nato pa sta dodala še dva hipotetična postopka, v katerih sta predvidela določeno stopnjo vpliva Parlamenta na končno odločitev. Zanimalo ju je, v kakšni meri bi hipotetično lahko posamezni institucionalni igralci – Svet, Komisija in Parlament vplivali na končno odločitev (2000, 3-4).

Presenetljivo, v komitologiji, obravnavani kot igri, ima največjo moč Komisija (pooblaščenec), in ne Svet (pooblastitelj), in to v vseh postopkih (tudi v obeh zamišljenih, kjer je vključen še Parlament); Komisija ima načeloma večje možnosti za uveljavljanje svojih stališč v javnih politikah kot pa Svet. Agent je v tem oziru v premoči glede na principala (Steunenberg in Schmidtchen 2000, 19). Drugače povedano: »Očitno komitološki postopki ne morejo rešiti problema, ki razsaja v vseh razmerjih principal-agent, namreč, kako uskladiti dejanja agenta s preferencami principala,« (2000, 19; prevod P. Z.). Skladno s temi ugotovitvami ima v zakonodajnem odločanju v EU največjo moč Komisija in ne Svet, kot je splošno razširjeno prepričanje (Steunenberg in dr. v Steunenberg in Schmidtchen 2000, 19).

Sta pa avtorja opozorila, da njuna analiza ne more ugotoviti kakovosti odločevalskih postopkov v odvisnosti od spreminjajoče se moči Komisije (ali več moči za to institucijo npr. pomeni boljše postopke), saj ne gre za normativno analizo, ki bi nujno zahtevala normativne kriterije za ovrednotenje kakovosti končnih izidov postopkov odločanja. Tako sta avtorja tudi sklepala, da bi ta kriterij moral igralce – institucije – obravnavati kot subjekte, ki služijo interesom državljanov Unije, ne pa kot da so sami sebi namen: pokazal bi torej, v kakšni meri sprejete javne politike EU ustrezajo izbiram državljanov EU (2000, 19).

Ballman in dr. so prav tako uporabili teorijo iger, da bi preučili vpliv komitologije na institucionalno ravnotežje med Komisijo, Svetom in Parlamentom. Njihove ugotovitve se ujemajo s tistimi, ki sta jih predstavila Steunenberg in Schmidtchen. Razlika pa je v tem, da se Ballman in dr. ukvarjajo z morebitno povezanostjo med komitologijo in ločitvijo oblasti. Njihov prispevek je zanimiv zlasti zato, ker so na poseben način »zunanji« opazovalci, saj so po poreklu iz ZDA in EU primerjajo s to državo kot federacijo (2002).¹⁰¹

¹⁰⁰ Zelo poenostavljeno je indeks strateške moči merilo za moč posameznega igralca v danem modelu igre. Gre za absolutno mero, saj meri moč igralca glede na zunanjega opazovalca, ki v igri ni vpleten, tj., ne odloča in je brez moči. Razpon indeksa je v zaprtem intervalu [0, 1] in je tem večji, čim večja je moč igralca (Steunenberg in Schmidtchen 2000, 11-12; za več osnovnih podrobnosti gl. prav tam).

¹⁰¹ EU je po mnenju piscev glede delitve oblasti posebna in docela drugačna ureditev od tiste v drugih razvitih demokratičnih političnih sistemih, najbolj zaradi svojega naddržavnega značaja. Zakonodajna in izvršna oblast npr. nista ločeni, samo izvajanje pravnih predpisov pa je prav tako zamotano in skrivnostno (npr. glede delegiranja in vseh povezanih izjem) in ni primerljivo z ureditvami na ravni držav. Za EU je značilno tudi stalno iskanje ravnovesja med naddržavnim značajem Unije (neodvisnejša vloga Komisije) in ohranitvijo nadzora držav nad javnopolitičnim procesom (Ballman in dr. 2002, 554-555; gl. PES, 202. čl.).

Avtorji opazajo splošno prepričanje, da so komitološki odbori ključni igralci v prenašanju pooblastil na področju izvršne oblasti v EU, različna pa so mnenja o (ne)obstoju njihovega vpliva na izide javnih politik, tako da poskušajo odgovoriti na vprašanja o obstoju tega vpliva, o okoliščinah, v katerih odbori dajejo prednost Svetu ali Komisiji ter o tem, kaj vse to pomeni za transparentnost in odgovornost v EU. Predlagajo, da bi odgovornost in legitimnost vladanja v EU povečali z razvojem jasnejše delitve oblasti, s Komisijo kot uradniškim aparatom, ob tem pa komitologijo razumejo kot dejavnik, ki k temu prispeva, saj daje večjo težo prav Komisiji. Menijo, da je edina rešitev problema omejenega prenosa pooblastil znotraj sestavljene izvršne oblasti EU, ki je še boljša od komitologije, popolna neodvisnost Komisije v okviru njenih izvršnih pristojnosti (Ballman in dr. 2002, 552).

Implementacija politik ES/EU je že dolgo razlog za spopad/merjenje moči med Svetom, Komisijo in Parlamentom, tj. za boj za pristojnosti in vpliv v tej fazi javnopolitičnega procesa; v središču tega procesa pa je komitologija, katere legitimnost je v zadnjem času vse bolj sporna, tudi zaradi razširitve pristojnosti in vplivnosti Skupnosti oz. Unije, saj je z njeno »krepitvijo« naraslo tudi število zahtev po večji odgovornosti in transparentnosti v tej tvorbi, ki ji mnogi očitajo skorumpiranost, skrivnostnost in okornost (2002, 553).¹⁰²

Če povzamem razpravo Ballmana in dr., naj najprej opozorim, da so ti pisci sestavili formalni model komitologije in so izhajali iz njega. Ugotovili so pomembne učinke komitologije kot oblike nadzora na rezultate javnopolitičnega procesa, saj primora Komisijo k spreminjanju svojih predlogov izvedbenih ukrepov. Opazili so tudi dotedanje napačno razumevanje komitologije, češ da spodkopava politike Komisije, saj pokažejo, da odbori prispevajo h končnim izidom javnopolitične igre, ki so bliže željam Komisije (ki naj bi bile usmerjene v globljo integracijo), in to na škodo stališč Sveta, kot pa v primeru, da bi se Svet sam neposredno ukvarjal s predlogi Komisije. S tem naj bi komitološki odbori doprinesli tudi k večji integraciji EU, kar je spet paradokсна ugotovitev. Tudi možnost vetov deluje drugače od zdravorazumskih pričakovanj, ker samo zmanjšuje verjetnost, da bi odbor predlog Komisije posredoval Svetu, Komisija pa s tem dobi večjo moč; Komisiji bi veto pristigelo peruti le v odsotnosti odborov. Pisci tudi ugotovijo, da komitološki odbori krepijo delitev oblasti v EU (2002, 571-572). Vendarle pa ostajajo kritični do vprašanja legitimnosti in odgovornosti komitoloških odborov: v vsakem primeru dejstvo neizvoljenosti uradnikov, ki v

¹⁰² Avtorji poglede na povečanje odgovornosti v EU delijo v dve veliki skupini: ena se ukvarja z reševanjem demokratičnega primanjkljaja kot posledice sistemskih slabosti Unije na področju legitimnosti, zastopanja, transparentnosti in odgovornosti, druga (sem sodi tudi ta prispevek) pa išče razlog za sedanje stanje predvsem v ne dovolj jasni ločitvi oblasti, ko v zapletenih odločevalskih procesih nastopa preveč igralcev oz. ima vsak svojo vlogo v vsaki zadevi, torej bi odgovornost EU lahko povečali z razjasnitvijo pristojnosti vsake od institucij Unije, njihovo odločanje pa napravili manj dovzetno za vplive z drugih strani (Ballman in dr. 2002, 554).

njih odločajo, omadežuje javne politike, h katerih sprejemu pripomorejo, pa tudi ni povsem jasno, kdo je za nezaželene učinke politik odgovoren: odbori ali Komisija (2002, 572).

Kot alternativo komitologiji predlagajo avtorji dve rešitvi: v prvi bi demokratično legitimnost procesa implementacije evropskega pravnega reda močno povečali s podelitvijo vseh izvedbenih pristojnosti izključno Komisiji, v drugi pa predlagajo ustanovitev nekaj neodvisnih agencij, ki bi pokrivale bistvena javnopolitična področja (okolje, zdravje, varstvo potrošnikov), seveda z ustrežno postopkovno pravno podlago (velike možnosti za sodelovanje zainteresiranih javnosti, odgovornost agencij na podlagi njihovega poslanstva, z voljenimi nadzorniki), ob hkratni vrhunski strokovnosti (Ballman in dr. 2002, 572).

4.4.2 Ustavnopravni vidik komitologije

Mario Savino (2005) zavrača predpostavko, da bi EU temeljila na načelu delitve oblasti in jo gleda z nasprotnega vidika kakor Ballman in dr. (2002). Komitologijo postavlja v kontekst »goščave« odborov, ki napolnjujejo institucionalni okvir EU, so precej nedostopni, vendarle pa nujno potrebni za delovanje odločanja v EU. Domnevno naj bi torej ta »goščava« predstavljala tehnokratsko moro, ki pa po Savinovem mnenju nikakor ni neustavna (2005, 2).

Temeljno organizacijsko načelo EU je institucionalno ravnotežje, to pa vključuje tudi delovanje institucij EU v mejah njihovih pristojnosti, določenih z ustavno materijo ES/EU. Za odbore EU, mdr. komitološke, je pomembna njihova ustavnost glede na to načelo. Savino pri tem trdi, da odbori prispevajo k reševanju dveh problemov: učinkovitosti razporeditve moči med institucijami EU in uspešnosti upravnega izvajanja evropskega prava (2005, 8-9).¹⁰³

Za to diplomsko delo je zlasti pomemben Savinov premislek o legitimnosti, predvsem odgovornosti odborov,¹⁰⁴ saj priznava tudi zagate, ki se pojavljajo v zvezi s tem: odbori, s tem pa tudi komitologija, niso popolna institucionalna rešitev (prim. 2005, 20). Obravnavani

¹⁰³ Razvoj komitologije opravičuje dinamično oz. funkcionalno razumevanje medinstitucionalnega ravnotežja, saj se je le-to postopoma spreminjalo, in to v nasprotju z doktrino Meroni (prepoved delegiranja širokih pristojnosti prostega preudarka institucijam, ki jih ustanovne pogodbe ES/EU ne predvidevajo), kajti odborom so bile podeljene pristojnosti vsebinskega odločanja, skupaj s prostim preudarkom (v zakonodajnih in izvršnih nalogah Sveta in Komisije), čeprav tega ustanovne pogodbe ne dopuščajo (Savino 2005, 9-11).

¹⁰⁴ Odbori EU, torej tudi komitološki, formalno res niso priznani v ustavnih aktih EU, a so nepogrešljivi del materialnih ustavnih prvin, v dinamičnem smislu pa omogočajo tudi medinstitucionalno ravnotežje Unije. So nekakšna transnacionalna uprava, zaslužna za uspešno izvajanje nalog iz pristojnosti Sveta in Komisije, pa tudi za učinkovitost odločevalskega procesa Unije, hkrati pa tudi za večjo skladnost prava Skupnosti z upravnimi sistemi držav članic, saj omogoča delovanje tega prava (ki je »nacionalizirano«, saj pri njegovi tvorbi sodelujejo javni uslužbenci z državne ravni) in hkratno upravno avtonomijo držav članic (Savino 2005, 30-31).

prispevek Unijo obravnava kot sestavljeni pravni sistem, ki je nekje vmes med državo in mednarodno organizacijo, zato tudi primerja mehanizme odgovornosti odborov (tudi komitoloških) z mehanizmi odgovornosti za podobne institucije v mednarodnih organizacijah in državah. Trdi, da so odbori v EU, vsem razlikam navkljub, strožje nadzorovani kot podobni organi v drugih mednarodnih organizacijah, ker so podvrženi še naddržavnemu nadzoru, saj jih nadzorujejo ustrezne organizacije, ki nosijo politično odgovornost za njihove odločitve. Pa tudi sami odločevalski procesi predstavljajo mehanizem odgovornosti, saj je v odločanje vpletenih več različnih institucij. Zaradi vsega tega naj bi odbori v EU delovali v okoliščinah, ki so bolj podobne tistim, v katerih se nahajajo javne uprave držav (2005, 22-23).¹⁰⁵

Toda v EU manjkajo neposredni politični nadzor nad (komitološkimi) odbori in vnaprej predvideni kriteriji ter načela, po katerih bi se morali le-ti ravnati. Prej opisane oblike nadzora ne morejo izničiti tega primanjkljaja, saj npr. Komisija usmerja in nadzoruje delo komitoloških odborov le posredno in v omejenem obsegu. Dejansko nadzor in odgovornost v okviru EU ne moreta doseči ravni iz ti. »modela pogonskega jermena«,¹⁰⁶ ki naj bi veljal za javno upravo v okviru države. Ta primanjkljaj pa bi lahko odtehtala transparentnost delovanja odborov in prisotnost interesnega predstavništva v njih. Transparentnost delovanja odborov se je sicer znatno izboljšala, a zagate ostajajo, npr. z dilemo učinkov odprtja sej komitoloških odborov za javnost, pa tudi interesna participacija je pomanjkljiva, saj ni pravnih obvez, po katerih bi se morali odbori seznaniti s stališči vseh zainteresiranih subjektov v konkretnih zadevah. To področje (še) ni celovito in jasno urejeno (Savino 2005, 23-25).

Demokratska legitimnost odborov EU, tudi komitoloških, je po Savinovem mnenju vendarle šibka in modela pogonskega jermena Unija ne more uresničiti, saj bi mu glavne politične institucije EU lahko zadostile šele ob bistveno ugodnejših časovnih in strokovnih (z)možnostih za podeljevanje obvezujočih mandatov odborom in nadzor nad njimi. A kljub hkratnemu nepopolno uresničenemu interesnemu predstavništvu vse to še ni usodno za odgovornost v EU, saj je ta problematika v sestavljenih pravnih sistemih manj pereča. Toda temeljna orientacijska točka za Savina je odgovor na vprašanje, ali je mogoče demokratično odgovornost organov EU primerjati z ravno te odgovornosti, ki je zagotovljena za oblastne organe na ravni držav članic (2005, 25-26). Pri tem avtor upošteva, da je izhodiščno načelo,

¹⁰⁵ Komisija razglasi vse pravne akte, ki jih sprejmejo komitološki odbori, njihovo vsebino pa nadzoruje, saj morajo njene delegacije v komitoloških odborih privoliti v predlagane amandmaje na predloge Komisije. Finančno in organizacijsko so ti odbori povsem odvisni od Komisije, o porabi javnofinančnih sredstev za te odbore pa mora poročati Evropskemu parlamentu, zdaj pa mora posredovati tudi veliko različnih informacij o komitoloških odborih, tako da se je spremljanje komitologije povečalo in intenziviralo (Savino 2005, 22).

¹⁰⁶ Prim.: »Državna uprava je zamišljena kot aparat, ki služi vladi, kakor izhaja iz modela pogonskega jermena, [...]« (Savino 2005, 25; prevod P. Z.). Ta pogled spominja na verigo delegiranja (Strøm 2001, 3. pogl.).

po katerem je bila zasnovana ES oz. EU, načelo institucionalnega ravnotežja z uravnoveženim predstavništvom določenih organiziranih interesov, ki sodelujejo v odločanju, ne pa načelo delitve (ločitve) oblasti (Jacqué v Savino 2005, 26). Obe načeli pa stremita k istemu cilju, le pot je drugačna: kako enemu partikularnemu interesu preprečiti, da bi prevladal nad vsemi drugimi v politični skupnosti. Načelo institucionalnega ravnotežja tako vključuje deljene pristojnosti, kar že samo zase ustvarja sistem zavor in ravnotežij, saj vsaka od institucij, udeleženih v nekem odločevalskem procesu, lahko nadzoruje drugo.¹⁰⁷ A Savino dopušča, da bi se javni uslužbenci držav članic v (komitoloških) odborih še vedno lahko do neke mere izogibali nadzoru vseh sodelujočih institucij, ker imajo samo oni znanje za ustrezno obravnavo pravnih aktov. Pisec meni, da je z vidika odgovornosti sistem institucionalnega ravnotežja (z mnogimi institucijami, ki zastopajo različne interese, s soglasnimi dogovori in z zelo zahtevnimi večinami) funkcionalno enakovreden delitvi oblasti, saj oba pristopa preprečujeta tiranijo dela politične skupnosti nad celoto (Savino 2005, 26-28).

Najšibkejša pa je pravna legitimnost odborov EU, saj imajo šibko pravno podlago. Komitološki odbori sicer imajo »standardizirane« poslovnike, a šele praksa kaže zares najpomembnejša pravila. Manjkajo splošna in čezsektorska pravila za usklajevanje dela različnih vrst odborov EU v istih fazah odločevalskih postopkov. Brez teh (postopkovnih, op. P. Z.) pravnih pravil, tudi sodni organi EU nimajo pravne podlage za sodno revizijo delovanja odborov.¹⁰⁸ Tako sodna odgovornost odborov ni zadosti izkoriščena, sodna oblast EU pa te pravne praznine noče zapolniti z enim samim pravnim načelom oz. še vedno vztraja na zmotnem stališču o odsotnosti formalnih pristojnosti odborov in zmotnem sklepanju o nepomembnosti odborov za institucionalno ravnotežje. Oboje Savino šteje za vzrok, da so odbori še vedno zunaj ustavnih okvirov in celo pravno nepomembni (Savino 2005, 29-30).¹⁰⁹

¹⁰⁷ Prvič zato, ker ob deljenih pristojnostih različni organi soodločajo (to po Savinu že omogoča uveljavljanje odgovornosti). V vseh odločevalskih procesih (najprej »navzgor«, v zakonodajnem postopku in nato »navzdol«, v izvedbenem postopku, ki vključuje komitološke postopke) vsako fazo odločanja obravnava več različnih organov. Drugič pa procesne določbe za postopke odločanja v EU za zelo veliko primerov določajo posebne kvalificirane večine, zelo pa sta cenjena tudi soglasje in konsenz, kar prevladuje tudi v delovanju komitoloških odborov (prim. Savino 2005, 26-27).

¹⁰⁸ Savino se zelo približa mojim opažanjem, da v komitologiji manjkajo postopkovna pravna pravila po zgledu državnega upravnega prava in je tako nepričakovana potrditev mojih razmišljanj o upravnopravni odgovornosti.

¹⁰⁹ Izjemi pa sta dostop javnosti do (komitoloških, op. P. Z.) dokumentov (Rothmans International proti Komisiji v Savino 2005, 30) in pa procesna garancija za komitološke odbore, ki zagotavlja spoštovanje uradnih jezikov EU pri pravočasnem in pravilniku ustreznem dostavljanju gradiv delegacijam držav članic. Kršitev tega načela je bistvena procesna kršitev v komitološkem odločanju, zaradi česar bi pravni akt Komisije, ki bi bil posledično sprejet, ničen (prim. Primer C-263/95 Nemčija proti Komisiji 2005 v Savino 2005, 30).

5 POSKUS (RE)KONSTRUKCIJE MODELA JAVNE ODGOVORNOSTI KOMITOLOŠKIH JAVNOPOLITIČNIH ODLOČEVALCEV TER ISKANJE PRIMANJKLJAJEV IN/ALI PRESEŽKOV ODGOVORNOSTI V NJEM

Analiza sekundarnih virov je pokazala, da moram v tem poglavju najprej celovito obravnavati oblike ali mehanizme oz. razmerja odgovornosti, ki zadevajo komitološke odbore in njihove člane, torej zgraditi bolj ali manj zaokrožen »model« javne odgovornosti v komitologiji (prim. Curtin 2007), nato pa različna razmerja odgovornosti razvrstiti skladno z že oblikovanim klasifikacijskim pristopom po podvrstah in nato še po vrstah odgovornosti (demokratična, upravnopravna in odgovornost v sistemu javnih uslužbencev). Zatem pa poskušam poiskati primanjkljaje in/ali presežke odgovornosti v prepoznanih primerih.¹¹⁰

Najbolj me zanimajo tale analitična vprašanja: 1. Kako oblikovati model javne odgovornosti za komitološke odbore in njihove odločevalce? 2. Ali je mogoče v komitologiji poiskati primanjkljaj(e) ali presežek(e) odgovornosti? 3. Zakaj ob komitologiji govoriti o demokratičnem deficitu in potrebi po demokratični odgovornosti? 4. Ali lahko vprašanje primanjkljaja odgovornosti zvedem tudi na kako drugo vrsto odgovornosti?

5.1 Topografija razmerij odgovornosti v komitologiji – iskanje modela javne odgovornosti¹¹¹

5.1.1 Brandsmajev pristop, ki upošteva tudi delegiranje pooblastil

Brandsma razmerja odgovornosti »kartira« dokaj jedrnato, uporabljajoč besedišče delegiranja pristojnosti, ki ga opre na temeljno Bovensovo (2007) zastavitev odgovornosti kot socialnega razmerja med akterjem in forumom. Tako je pri odgovornosti v komitologiji mogoče razlikovati dvoje vrst akterjev: komitološke odbore kot celote in posamezne njihove

¹¹⁰ Zdaj uporabljam pristop Bovensa (2007) in Brandsmaja (2007), pa tudi D. Curtin (2007) saj se na njihovo terminologijo in metode tudi najbolj opiram, hkrati pa vsi trije avtorji predstavljajo zaključen pristop: Bovens je zasnoval temeljno teorijo, ki sta jo Brandsma in Curtinova uporabila na dva različna, deloma protislovna načina, a vendarle za delno prekrivajočo tematiko.

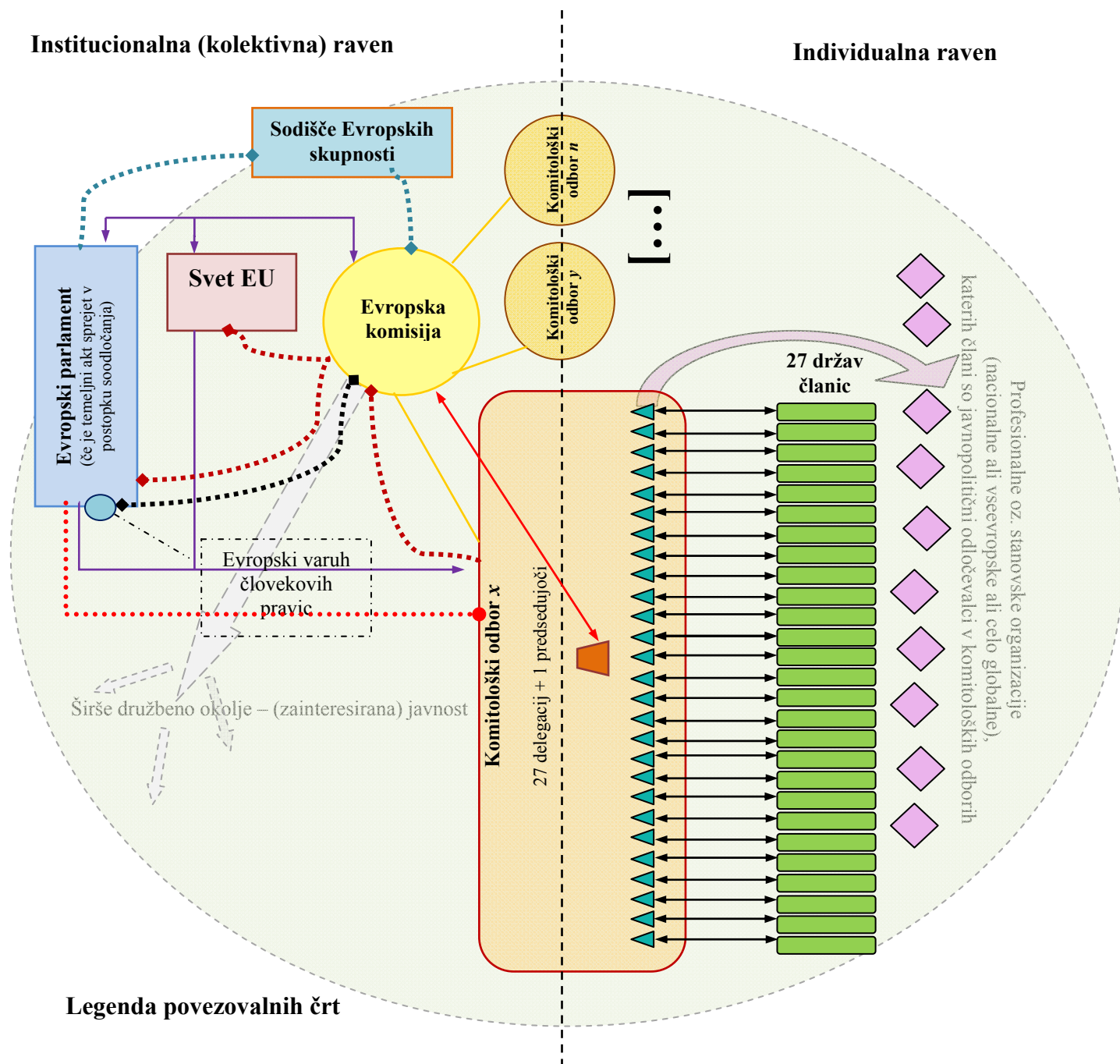
¹¹¹ To je dejansko najbolj pomemben odlomek diplomskega dela. Doslej namreč še nisem celovito in pregledno predstavil različnih mehanizmov odgovornosti javnopolitičnih odločevalcev v komitologiji (odborov in njihovih članov). Zato je treba najprej (re)konstruirati model javne odgovornosti za komitologijo (prim. Curtin 2007). Pričel bom z Brandsmajevim poskusom, nato pa nadaljeval s poskusom D. Curtin in ju tudi soočil.

člane – predstavnike držav članic (kakor tudi predstavnike Komisije, op. P.Z.). Odbori imajo svoje mesto v institucionalni strukturi EU. Temeljno zakonodajo sprejme(ta) zakonodajn(i/a) organ(a) EU, s katero tudi pooblasti(ta) Komisijo za izvajanje le-te, hkrati pa določi(ta) še nadzorni organ nad Komisijo – določen komitološki odbor, ki obravnava predloge Komisije glede izvedbenih ukrepov in sprejema ustrezne odločitve. Člani teh odborov pa so spet v razmerju odgovornosti; predsedujoči odboru odgovarja svojim nadrejenim v Komisiji, predstavniki držav članic pa nadrejenim v državah članicah (prim. Brandsma 2007, 6). Posamezniki so v hierarhiji podrejeni svojim predstojnikom – npr. glede spoštovanja navodil pri glasovanju v odboru, imajo pa tudi disciplinsko, odškodninsko in še kakšno odgovornost. To je vsekakor mnogonivojska ureditev odgovornosti (Brandsma 2007, Shema 1). Če sam razširim njegove ugotovitve z iskanjem vseh znanih razmerij odgovornosti, ki se nanašajo na komitologijo, uporabljajoč njegov poskus, so izsledki sicer mnogo kompleksnejši, shematsko pa jih je mogoče prikazati takole (gl. Shema 5.1).

Shema 5.1: Mnogonivojskost razmerij odgovornosti v komitologiji EU

Institucionalna (kolektivna) raven

Individualna raven



Legenda povezovalnih črt





I. Za levo stran sheme:

- ←→ Razmerje delegiranja pooblastil (z leve na desno) in dajanja odgovornosti (z desne na levo) na *institucionalni* ravni **A**
- ←→ Razmerje delegiranja pooblastil (z leve na desno) in dajanja odgovornosti (z desne na levo) na *individualni* ravni (uslužbenec Komisije) **B**
- Neposredna institucionalna povezanost oz. finančna in organizacijska odvisnost komitoloških odborov od Komisije (odbori »nanizani« okrog Komisije) **C**



II. Za desno stran sheme:

←→ Razmerje delegiranja pooblastil (z desne na levo) in dajanja odgovornosti (z leve na desno) na *individualni* ravni med delegacijo v odboru in domačimi nadrejenimi Č

III. Posebne oznake

-  Tožba pred Sodiščem Evropskih skupnosti zaradi neizpolnitve zahtev Evropskega parlamenta **D**
-  Opustitev komitološkega postopka in odločanje v Svetu/razveljavitev ugodnega mnenja odbora v regulativnem postopku s pregledom **E**
-  Delovanje Evropskega varuha človekovih pravic in zahtevani odziv preiskovanega organa **F**
-  Evropski parlament z resolucijo na plenarnem zasedanju obsodi posamezni odbor, ker ni deloval, kot je Parlament zahteval **G**

IV. Postavke onkraj osnovnega institucionalnega okvira

-  Dostopnost informacij javnega značaja o delu komitoloških odborov (razmerje odgovornosti zainteresiranim javnostim?) **H**
-  Razmerje odgovornosti predstavnikov držav članic (strokovnjakov) nacionalnim ali evropskim stanovskim/profesionalnim organizacijam na *individualni ravni* **I**

Viri: Brandsma (2007, 8, Figure 1);¹¹² Magnette (2003); Odločba Sveta 1999/468/ES; Odločba Sveta 2006/512/ES.

5.1.2 *Pristop Deirdre Curtin, ki odklanja zamisel delegiranja in gradi na fazah javne odgovornosti*¹¹³

V nasprotju z Brandsmajem (2007) D. Curtin trdi, da pristop pooblastitelja in pooblaščenca ni uporaben za analizo problematike EU: ne obstaja sklenjena veriga prenašanja pooblastil od volivcev pa do upravnih teles na ravni Unije, na ravni EU pa je lahko hkrati več

¹¹² S privoljenjem avtorja: osnovna zastavitev sheme povzeta po Brandsmajevem prispevku (2007, Figure 1 Multi-level accountability); grafična podoba spremenjena, dodani legenda, nekateri podatki in večina povezovalnih črt. Op.: Evropsko računsko sodišče in njegov finančni nadzor nad delovanjem Komisije nista vključena (tudi zaradi tega, ker komitološki odbori nimajo svojega proračuna).

¹¹³ Prim. podobne ugotovitve Dehousseja, ki je uporabljal isti vir: K. St. Bradleya (v 2003, 803-806).

principalov enega samega agenta; pa tudi med akterji na naddržavni ravni pogosto ni razmerja pooblastitelj-pooblaščenec.¹¹⁴ Obravnavati komitologijo na osnovi pristopa principal-agent naj bi bilo tako neustrezno iz več razlogov: komitološki odbori v formalnem smislu ne igrajo vloge agentov, pač pa so le stalni nadzorniki nad izvajanjem prenesenih pristojnosti drugega agenta – Komisije; tiste pristojnosti, ki jih formalno imajo, pa so skozi lastno prakso izvrševali tako, da so dejansko postali bolj avtonomni, kot to kaže njihova formalna vloga. Zastavlja se dvojje vprašanj: prvič, o obsegu resničnega prostega preudarka komitoloških odborov pri določanju vsebinskih postavk izvedbenih ukrepov, ki bi bil neodvisen od Komisije in nekoliko tudi od Sveta; drugič, o tem, kakšno vlogo ima Komisija (katere pooblastitelj je Svet) v odnosu do komitoloških odborov: bodisi, da je njihov principal bodisi, da so ti odbori infiltrirani v samo Komisijo proti njeni volji. Tako D. Curtin sklene, da bi bilo pristojnosti komitoloških odborov in najmanj polavtonomni obstoj teh pristojnosti boljše obravnavati kot danosti ter se ozreti na drugačen model odgovornosti (2007, 530-531).

Ta model Curtinova prepozna v Bovensovem pristopu k javni odgovornosti in njegove prvine, kolikor se tiče upravnih akterjev EU, išče v pravnih in institucionalnih praksah.¹¹⁵ Temeljno izhodišče Bovensovega pristopa je, da v svoji definiciji javne odgovornosti tistih, ki odgovarjajo, nima izključno za agente, ampak so to akterji različnih vrst; tisti, ki od njih terjajo odgovornost, pa niso nujno principal, ki bi jim kar koli delegirali, ampak gre lahko tudi za več neodvisnih forumov, ki pa so z akterji v socialnem razmerju. Avtorica nato obravnava javno odgovornost po fazah, ki jih ponazori s primeri oblikujoče se prakse v zvezi z upravnimi akterji EU. Povzemam samo primere za komitologijo (Curtin 2007, 531-532).

Prva sestavina odgovornosti oz. predpogoj, da akter za svoja dejanja in opustitve sploh odgovarja, je akterjevo **zagotavljanje informacij** forumom, denimo s poročanjem, kot ga določi npr. principal. Poročanje lahko pokriva splošne dejavnosti akterja (letna poročila Komisije o delovanju komitoloških odborov). Poleg obveznega poročanja se je razmahnilo tudi objavljanje obilice drugih podatkov, kar je omogočilo še boljši pregled nad delovanjem upravnih organov.¹¹⁶ Za komitološke odbore Komisija zadnje čase objavlja veliko informacij v medmrežnih podatkovnih bazah, ki zajemajo predloge pravnih aktov, ki so/bodo

¹¹⁴ Npr.: »principal« ni prenesel svojih nalog na nekega »agenta« (upravni organ), ampak ta izvaja naloge iz nekdanje pristojnosti drugih subjektov; »pooblaščenec« sploh ni obvezan odgovarjati nekemu »pooblastitelju«, slednji pa ne odgovarja za delo prvega kaki nadrejeni instituciji v verigi odgovornosti (Curtin 2007, 525).

¹¹⁵ To je isti model istega avtorja, kot ga uporabljam v svoji diplomski nalogi, le poudarki so pri meni drugačni. Zlasti je pomembna njena konkretizacija splošnejših Bovensovih dognanj (prim. Curtin 2007, 531 in sl.), ki je sam nisem izvedel do take mere in na tak način, zato se v nadaljevanju ponovijo nekatere vsebine.

¹¹⁶ To lahko štejem tudi kot del transparentnosti, ki presega zgolj obvezno poročanje (prim. Curtin 2007, 533), saj gre za stalno dostopnost informacij (Hood in Heald v Curtin 2007, 533) oz. za stopnjo njihove dosegljivosti, pri čemer transparentnost in odgovornost krepita druga drugo (2007, 533).

obravnavani v komitoloških postopkih, pa tudi zapisnike in dnevne rede zasedanj ter sestavo odborov. V neformalnih sporazumih s Parlamentom pa se je Komisija obvezala, da bo temu organu predložila vse osnutke izvedbenih ukrepov ter ga obveščala o delovanju komitoloških odborov (v elektronski obliki), odbori Evropskega parlamenta pa smejo zahtevati tudi tiste predloge implementacijskih ukrepov, ki ne temeljijo na pravnih aktih, pri katerih sprejemu sodeluje Parlament v postopku soodločanja (Curtin 2007, 531-534).¹¹⁷

Naslednja faza je **razprava in deliberacija**, ko mora akter pred forumom pojasniti in upravičiti svoje delo, kakor je razvidno v posredovanih informacijah, o interpretaciji slednjih pa mora potekati razprava med akterjem in forumom (zaslišanje prič ali predstavnikov akterja, preiskovalna dejanja), nato pa sledi deliberacija – posvetovanje foruma s samim sabo, v katerem se oblikujejo sklepi na podlagi spoznanega stanja. V Uniji je več tovrstnih forumov, najpomembnejše pa je Sodišče Evropskih skupnosti, ki je razpravo in deliberacijo dodobra razvilo v okviru sodne revizije. Če je sodni primer trden, sme Sodišče od obravnavanega akterja pridobiti vse informacije (sme zaslišati tudi priče, npr. konkretne javne uslužbence), nato opravi razpravo s pravnimi zastopniki vseh udeleženih strani, pa tudi s predstavniki držav članic in drugimi institucijami, da poišče pravo interpretacijo pridobljenih informacij, nato sledi deliberacija, ki vključuje tudi mnenje generalnega pravobranilca, zaključi pa se s sodbo Sodišča v dani zadevi (2007, 534-535). Toda komitologija nima neposredno določenega pravnega položaja v primarnem pravu EU, ampak samo v sekundarnem, formalno pa nad komitološkimi odbori Sodišče nima pristojnosti, saj nimajo formalnih odločevalskih pristojnosti, ampak odločitve sprejemata Komisija in/ali Svet, tako da sta predmet sodne revizije samo ta dva organa (2007, 535).¹¹⁸ Drugi trije forumi pa so še Evropski parlament, Evropski varuh človekovih pravic in Računsko sodišče. Parlament je v zadnjem času okrepil svojo vlogo foruma (ki vrši razpravo in deliberacijo), s Komisijo je že vzpostavil razmerje politične odgovornosti, do upravnih organov v EU pa ga postopoma oblikuje, kaže pa, da se med Parlamentom in ostalimi akterji že odvija igra odgovornosti. Računsko sodišče ima

¹¹⁷ Od konca leta 2003 ima Komisija vzpostavljen spletni register komitoloških dokumentov, ki jih pošilja Parlamentu, pa tudi depo teh dokumentov v digitalni obliki, dostopen javnosti, za katerega pa je D. Curtin menila, da bi bilo treba izboljšati ažurnost informacij, ki jih prejema Parlament, in povečati prijaznost registra Komisije do uporabnikov (prim. 2007, 534). To je ti. Register komitologije, ki pa je bil aprila 2008 prenovljen (Evropska komisija 2008, 3). Prenovljeni register sem preizkusil tudi sam. Lahko sem našel različne dokumente o konkretnih komitoloških odborih, vendar nisem izvedel celovite evalvacije prijaznosti spletne predstavitve Registra do uporabnikov. Na prvi vtis lahko rečem, da je za uporabnika največja težava velika kompleksnost komitologije, ne pa sam Register.

¹¹⁸ Vendar pa je precedenčno pravo, ki ga je doslej ustvarilo presojanje Sodišča, že vplivalo na razvoj komitologije: odločilo je npr., da predlogi pravnih predpisov, ki jih obravnavajo odbori, smejo posegati samo v nebistvene zadeve nekega področja, kar posredno zahteva določitev bistvenih zadev v pravni podlagi za te predpise, s tem pa je Sodišče poskusilo omejiti nabor možnih nalog odborov, pa tudi zagotoviti, da so le-ti ter Komisija v izvajanju prenesene pristojnosti vezani na določbe te zakonodaje (Bradley v Curtin 2007, 535).

možnost sankcij oz. prisile nad obravnavanimi akterji, ne pa tudi Evropski varuh človekovih pravic, ki je manj formalen in manj vezan na stroga postopkovna določila (je pa cenejši kot sodstvo). Toda akterja ne more prisiliti k uresničitvi svojih priporočil, ampak se mora zanašati samo na moralni imperativ, ki (če sploh, op. P. Z.) ga občuti akter (Curtin 2007, 536-538).

Sklepna faza javne odgovornosti pa so **posledice (tudi sankcije)**. Te v EU lahko akterjem naložita predvsem Sodišče Evropskih skupnosti in Evropski parlament kot nepooblastitelska foruma s pomembno vlogo pri zagotavljanju zakonitosti in odgovornosti. V postopku pred Sodiščem so možne sankcije, ki v negativnem smislu pomenijo, da je izpodbijana odločitev nekega akterja razglašena za nično ali pa mu Sodišče naloži povrnitev povzročene škode. Izpodbijane odločitve, pri katerih sprejemu dejansko sodelujejo komitološki odbori, Sodišče obravnava kot odločitve Komisije, tako da jih je mogoče izpodbijati in so lahko razglašene za nične. Evropski parlament pa je uspel razviti sankcije oz. »prisilo« predvsem s pomočjo svojih proračunskih pristojnosti, kar je uspešno preizkusil tudi pri komitologiji (pritisk na Komisijo skozi sprejemanje proračuna EU, op. P. Z.) in tako dobil več vpogleda v njeno delovanje, saj je, kot že rečeno, s Komisijo sklenil več medinstitucionalnih sporazumov. Res pa Parlament le redkokdaj sprejme resolucijo o predlogih izvedbenih ukrepov Komisije, kjer lahko trdi, da je Komisija z njimi presegla pristojnosti, podeljene s konkretnimi sekundarnimi pravnimi akti, in ji priporoči ustrezne popravke.¹¹⁹ S pomočjo svojih proračunskih pristojnosti je Parlament dosegel tudi dogovor s Komisijo in Svetom o sprejemu novega komitološkega postopka, regulativnega postopka s pregledom,¹²⁰ s katerim si je na omejenem področju komitološke dejavnosti pridobil možnost nadzora in celo blokade ustreznih predlogov Komisije. Tako pa tudi doseže, da so komitološki odbori, ki odločajo po tem postopku, z njim v razmerju odgovornosti, saj jim more preprečiti, da bi omogočili sprejetje odločitev, ki so zanj sporne (Curtin 2007, 538-539).¹²¹

Zlasti pomembna je kritična argumentacija D. Curtin proti uporabi koncepta demokratične odgovornosti za stvarnost političnega sistema Unije: ta sistem še ni dograjen, ne sledi popolnemu modelu parlamentarne demokracije, saj ne vsebuje sklenjene verige delegiranja in dajanja odgovornosti, zato je za upravno sfero EU problematično koncipirati

¹¹⁹ Ti predlogi se obravnavajo v komitologiji. Dodatno o tej možnosti gl. Brandsma (2007) in v tem delu.

¹²⁰ Gl. Odločbo Sveta 2006/512/ES. Sicer pa gre za postopek, ki poskuša ohraniti pridobitve propadle Pogodbe o ustavi za Evropo (Curtin 2007, 539), in za primer institucionalnega razvoja kljub zastoju na ravni ustavnega prava EU, ki potencialno lahko poveča demokratičnost odločanja v Uniji (Corbett v Curtin 2007, 539).

¹²¹ Vendarle pa Curtinova predvideva, da bo delovanje tega postopka močno odvisno od tega, koliko bo Parlament z lastno organizirano sploh lahko izkoristil vse možnosti, ki mu jih daje postopek. Verjetno pa bo, spričo velikega števila odločitev, sprejetih v komitoloških postopkih, Parlament še vedno precej odvisen od vnosa javnosti in različnih interesnih akterjev, tako da bo pravočasno, javno in dostopno informiranje bistveno, česar pa današnje oblike dostopnosti informacij še ne morejo potrditi (2007, 540).

demokratično odgovornost na temelju teorije agenta in principala. Odgovornost seveda mora biti, Curtinova namreč zasledi precej dejanskih institucionalnih in pravnih praks, ki že obstajajo v Uniji, vendar pa jih je mogoče pripisati ustavnemu modelu odgovornosti po načelih zavor in ravnotežij. To zadeva tudi komitologijo, ki je sicer že močno institucionalizirana, vendar na ravni podustavnih pravnih pravil. Vsekakor pa tudi prvine tega modela odgovornosti šele nastajajo v omenjenih praksah, in bistvena slabost je slaba transparentnost te podustavne ravni. Tako javna odgovornost komitoloških odborov že obstaja, ni pa očitna in je razmeroma nejasno strukturirana, saj se razvija tudi skozi medinstitucionalne sporazume, ki sicer škodujejo transparentnosti, a Evropski parlament se z njimi hoče uveljaviti kot pomemben forum za uveljavljanje odgovornosti v političnem sistemu EU in so nek napredek v razvoju javne odgovornosti vseh akterjev v Uniji. Evropski upravni prostor je do sedaj dosegel za ustanovitvene pogodbe nesluten razmah velikosti in intenzivnosti, je pa močno odvisen tudi od sprememb v vlogi obeh izvršnih organov EU: Komisije in Sveta; tako je prva mdr. skupaj s komitološkimi odbori podvržena javni demokratični odgovornosti pred Parlamentom in pa sodni odgovornosti pred Sodiščem, ki ji je podvržen tudi Svet, ta pa sam (skupaj s svojimi agenti, pa tudi akterji¹²²) ni demokratično odgovoren pred Evropskim parlamentom, pa tudi ne pred parlamenti držav članic, namreč za svojo (njihovo) upravno ali izvršno dejavnost. Že Pogodba o ustavi za Evropo je pokazala, da je v Uniji k odgovornosti upravnih akterjev različnim forumom treba pristopiti na ustavni ravni in celostno, k čemur vodi tudi institucionalno ravnotežje. Ta (madisonovski) pristop se izogne začaranemu krogu iskanja demokratične odgovornosti in se zanaša na različne forume, ki omogočajo zgoraj navedeni fazni potek javne odgovornosti (Curtin 2007, 540-541).

5.1.3 Sinteza obeh pristopov in preseganje njune protislovnosti

Med Brandsmajem in Curtinovo je torej določeno razhajanje v gledanju na razmerja principal-agent glede komitologije, pa tudi v pojmovanju demokratične vsebine odgovornosti komitoloških odborov, saj Brandsma (2007, Tabela II) omenja tudi pooblastiteljske in nepooblastiteljske forume komitologije, in sicer v zvezi z iskanjem primanjkljaja v eni od

¹²² Če je mogoče tudi komitološke odbore šteti za agente oz. akterje Sveta in jih lahko obravnavamo kot akterje s kompleksno vlogo v nekem razmerju tako do Sveta kot Komisije, se zastavlja tole vprašanje: kaj če se ta primanjkljaj demokratične odgovornosti Sveta nekako prenaša tudi na komitološke odbore, ki, ne glede na to, do kakšne mere je demokratično in sodno odgovorna Komisija, od katere so sicer tako odvisni (oz. so ji občasno celo »pripisani«, prim. Curtin 2007, 540), ohranjajo primanjkljaj odgovornosti, dokler ga ohranja tudi Svet?

možnih (pod)vrst odgovornosti, in sicer v ustavnem (za nepooblastiteljske forume) in demokratičnem vidiku (za pooblastiteljske), medtem ko se D. Curtin kritično oddalji od modela pooblaščenca in pooblastitelja kot neustreznega za preučevanje ali vplivanje na komitologijo, saj mdr. komitoloških odborov nima za agente Sveta, ampak je zanjo agent Sveta le Komisija. V tej nalogi tega protislovja ne bom razrešil brez ostanka (dileme). Menim pa, da ta nesoglasja kljub svoji očitnosti in tehtnosti ne ustvarjajo takega razkoraka med Bovensom (2007) in »uporabnikoma« njegovega pristopa, Curtinovo (2007) in Brandsmajem (2007), da bi to porušilo mojo argumentacijo, kajti po eni strani Brandsma upošteva tudi nepooblastiteljske forume, okrog katerih gradi D. Curtin, sam pa tudi nekoliko drugače, bolj podrobno, analizira primanjkljaje odgovornosti v obstoječih razmerjih odgovornosti, Curtinova pa se ukvarja predvsem s fazami odgovornosti po Bovensu (2007) in vlogo prepoznanih forumov v njih, pač za primer EU, in se torej zunaj tega protislovja dopolnjujeta, v temeljnih zastavitvah pa se tudi ujemata (Bovensov model javne odgovornosti).

Čeprav puščam dilemo, ali so komitološki odbori res agenti Sveta ali pa sploh niso agenti, in se bolj nagibam k temu, da so agenti, pa čeprav bolj ohlapno, Sveta, saj jim v sekundarnih pravnih aktih (so)zakonodajalec(a) da(sta) pravno podlago (hkrati skupaj s Komisijo) za odločanje o izvedbenih ukrepih, pa vendarle kombiniram prispevek obeh avtorjev. Skupna točka obeh razhajajočih se pogledov je namreč ta, da oba zasledujeta demokratični značaj/pečat odgovornosti komitoloških javnopolitičnih odločevalcev.

Kajti tudi oblikujoči se sistem zavor in ravnotežij v EU vendarle služi krepitvi demokracije oz. pripravljanju ugodnih okoliščin za njeno prodiranje v naddržavni institucionalni labirint, npr. do komitoloških odborov. Nastajanje nekakšnega modela javne odgovornosti po tem načelu, pa tudi sistem medinstitucionalnega ravnotežja namreč nista sama sebi namen, ampak dejansko delujeta v smeri večjega nadzora nad oblastnimi organi in njihove večje podvrženosti neki dejanski odgovornosti (četudi) različnim forumom, in sicer z namenom preprečevanja samovolje (npr. komitoloških odborov) oz. prevlade enega dela interesov nad vsemi ostalimi, nad javnim interesom kot celoto oz. manjše skupine nad celotno družbo – v končni fazi, da se prepreči tiranijo teh oblastnih struktur nad celotno družbo (prim. Savino 2005 in gl. zg.), kajti, vsej kompleksnosti komitologije in EU navkljub, so te (naj bi te) institucije bile postavljene za to, da bi v človeški družbi, v imenu in za račun katere vršijo oblast, skrbele za javni interes oz. skupne zadeve ali celo javno dobro, da torej služijo tako družbi kot tudi vsakemu posamezniku hkrati. In tudi to razkriva temeljno demokratično zaznamovanost same Unije in tudi komitologije, torej bi vsaka odgovornost komitoloških javnopolitičnih odločevalcev, če predpostavljam takšen smoter EU in komitologije same,

morala biti povezana z demokratičnostjo, pa čeprav šele v končnih posledicah. Demokratična odgovornost očitno je relevantna, ni pa vedno in nujno skladna z modelom neprekinjene verige delegiranja in dajanja odgovornosti (prim. Strøm 2001, 3. pogl.).

S to argumentacijo se ujemajo tudi že obstoječi poskusi urejanja odgovornosti odborov komitologije, ki jih Dehousse (2003) deli na parlamentarno in postopkovno pot (Curtinova ju povzame v en model javne odgovornosti), ki temeljita na različnih modelih demokracije; prvi na parlamentarnem, drugi na pluralističnem, a vselej na modelu demokracije (2003, 810).¹²³

5.2 Prevedba ugotovitev na raven definiranih vrst odgovornosti

Iz Brandsmajevih spoznanj in mojih nadgraditev njegovega dela v Shemi 5.1 je mogoče razbrati več (pod)vrst odgovornosti po Bovensu (2007). Vsekakor pa so to večplastni koncepti: neko socialno razmerje odgovornosti je mogoče klasificirati po več vidikih, pomembno pa je, v katero od glavnih treh vrst odgovornosti sodijo prepoznane oblike in kateri vidiki kažejo primanjkljaje ali presežke odgovornosti. Doslej razpoznana verjetna razmerja odgovornosti sem zabeležil v Shemi 5.1. Ni nujno, da so to vse možne povezave, pa tudi ne, da so vse resnično primeri odgovornosti kot socialnega razmerja. Shema 5.1 sicer izhaja samo iz ene dihatomne delitve na institucionalno in kolektivno raven odgovornosti, kar se dotika samo klasifikacije odgovornosti glede na odgovornega akterja, a drugih dimenzij, ki zaradi prezapletenosti niso prikazane slikovno, ni prepovedano dodajati, saj ugotovljena razmerja med dejansko obstoječimi subjekti v institucionalnem okolju EU in držav članic po enem klasifikacijskem kriteriju ne preprečujejo ali zakrivajo še drugih dimenzij »kartiranih« razmerij odgovornosti. Seveda pa je shema oblikovana tako, da bi prikazala vse doslej zaznane povezave ali celo razmerja odgovornosti med vsemi obravnavanimi institucijami. Najenostavneje lahko to »prevedbo« izvedem tabelarno (gl. Tabela 5.1).

¹²³ Nujno pa se interpretacija posameznega mehanizma ali razmerja odgovornosti razlikuje, kolikor se oba pristopa razlikujeta. Vendarle pa lahko s Curtinovo (2007) sklenem, da so razpoznana razmerja odgovornosti, tudi tista, ki jih najde Brandsma (2007) in sem jih našel tudi jaz, del porajajočega se sistema zavor in ravnotežij, in to na več nivojih (ne le evropskem) in v več dimenzijah (ne le na kolektivni ravni – odbori kot institucije).

Tabela 5.1 : Prevedba zaznanih povezav v oblike odgovornosti po Bovensovi klasifikaciji

| Prepoznana razmerja v Shemi 5.1 | | A | B | C | Č | D | E | F | G | H | I |
|------------------------------------|----------|---|-------------------------|----|--------------------------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| Odgovornost kot socialno razmerje? | | DA | DA | NE | DA | DA | DA | DA | DA | DA? | DA |
| Klasifikacijski kriteriji* | α | Politična | Politična | | Politična + pravna? | Pravna | Politična + pravna + upravna | Upravna + družbena | Politična | družbena | profesionalna |
| | β | Korporativna + hierarhična + kolektivna | Individualna | | Individualna | Korporativna | Korporativna | Korporativna | Korporativna | korporativna | Individualna |
| | γ | Postopkovna + vsebinska | Postopkovna + vsebinska | | Vsebinska | Postopkovna + vsebinska | Postopkovna + vsebinska | Postopkovna + vsebinska | Postopkovna + vsebinska | Postopkovna + vsebinska | Vsebinska |
| | δ | Vertikalna | Vertikalna | | Vertikalna + diagonalna? | Diagonalna | Vertikalna | Diagonalna | Vertikalna | Horizontalna | Vertikalna |

Viri: Bovens (2007); Shema 5.1 v tem diplomskem delu; lastna dognanja.

* Vsaka od oznak pomeni enega od klasifikacijskih kriterijev (pod)vrst odgovornosti po Bovensu (2007); gl. 2. poglavje (o definicijah temeljnih pojmov).

5.3 Poskusno iskanje primanjkljajev odgovornosti po vseh relevantnih (pod)vrstah odgovornosti

Na osnovi ugotovljenih primanjkljajev ali presežkov je mogoče ne le lažje razumeti kritične očitke komitologiji, ampak je mogoče vsaj zaslutiti, kakšne narave primanjkljaji so: primanjkljaji demokratične ali kake druge odgovornosti, s tem pa se pokaže tudi, katera odgovornost je relevantna za komitološke odločevalce.

Iskanje primanjkljajev in presežkov je načeloma zapleteno, toda to je že opravil Brandsma (2007), in sicer za dva od treh Bovensovih (2007) vidikov/perspektiv namena odgovornosti – za demokratično in ustavno, ne pa tudi za učenjsko. Ti vidiki povedo, kaj je namen določene vrste odgovornosti in kdo naj bo forum, ničesar pa o vrsti akterja (Brandsma 2007, 6). Toda to ni več pomembno; akterje sem že razpoznal v predhodnih podpoglavjih.

Primanjkljaje odgovornosti je po zastavitvi te naloge mogoče iskati za vsako od obravnavanih vrst odgovornosti, in sicer glede na vidike namena odgovornosti kot socialnega razmerja. Kot izhaja iz 2. in 3. poglavja, predpostavljam, da ima vsaka od teh oblik odgovornosti potencialno vse tri vidike, da pa je pri vsaki ena dimenzija ali kombinacija dveh bolj poudarjena kot pa pri kateri drugi. Glede na vrsto foruma je za komitologijo kar precej možnih vrst odgovornosti z različnimi primanjkljaji ali presežki, glede na vrsto akterja pa je, kot piše Brandsma, prisotna možnost *dveh* vrst – individualne in kolektivne (institucionalne) odgovornosti, kot sem že omenil (2007). Šele tako je mogoče smiselno ugotavljati, kje so primanjkljaji/presežki odgovornosti in katera vrsta odgovornosti sploh je relevantna za komitologijo. Treba je torej poskusiti zasnovati domnevano razporeditev primanjkljajev in presežkov odgovornosti (gl. Tabela 5.2). Kar precejšen del vnosov je narejen intuitivno, skoraj špekulativno, zato so to bolj izzivi za nadaljnje raziskovalce, da revidirajo moje špekulacije, ugotovijo, katere domneve so upravičene oz. tehtne in katere lahko z določeno stopnjo gotovosti potrdijo in katere ovržejo.

Tabela 5.2: Poskus iskanja primanjkljajev odgovornosti komitoloških odločevalcev

| Klasifikacijski kriterij | (Pod)vrsta odgovornosti | Vidik odgovornosti | | |
|--------------------------|-------------------------|--|--|--|
| | | Ustavni | Demokratični | Učenjski |
| Relevantni forum | Politična | Domnevam: neučinkovita resolucija Parlamenta, ki obsodi odbor zaradi prekoračitve pooblastil; zaradi urnika zasedanj je tudi komajda izvedljiva. | Podporo odbora predlogu Komisije Parlament in/ali Svet lahko izniči ta le v regulativnem postopku s pregledom. + Razmerja akter – forum in pooblaščenec – pooblastitelj med odbori in Svetom ter Parlamentom niso izrecno določeni. + COREPER nima nobenega nadzora nad delegacijami držav članic v komitoloških odborih | <i>Domnevam: glede na prakso delovanja odborov primanjkljaj ni verjeten.</i> |
| | Pravna | Odborov in njihovih članov ni mogoče postaviti pred Sodišče Evropskih skupnosti ali Prvostopenjsko sodišče. <i>Mogoče je izpodbijati zakonitost tudi tistih pravnih aktov, ki so šli skozi komitološki postopek.</i> | Domnevam: če veriga pooblaščenja odločevalcev ne deluje, sodni forumi niti na evropski niti na državni ravni ne morejo uvesti postopkov neposredno proti njim. | <i>Domnevam: sodna praksa obeh sodišč EU omogoča učenje članom odborov.</i> |
| | Upravna | Domnevam: na ravni EU ne obstaja upravni inšpekcijski nadzor | | |
| | Upravna | Z izjemo tožb pred Sodiščem Evropskih skupnosti za prizadete akterje (zasebnopravne fizične in pravne osebe) ne obstajajo pravni instituti in procesne garancije kot v upravnih postopkih na ravni držav (redna in izredna pravna sredstva). | <i>Domnevam: evropski ombudsman v mejah svoje funkcije lahko vpliva na spremembo vedenja članov odborov.</i> Domnevam: vprašljiva je uresničljivost nadzora Računskega sodišča in drugih finančnih nadzornih institucij v EU. | Domnevam: odsotnost pravnih institutov in procesnih garancij po zgledu upravnih postopkov na ravni držav članic zmanjša verjetnost, da bi se člani odborov učili kvalitetnejše odločati. |
| | Profesionalna | Domnevam: težko je dokazati zlorabo znanja, informacij in položaja (npr. za neupravičeno ščitenje interesnih skupin), posebej še, če gre za dejanje kolektiva. | Domnevam: pooblastiteljski forumi javnopolitične odločevalce v komitologiji le težka nadzirajo zaradi zahtevnosti poglobljenega poznavanja cele množice strokovnih področij. | <i>Domnevam: stanovske organizacije v državah članicah prek etičnih kodeksov in standardov omogočajo uveljavljanje odgovornosti vsaj dela članstva odborov.</i> |

Verjetni in/ali zgolj domnevani primanjkljaji odgovornosti: verjetno prisotni ali verjetno odsotni

| | | | | |
|--|--------------|--|---|---|
| | Družbena | Domnevam: komitološko dogajanje je preveč skrito, prezapleteno in preobširno, informacije o njem pa v javnost pridejo s preveliko zamudo, da bi širša javnost sploh zanj lahko izvedela in nato pritiskala na nepooblastiteljske forume (npr. sodišča) doma in na ravni EU, da bi ukrepali v primeru zlorabe pooblastil. | Domnevam: <i>Interesne skupine z dobrimi stiki z institucijami EU že zaradi sestave odborov lahko vplivajo na komitološko dogajanje.</i> Domnevam: dostop do informacij javnega značaja za fizične osebe (državljanke držav članic) je prepočasen in premalo ažuren, ni pa mehanizmov, preko katerih bi državljani držav članic lahko dosegli odpoklic konkretnih pooblaščenecv. | Domnevam: <i>glede na prakso delovanja odborov vsaj z vidika pobud interesnih skupin primanjkljaj ni verjeten.</i> Domnevam: pobude fizičnih oseb (državljanov držav članic) zmorejo vplivati le pod posebnimi pogoji, v omejenih okoliščinah. |
| Odgovorni akter (skoraj v celoti analiziral Brandsma) | Kolektivna | Odgovornost odborov do nepooblastiteljskih forumov (npr. Sodišče Evropskih skupnosti, Evropski varuh človekovih pravic). | Odgovornost odborov do zakonodajnih pooblastiteljev/forumov: Svet EU in Evropski parlament (pri postopku soočanja). | <i>Glede na prakso delovanja odborov primanjkljaj ni verjeten.</i> |
| | Individualna | Vprašljivo je obravnavanje konflikta interesov posameznih predstavnikov držav članic na ravni EU. | Odgovornost posameznih članov odborov do svojih nadrejenih doma v ministrstvih držav članic. | <i>Primanjkljaj ni verjeten; podatki o učenju izmikanja odgovornosti niso na voljo.</i> |
| Vidik akterjevega vedenja | Postopkovna | Razen določil komitoloških postopkov (in možnosti sodne revizije pravnih aktov, pri katerih sprejmu so sodelovali komitološki odbori) ni na voljo jasno izdelanih procesnih garancij za prizadete zaradi odločitev odborov, kot obstajajo v upravnih postopkih v državah članicah (redna in izredna pravna sredstva). | | <i>Domnevam: zaradi majhnega števila in enostavnosti komitoloških postopkov primanjkljaj v sedanjih okoliščinah ni verjeten.</i> |
| | Vsebinska | Domnevam: praktično težko izvedljiva in verjetno neučinkovita resolucija Parlamenta. <i>Sodna revizija za izpodbijanje pravnih aktov, pri katerih sprejemanju so sodelovali odbori, ki je na voljo prizadetim subjektom.</i> | Samo en postopek omogoča pooblastiteljskima forumoma preprečitev odboru, da bi Komisijo podprl mimo njune volje. | <i>Domnevam: obstoječi komitološki postopki omogočajo odločevalcem zadostno učenje, tako da primanjkljaj ni verjeten.</i> |
| Narava akterjeve obveznosti (delno že analiziral Brandsma) | Vertikalna | Domnevam: komajda uresničljiva resolucija Parlamenta, s katero obsodi odbor, da je prekoračil svoja pooblastila. + Odgovornost odborov do nepooblastiteljskih forumov (npr. Sodišče Evropskih skupnosti, Evropski varuh človekovih pravic). | Odgovornost posameznih članov odborov svojim nadrejenim v državah članicah. | <i>Domnevam: zaradi praktičnih učinkov komitologije in njenih postopkov ter dajanja odgovornosti domačim nadrejenim primanjkljaj ni verjeten.</i> |
| | Diagonalna | Domnevam: ne obstaja nikakršen upravni inšpekcijski nadzor nad odbori, ampak le institucija Evropskega varuha človekovih pravic. | | |
| | Horizontalna | Domnevam: dostop do informacij javnega značaja (zlasti pa različnih dokumentov) je zaradi kompleksnosti komitologije za uporabnike, ki problematike ne poznajo, še vedno naporen, četudi sta bili preglednost in prijaznost same spletne aplikacije Registra komitologije do uporabnikov močno izboljšani. | | |

Verjetni in/ali zgolj domnevani primanjkljaji odgovornosti: verjetno prisotni ali verjetno odsotni

Viri: Bovens (2007); Brandsma (2007, Table II); Curtin (2007); Čebulj in Strmecki (2005); Magnette (2003); Nugent (2003); PES; Register komitologije; Veršnik (2007); Vrišer (2005); Shema 5.1 in Tabela 5.1 v tem diplomskem delu; lastna predvidevanja in poizvedovanja.¹²⁴

Tabela 5.2 razkriva, da je mogoče vsaj predpostavljati kar nekaj primanjkljajev odgovornosti, največ pri ustavnem in demokratičnem vidiku, precej manj pa pri učenjskem. Oceniti njihov učinek (težo) na dejansko delovanje komitologije pa ni enostavno, ker bi to pomenilo kar precej empiričnega dela in težavno operacionalizacijo domnev.¹²⁵

Poleg tega se prisotnost/odsotnost domnevanih primanjkljajev v vsakem izmed treh vidikov odgovornosti (ustavnem, demokratičnem in učenjskem) navezuje na primanjkljaj demokratične, upravnopravne in družbene odgovornosti, pa tudi odgovornosti v sistemu javnih uslužbencev kot hibridnega koncepta. Primanjkljaj v demokratičnem vidiku se, razumljivo, nanaša na primanjkljaj demokratične odgovornosti, primanjkljaj v ustavnem in učenjskem vidiku se nanaša na primanjkljaj upravnopravne odgovornosti, primanjkljaj v učenjskem vidiku pa na primanjkljaj družbene odgovornosti. Ker je odgovornost v sistemu javnih uslužbencev opredeljena kot hibridni koncept, velja, da se primanjkljaj v katerem koli od teh treh vidikov lahko nanaša tudi na primanjkljaj te vrste odgovornosti.

Zdaj bom opisno razčlenil vsebino demokratičnega in drugih vrst primanjkljajev odgovornosti. Najprej bom povzel Brandsmajev pristop in nato dodal svoja razmišljanja.

5.4 Komitologija in demokratični primanjkljaj?¹²⁶

Zaradi poglobljene obravnave in zgledovanja po zasnovi tukaj obširno povzemam Brandsmaja. Z njim sem konec aprila 2008 po elektronski pošti opravil družboslovni intervju, ki ga bom analiziral najprej. Zatem pa bom povzel še njegove ugotovitve iz znanstvenega

¹²⁴ S privoljenjem avtorja: osnovna oblika in naslov sta povzeta po Brandsma (2007, Table II Locating accountability deficits in comitology). Dodani so dodatni klasifikacijski kriteriji (poleg odgovornega akterja) in učenjski vidik odgovornosti.

¹²⁵ Seveda popolnega režima odgovornosti v realnosti ni: vselej obstaja verjetnost za pojav primanjkljajev, pa tudi presežkov odgovornosti. Kvečjemu lahko trdim, da je primanjkljaj ali presežek odgovornosti bolj ali manj verjetno prisoten oz. odsoten. Hkrati je razmerje odgovornosti lahko teoretično zastavljeno oz. pravno urejeno tako, da naj bi bili v danih pogojih primanjkljaji ali presežki odgovornosti teoretično nemogoči, njegovo uresničevanje v praksi in okoliščine uresničevanja pa pokažejo, da so primanjkljaji in presežki verjetni in celo očitni. Narava primanjkljajev in presežkov pa je lahko različna: bodisi da izhajajo že iz konceptualne zasnove, bodisi da so posledica nepopolnega udejanjanja, bodisi da so posledica obeh dejavnikov.

¹²⁶ Moje razumevanje te zveze je v osnovi naslednje: če komitologijo povezujem z demokratično odgovornostjo, je taki zastavitvi imanentna sodba, da gre pri komitologiji za materijo, ki mora biti podvržena demokratični obliki odgovornosti. To je seveda normativna zastavitev.

članka na temo komitologije (2007). V njem se avtor osredotoči le na tip akterjev in navede dve vrsti odgovornosti: kolektivno in individualno (prim. tudi Bovens 2007), pri čemer Brandsma zatrjuje, da je ustavni vidik odgovornosti združljiv le s kolektivno odgovornostjo, demokratični pa tudi z individualno.¹²⁷ Nato oba vidika obravnava podrobneje.¹²⁸

5.4.1 Analiza družboslovnega intervjuja

V omenjenem intervjuju sem g. Brandsmaju zastavil 13 odprtih vprašanj v zvezi s komitologijo, ta pa je nanja odgovarjal pisno. Gre za njegov subjektivni pogled na tematiko, ki jo preučuje poklicno. Njegovi odgovori so dodatna razlaga povezanosti komitologije in demokracije ter pričevanje o drobcih dejanskega stanja v sistemu odborov.

Znanstvene analize komitologije domnevni primanjkljaj odgovornosti, ki naj bi se pojavljal v njej, pogosto povezujejo s primanjkljajem demokratične odgovornosti, ker je komitologija dejansko pravodajna entiteta (pravnoformalno pa Komisija), z odgovornostjo pa se nadzoruje pravotvorne organe. Na ravni držav javni uslužbenci prav tako ustvarjajo pravne akte brez sodelovanja predstavniških teles, a uradniki in njihovi nadrejeni ministri tako ali drugače odgovarjajo parlamentu za svoje delo, le da ti prihajajo iz ene države, v komitologiji pa je treba računati s predstavniki 27 držav članic in Komisije (Brandsma 2008, v. 1).

Kaj ima komitologija sploh opraviti z demokracijo? Odgovor ni enoznačen. Njena demokratičnost tiči v delegaciji, če demokracijo razumemo kot sistem delegiranja, saj se tu srečujejo predstavniki vseh držav članic – če predstavniško vladavino razumemo kot demokratično. Za nedemokratično pa jo ima tisti, ki demokracijo razume le kot neposredno demokracijo – neposredna udeležba državljanov pri upravljanju javnih zadev (v.2).

Večina odločanja v komitologiji je podobna izvršnemu zakonodajalstvu na državni ravni – sprejemanju izvršnih predpisov ali podzakonskih aktov, ki jih v državah sprejemajo vlade, služijo pa normativni konkretizaciji abstraktnejših in splošnejših aktov zakonodajne oblasti (npr. zakonskih aktov). To še posebej velja za odbore, ki odločajo v regulativnem

¹²⁷ Sam menim, da je ustavni vidik odgovornosti združljiv tudi z individualno odgovornostjo, v sistemih javnih uslužbencev sodobnih držav pa česa takega načeloma ni. S tega vidika tudi za komitološke odločevalce ni ustavnega vidika njihove individualne odgovornosti v sedanjem evropskem pravu, posebej še, ker so delegirani od držav članic (prim. Brandsma 2007). Morda pa bi bilo mogoče uresničiti ustavni vidik individualne odgovornosti članov odborov vsaj za njihovo vpletenost v korupcijo, klientelizem, nepotizem ipd.

¹²⁸ Menim, da je učenjski vidik prav tako združljiv z obema oblikama odgovornosti, saj predpostavljam, da se učijo tako posamezni javnopolitični odločevalci (privajanje na način dela v komitoloških odborih oz. občutenje posledic svojih ravnanj s strani domačih forumov), kakor tudi celotni kolektiv odbora, kjer lahko nastanejo neformalna pravila (npr. odločevalci so se v odborih naučili, da je dobro, če se odločitve sprejemajo soglasno).

postopku. Obstajajo pa tudi izjeme, ko se odloča o odločitvah Komisije v posameznih zadevah (npr. sofinanciranju posameznih projektov), denimo pri odborih, ki delujejo po upravljaljskem postopku, npr. glede kvot različnih kmetijskih proizvodov (v.3).

Brandsma navaja, da predstavniki držav članic v komitoloških odborih problematiko odgovornosti zaznavajo precej dvoumno: za pomembno jo imajo vsi, samo redki pa jo problematizirajo. »A dodajajo, da je komitologija prostor za lobiranje v prid nacionalnega ali profesionalnega interesa, ker pa ima Komisija rada soglasje, sistem deluje brežhibno. Torej odgovornost ni nekaj, s čimer bi se ti ljudje resno ukvarjali. Njihova skrb je deliberacija in barantanje,« (Brandsma 2008, v. 6; prevod P. Z.). Kljub temu pa ni pesimist glede zadržanja odločevalcev v komitologiji: menil je, da vgrajene varovalke v komitoloških postopkih, ki omogočajo opustitev le-teh, skupaj z izboljšano transparentnostjo delovanja sistema odborov, verjetno zadoščajo za zaščito pravic, obveznosti in interesov tistih pravnih subjektov, ki jih zadevajo odločitve odborov. Brandsma tudi meni, da naj bi člani odborov delovali zelo odgovorno, kar potrjuje tudi večja transparentnost. Bolj kritičen pa je do tistih, ki jih odločitve odborov prizadevajo: domneva, da se le redki zanimajo, kaj se v odborih sploh počne (v.10).

Postopkovne varovalke, predvsem v regulativnem postopku (gl. Odločbo Sveta 1999/468/ES), po katerih se predlogi Komisije, o katerih so odločali odbori, lahko posredujejo Svetu, ne pomenijo uveljavljanja odgovornosti predstavnikov držav članic ali pa zmanjšanja vpliva Komisije na delo odborov, pač pa sporočajo Komisiji, da so države članice tiste, ki imajo glavno besedo.¹²⁹ Če pa odbori ne morejo sprejeti mnenja, naj tudi Svet tega ne bi mogel, saj obakrat nastopajo predstavniki istih držav članic (prim. Brandsma 2008, v. 9).

Sedanje stanje odgovornosti v komitoloških odborih naj bi služilo interesom tako Komisije kot držav članic: vlade slednjih se lahko sklicujejo na to, da niso mogle nasprotovati neugodnemu večinskemu (pre)glasovanju predstavnikov drugih vlad, Komisija pa po potrebi lahko krivi države članice za neko odločitev, če posledice takšnega dogajanja niso preresne (npr. epidemija BSE), ko tak izgovor Komisiji ne pomaga (v.8). Če pa bi komitologija postala bolj podobna organizaciji državne javne uprave (strožja odgovornost z manj ravnmi), bi po mnenju vprašanega še lahko dopuščala deliberacijo in barantanje, pod pogojem, da bi si Komisija še naprej prizadevala za soglasje vseh strani in bi imela zadnjo besedo (v.7).

Kakšen bi moral biti sistem odgovornosti odborov, da bi kar najbolje služil svojemu namenu, tj. uspešnemu varovanju interesov, pravic in obveznosti pravnih subjektov, ki jih prizadenejo odločitve v okviru komitologije? To bi bil tisti sistem, ki odgovornosti podvrže

¹²⁹ Morda pa regulativni postopek s pregledom služi tudi preprečevanju »zarotniškega« delovanja Komisije in komitoloških odborov proti interesom Sveta in Parlamenta (gl. Odločbo Sveta 2006/512/ES)?

tako vnos (v odločevalski proces; op. P. Z.) predstavnikov držav članic v odboru, kot tudi, na ravni EU, končno odločitev (iznos) celega odbora. Teoretično naj bi prvi vidik že obstajal, a je bil doslej neraziskan in ga vprašani zato preučuje, drugega pa razvija Parlament (v.11).

Vprašani takole povzema problem komitologije (Brandsma 2008, v. 13; prevod P. Z.):

Bistvo komitologije ni le, napraviti jo za odgovorno obliko vladavine, ampak tudi omogočiti, da deluje v praksi. [...] Pomembno se je zavedati, da komitologija služi tudi praktični funkciji: zagotavlja, da se izmenjajo evropski in nacionalni pogledi, tako da je mogoče ubrati »srednjo pot«, sprejemljivo za vse. To je Joergesov argument. Torej se komitologije ne morete znebiti (kot hočejo nekateri radikalni politiki): komitologijo potrebujemo, da Evropa deluje. Sicer bi dobili javne politike, ki bi bile (še) manj sprejete.

5.4.2 Ustavni vidik kolektivne odgovornosti

Namen odgovornosti v ustavni perspektivi je preprečitev zlorabe moči/oblasti nadzorovanih institucij, in sicer z drugimi institucijami, ki imajo nasprotna pooblastila za preiskavo in sankcioniranje primerov teh zlorab. Komitološki odbori so sicer soočeni z več avtoritativnimi nepooblastiteljskimi forumi, zlasti s Sodiščem Evropskih skupnosti, ki je doslej že pomembno vplivalo na delovanje odborov, določilo je celo njihov pravni položaj. Formalno ima pooblastila za izvajanje zakonodaje Komisija, pooblastila za ustvarjanje predpisov in pooblašcanje pa Svet in Parlament; v zadevah iz delovanja odborov se sodna oblast usmeri k tem trem institucijam (Brandsma 2007, 7).¹³⁰

5.4.3 Demokratični vidik kolektivne in individualne odgovornosti

Demokratični vidik odgovornosti poudarja preprečevanje odklonov akterjevega (agentovega) vedenja v škodo njegovega principala (prim. Bovens 2007), kar omogoča veriga

¹³⁰ Na osnovi primera Rothmans pred Sodiščem prve stopnje je zaenkrat vzpostavljena sodna praksa, ki Komisiji nalaga odgovornost za dostop do gradiv in listin, ki nastanejo pri delu komitoloških odborov, npr. zapisnikov, saj dejansko Komisija oblikuje dnevni red in napravi zapisnik, pa čeprav so to »intelektualni izdelki« odborov samih. Sodišče je svojo odločitev v tem primeru obrazložilo s položajem konkretnega odbora (ki ga je moč posplošiti): odbor nima organizacijskega in institucionalnega substrata – svojega poštnega naslova, nepremičnin, administracije, arhivov, proračuna. S tem so odbori prišli pod okrilje Komisije vsaj z vidika transparentnosti. Ta sicer dobronamerna poteza bi lahko vodila tudi k pravnoteoretskemu utemeljevanju odgovornosti Komisije za dejanja odborov, ki potem ne bi odgovarjali za lastno delo. Toda to je verjetno edina pravna možnost za večjo transparentnost, dokler sodišče odborom ne bo priznavalo večje samostojnosti (Brandsma 2007, 7).

pooblaščenja (velja za kolektivno in individualno odgovornost), kjer je subjekt na eni stopnji višje principal, njemu podrejeni pa njegov agent, veriga odgovornosti pa je njena zrcalna slika, na koncu te verige pa je vrhovni pooblastitelj – volivci sami (Strøm 2001, 3. pogl.), tako da so tudi javni uslužbenci končno posredno povezani s slednjimi. Kolektivna oz. institucionalna odgovornost v demokratični perspektivi zahteva, da bi odbori odgovaljali svojima pooblastiteljema, zakonodajnim organoma EU (Svetu, v postopku soodločanja tudi Parlamentu). Očitno pa je, da ta dva foruma ne moreta storiti ničesar zoper odločitve odborov, ki jim nasprotujeta. Parlament z resolucijo sicer lahko obsodi posamezni odbor zaradi zlorabe pooblastil, kar pa je komajda izvedljivo: dokazati mora, da sprejeta odločitev nasprotuje mandatu iz temeljne zakonodaje, po medinstitucionalnem sporazumu med Komisijo, Svetom in Parlamentom, ki so ga te tri ustanove sklenile za izvajanje Odločbe Sveta 1999/468/ES, pa mora to resolucijo sprejeti v 1 mesecu od spornega glasovanja v odboru, kar pa je mogoče le na plenarnih zasedanjih, ki so le enkrat mesečno. Svet pa lahko ukrepa samo, kadar mu mora Komisija v skladu s komitološkimi postopki posredovati osnutke predlogov. Četudi bi Svet ali Parlament nasprotovala vsebini postopkovno pravnega predloga Komisije, ki mu odbor ni nasprotoval oz. postopek ob danem izidu glasovanja ne predvideva nobene vloge teh dveh ustanov, ne moreta storiti ničesar, da bi odboru in Komisiji preprečila takšno delovanje. Zato je tudi prišlo do uvedbe dodatnega komitološkega postopka – regulativni postopek s pregledom, kjer imata tako Parlament kot Svet pravico razveljaviti ugodno mnenje odbora o predlogu Komisije; toda ta postopek velja le za nekatere primere (dopolnjuje dosedanje postopke) in po njem delujejo le novi regulativni odbori s pregledom, vsi ostali pa delujejo po starem – torej z institucionalnim demokratičnim primanjkljajem (prim. Brandsma 2007, 7-8).

V demokratičnem vidiku individualne odgovornosti primanjkljaj nastane, ko lahko predstavnik države članice v komitološkem odboru deluje proti volji svojih domačih pooblastiteljev. Odgovoren pa je lahko, če ima možnost prostega preudarka, torej avtonomijo; tedaj je možen tudi primanjkljaj odgovornosti. Empirične raziskave potrjujejo, da se člani komitoloških odborov kot strokovnjaki za javne politike počutijo dokaj avtonomni,¹³¹ razkrivajo pa tudi povezanost avtonomije in koordinacije. Tako npr. Kassim loči dve skupini držav članic: prve poskušajo doseči, da bi njihovi predstavniki venomer dosledno zagovarjali

¹³¹ Egeberg in dr. so na svojem vzorcu mdr. odkrili, da je 60 % anketirancev, ki so delovali v komitoloških odborih, občutilo močno privrženost (oz. zavezo odgovornosti) svojem poklicu in stroki, 58 % pa zahtevam javnopolitičnega področja, v katerem so delovali in 44 % odboru, kjer so sodelovali. (2003, 16, Tabela X). Vendarle pa je kar 74 % anketiranih iz komitoloških odborov menilo, da so njihovi kolegi prvenstveno predstavniki svojih vlad (2003, 17, Tabela XI). Brandsma meni, da je tako neskladje lahko posledica različnih zaznav anketirancev o samih sebi in sodelavcih, pristranskosti vprašanih v prid svoji samopodobi ali pa nezanesljivosti vzorca (2007, 13, op. 7).

vnaprej določena stališča, druge pa se osredotočijo le na pomembnejše politike in izmenjavo pomembnejših informacij (v Brandsma 2007, 9).¹³²

V komitologiji odločajo strokovnjaki z določenim znanjem. Njihovi nadrejeni, (politični funkcionarji) jih verjetno le težko nadzorujejo, saj se na njihovo delo preslabo spoznajo. Ali bi jim strokovnjaki morali biti odgovorni ali ne? Ali odločitvam znanstvenikov ni mogoče oporekati in jim je treba pustiti, da delajo samostojno, brez vmešavanja? Vsekakor znanstvenega in političnega ne gre strogo ločevati, kajti tehnične odločitve imajo lahko pomembne učinke na družbo, gospodarstvo, državno varnost itn., zato so še kako pomembne za politiko (prim. Brandsma 2007, 9). Po drugi strani znanost ne more dati absolutnih in dokončnih spoznanj, pri mnogih javnopolitičnih zadevah je veliko negotovosti zaradi močno omejenega znanja (prim. Radaelli 1999b, 762). Žolčne razprave ob večjih spremembah javnih politik kažejo na spremembo narave politične moči (1999b, 759), kajti znanje je postalo polje političnega (Fischer v Radaelli 1999b, 759). Slabost vnosa znanja v javnopolitični proces pa je tehnokracija, ki strokovno znanje razglašča za edini vir avtoritete in oblasti ter torej *a priori* nasprotuje demokraciji, ki temelji na legitimnem konsenzu, soudeležbi ljudi in volitvah oblastnikov (Radaelli 1999b, 758). Stroka v EU bi zato morala postati odgovornejša (757).¹³³

5.4.4 Demokracija in tehnokracija¹³⁴

Posebej o tehnokraciji v EU je pisal Radaelli (1999a; 1999b). S komitologijo se v teh dveh delih ni izrecno ukvarjal, drži pa, da se političnemu sistemu EU očita, da mu vladajo tehnokrati, ki se ne zmenijo za izhodišča demokracije.¹³⁵ To je postalo politično pomembna

¹³² Pri politično manj občutljivih zadevah centralizirani nadzor nad strokovnjaki ali zgolj deljenje informacij verjetno ne uspeva, saj naj bi to preprečevale zveze teh predstavnikov držav s strokovnjaki iz EU in drugih članic (Peters in Wright v Brandsma 2007, 9). To sicer ni potrjeno, tako da so bodisi zaradi različnih ureditev koordinacije pri predstavnikih nekaterih držav verjetnejši primanjkljaji odgovornosti kot v drugih bodisi da različnost ureditev sploh nima pomena za politično manj občutljive zadeve. Brandsma sklene, da je precej predstavnikov držav članic v komitoloških odborih zelo avtonomnih, delo v le-teh pa zelo tehnično (2007, 9).

¹³³ Toda komu in kako? Vsekakor strokovnega znanja ne gre zametati, torej je treba uravnovesiti stroki primerno odločanje in politično težo zadev, pa tudi spoštovati avtonomijo akterjev, zato je še posebej pomembno, da so slednji odgovorni individualno (Brandsma 2007, 9). Toda strokovnjaki so že zaradi svoje samopodobe precej samosvoji (prim. Van Schendelen v Brandsma 2007, 9). Bolj kot je akterjevo delo strokovno, teže ga forum nadzoruje in verjetneje se pojavi primanjkljaj odgovornosti. Pooblastiteljski forum zato svojega pooblaščenega akterja ne nadzoruje vselej neposredno (policijska patrolja), ampak se lahko zanaša na tretje osebe. Tedaj nastopi še požarni alarm, ko tretje osebe z boljšim vpogledom v delo pooblaščenca in več znanja, s katerim so kos njegovemu delu, opozorijo principale, da ukrepajo (prim. Brandsma 2007, 10).

¹³⁴ O posledicah vladavine strokovnjakov (ekspertokracije) za demokratično politiko gl. Požarnik (1992, 31-32).

¹³⁵ O povečanju odgovornosti strokovnjakov v EU s politizacijo, ki v demokraciji zmanjšuje verjetnost zlorabe znanja in o povečanju odgovornosti samih javnopolitičnih odločevalcev v EU gl. Radaelli (1999b, 770-771).

tema šele z Maastrichtom (1999a, 1). K nastanku tehnokracije so prispevale družbene (npr. pojav sloja strokovnjakov), tehnične in ekonomske spremembe, predvsem pa nova oblika moči, saj je prišlo do ti. »nove ekspertne politike«. V jedru (sodobne) tehnokratične politike je naziranje, da je pluralistično demokracijo, kjer zaradi delovanja različnih političnih akterjev politični sistem ne sledi skupnemu dobremu, treba v bistvenem preseči z znanjem in racionalnostjo; formalno jo lahko spoštujemo, a mnoga javnopolitična področja bi morala biti izolirana od tega kaosa. To pa je pogled, ki je v temelju zgrešen, saj se politika ukvarja z vrednotami in problemov nasprotujočih si vrednot ni mogoče rešiti s kakim algoritmom. Demokracija potrebuje tudi normativno in ne le tehnično racionalnost. Poleg tega tudi naravoslovje ne nudi absolutno gotovega znanja o problematiki, v katero posegajo javne politike; tehnokracija nikakor ni nezmotljiva (1999a, 6-7).¹³⁶

Ali je torej komitologijo mogoče obravnavati kot tehnokratični način odločanja ali ne? Menim, da vsaj nekatere kritike komitologije (prim. Brandsma 2007; Curtin 2007) in omembe (npr. Bovens 2007) implicitno pristajajo na to stališče. Tudi sam sem (implicitno) privzel tak pogled na komitologijo. Nikakor pa to ni edini možni način zrenja (prim. Kortteinen 2007).

5.5 Druge možne oblike odgovornosti – še kaj primanjkljajev?

Tabela 5.2 kaže zelo veliko število špekulacij o možnih primanjkljajih v vseh treh vidikih namena odgovornosti, in to za vse (pod)vrste odgovornosti, prisotne v razpoznanih razmerjih odgovornosti iz Sheme 5.1. To pomeni tudi obravnavo številnih postavk, ki so pogosto šele na ravni nepreverjenih tez ali celo špekulacij v omenjeni tabeli. Zato le okvirno obravnavam nekatere izbrane primere, in sicer eksploracijsko in združujoč kategorije. Politična in sodna odgovornost sta že bili obširno obravnavani pri modelu javne odgovornosti po D. Curtin (2007; gl. zg.), tako da je tu njuna omemba bolj skopa.

¹³⁶ O normativnih temeljih znanstvenega raziskovanja gl. npr. Rutgers in Mentzel (1999, 148). O nejasni ločnici med znanstvenim vedenjem in vrednostnimi sodbami ter pristranskosti znanstvenikov gl. Weingart (1999, 156). O dodatnih argumentih v prid demokratični odgovornosti ekspertize gl. Edwards (1999, 163, 165, 168).

5.5.1 *Politična in sodna odgovornost*

Politična odgovornost se nedvomno razvija, predvsem v odnosu do Evropskega parlamenta. Četudi sem izpostavil, da nima dovolj resnih posledic za odbore in njihove člane (predvsem resolucija Parlamenta – ustavni vidik,) oz. da so resnejše sankcije (regulativni postopek s pregledom – demokratični vidik) možne le v omejenih primerih, pa učenjski vidik gledam prizanesljiveje, saj sem skozi dosedanji uvid v odločanje v EU, tudi na ravni odborov, intuitivno spoznal, da so odločevalci zelo občutljivi na subtilne podtone in okoliščine tudi pravnoformalno navidez nepomembnih posledic svojih dejanj in zato učljivi. Po drugi strani sem kot možno hibo odgovornosti navedel nedorečenost razmerij odgovornosti, tako pooblastiteljskih kot nepooblastiteljskih. Pri tem, kljub dilemi o delegiranju (Curtin 2007 vs. Brandsma 2007) pogojno vztrajam. Nobene od teh tez pa še nisem empirično preveril, bi pa to vsekakor bilo primerno. Gotovo pa je politična odgovornost del demokratične odgovornosti (pa četudi brez delegiranja, ampak samo z zavorami in ravnotežji).¹³⁷

Sodna odgovornost pa je že dlje časa uveljavljena in postopkovno trdnejša ter preglednejša, ima pa tudi povsem otipljive posledice za komitološke odbore, uvrščam pa jo k upravnopravni odgovornosti. Zlasti bi bilo primerno s pomočjo primerjalno-pravnih analiz bolj poglobljeno raziskati, koliko so izpodbojne tožbe proti pravnim aktom Komisije, sprejetim na podlagi komitoloških postopkov, podobne upravnemu sporu in koliko se razlikujejo (ali obstaja kakšna analogija). Treba pa bi bilo tudi ugotoviti, ali odsotnost pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti nad komitološkimi odbori dejansko prispeva k primanjkljajem sodne odgovornosti odborov in manjši pravni varnosti prizadetih. In, če je tako, kako spremeniti pravni položaj odborov in njihovih članov, da bi bili odbori neposredno sodno obravnavani. Preučiti pa bi se dalo tudi, kako je z dostopnostjo postopka pred Sodiščem za različne vrste prizadetih subjektov. Dosegljivost in znosnost sodnega postopka lahko veliko prispeva tudi k človeškemu dostojanstvu vseh prizadetih.

¹³⁷ Očitno pa ni takorekoč nobenega nadzora predstavnikov države članice v COREPER nad delegacijo iste države članice v komitološkem odboru. To sem izvedel v neformalnem pogovoru z g. Miranom Kresalom (predstavnikom Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve) 10. junija 2009 v Ljubljani.

5.5.2 Upravna, postopkovna in vsebinska odgovornost

Vse tri podvrste sem uvrstil k upravnopravni odgovornosti. Komitološki postopki so sicer jasni in področje njihove uporabe dano. A tudi tokrat domneve o primanjkljajih odgovornosti v perspektivah namena teh treh podvrst odgovornosti zahtevajo še veliko dela, zlasti z vidika operacionalizacije učenjskega vidika. Kar se tiče očitka o odsotnosti nekaterih procesnih upravnopravnih institutov, velja, da še ne vem, v katerih in koliko primerih redna in izredna pravna sredstva, znana iz upravnih postopkov v državnem upravnem pravu, sploh pridejo v poštev za komitologijo (da je analogija situacije kolikor toliko smiselna). Posebej pa sem izpostavil tezo, da na ravni EU ni upravnega inšpekcijskega nadzora. Menim, da bi ta lahko dopolnil sedanje mehanizme odgovornosti komitoloških odborov, seveda pod določenimi pogoji, katerih razdelava bi spet zahtevala ogromno dela. Toda, kaj pa Evropski varuh človekovih pravic? Je to mehko »nadomestilo« za inšpekcijo?¹³⁸

5.5.3 Profesionalna in družbena odgovornost ter odgovornost v sistemu javnih uslužbencev

Domnevam, da je profesionalna odgovornost umestna vsaj za strokovnjake v komitoloških odborih. Ta odgovornost ima močno poudarjen etični značaj in s tem vprašanje posameznikove vesti, ki pomaga človeku razločevati, kaj je dobro in kaj zlo. Vprašanje, ali je strokovnjak po svojih najboljših močeh in znanju poskusil vplivati na odločanje v komitologiji tako, da bi bile sprejete optimalne rešitve, ki so v skladu z dognanji njegove stroke in hkrati niso v opreki s poklicno etiko ali etiko na nekem znanstvenem področju, pomeni prvo raven odgovornosti. Druga raven pa so bolj ali manj formalizirane oblike uveljavljanja odgovornosti znotraj nacionalnih, transnacionalnih ali mednarodnih stanovskih združenj, katerih član je, predvsem glede kršenja strokovnih standardov in pravil etičnih kodeksov. Spričo načina delovanja komitoloških odborov, njihove skritosti, številčnosti, obsega vsega dela, je ta oblika odgovornosti verjetno zelo pomembna za tiste javnopolitične odločevalce, ki ustrezajo temu profilu. Žal pa lahko samo domnevam o (ne)zadostnosti

¹³⁸ In še ena drzna misel: ali bi lahko »procesno komitološko pravo« (sedanjo in morebitne prihodnje komitološke odločbe) povzdignili na raven sekundarne zakonodaje EU, ki bi jo v postopku soodločanja sprejela Svet in Parlament kot celovit zakon o »komitološkem upravnem postopku« ali pa »splošnem evropskem upravnem postopku«, ki bi zajemal tudi komitologijo, kjer bi lahko tudi Parlament bolj sodeloval pri samem snovanju teh postopkov, kar bi nato sprožilo verižno reakcijo spreminjanja obstoječih razmerij odgovornosti?

profesionalne odgovornosti, pri čemer predpostavljam primanjkljaje v ustavnem in demokratičnem vidiku – strokovnjake je težko nadzorovati, razmere pa so različne v različnih upravnih okoljih, tj. državah članicah (prim. Brandsma 2007) – ne pa tudi učenjskem.¹³⁹

Že iz prej preučevanih virov (prim. Curtin 2007), je relevantnost družbene odgovornosti očitna. Kar nekaj avtorjev še vedno ne zadovolji dosežena raven transparentnosti komitologije (npr. Curtin 2007). Omenjenega Registra komitologije sicer nisem sistematično analiziral in tudi ne celovito presodil o dejanski prijaznosti medmrežnega dostopa do že objavljenih gradiv v zvezi s komitološkimi odbori in njihovim delom, npr. za običajnega državljana EU, ki se na komitologijo ne spozna, vendar pa osebno mislim, da ni problem v samih aplikacijah, ampak v kompleksnosti in obsežnosti komitološkega dogajanja. Po drugi strani pa ni vse odvisno le od ukrepov Komisije in Parlamenta, ampak tudi od pozornosti javnosti in množičnih medijev, ki pa ni velika, saj gre za ogromno, takorekoč »vsakdanjih« upravnih dogodkov, ki za širšo javnost ali pa vsaj za večino množičnih medijev niso tako zanimivi (četudi so lahko zelo pomembni). Ostajam pa skeptičen do možnosti, da bi javno razkritje nemoralnega ali nelegalnega vedenja delegacije države članice v nekem komitološkem odboru imelo kakšne resne posledice za razkrinkane osebe ali kar sistemsko ureditev komitologije. Izjema pa so izredni dogodki, kot npr. kriza zaradi BSE.¹⁴⁰

Kot zadnjo omenjam odgovornost v sistemu javnih uslužbencev, ki je hibridni koncept, zunaj Bovensovega (2007) okvira. Očitno je, da bi morala biti nesporno relevantna za tiste člane odborov, ki so javni uslužbenci z različnih ravni oblasti v državah članicah. Domnevam, da fragmentacija ureditev odgovornosti javnih uslužbencev po državah povečuje verjetnost, da odgovornost odborov kot celote svojih članov utrpi nekatere primanjkljaje odgovornosti, verjetno ustavne, morda tudi demokratične, če mislim na državljanke EU.¹⁴¹

¹³⁹ Verjetno je profesionalno odgovornost mogoče prilagoditi za kombinacijo policijske patrulje, ki jo dopolnjuje požarni alarm (gl. Pollack 2003): če forumi sami težko nadzorujejo njihovo delo, potrebujejo pomoč tretjih oseb, ki so strokovno usposobljene za hitrejše in zanesljivejše presojanje, ali so njihovi stanovski kolegi iz profesionalnih organizacij delovali proti pravilom stroke oz. proti stališčem nadrejenih (prim. Brandsma 2007).

¹⁴⁰ Vendarle pa bi lahko preučevali tudi asimetrične (izhodiščne) možnosti vplivanja na komitološke odločevalce ali celo uveljavljanja njihove družbene odgovornosti s strani posameznikov in organizacij ter interesnih akterjev z močnim finančnim ali materialnim/političnim zaledjem, ki zagovarjajo ožje ali celo sebične interese na škodo celotne Unije, npr. glede na takšne možnosti tistih akterjev, ki se zavzemajo za javni interes ali skupno dobro.

¹⁴¹ Če bi se to izkazalo za resnično, bi bilo treba začrtati naddržavni okvir odgovornosti javnih uslužbencev za »naddržavno« delo; morda minimalna skupna pravila za države članice, morda institucionalizacija mehanizmov te vrste odgovornosti na naddržavni ravni? Vsekakor so to zaenkrat samo špekulacije.

6 VELJAVNA PRAVNA UREDITEV KOMITOLOŠKIH POSTOPKOV IN UKREPI ZA VEČJO PREGLEDNOST DELOVANJA ODBOROV TER POSTOPKOV

Do sedaj sem pisal predvsem na osnovi sekundarnih virov, tokrat pa uporabljam predvsem primarne vire, da bi nazorno prikazal nekaj dejstev v zvezi s komitologijo in da bi popisal postopkovnopravne določbe, ki zadevajo veljavne komitološke postopke, tako pa še v neposredni pravni podlagi komitologije zaznal kake poteze (ne)demokratičnosti odločanja. Hkrati to poglavje pokaže, koliko so se zahteve in napovedi predvsem »starih« kritik uresničile, obenem pa tudi potrjuje ugotovitve drugih »novejših« avtorjev (gl. 4. poglavje). To pa zato, ker se je komitologija pravno in dejansko razvijala in je njeno stanje danes drugačno kot nekdanje. Nenazadnje pa tudi sam razvoj komitologije, kakor se odraža v pravnih virih, lahko pove, katere vrste odgovornosti so sami odločevalci v EU prepoznali kot relevantne.

Najprej bom razdelal namembnost posameznih komitoloških postopkov in njihove značilnosti, pa tudi cilje druge komitološke odločbe oz. njihove spremembe, kot jih je določila odločba o spremembah in dopolnitvah druge komitološke odločbe, dejansko vsebino predpisanih komitoloških postopkov pa zgoščeno obravnavam v nadaljevanju (gl. Tabela 6.1).

6.1 Odločba Sveta 1999/468/ES

Ta odločba je zaradi večje jasnosti nadomestila prvo komitološko odločbo (Odločba Sveta 1999/468/ES, 4. uvodna izjava), ima pa več ciljev, kakor jih povzemam tukaj.

Prvič, določitev neobvezujočih kriterijev izbire posameznih komitoloških postopkov, da bi se povečala predvidljivost in konsistentnost izbire komitoloških odborov (Odločba Sveta 1999/468/ES, 5. uvodna izjava); z izjemo regulativnega postopka s pregledom, za katerega izbiro so kriteriji obvezujoči (Odločba Sveta 2006/512/ES, 1. odst. 1. čl.).

Drugič, poenostavitev zahtev za izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije in povečanje vloge Evropskega parlamenta pri zadevah, v katerih Komisiji dajejo izvedbena pooblastila zakonodajni akti, sprejeti v postopku soodločanja; zato se je zmanjšalo število postopkov, ki so se tudi prilagodili pristojnostim sodelujočih institucij, omogočeno pa je, da Svet in Komisija upoštevata stališča Parlamenta, kadar meni, da predlog izvedbenih ukrepov, ki ga

obravnava komitološki odbor ali pa je posredovan Svetu, presega izvedbena pooblastila iz zakonodajnega akta (Odločba Sveta 1999/468/ES, 9. uvodna izjava).¹⁴²

Tretjič, izboljšati obveščenost Parlamenta, saj ga je Komisija obvezana redno obveščati o poteku postopkov na odborih, o morebitnem posredovanju svojih ukrepov oz. predlogov le-teh Svetu ter mu posredovati dokumente o dejavnosti odborov (10. uvodna izjava); ta cilj je Odločba Sveta 2006/512/ES (3. odst. 1. čl.), spremenila z dodano obvezo o posebnem pomenu pravočasnega zagotavljanja informacij Parlamentu o odborih, ki delujejo po regulativnem postopku s pregledom, da bi ta lahko odločal v predpisanih rokih;¹⁴³

Četrtič, izboljšati obveščenost javnosti o komitoloških postopkih, zato pa ta komitološka odločba veljavnost ureditve za javno dostopnost dokumentov Komisije razteza na komitološke odbore, vzpostavlja seznam vseh komitoloških odborov, pa tudi obveznost objave letnega poročila o delu odborov in javne dostopnosti vseh podatkov o dokumentih, ki zadevajo odbore in jih je Komisija posredovala Parlamentu, in sicer v registru komitoloških dokumentov (Odločba Sveta 1999/468/ES, 11. uvodna izjava).

6.2 Odločba Sveta 2006/512/ES

Svet jo je sprejel, da bi spremenil in dopolnil drugo komitološko odločbo, ki še vedno velja, in sicer z novim regulativnim postopkom s pregledom, v katerem lahko kateri koli od obeh zakonodajalcev nasprotuje sprejetju ustreznih predlaganih izvedbenih ukrepov, če meni, da predlog ukrepov presega izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu oz. ni združljiv z vsebino ali smislom temeljnega akta oz., če je v nasprotju z načeloma sorazmernosti in subsidiarnosti (Odločba Sveta 2006/512/ES, 2. uvodna izjava).

¹⁴² Evropski parlament lahko sprejme utemeljeno resolucijo, v kateri izrazi mnenje, da bi predlagani izvedbeni ukrepi, ki jih obravnava nek komitološki odbor, na podlagi temeljnega akta, sprejetega po 251. čl. PES, lahko prekoračili obseg izvedbenih pooblastil, kakor jih daje temeljni akt. Komisija v tem primeru ponovno preuči svoje predloge ukrepov, nato pa, ob upoštevanju resolucije in v predpisanih rokih za komitološke postopke, lahko bodisi nadaljuje postopek, predloži komitološkemu odboru nov predlog izvedbenih ukrepov ali pa na temelju PES poda Svetu in Parlamentu zakonodajni predlog, seveda pa Komisija Parlament obvesti o nameravanem odzivu na resolucijo in o razlogih zanj (Odločba Sveta 1999/468/ES, 8. čl.).

¹⁴³ Prim. Odločbo Sveta 1999/468/ES (3. odst. 7. čl.): Komisija mora Parlament redno obveščati o delu odborov, zato slednji prejema dnevne rede zasedanj odborov, predloge izvedbenih ukrepov na podlagi temeljnih zakonodajnih aktov, sprejetih v postopku soodločanja (PES, 251. čl.), zapisnike sej, pa tudi izpis glasovalnih izidov v komitoloških odborih in seznam oblasti ter organizacij, ki jim pripadajo osebe, ki so jih države članice izbrale, da jih zastopajo. Komisija pa Parlamentu da v vednost tudi predloge ukrepov oz. same ukrepe, ki jih posreduje Svetu. Odločba Sveta 2006/512/ES (8. odst. 1. čl.), dodaja, da mora pri tem Komisija upoštevati pravila, ki omogočajo transparentnost prenašanja informacij in razvidnost stopenj komitoloških postopkov.

6.3 Kriteriji za uporabo različnih vrst komitoloških postopkov

Pravna predvidljivost komitoloških postopkov se je z novo komitološko odločbo (Odločba Sveta 1999/468/ES) iz leta 1999 precej okrepila, saj je ta določila nekatere sicer neobvezujoče kriterije za zadeve, v katerih naj se uporablja posamezni komitološki postopek, razen regulativnega postopka s pregledom, katerega izbiro določajo obvezujoči kriteriji (Odločba Sveta 1999/468/ES, 5. uvodna izjava v Odločbi Sveta 2006/512/ES, 1. tč. 1. čl.).¹⁴⁴

Svetovalni postopek: njegova uporaba je priporočena za vse primere, kjer ga je mogoče šteti za najprimernejšega, na področjih, kjer je že utečen, pa se uporablja še naprej (Odločba Sveta 1999/468/ES, 8. uvodna izjava in odst. č 2. čl.).

Upravljavski postopek: uporablja se za obravnavo upravljavskih ukrepov, npr. v skupni kmetijski ali skupni ribiški politiki, pa tudi za izvedbo programov z velikimi javnofinančnimi učinki, in sicer mora Komisija postopek voditi tako, da odločanje poteka v ustreznih časovnih okvirih, Komisija pa sme pri ukrepih, ki niso nujni, a so posredovani Svetu, v okviru prostega preudarka preložiti njihovo izvajanje (Odločba Sveta 1999/468/ES, 6. uvodna izjava in 2.a čl.).

Regulativni postopek: uporabljati ga je treba za splošne ukrepe, s katerimi se izvajajo bistvene določbe temeljnega zakonodajnega akta, tudi na področju varovanja zdravja in varnosti tako ljudi kot tudi rastlin in živali, pa tudi za ukrepe, s katerimi se posodobi ali prilagodi nebistvene določbe temeljnega akta, če ta dopušča takšno uporabo izvedbenih ukrepov. Postopek pa mora biti docela skladen s pravico Komisije do zakonodajne pobude (Odločba sveta 1999/468/ES, 7. uvodna izjava in 2b. čl.).

Zaščitni postopek: uporablja se, kjer temeljni pravni akt podeljuje Komisiji pristojnost odločanja o zaščitnih ukrepih; ne vključuje odborov (Odločba Sveta 1999/468/ES, 6. čl.).

Regulativni postopek s pregledom: ta se mora **nujno** uporabljati za splošne ukrepe, s katerimi se spremeni in dopolni nebistvene sestavine temeljnih zakonodajnih aktov, ki so bili sprejeti v postopku soodločanja (skladno z 251. čl. PES), kar zadeva tudi črtanje določenih obstoječih nebistvenih sestavin ali dodajanje novih (Odločba Sveta 2006/512/ES, 3. uvodna izjava in Odločba Sveta 1999/468/ES, 2. odst. 2. čl. v Odločbi 2006/512/ES, alineja b 5. tč. 1.

¹⁴⁴ Svet si sme pridržati pravico do izvajanja izvedbenih pooblastil le v posebnih in upravičenih primerih, sicer pa jih mora prenesti na Komisijo, kakor določa temeljni zakonodajni akt, ki mora določiti bistvene sestavine teh prenesenih pooblastil, posebne postopkovne zahteve, ki jih posamezni temeljni akt nalaga glede izvedbenih ukrepov, pa morajo biti v skladu s predpisanimi komitološkimi postopki (Odločba Sveta 1999/468/ES, 1. čl.).

čl.), ta postopek pa omogoča, da oba zakonodajna organa (Svet in Parlament) preučita takšne predlagane izvedbene ukrepe, preden so sprejeti. Bistvene sestavine temeljnega zakonodajnega akta pa lahko spremenita in dopolnita samo zakonodajalca, v skladu s PES (Odločba Sveta 1999/468/ES, 7a. uvodna izjava v Odločbi 2006/512/ES, 2. tč. 1. čl.).

6.4 Ali je v postopkih kaj demokratičnega ali nedemokratičnega?

Na vprašanje iz tega podnaslova je najlažje odgovoriti, če naredim matriko, v kateri so na kratko povzeti različni izidi ali »usode« predlogov Komisije, glede na to, kateremu postopku morajo biti (in tudi so) podvrženi (gl. Tabela 6.1).

Tabela 6.1: Učinki komitoloških postopkov na predlog Komisije

| | | <i>Izid glasovanja – odbor glasuje o predlogu izvedbenega ukrepa Komisije</i> | |
|--------------------------------|----------------------|---|--|
| <i>Postopek</i> | | Kvalificirana večina v prid predlogu | Med kvalificirano večino v prid in kvalificirano večino proti predlogu |
| Svetovalni | | Komisija zgolj upošteva mnenje odbora, za mnenje zadošča enostavna večina držav članic. | |
| Upravljaljski | | Komisija lahko sprejme svoj predlog. | |
| | | | Komisija lahko bodisi opusti svoj predlog ali pa ga posreduje Svetu (če Svet ne ukrepa v predpisanem roku, je predlog lahko uresničen). |
| Regulativni | | Komisija lahko sprejme svoj predlog. | Komisija lahko bodisi opusti svoj predlog ali pa ga (oz. dopolnjeno različico) posreduje Svetu. Če Svet ne ukrepa, sme Komisija sprejeti svoj najnovejši predlog. |
| Regulativni s pregledom | Običajni roki | Komisija takoj posreduje Svetu in Parlamentu predlog ukrepov v pregled; Parlament z absolutno ali pa Svet s kvalificirano večino lahko zavrneta predlog (iz predpisanih razlogov); če mu ne nasprotujeta, ga sme Komisija sprejeti. | Komisija takoj pošlje predlog Svetu in istočasno še Parlamentu. Svet glasuje o predlogu s kvalificirano večino; če ga zavrne, mu Komisija predloži dopolnjeni predlog ali pa zakonodajni predlog na osnovi PES. Če pa Svet predvidi sprejem predloga Komisije, ga takoj pošlje Parlamentu. Če pa se Svet ne odzove, Komisija takoj pošlje predlog Parlamentu v pregled. Ta lahko z absolutno večino nasprotuje predlogu iz predpisanih razlogov, tedaj predlog ni sprejet. Komisija tedaj sme komitološkemu odboru ponovno predložiti dopolnjeni predlog ali poda zakonodajni predlog. Če Parlament ne nasprotuje predlogu, ga smeta sprejeti bodisi Komisija bodisi Svet. |

| | | | |
|------------------------------------|--------------------------------|---|--|
| | Nujni ukrepi v javnem interesu | Komisija sprejme predlog in ga takoj začne izvajati ter o tem nemudoma obvesti Parlament in Svet. Parlament z absolutno ali Svet s kvalificirano večino lahko nasprotujeta ukrepom zaradi predpisanih razlogov. Komisija tedaj odpravi ukrep; v izjemnih primerih pa ostane v veljavi do dokončnega instrumenta, a mora Komisija takoj posredovati odboru dopolnjeni predlog oz. podati zakonodajni predlog. | |
| Zaščitni (ni komitoloških odborov) | | Dodatni postopek (za odločanje Komisije o sprejemu zaščitnih ukrepov): o vsakem zaščitnem ukrepu mora Komisija obvestiti Svet in vse države članice; vsaka od članic sme odločitev Komisije v predpisanem roku posredovati Svetu, ki nato lahko s kvalificirano večino sprejme drugačno odločitev, ali, če temeljni akt to določa, lahko s kvalificirano večino bodisi odpravi, spremeni in dopolni ali pa potrdi odločitev Komisije oz., ta odločitev velja za opravljeno, če Svet ne odloči v predpisanem roku. | |

Viri: Brandsma (2007, Table I); Odločba Sveta 1999/468/ES (6. čl.); Odločba Sveta 1999/468/ES (5.a čl., v Odločbi Sveta 2006/512/ES, 7. čl).¹⁴⁵

Četudi izvzamem Komisijo, je očitno, da imata v komitoloških postopkih pod določenimi pogoji formalno proceduralno vlogo tako Svet, ki ga sestavljajo predstavniki vlad držav članic (ki so jih potrdili demokratično izvoljeni nacionalni parlamenti ali so jih sestavili demokratično izvoljeni šefi držav kot tudi Parlament – v regulativnem postopku s pregledom); »demokratičnost« je najbolj izrazita prav pri najnovejšem postopku z neposredno vlogo Parlamenta. Tudi predstavniki držav članic kot člani delegacij v komitoloških odborih o predlogih Komisije glasujejo bodisi z enostavno bodisi s kvalificirano večino, imenovala pa so jih demokratično (pa četudi le z delegiranjem s strani predstavniškega telesa) postavljene vlade. Gotovo so tu prisotne neke institucionalne prvine, ki jih lahko povežem z demokracijo, zlasti predstavniško, nekoliko tudi z delegiranjem, še najbolj pa s parlamentarnim nadzorom v nepooblastiteljskem razmerju. Končno je sicer res, da glede zadev, ki se odvijajo v ostalih komitoloških postopkih, Komisija Parlament, ki tu nima formalne proceduralne vloge, le obvešča, a je vsaj obveščen in lahko protestira (gl. zg.). Sklenem lahko, da so bile v komitologijo s postopnim institucionalnim razvojem vendarle vnesene neke demokratične prvine, tudi kot rezultat volje določenih institucij EU (npr. Parlamenta) oz. kompromisov med njimi. Zdi se, da komitologija nikakor ni povsem nedemokratični način odločanja; najmanj, kar lahko rečem je, da se kot način odločanja *demokratizira*. Če že ne pri vseh postopkih, pa

¹⁴⁵ S privoljenjem avtorja: zasnova tabele vzeta in velik del besedila neposredno preveden (vnosi na vrhu stolpcev na desni strani ter vnosi za svetovalni, upravljavski in regulativni postopek, deloma tudi za zaščitnega) iz Brandsma (2007, Table I The procedures of Comitology Committees). Dodan regulativni postopek s pregledom. Časovni roki so izpuščeni. Zelo podobna tabela je objavljena v Zupan (2009, 198-199, Tabela 1), ki je prav tako narejena po zamisli iste tabele iz Brandsma (2007).

vsaj pri večji podvrženosti demokratičnim institucijam, kot lahko razberem iz dosedanjega vedenja o komitologiji, pa tudi pri večji razgaljenosti pred javnostjo – demosom, če hočete.¹⁴⁶

Ali ima odgovornost v komitologiji (namreč odločevalcev v odborih ali kar odborov samih) sploh kakšno zvezo z demokratičnostjo? Očitno jo ima, vendar ne v smislu natančne preslikave modela verige delegiranja in dajanja odgovornosti iz predstavniških demokracij, znanih v modernih državah (prim. Strøm, 2001, 3. pogl.; Curtin, 2007). Sami postopki, navedeni v Tabeli 6.1, sicer dajo samo del informacij, potrebnih za ta odgovor, ker tukaj odgovornost odborov, razen pri regulativnem postopku s pregledom, ni jasno razvidna, a iz poprej nakopičenega vedenja oz. konteksta razvoja komitologije lahko napravim tak sklep. Pa tudi sam razvoj komitoloških postopkov kaže, da je tudi tukaj šel institucionalni razvoj (prav tako na osnovi volje dejanskih institucij EU oz. kompromisa med njimi!) v smer poudarjanja demokratičnosti odgovornosti v komitologiji – pa četudi (samo) z vlogo demokratično izvoljenega Parlamenta. Skratka: institucije EU – Parlament, Svet in Komisija so že z lastnimi dejanji pokazale, da je nekaj treba napraviti glede (ne)demokratičnosti komitologije.

6.5 Prerez stanja komitologije v dani časovni točki¹⁴⁷

Vsakoletna splošna poročila Komisije o delu komitoloških odborov v preteklem koledarskem letu Komisija izdaja na podlagi Odločbe Sveta 1999/468/ES (4. odst. 7. čl.)¹⁴⁸ od leta 2000 dalje. So nekakšen zelo kratek in zgoščen letopis. Sam sem izbral le najnovejše poročilo, ker me zanima najnovejše globalno stanje komitologije, in sicer iz l. 2007.

Poročilo govori o razvoju sistema komitologije, torej Komisija tudi uradno priznava, da gre za pojav, ki se v času spreminja. V letu 2007 je potekalo izvajanje reforme

¹⁴⁶ S stališča eksterne problematike komitologije pa se pri komitoloških postopkih poraja vprašanje pomanjkanja demokratične odgovornosti Komisije kljub tem postopkom, saj je npr. v upravljavskem in regulativnem postopku mogoče, da Komisija svoj predlog sprejme, četudi mu je odbor nasprotoval oz. je bil do njega neodločen in je bil predlog posredovan Svetu, ki pa bodisi ni pravočasno ukrepal bodisi ni zbral kvalificirane večine proti predlogu. Vendarle pa to ni tema tega dela in se s tem ne ukvarjam.

¹⁴⁷ Zaradi vsakoletnega spreminjanja števila komitoloških odborov podajam le nekaj osnovnih statističnih podatkov. 31. 12. 2007 je bilo 277, 31. 12. 2006 pa 264 komitoloških odborov (Evropska komisija 2008, 5, Razpredelnica I). Poročilo vsebuje tudi agregatne podatke za število vseh uradnih mnenj vseh komitoloških odborov in nadaljnjih izvedbenih ukrepov, ki jih je sprejela Komisija. Izvedbene ukrepe letno poročilo deli na pravne akte ter upravne in finančne odločbe (upravne in finančne odločbe so tudi pravni akti, le da posamični in konkretni; verjetno so s pravnimi akti mišljeni izvršilni predpisi). Leta 2006 so odbori podali 2933 mnenj, leta 2007 pa 2613, Komisija pa je sprejela 2862 ukrepov l. 2006 in 2522 izvedbenih ukrepov l. 2007 (Evropska komisija 2008, 5, Razpredelnica II).

¹⁴⁸ Ta člen je tudi naložil Komisiji, da je v pol leta po objavi te komitološke odločbe v Uradnem listu EU objavila tudi seznam vseh komitoloških odborov, v katerem je za vsak odbor posebej morala biti navedena tudi ustrezna pravna podlaga – temeljni zakonodajni akt.

komitoloških postopkov, kot jo je pravno sankcionirala Odločba Sveta 2006/512/ES o spremembah in dopolnitvah Odločbe 1999/468/ES, in sicer je šlo za uskladitev temeljnih pravnih aktov z novim regulativnim postopkom s pregledom. Ta uskladitev pa je mogoča le s preučitvijo vsakega posameznega temeljnega akta posebej, saj je le tako možno ugotoviti, ali temeljni predpisi izpolnjujejo pogoje za uporabo regulativnega postopka s pregledom. Nujna pa je zato, ker je akt, ki ne predvideva uporabe tega postopka, pa bi ga moral, nezakonit, ker se mora regulativni postopek s pregledom obvezno uporabiti v vsakem primeru, ki ustreza predpisanim pogojem (Evropska komisija 2008, 2).¹⁴⁹

Komisija in Parlament sta se 1. 2007 tudi pogajala o spremembah dvostranskega sporazuma o postopkih za izvedbo druge komitološke odločbe, ki ga je bilo treba prilagoditi spremembam (novi postopek, posodobljeni register komitoloških dokumentov in izjava o preglednosti) ter omogočiti racionalizacijo obstoječe ureditve vsakokrat, ko je to možno. Na temelju izjave o preglednosti iz julija 2006 je Komisija izpopolnila register komitologije, ki je v prenovljeni obliki začel delovati 1. aprila 2008, namreč zato, da bi Evropski parlament poslej enostavneje spremljal faze in časovni potek vsakega komitološkega postopka in lažje razlikoval različne vrste dokumentov, ki mu jih posreduje Komisija, pa tudi za javnost je dostop do različnih informacij in dokumentov preglednejši in bolj usklajen (Evropska komisija 2008, 3).¹⁵⁰

¹⁴⁹ Svet, Komisija in Parlament so v skupni izjavi določili seznam temeljnih pravnih aktov, ki jih je treba uskladiti prednostno, Komisija pa je konec leta 2006 sprejela 26 predlogov za spremembe in dopolnitve teh aktov. Poleg teh pa je treba uskladiti še vse ostale temeljne akte, sprejete v postopku soodločanja. Takih aktov je 225, obravnava vsakega posebej pa bi bila neizvedljiva, zato je Komisija pripravila združene predloge, kar tudi Svetu in Parlamentu olajšuje obravnavo teh primerov. Od konca novembra 2007 do februarja 2008 je Komisija sprejela 4 združene predloge za 59, 47, 4 in 46 temeljnih aktov (Evropska komisija 2008, 2-3).

¹⁵⁰ O razvoju sodne prakse v sodbah Sodišča Evropskih skupnosti gl. Evropska Komisija (2008, 3-4).

7 SKLEP

7.1 Osnovne (»nujne«) ugotovitve

Kam je ta kritična refleksija pripeljala? Kaj vem(o) zdaj, česar prej nisem (nismo)? Nedvomno debata o odgovornosti ni znatno preglednejša, kot je bila prej: še vedno veliko različnih vidikov, še vedno poudarjanje tako zagat v zvezi z demokratičnostjo oz. vprašanje demokratičnega primanjkljaja ES/EU skozi komitologijo, še vedno pa tudi iskanje načinov, kako komitologijo napraviti bolj pregledno in odgovorno, tudi prebivalcem EU, ne le znotraj institucij, pa tudi zagovor njenih prednosti. Upam pa, da bo ta prispevek premaknil razpravo o nečem, kar pri komitologiji mnogi razumejo kot pomanjkljivost, kot nekakšno zagato v njenem delovanju, k problemski zastavitvi komitologije; znamenja in zametki tega so že v Brandsmajevem delu (prim. Brandsma 2007), pa tudi v tej nalogi. Toda do problemske zastavitve je še dolga pot. Zato je najbolj smiselno, če najprej odgovorim na raziskovalni vprašnji, nato pa podam še nekaj iztočnic za nadaljnje delo drugih raziskovalcev.

Ali je komitologija dejansko nedemokratični način sprejemanja odločitev? NE. Ker moramo demokracijo razumeti tudi kot predstavniško, kjer obstajata delegiranje pooblastil ter sistem zavor in ravnotežij, tega ne bi mogel trditi. Pa četudi delegiranja ni, ampak različni forumi nadzirajo akterje (odbore), da ti ne bi ravnali v nasprotju z javnim interesom ali javnim dobrim, pa tudi, da bi jim preprečili kršitev pravic, obveznosti in pravnih koristi tistih, ki jih odločanje teh akterjev v posameznih (upravnopravnih) stvareh (neposredno) prizadeva, ker so vendarle bili ustanovljeni z namenom, služiti politični skupnosti in varovati tudi integriteto posameznikov in skupin v njej, še vedno lahko govorim o neki demokratičnosti. Toda primanjkljaji različnih (pod)vrst odgovornosti odborov in njihovih članov, predvsem v demokratičnem in ustavnem vidiku namena odgovornosti, ostajajo verjetni. Se pa sprašujem, kje je meja prenašanja izvršnih pooblastil (ne kaj prenesti, ampak kolikokrat in komu).¹⁵¹

Ali ima demokratična odgovornost sploh kakšno zvezo s komitologijo? DA. Toda to ni edina relevantna vrsta odgovornosti za komitologijo. Prvič, kot hibridni koncept je odgovornost v sistemu javnih uslužbencev prav tako zelo pomembna; njena najočitnejša

¹⁵¹ Kako daleč more seči pooblaščenje, da sploh še lahko govorimo o oblasti v imenu ljudstva in za ljudstvo – da je to še resnično demokratična oblast? Ali bi lahko tudi pri prenašanju pooblastil skupini predstavnikov držav članic na naddržavni ravni, ki so strokovnjaki, javni uslužbenci, zastopniki teh ali onih interesov – pisana družčina – rekli, da se po vseh teh kaskadah pooblaščenja izgubi demokratičnost, kot oslabi radijski signal na preveliki razdalji ali pa hitrost vodnega toka in s tem kinetična energija vode po prečkanju umetno narejenih stopnic v rečni strugi? Da prenesena oblast nima več nobene zveze z demokracijo, ker je predaleč stran od volivcev, predvsem za hitro in učinkovito dajanje obračuna vsaj vmesnim pooblastiteljem ali kakemu drugemu forumu, če že ne volivcem ali njihovim neposrednim predstavnikom?

pomanjkljivost pa je neuskklajenost njenih režimov po sistemih javnih uslužbencev v državah članicah, saj ni enotnega sistema odgovornosti teh odločevalcev na evropski ravni, pač pa je stanje fragmentirano. Toda poskusi poenotenja na takem področju bi verjetno pomenili resen izziv za pojmovanje notranje suverenosti držav članic, tudi glede njihovih uslužbencev.

Drugič, kljub pomenu demokratične odgovornosti bi bilo za pokrivanje kompleksnosti ustroja in delovanja sistema odborov nujno treba razviti ustrezno prilagojene prvine upravnopravne odgovornosti, in sicer tam, kjer se komitološki postopki najbolj približajo upravnim postopkom, kot jih poznamo z državne ravni (regulativni in upravljavski; prim. Brandsma 2008, v. 15). Pravno sredstvo izpodbojne tožbe (prim. PES, 230. čl.), ki je nekoliko podobno upravnemu sporu (prim. ZUS-1) že obstaja, a fizičnim in pravnim osebam, ki jim (posamični) pravni akti, katerih nastajanje je vključevalo komitološke postopke, nalagajo obveznosti, priznavajo pravice ali pravne koristi in jih po vsebini ali celo obliki (prim. Čebulj in Strmecki 2005) moremo šteti za posamične upravnopravne akte, bi morali podeliti status strank v postopku¹⁵² s pripadajočimi pravicami in obveznostmi (poleg tega pa tudi možnost stranskih udeležencev itn.) in dodati institut pritožbe kot redno pravno sredstvo, pa tudi nekatera izredna pravna sredstva.¹⁵³

Poleg teh treh vrst odgovornosti bi utegnila biti relevantna tudi profesionalna odgovornost tistih članov komitoloških odborov, ki so strokovnjaki, člani različnih stanovskih združenj na ravni držav članic ali na evropski oz. celo globalni ravni (prim. Bovens 2007).

Najenostavneje in najhitreje izvedljiva pa bi bila nadaljnja krepitev družbene odgovornosti, s katero bi dodatno povečali transparentnost komitološkega dogajanja za širšo javnost in zainteresirane javnosti. Njene prvine že obstajajo in so se močno okrepile, še posebej s prenovljenim Registrom komitologije. Ali pa je mogoče narediti še kaj več? Za primer: ali bi lahko vsak komitološki odbor imel svojo spletno predstavitev, dostopno javnosti ali vsaj prizadetim? Toda ovira bi se lahko pokazala pri odzivu »forumov«, tj. različnih javnosti: ali bi sploh izkoristile ponujene možnosti? Ali bi ljudje sploh vedeli, kaj iskati?

Med snovanjem tega diplomskega dela sem pomislil še na nekaj praktičnih ukrepov, npr. nekaj osnovnih pravil glede javnopolitične koordinacije o zadevah EU, in sicer z nekaj preprostimi, minimalnimi pozitivnimi in negativnimi pravili glede sodelovanja parlamentov

¹⁵² Ko sem g. Brandsmaja povprašal, ali lahko rečemo, da so nekateri pravni subjekti (fizične in pravne osebe) stranke v postopku, česar seveda pri sprejemanju izvršnih predpisov na nacionalni ravni ni, obstajajo pa v upravnih postopkih, tega vprašanja ni razumel (gl. Brandsma 2008, v. 4).

¹⁵³ Hitro pa se pojavi problem instančnosti: kdo je nadrejen odborom? Za njim pa tudi vprašanje učinkovitosti teh pravnih sredstev in same realne izvedljivosti vseh komitoloških postopkov, ki bi postali precej bolj zapleteni, okorni in bi se verjetno tudi precej upočasnili, poglobiti pa bi se bilo treba tudi v dognanja globalnega upravnega prava, v katerem naj bi te prvine odgovornosti z državne ravni zaradi posebnosti tega področja ne zmoгле delovati tako, kot je bilo zamišljeno (gl. Krisch 2006).

držav članic ali njihovih odborov v delovanju njihovih izvršnih oblasti na ravni EU, in sicer glede vloge predstavniških teles pri imenovanju predstavnikov komitoloških odborov. Parlamenti držav članic oz. njihova pristojna delovna telesa pa bi bili povezani z Evropskim parlamentom (ki že dobiva dokaj podrobne informacije o posameznikih, ki se udeležujejo zasedanj komitoloških odborov) oz. pristojnim delovnim telesom in s Komisijo, tako da bi tudi parlamenti držav članic bili deležni hitrega dostopa do podatkov, ki so že na voljo Parlamentu, zlasti v primeru morebitnih parlamentarnih preiskav, kjer bi ugotavljali odgovornost predstavnikov države članice za delo v komitoloških odborih, denimo kadar bi v imenu države članice odločal predstavnik neke druge države in bi prišlo do npr. gospodarske ipd. škode. Morda pa bi lahko tudi Parlament dobil še kakšne podrobnejše informacije z ravni držav članic, ki jih od Komisije ne prejema? Da bi to lahko delovalo, bi morda na ravni EU bilo treba vzpostaviti še minimalno regulacijo v smislu negativnih pravil glede pogojev imenovanja predstavnikov držav članic v komitološke odbore, ki bi veljali za VSE člane VSEH odborov iz VSEH držav. Ta pravila bi določila samo to, katera oseba NI primerna za predstavnika, in morda še nekaj zelo ohlapnih pozitivnih določil. Tudi vloga OLAF bi lahko veliko pripomogla v smislu razpolaganja z nekaterimi podatki, tudi iz že obstoječih in še teh zamišljenih informacijskih tokov, in sicer za preprečevanje korupcije in klientelizma v komitoloških odborih, nemara pa bi bilo treba razmisliti tudi o sodelovanju EUROPOL. In še nekaj: ali bi bilo možno podati minimalne zahteve za vlogo parlamentov držav članic pri naddržavnem odločanju predstavnikov teh držav, ti sicer sodijo k izvršni oblasti, ki bi krepile večjo vlogo parlamentov v potrjevanju stališč vlad držav članic na ravni EU? Ali bi večja vloga parlamentov držav članic v evropskih zadevah pomenila večjo demokratičnost tudi v odločanju delegacij držav članic v komitoloških odborih?

Vsa ta spoznanja o relevantnosti različnih vrst odgovornosti pa me vračajo k začetkom preučevanja: ujemajo se s spoznanji Dehousseja o dveh različnih predstavah o demokraciji (parlamentarni in pluralistični model), ki navdihujeta že obstoječe zamisli in dejanske poskuse urejanja odgovornosti v komitologiji, in sicer tudi v tem, da relevantnost različnih vrst odgovornosti nikakor ne pomeni njihove vzajemne izključujočnosti (prim. 2003, 810):

[...] ta dva pristopa k nadzoru nad odbori nikakor ni treba gledati kot kontradiktorna. Nasprotno, vzajemno lahko krepita drug drugega. Možen je scenarij, v katerem interesne skupine, ki aktivno sledijo delu odborov, pritegnejo pozornost poslancev Evropskega parlamenta k odločitvam, ki se premlevajo na tisti ravni, tako pa olajšajo parlamentarni nadzor. Konec koncev bi soočenje različnih nadzornih

mehanizmov lahko izboljšala javno zavedanje o dosedaj večinoma neznani plasti evropske vladavine, (Dehousse 2003, 810; prevod P. Z.).

7.2 Širše implikacije diplomske naloge

Morda so bolj kot zgoraj omenjeni odgovori pomembne predvsem nadaljnje poti raziskovanja, ki jih lahko predvidim.

Prvič, to diplomsko delo prinaša le malo dejstev o zgodovinskem razvoju komitologije. Minilo je namreč že skoraj pol stoletja, kar so nastali prvi odbori, dovolj dolgo obdobje, da bi lahko preučevali njihov zgodovinski razvoj, predvsem pa okoliščine, ki so privedle do tega, da je komitologija nastala tako, kot je in se je razvijala v zgodovinsko nakazanih smereh. Kajti tudi komitologija je del, pa čeprav še tako prozaičen, če ne celo banalen, uresničevanja združevanja Evrope ali pa vsaj (prisilnega?) odziva sodelujočih držav na to dogajanje. Najti ustrezno mesto idejnih temeljev komitologije v zgodovini evropske ideje bi bil svojevrsten izziv (prim. Toplak 2003). Sploh, če upoštevamo že eno od možnih etimoloških razlag samega pojma komitologija, navedeno v začetku diplomskega dela, da namreč izhaja iz ang. besede comity, v kontekstu fraze »comity of nations«, kar pomeni vljudnost, dobre odnose med državami (Baroness Park of Monmouth v House of Lords 2003, 7, op. 8; prim. House of Lords 2003). Še bolj pa razburi drugačen, zelo star pomen enako zapisane besede »comity«, namreč, da gre za vzajemno priznavanje institucij med državami (Bergström v Brandsma 2007, 4). Naj navržem samo zelo intuitivno hipotezo, kaj nam lahko sporoči komitologija: združene Evrope ali celo Združenih držav Evrope¹⁵⁴ (prim. Toplak 2003) ni mogoče na človeka vreden način koncipirati ali poskusiti uresničiti s silo in brez spoštovanja različnosti oz. samobitnosti (evropskih in z njimi tesno povezanih) narodov, pa tudi ne z vsiljeno enotnostjo ali hegemonijo enega od njih ali ožje skupine, še manj z brutalnim, imperialističnim pokoravanjem, najsi bo v imenu navidezno vzvišenih ciljev ali umišljenih ideologij, ampak samo miroljubno, prijazno, vljudno, z upoštevanjem skupnih zadev oz. problemov narodov in njihove lastne avtonomije ter ob vzajemnem priznavanju integritete drug drugega. Verjetno se moramo odreči tudi predrznim zamislim, da je vso

¹⁵⁴ Ob tem naj poudarim, da tega v evropskem primeru najverjetneje ni modro razlagati analogno Združenim državam Amerike, tako z vidika sedanjih značilnosti EU kot samega pomena izraza comity.

Evropo treba spraviti v konceptualni okvir moderne (federalne ali celo unitarne) države. Kaj če je komitologija primer prakse, ki nezavedno ali celo nehote sledi takemu gledanju?¹⁵⁵

Drugič, nedvomno manjka empirični vidik raziskovanja komitologije. Naštejemo lahko kar nekaj možnosti: bodisi opazovanje z udeležbo po vnaprej določenih kriterijih za različne vrste vedenja, npr. v smislu kupčkanja ali deliberacije, razprave ali pa nadzora nasproti debatiranju, bodisi anketa med člani komitoloških odborov, v kateri bi vprašani podajali odgovore na vprašanja o njihovem dožemanju svoje vloge v odborih, kar se je tudi že izvajalo (gl. Egeberg in dr. 2003), a manjka kontinuiteta takih raziskav. Z bolj kvalitativnimi metodami bi lahko več izvedeli tudi o neformalnih pravilih vedenja članov odborov. Možno bi bilo tudi predlagati konkretne spremembe komitoloških postopkov, npr. v smeri postopkovnih standardov splošnega upravnega postopka in pravnega postopka po zgledu z ravni države, pa tudi določbe za konkretne sankcije zoper člane komitoloških odborov itn.

Katere so smeri raziskovanja, ki bi jih glede komitologije še morali ubrati? Vprašanje odgovornosti komitoloških javnopolitičnih odločevalcev ni edino, je pa tako pomembno, da bo potrebovalo še nadaljnjo obravnavo. Ena možnih poti je uvajanje novosti, namreč oblikovanje teoretičnih modelov odgovornosti, ki jih je moč preveriti ali preizkušati v praksi ali z njimi »vznemirjati« javnopolitične odločevalce v EU (prim. Podmenik 2004). Skratka, možnosti raziskovanja je zelo veliko, in to ne samo v pravu in politologiji, ampak tudi v socialni psihologiji, komunikologiji, upravnih in organizacijskih vedah, sociologiji itn. Ustvarjalnosti raziskovalcev s teh področij prepuščam, da sami poiščejo zelene tematike.

Polje komitologije je odprto za preučevanje, pot vanj je utrta še z enega pristopa. Do tu sem mogel seči s svojim delom; od tod pa lahko nadaljujejo drugi.

¹⁵⁵ Najsi se danes zdi nespametno ali celo noro, pa bi morda tudi Napoleonov imperializem (konec 18., začetek 19. st.), Mussolinijeve fašistične zamisli in poskusi obnovitve rimskega imperija na osnovi italijanske države, Hitlerjeve nacionalsocialistične težnje in prizadevanja po združitvi Evrope kot življenjskega prostora za arijskega nadčloveka, pa tudi boljševiske in druge realsocialistične zamisli o združevanju proletariata z različnih strani v Evropi 20. stoletja, če navedem samo nekatere grozljive primere, lahko šteli za (zgrešene) poskuse izsiljenja združene Evrope (o ostalih gl. Toplak 2009, 79). Ne glede na vse pomanjkljivosti komitologije in takšne ali drugačne potencialne nevarnosti vsiljevanja tega ali onega članom evropske »družine narodov« (npr. s strani Komisije, pa tudi velikih držav članic – prvine neoliberalnega kapitalizma, prisilne evropeizacije, izkoriščanje institucionalnih danosti za škodljivo delovanje v prid sebičnih interesov itd.), pa je to način »združevanja« Evrope, če smem tako reči, ki je veliko smiselnejši, obetavnejši, celo nravno sprejemljivejši. Cirila Toplak (2009, 80) na sodobne evropske integracije gleda nekoliko drugače (pa tudi z makrosistemske ravni, komitologija pa je nekakšen mikrokozmos EU), saj jih ima za mehak imperij, imperialno navdihnjen projekt političnih elit, z vodilno vlogo velikih držav članic, male države pa so bolj obrobne in se morajo velikim prilagajati oz. so kvečjemu jeziček na tehtnici. S tega stališča je naivna tudi moja teza. Toda, ali je komitologija tista podrast, v kateri se ta razmerja prvič v EU nekoliko spreminjajo v smeri drugačnih, enakopravnějšíh odnosov med velikimi in malimi državami, kot sem se vprašal v tej tezi (gl. tudi ideje deliberativnega supranacionalizma – Joerges 2006)? Je komitologija mar za nadaljnji razvoj EU pomembna (z različnimi učinki) poteza nastajajoče skupne politične kulture Evrope (prim. Toplak 2009, 80), ki pa jo navdihujejo oz. oblikujejo nekateri koncepti oz. izzivi konkretnih učinkov pojavov, zaobjetih v te koncepte, ki nemara le niso votli, kot trdi Toplakova: skupna usoda Evropejcev, demokratični deficit, evropska identiteta, medkulturni dialog???

8 LITERATURA

1. Ballman, Alexander, David Epstein in Sharyn O'Halloran. 2002. Delegation, Comitology, and the Separation of Powers in the European Union. *International Organization* 56 (3): 551-574. Dostopno prek: <http://www.columbia.edu/~so33/PublishedPapers/IO02.pdf> (27. avgust 2009).
2. Bovens, Mark. 2007. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13 (4): 447-468. Dostopno prek: http://www.css.edu.pl/sns/pliki/Wierzba/M_Bovens_Analysing.pdf (25. marec 2008).
3. Brandsma, Gijs Jan. 2007. Accountability Deficits in European 'Comitology' Decisionmaking. *European Integration online Papers (EIoP)* 11 (4). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-004a.htm> (18. oktober 2007).
4. --- 2008. Intervju z avtorjem. Elektronska pošta, 26. do 28. april.
5. Christiansen, Thomas. 1997. Tensions of European Governance: politicized Bureaucracy and multiple Accountability in the European Commission. *Journal of European Public Policy* 4 (1): 73-90. Dostopno prek: <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/routledg/13501763/v4n1/s5.pdf?expires=1195730384&id=40812226&titleid=461&accname=University+of+Ljubljana&checksum=D1FCF8712B803236819862A77A322855> (22. november 2007).
6. Curtin, Deirdre. 2007. Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account. *European Law Journal* 13 (4): 523-541. Dostopno prek: http://firstsearch.oclc.org/WebZ/FTFETCH?sessionid=fsapp1-47784-f9b6ssi4-p6aire:entitypagenum=5:0:rule=100:fetchtype=fulltext:dbname=ECO_FT:recno=6:resultset=6:ftformat=PDF:format=BI:isbillable=TRUE:numrecs=1:isdirectarticle=FALSE:entityemailfullrecno=6:entityemailfullresultset=6:entityemailftfrom=ECO_FT: (22. november 2007).
7. Čebulj, Janez in Mik Strmecki. 2005. *Upravno pravo*. Učbenik. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
8. Dehousse, Renaud. 2003. Comitology: who watches the watchmen? *Journal of European Public Policy* 10 (5): 798-813. Dostopno prek: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=3&hid=102&sid=a9c47800-8bcf-4451-9a5d-e81a68f9372d%40sessionmgr102> (31. marec 2009).

9. Demmke, Christoph. 1998. The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy. *EIPASCOPE* 1998 (3): 1-10. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/784/01/scop98_3_2.pdf (28. november 2007).
10. Della Porta, Donatella. 2003. *Temelji politične znanosti*. Zbirka Alfa 1/2003. Ljubljana: Sophia.
11. Edwards, Arthur. 1999. Scientific expertise and policy-making: the intermediary role of the public sphere. *Science and Public Policy* 26 (3), junij: 163-170. Dostopno prek: <http://docserv.ingentaconnect.com/deliver/connect/beechn/03023427/v26n3/s3.pdf?expires=1226418362&id=47040122&titleid=898&accname=University+of+Ljubljana&checksum=67458508050590490FE8A68C20DFF736> (11. november 2008).
12. Egeberg, Morten, Guenther F. Schaefer in Jarle Trondal. 2003. The Many Faces of EU Committee Governance. *ARENA Working Papers* WP 03 (2): 1-24.
13. *Europa – Glossary*. Spletni slovar pojmov v zvezi z Evropsko unijo, ki ga vzdržuje Evropska komisija. Dostopno prek: http://europa.eu/scadplus/glossary/comitology_en.htm (1. marec 2008).
14. Evropska komisija. 2000. *The Agricultural Committees, Tools for The Common Agricultural Policy*. Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat za kmetijstvo. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/comit2001/comi_en.pdf (4. februar 2009).
15. --- 2008. *Poročilo Komisije o delu odborov v letu 2007*. COM(2008) 844 konč. Bruselj, 15. december. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0844:FIN:SL:PDF> (3. maj 2009).
16. Føllesdal, Andreas. 2000. *The Legitimacy of Regulatory Comitology – 1st draft, all comments welcome*. ARENA-seminar. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/events/papers/Follesdal_V-00.pdf (17. november 2007).
17. Gustavsson, Sverker. 2000. Reconciling supranationalism and accountability: a view from Sweden. V *Democratizing the European Union Issues for the twenty-first century*, ur. Catherine Hoskyns in Michael Newmann, 39-64. Manchester in New York: Manchester University Press.
18. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. --- 2005. *Politika birokracije*. 1. izd. Ljubljana: Modrijan.

20. Hague, Rod in Martin Harrop. 2001. *Comparative government and politics: an introduction*. 5. izd. Zbirka Comparative Government and Politics. Basingstoke in New York: Palgrave.
21. Harlow, Carol. 2002. *Accountability in the European Union*. Zbirka The collected courses of the Academy of European Law. Oxford: Oxford University Press.
22. Heater, Derek. 2004. *A brief history of citizenship*. New York: NYUP.
23. Held, David. 1992. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
24. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2003. Making Sense of EU Decision-Making. V *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, ur. Brent F. Nelsen in Alexander Stubb, 281-311. Boulder, London: Lynne Rienner.
25. Hoskyns, Catherine. 2000. Democratizing the EU: evidence and argument. V *Democratizing the European Union Issues for the twenty-first century*, ur. Catherine Hoskyns in Michael Newman, 176-203. Manchester in New York: Manchester University Press.
26. House of Lords, Select Committee on the European Union. 2003. *Reforming Comitology (Session 2002–03, 31st Report)*. London: Authority of the House of Lords London – The Stationery Office Limited. Dostopno prek: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200203/ldselect/ldcom/135/135.pdf> (1. april 2008).
27. Hughes, Owen E. 1998. *Public Management & Administration. An Introduction*. 2. izd. New York, Basingstoke: Palgrave.
28. Joerges, Christian. 2001. Deliberative Supranationalism – A Defence. *European Integration online Papers (EIoP)* 5 (8). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-008a.htm> (26. januar 2008).
29. --- 2006. 'Deliberative Political Processes' Revisited: What Have we Learnt About the Legitimacy of Supranational Decision-Making. *Journal of Common Market Studies* 44 (4): 779-792.
30. Jones, Robert A. 2000. The European Union. V *Comparative Public Administration*, ur. J. A. Chandler, 173-199. London, New York: Routledge.
31. *Katekizem Katoliške Cerkve*. 1993. Ljubljana: Slovenska škofovska konferenca.
32. Kortteinen, Juhani. 2007. *Transformation in the Modes of Delegation of Legislative Powers in the EU*. Sestavek, predstavljen na poletni šoli European Law and Governance Summer School, UCD. Dublin, 18. do 19. julij.
33. Krapohl, Sebastian in Karolina Zurek. 2006. The Perils of Committee Governance: Intergovernmental Bargaining during the BSE Scandal in the European Union.

- European Integration online Papers (EIoP)* 10 (2). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2006-002a.htm> (14. november 2007).
34. Krisch, Niko. 2006. The Pluralism of Global Administrative Law. *The European Journal of International Law* 17 (1): 247-278. Dostopno prek: <http://proquest.umi.com/pqdlink?index=0&did=1020693061&SrchMode=1&sid=1&Fmt=6&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1195729465&clientId=16601> (22. november 2007).
35. Lah, Marko. 2002. *Temelji ekonomije*. Druga, razširjena izdaja. Ljubljana: Fora.
36. Lambert, John in Catherine Hoskyns. 2000. How democratic is the European Parliament? V *Democratizing the European Union Issues for the twenty-first century*, ur. Catherine Hoskyns in Michael Newman, 93-116. Manchester in New York: Manchester University Press.
37. LeLoup, Lance T. 1999. The Federal Budget and Budgetary Politics in the United States. V *Budgeting, management and policymaking: A comparative perspective*, ur. Bogomil Ferfila in Lance T. LeLoup, 7-35. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
38. *Lizbonska pogodba/Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. 2007. Ur. l. EU, C 306/42. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML> (1. marec 2008).
39. Lukšič, Andrej A. 2005. Elektronska demokracija na lokalni ravni v Sloveniji – poskus konceptualizacije. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 229-250. Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. Magonette, Paul. 2003. Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union. *Journal of European Public Policy* 10 (5), oktober: 677-694. Dostopno prek: http://firstsearch.oclc.org/nukweb.nuk.uni-lj.si/WebZ/FTFETCH?sessionid=fsapp12-35956-fhammfq9-3129ff:entitypagenum=4:0:rule=100:fetchtype=fulltext:dbname=ECO_FT:recno=1:resultset=1:ftformat=PDF:format=BI:isbillable=TRUE:numrecs=1:isdirectarticle=FALSE:entityemailfullrecno=1:entityemailfullresultset=1:entityemailftfrom=ECO_FT: (10. junij 2008).

41. Marradi, Alberto. 1990. On Classification. V *Contemporary Political Systems. Classifications and Typologies*, ur. Anton Bebler in Jim Seroka, 11-43. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
42. Newman, Michael. 2000. Introduction. V *Democratizing the European Union Issues for the twenty-first century*, ur. Catherine Hoskyns in Michael Newman, 1-11. Manchester in New York: Manchester University Press.
43. Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press.
44. *Odločba Sveta 1999/468/ES*. Ur. l. EU, L 184. Sprejel Svet EU, 28. junija 1999. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:01:03:31999D0468:SL:PDF> (8. april 2007).
45. *Odločba Sveta 2006/512/ES*. Ur. l. EU, L 200/11. Sprejel Svet EU, 17. julija 2006. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_200/l_20020060722_en_00110013.pdf (4. marec 2008).
46. Podmenik, Slavko. 2004. *Gradivo (Program, Delovni zvezek, Roza strani) »Družbeni problemi niso šolske naloge«*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
47. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti/Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*. 1957. Official Journal of the European Communities, C 325/33, 24. december 2002. Dostopno prek: http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/sl/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (24. februar 2007).
48. Pollack, Mark A. 2003. Delegation and Agency in the European Community. V *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, ur. Brent F. Nelsen in Alexander Stubb, 255-279. Boulder, London: Lynne Rienner.
49. --- 2005. Theorizing EU Policy Making. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace in William Wallace, 13-48. Oxford, New York: Oxford University Press.
50. Požarnik, Hubert. 1992. Politična kultura v demokraciji. V *Demokracija in politična kultura*, ur. Janez Stanič in Dušan Macura, 27-36. Ljubljana: Enajsta univerza.
51. Puntcher Riekmann, Sonja. 2007. In Search of Lost Norms: Is Accountability the Solution to the Legitimacy Problems of the European Union? *Comparative European Politics* 2007 (5): 121–137. Dostopno prek: <http://www.palgrave-journals.com/cep/journal/v5/n1/full/6110106a.html> (17. november 2007).

52. Radaelli, Claudio M. 1999a. *Technocracy in the European Union*. Zbirka Political Dynamics of the European Union. London, New York: Longman.
53. --- 1999b. The public policy of the European Union: whither politics of expertise? *Journal of European Public Policy* 6 (5): 757-774. Dostopno prek: <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/routledg/13501763/v6n5/s3.pdf?expires=1226416980&id=47039504&titleid=461&accname=University+of+Ljubljana&checksum=D4A4D4241047B9CC072360322639924E> (11. november 2008).
54. *Register komitologije*. Spletni register z dostopom do osnovnih informacij in dokumentov v zvezi z delovanjem komitoloških odborov, ki ga vzdržuje Evropska komisija. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index_sl.htm (3. maj 2009). Prenovljeni register od aprila 2008 pa je dostopen prek: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index_sl.htm (3. maj 2009).
55. Rutgers, M. R. in M. A. Mentzel. 1999. Scientific expertise and public policy: resolving paradoxes? *Science and Public Policy* 26 (3), junij: 146–150. Dostopno prek: <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/beechn/03023427/v26n3/s1.pdf?expires=1226418519&id=47040225&titleid=898&accname=University+of+Ljubljana&checksum=4D32D275508AB664CC257F26A804FC18> (11. november 2008).
56. Savino, Mario. 2005. The Constitutional Legitimacy of the EU Committees. *Cahiers Europeens* 2005 (3): 1-30. Dostopno prek: <http://www.portedeurope.org/IMG/pdf/TheConstitutionalLegitimacySAVINO.pdf> (26. januar 2008).
57. Steunenbergh, Bernard in Dieter Schmidtchen. 2000. The Comitology Game: European Policymaking with Parliamentary Involvement. *CSLE Discussion Paper* 2000 (5): 1-28.
58. Strøm, Kaare. 2001. *Agency and Parliamentary Democracy*. Predavanje v okviru serije predavanj Political Science 221. San Diego, California, 30. november. Dostopno prek: <http://weber.ucsd.edu/~kstrom/Agency.htm> (13. december 2006 in 6. junij 2008).
59. Škerlj, Ružena. 1957. *Angleško-slovenski slovar*. Četrta (izpopolnjena) izdaja. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
60. Štriker, Marijan. 2005. *Splošni upravni postopek: priročnik za udeležence seminarja*. 2. izdaja, 1. natis. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.
61. Thorley, John. 1998. *Atenska demokracija*. Ljubljana: ZPS.

62. Toplak, Cirila. 2003. *Združene države Evrope. Zgodovina evropske ideje*. Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije. Ljubljana: FDV.
63. --- 2009. Evropska ideja. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 75-80. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
64. Toš, Niko in Mitja Hafner Fink. 1997. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
65. Veršnik, Rudi. 2007. Kmetijska ministrica odhaja iz vlade. *Kamniški občan*, 25. januar 2007.
66. Weiler, Joseph H. H. in Martina Kocjan. 2005. *The Law of the European Union. Teaching Material. European Community System: Comitology. Unit 1-3*. New York: NYU School of Law. Dostopno prek: <http://www.jeanmonnetprogram.org/eu/Units/documents/UNIT1-3-EU-2004-05.pdf> (26. januar 2008).
67. Weingart, Peter. 1999. Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy* 26 (3), 1. junij: 151-161. Dostopno prek: <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/beechn/03023427/v26n3/s2.pdf?expires=1226417384&id=47039688&titleid=898&accname=University+of+Ljubljana&checksum=8313D0F03D76ABD35A7CF11062B73840> (11. november 2008).
68. Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Knjižna zbirka Profesija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
69. *Zakon o upravnem sporu*. ZUS-1; Ur. l. RS, 105/2006. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2006/Ur/u2006105.pdf (8. avgust 2008).
70. Zupan, Primož. 2009. Komitologija. V *Evropska Unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 195-200. Ljubljana: Založba Uradni list.

9 PRILOGE

Priloga A: Izpolnjeni vprašalnik za strukturirani družboslovni intervju, ki ga je doc. dr. Gijs Jan Brandsma opravil med 26. in 28. aprilom 2008.

My answers are in bold italics

Dear Mr. Gijs Jan Brandsma,

My name is Primož Zupan and I am an undergraduate student of political science (public administration and policy analysis course) at the Faculty of Social Sciences, of the University of Ljubljana, Slovenia (EU).

Currently, I work on my graduation thesis (the mentor is Damjan Lajh, PhD and lecturer at the Faculty of Social Sciences, and the co-mentor is Tomaž Deželan, assistant) which is concerned with the phenomenon of Comitology; the working title is as follows: **A Comment on Criticisms of (Democratic) Accountability of Policy Decision-Makers within the EU Comitology**, with the two main research questions:

- a. *Is Comitology truly an undemocratic mode of decision-making?*
- b. *Is the so-called democratic accountability of public policy decision-makers relevant for Comitology at all?*

I have hence decided to widen my search for answers and include two interviews with two experts on the topic: you and Mr. Christian Joerges.

You are free either to answer or skip the questions I pose. The answers will be used for the purposes of this graduation thesis (and for further scientific publications, as this graduation thesis/its portions could someday be published as an independent publication/article). The answers will be translated by me into Slovene. You can also receive the English abstract of the graduation thesis where key findings are going to be summarised.

You can answer the questions by simply downloading the document to your computer and filling in the answers. Then save the file and return it to my e-mail address koprinsky@yahoo.com. In order to verify the authenticity of this letter and my authorship, you can contact my mentors via e-mail:

For contacting Mr. Lajh, please write to damjan.lajh@fdv.uni-lj.si; in order to contact Mr. Deželan, simply write to dezelan_tomaz@gmx.net. In order to check their backgrounds go to <http://www.fdv.uni-lj.si/English/Teacher/Teacher.asp?id=33> for Tomaž Deželan and <http://www.fdv.uni-lj.si/English/Teacher/Teacher.asp?id=128> for Damjan Lajh.

The questions begin on the next page. They are related with accountability in Comitology, and are based on the premise that some form of accountability of policy decision-makers (who in themselves are supervisors) within these committees is necessary in order to assure that their decisions are made in accordance with the legal order and the interests as well as the rights and obligations of those affected by them. So: the basic dilemma is not the question of whether there needs to be any accountability at all, but the question is which accountability is or could be relevant for the committees and their individual members.

Thank you for your answers.

Best regards,
Primož Zupan

When answering, please try, as much as you can, to give your personal, subjective view (which, I presuppose, is scientifically informed), or even some direct personal experience with the Comitology phenomenon.

1. Why do scholars often relate the alleged accountability deficit of Comitology committees (and of individual members thereof) with the democratic (accountability) deficit and not with, say, administrative accountability deficit?

I do not know what you mean by administrative accountability, but probably these are two sides of the same coin. The point is that comitology – effectively – is a rulemaking body (even though formally it is the Commission). And for making rules, you need accountability to control the rulemaker. In a ‘normal’ ministry, civil servants would also make rules without involvement of Parliament, but then at least ministers (and civil servants) are answerable to Parliament when there is a need to. With comitology, such systems cannot work effectively because there are 27 member states involved – plus the Commission.

2. What does Comitology actually have to do with any form (e.g. direct, participative, deliberative or representative) of democracy? Is there anything inherently democratic in it?

It depends what you think is/should be a democracy. If you take democracy to be a system of delegation (from citizens to parliament, president, government, departments, civil servants), then there is something democratic in it. Civil servants from 27 member states meet together, and all of them are delegates from their ministries. If you feel democracy should be about direct citizen

participation as in ancient Greece, then it is not democratic. But then, nothing is democratic apart from elections.

I am sure that Christian Joerges will argue that deliberation among expert civil servants produces an international form of legitimacy. I agree with him there. But this does not necessarily make it democratic – it only makes the output of committee meetings legitimate. At the input side, there is only delegation from ministries to expert civil servants.

3. Does Comitology, in your opinion, have anything in common with the lowest level of administrative arrangements in nation states, such as those related to administrative procedures regarding specific individual cases (e.g. for granting a building permit, etc.)? Or is it more similar to executive lawmaking within national governments (i.e. when governments pass executive acts on the basis of more general and abstract legislative ones)?

In most cases, it resembles executive lawmaking (especially in committees using the regulatory procedure). In some cases, it is about deciding which individual or set of projects the Commission will subsidize. In those cases, I would say it is more about individual cases. A good example of this is the range of management committees under DG AGRI, which decide how much sugar, milk etc. should be produced or subsidized.

4. Could one say that there are natural or legal persons that could be parties to the Comitology procedures (since there are no concrete and specific parties in a legislative or executive lawmaking on the national level)?

I do not understand this question, sorry.

5. How can unelected civil servants from national public administrations and the Commission render account to citizens' representatives in the European Parliament or directly to the citizens of the EU if they were not appointed/elected by them? Is it not that similar situations in the Member States are usually resolved via the system of complaints to the senior authority and then to judicial review, e.g. through the system of administrative courts, through inspections and the superior's control? Or is this legal-administrative accountability just another aspect of democratic accountability (because of delegation of powers)?

Again, it depends what you call accountability. The EP and the Council legislate, they together install a comitology committee AND entrust the Commission with implementation, and the EP can hold the Commission to account. Here is the perfect example: you do not need elections for accountability to function. You only need delegation of powers, or constitutional rights (such as the courts have). Civil servants of national administrations, by the way, do not appear in the European Parliament. Only the Commission does.

6. Do you have any evidence of the perception of current accountability problématique by national civil servants participating in Comitology committees?

It is very mixed. They will all say accountability is important, but hardly any will see it as a problem. Some do. But they also say that comitology is a place to lobby for the national or professional interest, and because the Commission is keen on unanimity the system works smoothly. So accountability is not something these people are really occupied with. They are occupied with deliberation and bargaining.

7. If modelled after national administrative arrangements with a tighter (and less multi-level) legal and administrative accountability regime, could Comitology as a vehicle for bargaining and deliberation still function at all?

I think it can, as long as the Commission has the final word and is keen on unanimity.

8. Does, in your opinion, the current state of accountability of Comitology committees serves the interests of either the Member States' governments and/or the Commission?

I think it serves all interests. Member states governments know they can't be blamed for a majority vote that was not desired (that's what you have votes for), and the Commission can blame the Member States if necessary. But there are limits to this – the BSE-case from 1996-1997 is a very good example where the Commission could not really get away with this.

9. Do the provisions in some Comitology procedures which provide for the bypassing of committees in some cases and the referral of Commission's proposal to the Council actually serve to hold national policy experts to account or to contain the Commission's influence on the Comitology committees?

Neither. It is there to show the Commission that the member states have a say. But then, when committees cannot give an opinion, then the Council cannot either: both the Council and the committees are comprised of similar representatives: representatives of member states.

10. Do the combined effects of such provisions within certain Comitology procedures and the enhanced transparency of the performance of Comitology suffice to protect the interests, rights and obligations of those affected by the committees' decisions?

Probably, but I am very curious to know who of these affected people actually reads about what the committees do. I think, personally, that committee participants act in a very responsible way, and that increased transparency can only show this more. But then, the question is who reads about comitology. My guess is: hardly anybody.

11. What criteria would you suggest for a system of accountability of Comitology committees and its members that would best serve the purpose of it, defined as the effective protection of interests, rights and obligations of those affected by their decisions?

It is a system where both the output of the committee is accountable at the European level, and the input of the various member state representatives is accountable. The first is under development at the EP, the second should theoretically exist already but nobody has ever researched it. So I am doing that now.

12. *And, finally: Is Comitology truly an undemocratic mode of decision-making? Or is it just an a-democratic mode of decision-making (i.e. one that is irrelevant for democracy)? What form of accountability would, in your opinion, be the most appropriate (i.e. congruent with the reality) for the actual nature of Comitology?*

See answers to Q11 and Q2.

13. Are there any aspects of accountability in Comitology that should also be covered but are absent from this interview? Are there any other important factors or facts which I forgot to ask about above? If there is, in your opinion, anything important to tell me about my

understanding of Comitology, or if there seems to be some misunderstanding of this phenomenon in my questions and presumptions, please note it.

The trick for comitology is not only to be an accountable form of governance, but also to make it work practically. After all: suppose comitology would not have been invented by the Council. Then the Commission would need input from the MS, and we would still see this committee system (but perhaps less complicated). It is important to keep in mind that comitology serves a practical function too: it makes sure that European and national points of view are shared, so that a 'middle way' can be made that is acceptable to all. This is the Joerges-argument. So you cannot get rid of comitology (as some radical politicians want): comitology is needed to make Europe work. Otherwise we would get policies that are (even) less accepted.

Priloga B: Korespondenca z doc. dr. Gijssom Janom Brandsmajem glede dovoljenja za uporabo njegove intelektualne lastnine v nekoliko spremenjeni, predelani obliki, a z neposrednim prenosom v to delo

Sporočilo doc. dr. Gijssa Jana Brandsmaja kot odgovor na sporočilo avtorja diplomskega dela, poslano v torek, 2. 9. 2008.

Dear Mr. Zupan,

In science, it is common that everything that has been published may be copied by others, as long as the source is indicated. Therefore, you may use everything you like as long as you indicate where you got it from.

Good luck,

Gijss Jan Brandsma

From: Primož Zupan [mailto:koprinsky@yahoo.com]
Sent: maandag 18 augustus 2008 18:21
To: Brandsma, G.J. (Gijss Jan)
Subject: Tables and Figures

Dear Mr. Brandsma,

In your paper from 2007: Accountability Deficits in European 'Comitology' Decisionmaking. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol.11 (2007), No. 4.

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2007-004a.htm>

you published two original tables and two original figures (one was adapted from Strom, 2000) **which are your intellectual property**, I suppose.

I want to ask you whether or not you allow me to use the two tables and the two figures (the one adapted from Strom could also be redesigned by me, based on his work; just as you did) to publish them in an altered state but with most of your contents intact (of course, translated into Slovenian) - with the Learning perspective of accountability added to Table II, with the Regulatory Procedure with Scrutiny added to Table I (with some other alterations - e.g. referring to the presence/absence of anything democratic within the procedures), Figure I

would remain essentially the same, but with some changes in graphics and, say, with 27 boxes each - for 27 Member States and their 27 delegations, yet Figure II could be modelled after Slovene institutional arrangements. The altered objects would be accompanied by the standard information on the source beneath each of them, with a specific note regarding what portions thereof are directly "quoted" or taken from your Paper (e.g. with a label: Used with author's permission/Uporabljeno z dovoljenjem avtorja) and which were adapted or taken after some other source or my own knowledge. These objects would be published in my graduation (diploma) thesis and in a possible scientific monography based thereon (if I will ever have succeeded in producing one).

Thank you for your answer in advance.

Primož Zupan, your interviewer from April 2008.