

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maša Kolenbrand

**Izključna pravica Evropske komisije do zakonodajne pobude:
med normativnim in dejanskim**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Maša Kolenbrand

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Izključna pravica Evropske komisije do zakonodajne pobude:
med normativnim in dejanskim**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

Izključna pravica Evropske komisije do zakonodajne pobude: med normativnim in dejanskim

Magistrsko delo obravnava ključno fazo v procesu oblikovanja politik Evropske unije (EU), to je oblikovanje dnevnega reda. Prevladujočo vlogo pri oblikovanju dnevnega reda EU ima Evropska komisija (Komisija), zato je ta institucija postavljena v središče proučevanja. Izključna pravica Komisije do zakonodajne pobude izhaja iz časov Visoke oblasti Jeana Monneta. Menil je, da je potrebna osrednja neodvisna nadnacionalna institucija, ki lahko opredeli splošni interes držav članic in spodbuja evropsko integracijo tako, da predlaga ustrezne rešitve drugemu organu, ki ga izberejo države članice. Zato vse ustanovne pogodbe zajemajo določilo, da mora biti Komisija pri izvrševanju svojih obveznosti popolnoma neodvisna in da njeni člani ne smejo sprejemati navodil od posameznih vlad in drugih institucij.

Komisija uresničuje svojo formalno pravico do priprave zakonodajnih predlogov v edinstvenem sistemu odločanja. Za odločanje v EU je značilna mnogonivojska vladavina, kjer se mešajo nacionalni in evropski procesi odločanja, odnosi so nehierarhični, v procese odločanja so vključeni številni javnopolitični igralci, nadnacionalne in nacionalne institucije in civilnodružbeni igralci. Zaradi načina odločanja v EU, pri katerem imata v zakonodajnem postopku formalno vlogo sprejemanja zakonodaje Svet in Parlament, Komisija pri pripravi predlogov teh dveh instituciji ne more ignorirati oziroma zakonodajnih predlogov ne more osnovati v vakuumu.

Zato se je samo po sebi zastavilo vprašanje, na katero smo skušali odgovoriti v nalogi: ali Komisiji pri oblikovanju dnevnega reda uspe uresničiti svoje poslanstvo, tj. spodbujanje evropske integracije in izpolnjevanje splošnega interesa EU, kar lahko uresniči s svojo izključno pravico zakonodajne pobude, in ali lahko kljub različnim pritiskom ostane neodvisna. Za iskanje odgovorov na raziskovalna vprašanja, smo v nalogi uporabili kvalitativni metodološki pristop, in sicer analizo sekundarnih in primarnih virov ter poglobljen družboslovni intervjuju s tremi uradniki Komisije in lobistom.

V skladu s teoretičnimi izhodišči naloge, ki izhajajo iz mnogonivojske vladavine, novega institucionalizma in javnopolitičnih omrežij, je bilo v nalogi potrjeno, da je ta proces zelo kompleksen, večplasten, nehierarhičen, posvetovalen, neformalen, zanj je značilna velika spremenljivost ter nepredvidljivost in da pri njem sodelujejo različni igralci, javnopolitični in civilnodružbeni.

V nalogi je bilo ugotovljeno, da Komisija ne more ostati povsem neodvisna od odločevalcev, kot to zahtevajo ustanovne pogodbe, pač pa ima vlogo mediatorja, saj skuša vedno poiskati soglasje med deležniki. Vsi deležniki skušajo zadovoljiti svoje sebične interese, nenazadnje tudi Komisija. Zato je bila označena kot „nameren oportunist“, saj se tako kot druge institucije obnaša strateško in skuša razširiti svoje pristojnosti in se samouveljaviti. Vprašljivo pa je, ali sprejeta zakonodaja, ki v večini primerov predstavlja najmanjši skupni imenovalec, rešuje javnopolitične probleme celotne EU in ali je lahko učinkovita. Vsem deležnikom neformalne prakse ustrezajo, zato si ne želijo sprememb in zmanjšanja razkoraka med normativnim in dejanskim.

Ključne besede: Evropska komisija, izključna pravica do zakonodajne pobude, oblikovanje dnevnega reda, neformalnost

The European Commission's sole right of legislative initiative: discrepancy between the normative and practice

This thesis addresses a key process of European Union (EU) policy-making, i.e. agenda-setting. The European Commission (Commission) with its exclusive right of legislative initiative plays a crucial role in the agenda-setting process, and it is therefore the Commission which lies at the centre of this analysis. The Commission's right of initiative originates in the High Authority under Jean Monnet, who conceived the idea of giving the task of identifying the general interest of the EU, thereby supporting further deepening of European integration, and proposing appropriate solutions to an independent supranational body. The Commission is therefore obliged by the Treaties to be completely independent in carrying out its responsibilities and not to accept instructions from any government or any other authority.

However, the Commission enforces its formal right of legislative initiative within a unique and complex political system. EU decision-making is characterised by multilevel governance, the meshing of national and EU decision-making processes, a loose and unstructured policy, non-hierarchical relations, and a multiplicity of policy actors (supranational, national, regional) and non-public actors. Given the fact that the Council and the European Parliament have the formal right to adopt EU law, the Commission cannot draw up its proposals in a vacuum, thus without considering the interests of the legislators.

In the light of the above, the purpose of the thesis was to answer the following question: can the Commission with its sole right of legislative initiative fulfil its remit independently, i.e. can it deepen European integration and propose a legislation which takes account of the general interest of all EU Member States and not of a particular country or interest group?

A qualitative research methodology was utilised in this study. The research data consisted of four interviews with Commission officials and a lobbyist and in-depth content analysis of secondary literature and primary sources, such as EU legislation.

In accordance with the theoretical framework, which includes Multi-level Governance, New Institutionalism for the systematic level of decision-making and policy network analysis for the sub-systemic level, the thesis was able to confirm that the agenda-setting process in the EU is very complex, non-hierarchical, consensual, informal, fluid and unpredictable, with the participation of a wide range of stakeholders and numerous policy options.

The principal conclusion was that the Commission cannot act independently of the decision-makers, especially those of strong Member States, as provided for in the Treaties. It plays the role of mediator between the different interests and seeks to find a consensus, since all stakeholders are acting strategically and trying to promote their own interests. Moreover, the Commission also acts opportunistically, attempting to gradually expand the scope of EU competences and consequently its own powers. It is questionable whether the legislation, which appears to be the lowest common denominator solution, can be effective and support the common EU interest. All the stakeholders benefit from the informal decision-making process, and therefore any initiative to adapt the normative regulation to practice or vice-versa is not to be expected.

Key words: European Commission, agenda-setting, exclusive right to initiate, informality

KAZALO

1	UVOD.....	11
1.1	Raziskovalni problem in cilji naloge.....	11
1.2	Relevantnost teme in omejitve.....	15
1.3	Metodologija.....	16
1.4	Struktura naloge.....	17
2	KONCEPTUALNO-TEORETSKI OKVIR.....	19
2.1	Izključna pravica Komisije do zakonodajne pobude.....	19
2.2	Oblikovanje dnevnega reda.....	20
2.3	Teoretska izhodišča za razlago oblikovanja dnevnega reda v EU.....	26
2.3.1	Mnogonivojska vladavina.....	27
2.3.2	Novi institucionalizem.....	29
2.3.2.1	Institucionalizem racionalne izbire in model principal-agent.....	32
2.3.3	Javopolitična omrežja.....	35
2.3.3.1	Epistemske skupnosti in zagovorniške koalicije.....	38
2.4	Sklep.....	40
3	KOMISIJA.....	42
3.1	Teoretična izhodišča.....	42
3.2	Naloge in pristojnosti Komisije.....	44
3.3	Struktura Komisije.....	46
3.3.1	Kolegij komisarjev, kabineti in službe (generalni direktorati).....	46
3.4	Heterogenost Komisije.....	47
3.5	Neodvisnost Komisije.....	50
3.6	Komisija kot tehnokratski organ.....	56

3.7	Komisija kot nameren oportunist in mediator	57
3.8	Kratka zgodovina Komisije	62
3.9	Sklep	64
4	KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE.....	65
4.1	Komisija in Svet	66
4.2	Komisija in Svet v političnem sistemu EU.....	68
4.3	Sodelovanje med Komisijo in Svetom pri pripravi in sprejemanju zakonodaje	69
4.4	Predsedstvo Sveta EU.....	72
4.5	Evropski svet	75
4.6	Sklep	76
5	KOMISIJA IN PARLAMENT	77
5.1	Odnos med Parlamentom in Komisijo.....	77
5.2	Sestava in delovanje Parlamenta	79
5.2.1	Politične skupine	79
5.2.2	Parlamentarni odbori	80
5.2.3	Konferenca predsednikov.....	81
5.2.4	Plenarna zasedanja	82
5.3	Sodelovanje med Parlamentom in Komisijo	82
5.4	Sklep.....	84
6	KOMISIJA IN INTERESNE SKUPINE	85
6.1	Interesne skupine in lobiranje Komisije	85
6.2	Značilnosti lobiranja Komisije	87
6.3	Način sodelovanja med interesnimi skupinami in Komisijo	90
6.4	Sklep	95

7	OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V EU	96
7.1	Značilnosti oblikovanja dnevnega reda EU.....	96
7.2	Priprava zakonodajnih aktov in njihovo sprejemanje.....	99
7.2.1	Začetna faza priprave predloga – postopek predpriprave	99
7.2.2	Faza priprave osnutka.....	103
7.2.3	Sprejemanje zakonodajnega akta in vloga Komisije v tej fazi.....	107
7.3	Neformalnost odločanja v EU	113
7.4	Načini in strategije Komisije pri oblikovanju dnevnega reda	116
7.4.1	Okno priložnosti.....	117
7.4.2	Uokvirjanje zadev	117
7.4.3	Najmanjši skupni imenovalec	119
7.4.4	Postopnost in strategija majhnih korakov	120
7.4.5	Velike besede in dogodki	120
7.4.6	Iskanje zaveznikov	121
7.4.7	Tvorjenje koalicij	121
7.4.8	Iskanje ustrezne arene odločanja.....	122
7.4.9	Paketni dogovori	122
7.4.10	Vključevanje strokovnjakov v odločanje	123
7.4.11	Angažiranje drugih igralcev	123
7.5	Sklep.....	124
8	ŠTUDIJE PRIMEROV	125
8.1	Primer 1: Alkoholna politika EU.....	125
8.1.1	Analiza	127
8.2	Primer 2: Prometna politika.....	129
8.2.1	Analiza	130

8.3	Primer 3: Uredba REACH.....	132
8.3.1	Lobiranje proti REACH-u.....	133
8.3.2	Komisija, Parlament in Svet pri sprejemanju Uredbe REACH	135
8.3.3	Komisija pri sprejemanju Uredbe REACH.....	137
8.3.4	Analiza	138
8.4	Sklep.....	140
9	SKLEPNE UGOTOVITVE	143
10	LITERATURA.....	150
	PRILOGA A: OKVIRNI VPRAŠALNIK, UPORABLJEN V INTERVJUJIH S PREDSTAVNIKI GENERALNIH DIREKTORATOV KOMISIJE.....	168
	PRILOGA B: OKVIRNI VPRAŠALNIK, UPORABLJEN V INTERVJUJU Z LOBISTOM.....	169

SEZNAM SHEM

Shema 2.1: Širša opredelitev pravice do zakonodajne pobude	20
Shema 9.1: V nalogi ugotovljene lastnosti oblikovanja dnevnega reda in predpostavke teoretičnih izhodišč	144

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

ALDE	Zavezništvo liberalcev in demokratov za Evropo
CEFIC	Svet za kemično industrijo
COREPER	Odbor stalnih predstavnikov
ECB	Evropska centralna banka
EEA	Enotni evropski akt
ESP	Evropsko skupnost za premog in jeklo
EMU	gospodarska in denarna unija
EPP-ED	Poslanska skupina Evropske ljudske stranke in Evropskih demokratov
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EMU	Evropska monetarna unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
ETUC	Evropska konfederacija sindikatov
EU	Evropska unija
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
GRI	Skupina za medinstitucionalne odnose
GD	generalni direktorat
IPPC	celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja
IPM	interaktivno oblikovanje politik
NATO	Organizacija Severnoatlantske pogodbe
NVO	nevladna organizacija
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PEGS	Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti
PES	Pogodba o Evropski skupnosti
PESAE	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo
PEU	Pogodba o Evropski uniji

REACH	Uredba o registriranju, vrednotenju, potrjevanju in omejevanju kemikalij
SKP	skupna kmetijska politika
STO	Svetovna trgovinska organizacija
TABD	Čezatlantski poslovni dialog (<i>Transatlantic Business Dialogue</i>)
UNICE	Zveza industrijskih in delodajalskih organizacij Evrope
WHO	Svetovna zdravstvena organizacija
WWF	Svetovni sklad za naravo
ZDA	Združene države Amerike
ZN	Združeni narodi

1 UVOD

1.1 Raziskovalni problem in cilji naloge

Predmet proučevanja naloge bo Evropska komisija (Komisija) in njena izključna pravica do zakonodajne pobude v Evropski uniji (EU). Komisija ima namreč pri politikah prvega stebra izključno pravico do priprave tako nezavezujočih (resolucije, mnenja) kot zavezujočih (uredbe, direktive, odločbe, sklepe, sporočila idr) pravnih virov sekundarnega prava EU¹. Z izključno pravico do zakonodajne pobude ima Komisija prevladujočo vlogo pri oblikovanju dnevnega reda EU (*agenda-setting*). V političnem sistemu EU oblikovanje dnevnega reda ne poteka zgolj v fazi priprave zakonodajnih predlogov, pač pa tudi pri njihovem sprejemanju. V obeh fazah igra Komisija pomembno vlogo, najpomembnejšo gotovo pri pripravi zakonodaje. Tudi v poznejših fazah zakonodajnega postopka, kjer imata formalno moč odločanja Svet EU (Svet) in Evropski parlament (Parlament)², njena formalna, zlasti pa neformalna vloga nista zanemarljivi.

Oblikovanje dnevnega reda je ključna faza v procesu oblikovanja politik, saj bistveno vpliva na končni izid, torej na končno sprejet zakonodajni akt. V tej fazi se namreč določi, katere zadeve bodo obravnavane v postopku sprejemanja zakonodaje, v kakšni vsebinski obliki in kateri javnopolitični igralci³ bodo sodelovali. Ti si aktivno prizadevajo uvrstiti določeno tematiko na dnevni red.

Izključna pravica Komisije do zakonodajne pobude izhaja iz časov Visoke oblasti Jeana Monneta. „Očetje združene Evrope“ so bili prepričani, da je potrebna osrednja neodvisna nadnacionalna institucija, ki lahko opredeli splošni interes držav članic in spodbuja evropsko⁴ integracijo tako, da predlaga ustrezne rešitve drugemu organu, ki ga izberejo države članice

¹ Tristebrni sistem EU je bil z Lizbonsko pogodbo sicer odpravljen, a bomo pojem prvega stebra v nalogi še naprej uporabljali za jasno razmejitev od politik, pri katerih Komisija nima izključne pravice zakonodajne pobude (na področjih skupne zunanje in varnostne politike ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah). Pravni instrumenti drugega in tretjega stebra v bistvu niso del sekundarnega prava, saj še naprej izhajajo iz medvladnih odnosov.

² Parlament je enakopravni sozakonodajalec samo pri postopku soodločanja oziroma rednem zakonodajnem postopku, a bomo v nalogi v tem kontekstu navajali obe instituciji.

³ Pojem javnopolitični igralci označuje igralce, ki sodelujejo v javnopolitičnih procesih. To so tisti igralci, ki jih javne politike zadevajo in imajo možnost sodelovanja v javnopolitični areni. Razlikujemo javne, državne oziroma vladne igralce na eni ter zasebne, civilnodružbene oziroma nevladne igralce na drugi strani (Knoepfel in drugi 2007). Za razlikovanje med obema vrstama javnopolitičnih igralcev bomo v nalogi uporabili izraza javni in civilnodružbeni igralci.

⁴ Pridevnik „evropski“ se bo v nalogi nanašal zgolj na EU in ne na celotno Evropo.

(Barnier in Vitorino 2002, 2). Sprva je bil ta odločevalec Svet EU, postopoma pa je vse večjo vlogo pri sprejemanju zakonodaje pridobival Parlament. Danes, ko se večina javnih politik EU sprejema po postopku soodločanja⁵, sta obe instituciji enakopravna sozakonodajalca.

Kot je poudarjal Monnet, je za spodbujanje evropske integracije nujno, da je ta nadnacionalna institucija avtonomen in v političnem smislu popolnoma neodvisen organ, sicer ne bi bilo mogoče uresničevati splošnega interesa EU. Zato vse ustanovne pogodbe⁶ vsebujejo določilo, da mora biti Komisija pri izvrševanju svojih obveznosti popolnoma neodvisna in da njeni člani ne smejo sprejemati navodil od posameznih vlad in drugih institucij (člen 9d Lizbonske pogodbe). Pri obravnavanju neodvisnosti Komisije ne moremo mimo dejstva, da komisarje predlagajo nacionalne vlade. Pogosto so to politične osebnosti, ki jih njihove vlade z imenovanjem nagradijo za opravljeno delo, in naivno bi bilo od njih pričakovati, da bodo naenkrat lojalnost svoji vladi oziroma državi preusmerili k EU oziroma širšemu evropskemu interesu (Nugent 2001, 155). Po drugi strani pa je jasno tudi, da priprava predloga ni le v domeni enega generalnega direktorata⁷, temveč ta potuje tudi do drugih direktoratskih uradov, ki dodajo pripombe, skladne tudi z njihovo javno politiko.

Kot je značilno za pravno urejanje odnosov nasploh, normativne rešitve in življenjska stvarnost vselej ne sovpadajo. Eden od glavnih razlogov je, da Komisija svojo formalno pravico do priprave zakonodajnih predlogov uresničuje v edinstvenem sistemu odločanja. EU je namreč *sui generis* politični sistem, ki ima po svoji strukturi odločanja značilnosti tradicionalnih nacionalnih sistemov, po drugi strani pa je to mednarodna organizacija. Za odločanje v EU je značilna mnogonivojska vladavina, kjer se mešajo nacionalni in evropski procesi odločanja, odnosi so nehierarhični, v procese odločanja so vključeni številni javnopolitični igralci, nadnacionalne in nacionalne (ter regionalne) institucije in

⁵ Postopek soodločanja, uveden z Maastrichtsko in razširjen z Amsterdamsko pogodbo, je bil z Lizbonsko pogodbo preimenovan v redni zakonodajni postopek in je postal glavni zakonodajni postopek v sistemu odločanja EU.

⁶ Kadar ne bomo navedli imena določene pogodbe, bomo v nalogi za vso primarno zakonodajo EU uporabljali pojem „ustanovne pogodbe“, tako za prve ustanovne pogodbe, kakor tudi njihove spremembe. Te so: Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ), Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (PEGS) ali Rimska pogodba, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (Pogodba EURATOM), Enotni evropski akt (EEA), Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), Pogodba o Evropski uniji (PEU) ali Maastrichtska pogodba, Amsterdamska pogodba, Pogodba iz Nice ter Lizbonska pogodba in Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU).

⁷ V nalogi se izraz generalni direktorat pojavlja pogosto, zato bomo pri splošnem nazivu izraz skrajšali v direktorat (razen v naslovih), pri uporabi imena določenega direktorata pa bomo generalni direktorat zamenjali s kratico GD (denimo GD za okolje).

civilnodružbeni igralci. Tako se odločanje odvija v okolju „horizontalno in vertikalno asimetričnega sistema pogajanj“ (Christiansen v Larsson in Trondal 2006, 29). Ker je ta pogajalski sistem nevečinski oziroma konsenzualni, je pomemben predvsem neformalni način odločanja. Takšen način odločanja se ne odvija samo v fazi priprave predlogov, pač pa tudi pri njihovem sprejemanju.

Tudi Komisija je razmeroma edinstvena institucija. Kljub očitkom o veliki in dragi „bruseljski administraciji“ gre glede na obseg njenih pristojnosti in področij za malo administracijo, zato potrebuje za pripravo tako obsežne in strokovno zahtevne zakonodaje zunanje vire. V posvetovalne odbore, ki imajo pomembno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda, združi tako strokovnjake, ki opredelijo in poiščejo rešitve javnopolitičnih problemov, kot javne uslužbence držav članic, ki opredelijo potrebe držav članic po urejanju politik na ravni EU. S tem Komisija pridobi potrebna znanja, ki jih potrebuje za pripravo predlogov in spodbujanje evropske integracije. Komisija je zato izredno odprta in dostopna za interesne skupine, ki se zavedajo pomembnosti sodelovanja v začetnih fazah priprave zakonodaje, saj v kasnejših fazah težje uveljavijo svoje interese.

Zaradi načina odločanja v EU, pri kateremu imata v zakonodajnem postopku formalno vlogo sprejemanja zakonodaje Svet in Parlament, Komisija pri pripravi predlogov teh dveh instituciji ne more ignorirati oziroma zakonodajnih predlogov ne more osnovati v vakuumu. Kot trdijo nekateri (Peters 1994 in 2001; Nugent 2001; Barnier in Vitorino 2002; Larsson in Trondal 2006), je realnost takšna, da „*de iure* monopol nad pravico do pobude, ki ga ima Komisija, ne ustreza *de facto* monopolu“ (Barnier in Vitorino 2002). Večina pobud namreč ne nastane spontano na Komisiji, saj naj bi dejansko izvajala izključno pravico do pobude le v majhnem odstotku predlogov, med 5–20 % (Hull 1993; Nugent 2001, 237; Larsson in Trondal 2006, 23). V večini primerov so pobude rezultat neke vrste zunanjega pritiska nacionalnih vlad članic, pobud Parlamenta in interesnih skupin, izpolnjevanja zahtev iz mednarodnih pogodb, posledica prilagajanja obstoječe zakonodaje novim pogojem in zahtevam, drugim zakonodajnim aktom (t. i. učinek prelivanja) ter novim znanstvenim in tehničnim dognanjem. Kot trdi Rasmussenova (2007, 249), Svet in Parlament vedno pogosteje od Komisije zahtevata predložitev predlogov z določeno vsebino in v določenem roku. Ker se čuti Komisija politično odgovorno in želi oziroma mora ohranjati prijateljske odnose z institucijama, ki imata končno besedo, se na takšne pobude večinoma odzove. Zato se zastavlja vprašanje, ali gre za napad na njihovo izključno pravico do zakonodajne pobude.

Treba je poudariti, da ni sporno, če potrebo po zakonski ureditvi določene tematike prepoznajo tudi drugi igralci in predlagajo Komisiji ureditev zadevnega področja. To nenazadnje določajo tudi ustanovne pogodbe⁸. Večji problem so zahteve predložiti predlog z določeno vsebino. Tu pa se upravičeno zastavlja vprašanje o vplivanju na Komisijo in o njeni neodvisnosti.

Cilj naloge bo torej ugotoviti, ali Komisija v zakonodajnem sistemu EU sploh lahko izvaja v ustanovnih pogodbah določeno zahtevo oziroma pravico do zakonodajne pobude in ali ji pri oblikovanju dnevnega reda uspe uresničiti svoje poslanstvo, tj. spodbujanje evropske integracije. Skušali bomo ugotoviti, ali lahko kljub različnim pritiskom ostane neodvisna, kar je predpogoj za uresničevanje njenih nalog. Proučevali bomo tudi vzroke za neskladje med normativnim in dejanskim ter poskušali ugotoviti, ali bi bilo treba tudi *de iure* podeliti večje pristojnosti drugim institucijam in se tako prilagoditi trenutni stvarnosti, ali pa bi bilo treba bolj vztrajati pri neodvisnosti Komisije in njenemu prerogativu zakonodajne pobude. Z drugimi besedami, zanimalo nas bo, ali je razkorak med normativnim in dejanskim treba odpraviti s prilagoditvijo pravnega reda nastali družbeni resničnosti (in zakaj tega države članice še niso storile), ali pa je treba poskrbeti za večje spoštovanje obstoječega pravnega reda.

Skozi nalogo nas bodo tako vodila naslednja raziskovalna vprašanja (RV):

RV 1: Ali lahko Komisija ohrani neodvisnost glede na to, da pri oblikovanju dnevnega reda sodelujejo različne institucije in igralci s svojimi sebičnimi interesi?

RV 2: Ali pomenijo zaradi upoštevanja interesov različnih igralcev predlagani zakonodajni akti le najmanjši skupni imenovalec oziroma so posledica doseženega soglasja med deležniki, ali pa Komisija vztraja pri rešitvah, ki predstavljajo interes celotne EU in spodbujajo evropsko integracijo?

⁸ Člena 225 in 241 PDEU določata, da lahko Parlament (z večino svojih članov) in Svet (z navadno večino) od Komisije zahtevata predložitev ustreznih predlogov glede vprašanj, o katerih menita, da je za izvajanje Pogodb treba sprejeti akt EU. Če Komisija ne predloži predloga, mora o tem obvestiti zadevno institucijo.

RV 3: Ali Komisija zaradi vse bolj neformalnih postopkov izgublja moč oblikovanja dnevnega reda? Ali je izključna pravica do zakonodajne pobude Komisije ogrožena oziroma ali so države članice in Parlament prevzele moč oblikovanja dnevnega reda?

1.2 Relevantnost teme in omejitve

Pri proučevanju delovanja in odločanja v EU je bila tema, ki jo bo obravnavala ta naloga, v preteklosti razmeroma zanemarjena, sploh če upoštevamo obsežnost proučevanja drugih faz odločanja v EU oziroma zakonodajnih postopkov ter njeno pomembnost za razumevanje celotnega procesa odločanja in vloge posameznih javnopolitičnih igralcev v njem. S pomočjo te faze lahko tudi razumemo, zakaj se EU z določenimi tematikami ukvarja in zakaj se nekatere nikoli ne uvrstijo na politični dnevni red. Ta faza odločanja nam pokaže še raven demokratičnosti sistema in prispeva k razumevanju procesa evropske integracije. Raven slednje se lahko ovrednoti tudi glede na obseg zadev, ki postanejo del procesa odločanja. V središču proučevanja te naloge bo vloga Komisije (v odnosu do drugih igralcev) pri oblikovanju dnevnega reda, saj je kot nadnacionalna institucija tista, ki je sposobna in glede na ustanovne pogodbe obvezana zagotavljati poglobljanje evropske integracije.

Proučevanje oblikovanja dnevnega reda je potekalo v glavnem v okviru raziskav nacionalnih političnih sistemov, zlasti političnega sistema ZDA (Cobb in Elder 1972; Baumgartner in Jones 1993; Jones 1994; Dearing in Rogers 1996; Soroka 2002). Šele v zadnjih dveh desetletjih so nekateri avtorji (Peters 1994 in 2001; Tsebelis 1994; Garret in Tsebelis 1996; Pollack 1997b; Tallberg 2003; Princen in Rhinard 2006; Rasmussen 2007; Princen 2007 in 2011; Larsson in Trondal 2006) začeli proučevati tudi oblikovanje dnevnega reda EU. Avtorji so se ukvarjali bodisi s samim javnopolitičnim procesom bodisi z močjo oblikovanja dnevnega reda Sveta oziroma Evropskega sveta ali Parlamenta. Nekaj krajših študij obravnava določene vidike izključne pravic do zakonodajne pobude Komisije (Schmidt 2000; Pappas 2003; Rasmussen 2007), vendar pa nam ni poznana študija, ki bi obravnavala oblikovanje dnevnega reda v EU in bi v središče postavila Komisijo ter njeno izključno pravico do zakonodajne pobude.

Nekaj je bilo tudi študij, ki so na podlagi določene javne politike ali na podlagi primerjalne študije proučevale značilnosti oblikovanja dnevnega reda v EU (Princen in Rhinard 2006; Kelly 2008; Princen 2009). Zanje so bili uporabljeni različni modeli in teoretski pristopi, saj

se javne politike med seboj zelo razlikujejo glede na to, kdaj so nastale, kakšno je bilo takratno „evropsko razpoloženje“, kakšna je bila v tistem času pravna podlaga, kateri igralci so bili uspešnejši (bodisi države članica ali Komisija) idr. Te študije so lahko za določene namene sicer uporabne, vendar pa se tako uporabljena teoretična izhodišča kot empirične ugotovitve lahko uporabljajo zgolj za proučevane politike, izsledkov študije primerov pa ne moremo posploševati ali razširiti na celotni proces oblikovanja dnevnega reda. Zato se v tej nalogi ne želimo omejiti tako, da bi proučevali le nekaj sklopov javnih politik, saj bi tako pridobljene ugotovitve veljale le za proučevane politike in ne bi mogli ugotoviti obnašanja Komisije pri oblikovanju dnevnega reda na sploh, vpliva nanjo s strani drugih deležnikov⁹ in razkoraka med dejanskim in normativnim, kar je naš namen. To je sicer metodološko težavno, a menimo, da bo naloga kljub svoji omejenosti prispevala k zapolnitvi vrzeli na področju oblikovanja dnevnega reda v EU in morebiti spodbudila tudi nadaljnje, metodološko zahtevnejše raziskave na tem področju.

1.3 Metodologija

Metodološko bo naloga zastavljena kvalitativno in bo temeljila na različnih teoretičnih in metodoloških pristopih.

S konceptualno analizo sekundarnih virov bomo najprej opredelili koncepte in pojme, bistvene za to nalogo. S primerjalno analizo relevantnih teoretičnih pristopov bomo opredelili teoretične vidike, s katerimi bomo lahko postavili teoretični okvir za ugotavljanje političnega okolja, v katerem deluje Komisija pri oblikovanju dnevnega reda, obnašanje Komisije in odnosov med ključnimi javnimi in civilnodružbenimi igralci pri tem procesu.

Z analizo, interpretacijo in primerjavo primarnih in sekundarnih virov bomo proučevali postopke priprave zakonodajnih pobud, Komisijo ter njen odnos do držav članic, Parlamenta in interesnih skupin oziroma njihov vpliv na Komisijin prerogativ zakonodajne pobude. Pri tem bomo največ pozornosti namenjali neformalnim praksam v postopkih priprave in sprejemanja zakonodaje, Komisijini neodvisnosti, njeni vlogi pri spodbujanju evropske integracije in odnosu do drugih deležnikov. V ta namen bomo z analizo sekundarnih virov

⁹ Pojem deležnik bomo v nalogi uporabili za opis oseb, skupin in organizacij, ki imajo interes vplivanja na Komisijo pri pripravi zakonodajnih aktov. To so v glavnem države članice, Parlament in interesne skupine.

proučili ugotovitve in rezultate že opravljenih raziskav, te ugotovitve pa dopolnili še z analizo primarnih virov in metodo polstrukturiranega poglobljenega družboslovnega intervjuja z uradniki Komisije in lobistom.

Naloga v zadnjem poglavju vključuje analizo treh primerov priprave zakonodajnih aktov, ki nam bodo pomagali odgovoriti na zastavljena vprašanja. Ti primeri bodo predstavljeni s pomočjo analize sekundarnih virov, vsebine formalnih dokumentov in pravnih virov EU ter intervjuja.

1.4 Struktura naloge

Po uvodnem delu, katerega namen je predstaviti predmet in cilj proučevanja, opredeliti raziskovalna vprašanja, relevantnost teme in njene omejitve ter uporabljene raziskovalne metode, bomo v drugem poglavju postavili konceptualno-teoretski okvir. V njem bomo konceptualno opredelili ključne pojme, bistvene za nalogo, kot so izključna pravica do zakonodajne pobude in oblikovanje dnevnega reda. Nadalje bomo proučili teoretične pristope in določili teoretični okvir za proučevanje oblikovanja dnevnega reda v EU, za razumevanje vloge Komisije in njenega odnosa z drugimi deležniki.

Tretje poglavje bo namenjeno Komisiji. Po teoretični obravnavi Komisije, bomo izpostavili pogodbeno določene obveznosti in pravice Komisije, njeno strukturo, njeno obnašanje pri izvajanju izključne pravice do zakonodajne pobude ter njene bistvene lastnosti, ki na to vplivajo.

V nadaljnjih treh poglavjih bomo proučevali javnopolitične in civilnodružbene igralce, ki sodelujejo pri pripravi in sprejemanju zakonodajnih aktov. Analizirali bomo deležnike (v četrtem poglavju države članice v vseh pomembnejših sestavah, v petem Parlament in šestem interesne skupine), njihov odnos do Komisije in vpliv na oblikovanje dnevnega reda.

Sedmo poglavje bo namenjeno procesu oblikovanja dnevnega reda. V njem bomo pokazali, kako v praksi poteka priprava in sprejemanje zakonodajnih aktov, pri čemer bomo izpostavili tako formalne postopke kot neformalne prakse. Obravnavali bomo značilnosti oblikovanja dnevnega reda EU, največ pozornosti pa namenili neformalnostim odločanja. Končno bomo proučili načine in strategije, ki jih uporablja Komisija pri oblikovanju dnevnega reda EU.

Na podlagi značilnosti oblikovanja dnevnega reda, načinov in strategij Komisije in drugih ugotovitev naloge bomo v osmem poglavju opravili študijo treh primerov zakonodajnih aktov.

V sklepnem poglavju bomo predstavili glavne ugotovitve naloge in odgovore na raziskovalna vprašanja. Temu poglavju sledi seznam uporabljene literature in okvirna vprašanja družboslovnih intervjujev.

2 KONCEPTUALNO-TEORETSKI OKVIR

To poglavje je namenjeno razlagi konceptov in teoretičnih izhodišč naloge. Najprej se bomo posvetili glavnim konceptom, in sicer izključni pravici do zakonodajne pobude Komisije in pripravi zakonodajnih predlogov, ki ga bomo opredelili kot oblikovanje dnevnega reda. Kot glavno prvino tega koncepta bomo izpostavili opredeljevanje problema, saj gre pri pripravi zakonodajnih predlogov poleg samega uvrščanja zadev na dnevni red zlasti za njihovo vsebinsko opredelitev, kjer se kaže vedénje Komisije pri spodbujanju evropske integracije in usklajenost z določili iz ustanovnih pogodb. Nato bomo predstavili teoretična izhodišča za proučevanje oblikovanja dnevnega reda, pri čemer bomo prvi razdelek namenili pristopu mnogonivojske vladavine, s katero želimo zgolj predstaviti okolje in okoliščine, v katerih deluje Komisija pri oblikovanju dnevnega reda. Za sistemsko raven odločanja v EU ter ugotavljanje odnosov med Komisijo, državami članicami in Parlamentom, torej odločevalci v procesu sprejemanja zakonodaje, bomo uporabili pristop novega institucionalizma. Za podsistemsko raven, torej samo pripravo zakonodajnih predlogov, pa bomo opozorili še na javnopolitična omrežja, ki se kaže kot primeren pristop za obravnavo značilnosti delovanja EU v tej fazi odločanja.

Konceptualno–teoretski okvir bo služil za lažje razumevanje in kot osnovno pojasnilo naslednjih poglavij, tako poglavij o Komisiji in deležnikih kot poglavju o značilnostih oblikovanja dnevnega reda v EU.

2.1 Izključna pravica Komisije do zakonodajne pobude

Kot smo omenili uvodoma, so „ustanovni očetje“ dali Komisiji edinstveno politično moč, to je izključno pravico do pobude. To pomeni, da lahko zgolj Komisija začne zakonodajni postopek in predloži osnutek zakonodajnega akta na področjih, določenih z ustavnimi pogodbami. Po oceni interesa Skupnosti lahko Komisija kadar koli se ji zdi to potrebno, predlaga novo zakonodajo. Predlog Komisije ni zgolj „formalni predpogoj za začetek zakonodajnega postopka, pač pa pomeni vsebinsko osnovo, na podlagi katere Svet sprejme svojo odločitev“ (Pappas 2003, 2).

Izključno pravico je mogoče razumeti v ožjem ali širšem pomenu. Ožji se nanaša na pravico Komisije, zapisano v členu 294(2) PDEU (251(2) PES): „Komisija poda predlog Evropskemu parlamentu in Svetu“. Širši pomen pa zajema dodatne pravice Komisije, namen katerih je

zaščititi predloge v procesu sprejemanja. V skladu s členom 293(2) PDEU lahko Komisija svoj predlog spremeni kadar koli med postopkom. Predlog lahko tudi umakne, če so spremembe sozakonodajalcev prvotni predlog preveč spremenile, torej da sta smer ali cilj zakonodaje znatno spremenjena. V skladu s členom 293(1) PDEU je lahko predlog v Svetu ob strinjanju Komisije sprejet s kvalificirano večino, sicer je potrebno soglasje. Če bi bil predlog kljub nasprotovanju Komisije sprejet, lahko Sodišče EU takšen zakonodajni akt prekliče. Vse to pomeni širšo diskrecijsko pravico, ki jo opravičujejo ustanovne pogodbe na podlagi določb, da mora interes celotne EU ščititi neodvisni nadnacionalni organ.

Za ugotavljanje vloge Komisije pri oblikovanju dnevnega reda, ki ga bomo opredelili v nadaljevanju, je pomembno širše razumevanje Komisijine pravice do zakonodajne pobude, ki ga povzema naslednja shema.

Shema 2.1: Širša opredelitev pravice do zakonodajne pobude



Vir: Rasmussen (2007, 247).

2.2 Oblikovanje dnevnega reda

V središču proučevanja naše naloge je izključna pravica do zakonodajne pobude Komisije. Kot je opredeljeno uvodoma, bomo ugotavljali, kako Komisija izpolnjuje to svojo pravico, in sicer tako, da bomo proučevali njeno delovanje v fazi priprave osnutkov zakonodajnih aktov in pri njihovem sprejemanju. Njena vloga pri pripravi zakonodaje se ne zaključi s predložitvijo osnutka odločevalcem. Nenazadnje lahko Komisija kadar koli med postopkom sprejemanja zakona predlog spremeni ali celo umakne. Poleg te formalne vloge v drugi fazi zakonodajnega postopka ima Komisija tudi pomembno neformalno vlogo. Navedeno bomo

zajeli v pojmu oblikovanje dnevnega reda, saj menimo, da se v sistemu odločanja to odvija tako pri pripravi kot sprejemanju zakonodajnih predlogov.

Oblikovanje dnevnega reda je začetna in hkrati ključna faza oblikovanja javnih politik, saj se brez vključitve določene tematike na dnevni red odločevalcev ta ne more obravnavati oziroma se o njej ne morejo sprejemati odločitve (Fink-Hafner 1993; Peters 1994 in 2001; Grdešič 1995; Lajh in Kustec Lipicer 2002). Za jasnejše razumevanje javnopolitičnih procesov, to je oblikovanja in izvajanja javnih politik, se uporablja t. i. procesni model, ki oba procesa razlaga kot zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. V skladu s tem modelom se bo naša naloga osredotočala na prvi dve fazi, tj. identifikacijo javnopolitičnih problemov in njihovo uvrščanje na dnevni red ter oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev problema. Vendar enako kot Fink-Hafnerjeva (2002, 18) menimo, da se v empiričnem političnem odločanju faze pogosto prepletajo, tako se pri opredelitvi problema določa že njegova možna rešitev. Zato v nalogi obeh faz ne bomo ločevali, pač pa bomo s pojmom oblikovanje dnevnega reda zajeli tako zaznavo problema kot vsebinsko oblikovanje dnevnega reda (Lajh in Kustec Lipicer 2002, 127), torej vsebinsko pripravo zakonodajnega akta.

Navedeni avtorji poudarjajo, da ta faza bistveno določa celoten proces odločanja in je ključna za politične igralce, saj si morajo tisti, ki želijo spremeniti obstoječo javno politiko (ali želijo ohraniti obstoječe stanje), prizadevati za uvrstitev svoje tematike na dnevni red in si pridobiti pozornost odločevalcev. Ti igralci pa se vedno bolj zavedajo, da se morajo za svoj uspeh začeti „boriti“ že v začetni fazi, saj se tu ne odloči samo o tem, ali bo tematika obravnavana ali ne, pač pa, kot rečeno, tudi in predvsem njena vsebinska oblika. Kot pravita Lajh in Kustec Lipicerjeva (2002, 126), se s tem procesom odloča o prihodnjem odločanju „in se opredeli celotna podstat prihodnjega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, problemski kontekst, ključni igralci, cilji odločanja, razpoložljivi viri ipd.“

Oblikovanje dnevnega reda je torej izredno kompleksen proces, ki obsega številne elemente, kot so zaznava bistvenih družbenih problemov in njihova opredelitev, mobilizacija igralcev v posameznih fazah problema in vsebinsko oblikovanje dnevnega reda (Grdešič 1995, 57). Pionirja proučevanja oblikovanja dnevnega reda Cobb in Elder (1972, 86)¹⁰ dnevni red

¹⁰Cobb in Elder (1972, 87) razlikujeta med neformalnim (sistemskim oz. javnim) in formalnim (institucionalnim oz. političnim) dnevnim redom. Prvega sestavljajo vse tematike v določeni politični skupnosti, ki jih njeni člani

opredelita kot sklop zadev, ki se v političnem sistemu resno obravnavajo. Tako kot Cobb in Elder (1972, 82) zadeve razumemo kot tematike, ki postanejo zadeve zaradi nesoglasja političnih igralcev o njihovem reševanju, torej ko imajo odločevalci različne predloge o tem, kako jih reševati. Kljub temu da obstaja veliko število zadev, ki bi se lahko uvrstile na dnevni red, jih lahko institucije v določenem času resno obravnavajo le omejeno število. Tekma za postavitev zadeve na dnevni red je lahko zato zelo agresivna, saj ni mogoče obravnavati vseh možnih alternativ za vse potencialne probleme, ki nastanejo v določenem času. Zato se morajo posamezne skupine boriti, da njihova zadeva „premaga“ druge zadeve oziroma druge igralce, ki se prav tako borijo za obravnavo svojih zadev (Birkland 2005, 109). Čeprav je Komisija kot oblikovalka dnevnega reda EU zelo odprta in dostopna za uvrščanje zadev na dnevni red, pa ima tudi ta organ svoje omejitve.

Za EU je značilna ohlapna struktura, kompleksnost, heterogenost ter odprtost (Andersen in Eliassen 1993, 11). Slednje je lahko tudi problematično, saj ima dostop do legitimnih institucij odločanja širok krog igralcev z najrazličnejšimi interesi, zato je boj za dosego dnevnega reda še toliko težji. Peters (2001, 63-64) pravi, da predstavlja EU „nebesa“ za tiste, ki želijo svojo zadevo uvrstiti na dnevni red. A ta nebesa se zaradi kompleksnosti in množice interesov lahko kaj hitro sprevržejo v pekel. Peters (*ibidem*) vidi razlog zlasti v premajhni institucionalizaciji in ohlapni razčlenjenosti odločanja znotraj EU. Težava je v številčnosti deležnikov in posledično številčnosti različnih opredelitev problema in njihovih rešitev, pa tudi v raznovrstnih interesih institucij EU, ki skušajo vplivati na proces in doseči uveljavitev svojih preferenc. Težava je tudi v samih preferencah, ki so nestabilne in negotove. „Ljudje delujejo brez jasno začrtanih ciljev; ko pa opredelijo svoje preference z nekoliko natančnosti, se začnejo konflikti“ (Lindblom v Kingdon 1995, 84).

Za proces oblikovanja dnevnega reda v EU velja, da je razvijajoč se, kompleksen, zelo nepredvidljiv (tudi nerazumljiv) in nejasen proces. Pri njem sodelujejo zelo heterogeni javnopolitični in civilnodružbeni igralci. Raznolikost je posledica dejstva, da EU trenutno sestavlja 27 držav članic, ki se med seboj zelo razlikujejo, pri procesu pa sodelujejo različni

dojemajo kot pomembne in o katerih bi po njihovem morale odločati za to pristojne politične institucije. Formalni dnevni red pa je tisti, kamor se uvrstijo problematike, ki jih kot pomembne zaznajo legitimne politične institucije in se zavzamejo za njihovo reševanje. Problematike so torej že opredeljene, poznane alternative in način ukrepanja. Odločevalci sodelujejo pri obeh vrstah dnevnega reda, pri čemer so zadeve na sistemskem dnevnem redu precej abstraktne in splošne ter še ne predvidevajo razpoložljive alternative ali sredstev za njihovo reševanje. Institucionalni dnevni red je konkretnější, število zadev na njem pa omejeno.

igralci, nacionalni, regionalni in nadnacionalni ter javni in civilnodružbeni, vsak s svojo specifično vlogo v političnem sistemu EU.

Oblikovanje javnih politik v EU se razlikuje od tistega v nacionalnih državah. Nacionalni (demokratski) politični sistemi imajo za razliko od EU dolgoletno uveljavljeno institucionalno strukturo, ki se je sposobna spoprijemati z zapletenim političnim ustrojem, kot so politične stranke, ter odnosi med parlamentom, vlado in interesnimi skupinami. Takšne strukture so uveljavljene že več desetletij, če ne celo stoletij (Harcourt 1998, 370). Institucionalni značaj EU pa je nestabilen (brez ukoreninjenih običajev in tradicije) in nedokončan – iz procesa oblikovanja dnevnega reda so nekateri igralci, ki sodelujejo v razvitem javnopolitičnem procesu, izključeni (Wallace in Young 1997, 237). Sistem EU zaznamuje predvsem neobstoje strankarske prisile oziroma političnih programov, kar posledično pomeni, da ni jasnih smernic, s pomočjo katerih bi lahko izbrali, opredelili in ponudili rešitev problema. Zaradi horizontalne in vertikalne razdrobljenosti, ki omogoča izredno veliko število dostopnih točk, zadeve redno prihajajo na dnevni red in se tudi hkrati in neodvisno obravnavajo na različnih ravneh, prav tako pa krožijo različne opredelitve javnopolitičnih zadev (Daviter 2007, 655). Za ugotavljanje vedënja Komisije pri izvajanju zakonodajne pobude je ključno opredeljevanje javnopolitični zadev, zato bomo v nadaljevanju temu namenili nekaj več pozornosti.

Nekateri avtorji (Weiss 1989; Dery 2000; Daviter 2007) razlikujejo med oblikovanjem dnevnega reda in opredeljevanjem problema. Weissova (1989, 118) pravi, da je opredelitev problema povezana, toda ni isto, kot je oblikovanje dnevnega reda. Opredeljevanje javnopolitičnih problemov dojema kot organizacijo različnih dejstev, prepričanj in dojemanj družbenih situacij, oblikovanje dnevnega reda pa kot proces, v katerem pridobi problem pozornost javnosti. Menimo, da ta dva procesa ne moreta biti deljena, saj se igralci ne zavzemajo le, da pride zadeva na dnevni red, pač pa, da se opredeli tako, da bo rešila določen javnopolitični problem na njim želen način. Ponovimo torej, da oblikovanja dnevnega reda ne razumemo zgolj kot sklop zadev, ki vzbudijo pozornost legitimnih političnih institucij in igralcev, ki imajo dostop do njih, pač pa zlasti, kako bodo zadeve opredeljene in vsebinsko oblikovane, ko pridejo na dnevni red.

Vsaka zadeva, ob še tako jasnih dejstvih, se lahko interpretira na različne načine, sploh pa se razlikujejo mnenja o tem, kaj storiti za rešitev problema, na kakšen način in kdo naj problem

reši. „Pričakovanja, prepričanja in interpretacije oblikujejo svet, v katerem živimo“ (Rein in Schön 1991, 264-265). Daviter (2007, 654) zato poudarja, da opredelitev problema ter vidik in dimenzija problema, ki bodo prevladali v določeni javnopolitični razpravi v določenem času, bistveno vplivajo na politične odločitve. Res je tudi, da včasih države članice nasprotujejo uvrstitvi določene zadeve na dnevni red ne glede na njeno opredelitev, saj bi urejanje določenega področja na ravni EU pomenilo zmanjšanje njihove suverenosti. Ravno tako pa si Komisija pogosto želi uvrstiti določeno javno politiko na dnevni red samo z namenom, da se ta prenese na raven EU in se s tem razširi njeno področje delovanja, ne glede na njeno opredelitev.

Ko poteka boj za uvrstitev zadev na dnevni red, poteka hkrati boj za njegovo vsebino. V tem kontekstu pozornost namenjamo konceptu **opredeljevanja problema** (*problem definition*), kot ga poimenujeta Rocherfort in Cobb (1994) oziroma **uokvirjanje zadev** (*issue-framing*), kot ga poimenujejo avtorji Rein in Schön (1991), Baumgartner in Jones (1993) ter Kingdon (2003). Rein in Schön (1991) uokvirjanje zadev razumeta kot „način izbire, organiziranja, tolmačenja in osmišljanja kompleksne realnosti tako, da usmerja poznavanje, analiziranje, preprečevanje in delovanje“. S tem torej „nejasne problemske situacije osmislimo in jih glede na to rešujemo“. Če povzamemo po Baumgartnerju in Jonesu (1993, 25ff) ter njuni teoriji, so ključne zlasti **podobe javnih politik** (*policy images*), torej kako je določena problematika razumljena in kako se o njej razpravlja. Posamezna javna politika lahko ima različne učinke in vpliva na različne skupine ljudi. Ljudje imajo torej različne podobe oziroma predstave o isti javni politiki. Tako se javne politike razlikujejo glede na stopnjo, po kateri je posamezna podoba sprejemljiva za vse. Ponekod sploh ne prihaja do nesporazumov o socialnih ali političnih učinkih, spet drugič lahko pride do znatnega nesoglasja o tem. Glede na to se oblikujejo skupine, ki določen predlog podpirajo ali mu nasprotujejo. Pri uokvirjanju zadev je bistveno izpostaviti določene dimenzije zadeve ali skušati zmanjšati njihov pomen, četudi so vse dimenzije bistvene. Tako se javnopolitični igralci vedno osredotočajo na določene dimenzije zadeve in zanemarjajo druge (Jones in Baumgartner 2005, 31ff).

Če povzamemo, opredelitev problema je del problema (Parsons 2003, 88). V političnem smislu nastane problem pogosto takrat, ko vpliva in ogroža neko drugo skupino. Javnopolitični problem je treba opredeliti, ga strukturirati, postaviti v določen kontekst in ga poimenovati. Čeprav imamo na voljo ista dejstva ali mislimo, da jih imamo, še ne pomeni, da poskušamo doseči isto rešitev. Od opredelitve zadeve je odvisno, ali bo določena skupina

predlog podprla ali ga zavrnila. Vzemimo primer varstva zasebnih podatkov, ki se je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja na dnevni red večine zahodnih držav uvrstil zaradi grožnje, ki ga je predstavljal internet, po 11. septembru 2001 pa zaradi oviranja učinkovitosti protiteroristične politike. V obeh primerih je zaradi svoje problematičnosti tematika prišla na dnevni red institucij, razlog za njeno uvrstitev in vsebinska oblika pa sta se zelo razlikovali. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je bil ta razlog povečanje varstva osebnih podatkov, po letu 2001 pa njegovo zmanjšanje (Princen 2009, 2). Torej, boj za poimenovanje in uokvirjanje javnih politik je simbolična tekma o družbenem pomenu določenega področja pristojnosti, pri čemer je zlasti pomemben način reševanja problematike in ne problematika kot taka (Schön in Rein v Mörth 2000, 173).

Z uokvirjanjem se tudi usmerja integracijski proces. Opredelitev narave določene zadeve pomeni prvi korak k vzpostavitvi interesa, saj se glede na odločitev o rešitvi problema določi njegov kontekst. Okvirji tudi legitimirajo določene odločitve in od okvira zadeve je odvisno, kateri igralci bodo pri procesu odločanja sodelovali in katero znanje je potrebno (Mörth 2000, 173). Dokler se ne namenja velike pozornosti določeni tematiki, na zadevnem javnopolitičnem področju prevladujejo strokovnjaki in neposredno prizadete skupine. Ko pa se pozornost razširi, neizogibno pride do redefinicije in pristojne institucije in igralci spremenijo bistvo problematike oziroma se začnejo boriti za prevlado svoje opredelitve problema (Baumgartner in Jones v Jones 1994, 26).

Dejstvo je, da različni igralci različno dojemajo in interpretirajo probleme in zato vidijo tudi raznovrstne rešitve, način reševanja in tudi to, kdo naj problem reši. Uokvirjanje zadev oziroma opredeljevanje alternativ je ključni vidik pri boju za prevladujočo vlogo, kajti „opredeljevanje alternativ je najmočnejši instrument moči“ (Schattschneider 1965, 68). Nekateri interesi imajo lažji dostop do določenih odločevalcev kot drugi, saj so posamezne institucije in organi znotraj njih bolj dovzetne za določene vrste argumentov kot druge. Institucije in njihove enote namreč delujejo na različne načine in imajo na voljo raznovrstne instrumente. Uokvirjanje zadev je torej tesno povezano z institucionalno strukturo, kar je osrednja teza Baumgartnerja in Jonsa (1993, 31–35) in **teorije iskanja ustrezne arene odločanja** (*theory of venue shopping*). Avtorja trdita, da pride do bistvene spremembe politik, kadar uspe igralcem prenesti razpravo in odločanje o določeni problematiki na nov kraj, kjer so odločevalci bolj dovzetni za druge alternative kot institucije, ki so se s tematiko prvotno ukvarjale.

Baumgartner in Jones sta sicer to teorijo postavila pri proučevanju oblikovanja dnevnega reda v ZDA, vendar pa jo lahko prenesemo tudi na področje proučevanja EU. Če želi denimo okoljevarstvena skupina znotraj EU rešiti problem izpusta toplogrednih plinov, se mora obrniti na GD za okolje in ne na GD za industrijo. Čeprav se pri obeh zavedajo navedene problematike, se je bodo v GD za okolje lotili drugače. Prvič je to njihova prvotna naloga, poleg tega v njem delajo zapriseženi okoljevarstveniki in jih posledice, ki bi določen ukrep pomenil za industrijo, ne zanimajo toliko kot uslužbenec GD za industrijo. Model iskanja ustrezne arene odločanja je koristen tudi pri proučevanju delovanja same Komisije, saj reševanje določene tematike ne spada *a priori* pod določen direktorat, pač pa med njimi ne malokrat potekajo spori, kar bomo pokazali tudi na študiji primera REACH (Uredba o registriranju, vrednotenju, potrjevanju in omejevanju kemikalij) v osmem poglavju.

2.3 Teoretska izhodišča za razlago oblikovanja dnevnega reda v EU

Zaradi kompleksnosti, nejasnosti in nepredvidljivosti procesa oblikovanja dnevnega reda, heterogenosti sodelujočih igralcev, spremenljivosti glede na zgodovinsko obdobje, raven integracije in s tem povezane spremembe ustanovnih pogodb je *ex-ante* analiza priprave zakonodajnih predlogov nemogoča. Po tukaj zastopanim stališču bi bilo narobe poiskati le eno teorijo ali model za proučevanje priprave zakonodajnih aktov. Če povzamemo, so razlogi med drugim naslednji:

- i) oblikovanje javnih politik se v EU razlikuje glede na fazo odločanja: oblikovanje dnevnega reda, opredeljevanje javnih politik, odločanje o javnih politikah in njihovo izvajanje. V tem smislu je tudi za proces priprave zakonodaje primerna razdelitev na posamezne stopnje in uporaba različnih pristopov;
- ii) pomembno se je zavedati, da se sistem odločanja v EU razlikuje glede na čas. Nastanek javne politike je odvisen od pravne podlage, ki se je spreminjala skozi čas (pristojnosti EU so se z vsako pogodbo širile). Tako se je s časom spreminjala narava integracijskega procesa, začetno obdobje je bilo zaznamovano z evropsko evforijo, na hitrost evropske integracije pa je vplivalo zlasti oblikovanje enotnega trga. Z naraščajočim odporom do nadaljnje evropeizacije se je hitrost integracije EU zmanjšala. Prišlo je tudi do zasičenosti z zakonodajo, saj so številna področja že v veliki meri urejena, zlasti kar zadeva dokončanje notranjega trga.

iii) javnopolitični slogi se razlikujejo glede na javnopolitično področje. Nekatere javne politike, kot denimo okoljska, so zelo pluralistične, spet druge, denimo kmetijska, pa so bolj korporativne (Richardson 2006, 7).

Če želimo proučiti celotni proces oblikovanja dnevnega reda in vlogo Komisije, moramo uporabiti eklektični pristop, saj noben teoretski pristop ne more pojasniti celotnega procesa oblikovanja javnih politik, ampak so za posamezne stopnje v procesu priprave zakonodaje primerna različna orodja oziroma teoretski pristopi. Z eklektičnim pristopom bomo integrirali več različnih pogledov in izluščili tiste vidike, ki po tukaj zastopanem stališču opišejo tako kompleksen proces in vlogo Komisije v njem.

2.3.1 Mnogonivojska vladavina

Mnogonivojska vladavina skuša pojasniti kompleksnost EU in ne pomeni vseobsegajoče teorije vladanja v EU. Tudi mi želimo s predstavitvijo tega pristopa le pokazati, v kakšnem okolju oziroma političnem sistemu deluje Komisija pri pripravi zakonodaje, da bi lažje razumeli in pojasnili njeno vedênje pri izvajanju pravice do zakonodajne pobude.

Pristop mnogonivojske vladavine pojasnjuje veliko mešanico igralcev na horizontalni ravni ter medsebojno povezanost na vertikalni ravni, vedno manj hierarhične in vedno bolj interaktivne odnose med igralci (Nugent 2003, 473). Sicer povzema številne elemente neofunkcionalizma, vendar ne želi pojasniti celotnega procesa evropske integracije, ampak naravo EU, ki je posledica tega procesa (Bache in George 2006, 33). Pristop mnogonivojske vladavine javno politiko in vladanje opredeljuje kot mnogonivojsko, kompleksno, nehierarhično, posvetovalno ter apolitično, izvaja pa se prek kompleksnih javnih in civilnodružbenih omrežij (Marks v Sbragia 1992, 221 in Hix 1998, 54).

Mnogonivojska vladavina skuša torej prikazati kompleksnost političnega sistema EU ter njegovo spremenljivost, nepredvidljivost, zlasti pa številčnost sodelujočih igralcev. Pri pripravi zakonodajnih predlogov prihaja do prepletanja odnosov med javnopolitičnimi igralci na vseh odločevalskih ravneh, nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni, hkrati pa je treba izpolnjevati notranje zahteve Komisije. Ta igra v različnih situacijah raznolike vloge in je odprta za različne igralce. Zato se pričakuje, da bo njihovo obnašanje odvisno od relativne pomembnosti vseh teh igralcev na njihovo delo.

Za EU je značilna tudi velika raznovrstnost preferenc, ne samo zaradi različnih vrst igralcev, pač pa tudi znotraj njih. Svet, ki ga trenutno sestavlja 27 držav članic, vsekakor ni enoten. Države imajo različne preference, sploh pa se razlikujejo glede na svoj vpliv oziroma pripravljenost in zmožnost uveljavljanja svojih interesov. Enako velja tudi za Parlament in Komisija. Slednja nima enotnih preferenc niti notranje organizacije. Mnogonivojska narava evropskih javnih politik krepi priložnosti za razdrobljeno odločanje in omejeno koordinacijo v javnopolitičnih sektorjih (Pierre in Peters 2000, 19).

Izpostavimo lahko torej naslednje tri značilnosti mnogonivojske vladavine (Pierre in Peters 2000; Hooghe in Marks 2001; Kaiser in Prange 2002, 3):

i) „Dinamična“ razpršitev avtoritete: pristojnost sprejemanja odločitev je razdeljena med igralce na različnih ravneh (nacionalni, regionalni oziroma lokalni ter civilnodružbeni ravni). Kot trdi Grande (v Kaiser in Prange 2002, 4), gre za zelo dinamičen sistem, pristojnosti in naloge (še) niso določene. Poleg tega to ni vseobsegajoč stabilen vzorec, pač pa se spreminja glede na čas in javnopolitično področje (Kohler-Koch 1999, 32). Tako smo lahko bili v času Delorsa priče velike aktivnosti Komisije zaradi zaključevanja enotnega evropskega trga, kar je bilo tudi v interesu držav članic. V zadnjem obdobju pa se je ta evforična faza končala.

ii) Nehierarhični institucionalni model: javnopolitični igralci in arene niso urejene hierarhično, torej nihče ni v podrejenem položaju. Institucionalna ureditev povzroča, da so politične arene med seboj povezane in prepletene. Na primer, subnacionalni igralci delujejo tako na nacionalni kot na nadnacionalni ravni in ustvarjajo nadnacionalna združenja (Marks in drugi 1996, 346), od česar ima Komisija koristi pri pripravi zakonodaje. Prav tako Komisija s svojo odprtostjo in potrebo po sodelovanju s subnacionalnimi igralci doseže, da ti obidejo svoje države članice in se za zagotavljanje svojih interesov raje povežejo s svojimi somišljeniki na evropski ravni (pod okriljem Komisije). Zato države članice nimajo več monopola nad sodelovanjem na evropski ravni (Marks *ibidem*; Wallace 2000, 31).

iii) Nevečinski pogajalski sistem za sprejemanje odločitev: značilen je konsenzualen oziroma nevečinski način odločanja, za kar so potrebni dialog ter stalni in obsežni pogajalski procesi. Komisija zaradi svoje odvisnosti od zunanjih virov vzpostavlja konsenzualen odnos in ne formalnega.

Ta koncept priznava moč držav članic¹¹, vendar ne zanemara tudi vloge drugih igralcev. Upošteva raznolikost v vzorcih vladanja med različnimi sektorji. Države članice ne vidijo kot enotnega igralca, pač pa kot areno različnih dnevnih redov, idej in interesov (Rosamond 2000, 111). Nekateri sektorji vlad držav članic, politične stranke, zlasti pa nedržavni igralci lahko tvorijo zaveze s svojimi somišljeniki v drugih državah članicah, kar lahko vpliva na pogajalska izhodišča nacionalnih vlad. Komisija lahko te nadnacionalne mreže igralcev izkoristi in nanje vpliva, s tem ko spodbuja svoje javnopolitične preference in tako posredno pridobi države članice na svojo stran. Države torej ostajajo pomemben igralec, ki pa se s pomočjo državnih oziroma vladnih vodij in aktivnosti na regionalni ravni ter delovanjem nadnacionalnih institucij „nežno stopijo“ v mnogonivojsko politiko (Marks in drugi 1996, 371).

Ker ponuja mnogonivojska vladavina razmeroma neurejen teoretični okvir, so nekateri avtorji skušali narediti nekaj reda. Tako Peterson (1995) proučevanje delovanja EU deli na tri ravni glede na vrsto odločanja v EU. Odločanje deli na nadsistemsko, sistemsko in podsistemsko raven in s tem določi vrsto odločanja na posamezni ravni, sodelujoče igralce in merila za določanje vodenja odločanja. Pri proučevanju Komisije in njene izključne pravice do zakonodajne pobude sta pomembni tako podsistemski kot sistemski raven. Čeprav se bomo v nalogi nekoliko več posvetili podsistemski ravni oziroma oblikovanju politik (*policy-shaping*), je za ugotavljanje odnosa Komisije do držav članic (in Parlamenta) pomembna tudi sistemski raven, torej odločanje o politikah (*policy-setting*). Za prvo raven bomo uporabili analizo javnopolitičnih omrežij, za drugo pa novi institucionalizem.

2.3.2 Novi institucionalizem

Novi institucionalizem je eden od novejših (temeljnih) metodoloških pristopov, torej teorija z omejenim obsegom, ki razlaga določen sklop fenomenov (*middle-range theory*) (Bulmer 1997, 3). Eni prvih so ta pristop uporabili ameriški politologi, ki so z njegovo pomočjo proučevali zakonodajne odnose in javnopolitične rešitve, torej tudi moč kongresnih odborov pri oblikovanju dnevnega reda, kar je primerljivo s Komisijino vlogo oblikovanja dnevnega reda v EU.

¹¹ Marks in drugi (1996, 346) celo priznavajo, da država lahko ostane najpomembnejši igralec, nima pa monopola pri odločanju.

Institucionalna analiza ni nastala v izolaciji, pač pa je odsev ponovne postopne vpeljave institucij v središče teoretičnih konceptov (Pollack 2005, 362), ki so bile, morda celo preveč, zanemarjene. Vzgibi za nov pristop v politološki znanosti 80-ih in 90-ih let prejšnjega stoletja so se pojavili kot odgovor na formalne institucionalne analize vladanja in politike, ki so z vida izgubile realne politične procese (Bache in George 2006, 23-24). Torej je ta pristop nastal kot odgovor na behavioristične pristope, ki so prevladovali v 60-ih in 70-ih letih prejšnjega stoletja. Ker je EU zaradi številnih vrst nadnacionalnih institucij, medvladnih organov in odborov visoko institucionaliziran sistem, je novi institucionalizem zelo primeren pristop za proučevanje procesov odločanja in za proučevanje kompleksnega prepletanja mnogonivojske vladavine in sodelovanja številnih formalnih in neformalnih institucij. Ponuja močno diagnostično orodje za razumevanje zlasti systemske ravni odločanja, osvetljuje namreč spore med Svetom, Parlamentom in Komisijo za institucionalno prevlado (Peterson in Bomberg 2003, 324).

Novi institucionalizem poudarja vlogo institucij, ki jo igrajo pri določanju socialnih in političnih izidov (Hall in Taylor 1996, 5). Zajema širše vidike vladanja, v nasprotju z behavioristi trdijo, da formalne institucije niso nevtralne arene, saj njihove strukture in pravila omogočajo dostop do političnih procesov določenim družbenim skupinam in onemogočajo drugim (Bache in George 2006, 24). Institucije razumejo kot formalna pravila, postopke usklajevanja in uveljavljene načine delovanja, v skladu s katerimi so strukturirani odnosi med posameznimi enotami političnega sistema, ki lahko imajo deloma tudi avtonomno vlogo (Hall in Rosamond 2000, 115; March in Olsen 2005, 4). Kar dela institucionalizem nov, pa je dejstvo, da institucije razumejo tudi širše. Poleg formalnih pravil in postopkov upoštevajo tudi neformalne norme, dogovore, postopke in prakse odločanja ter navade in odnose (Nugent 2003, 489). Novi institucionalizem izpostavlja, kako se igralci socializirajo in prilagajajo pravilom igre pri odločanju v EU in na etos pogajanja z namenom dosege soglasja (Peterson in Bomberg 2003, 324-325).

Kot pravi Bulmer (1997, 6), je treba za razlago vladanja v EU zajeti tako systemske kot številne podsistemske lastnosti vladavine. Kar zadeva nadnacionalno raven vladavine, mora EU na vertikalni ravni deliti moč z drugimi ravnmi, ne le v fazi odločanja, pač pa tudi v fazi priprave zakonodaje, ko Komisija v neformalnih svetovalnih kontaktih z državnimi uslužbenci in subnacionalnimi igralci usklajuje zakonodajna besedila. Tudi na horizontalni ravni je potrebna porazdelitev moči „med družbeno-ekonomske interesne skupine,

organizirane na ravni EU, posamezna podjetja [...] ter širše javnopolitične vire“ (*ibidem*). Področje proučevanja ne vključuje le formalnih institucij, pač pa tudi manj formalne oziroma javnopolitične arene, zato si pomagajo z ugotovitvami raziskovalcev javnopolitičnih omrežij.

Novi institucionalizem obravnava omejitve, s katerimi se soočajo javnopolitični igralci zaradi institucionalne strukture. Njihovo obnašanje je namreč odvisno od institucionalnega okvira ter pravil, ki v tem sistemu veljajo. Komisija pri pripravi predlogov torej ne bo delovala v vakuumu, pač pa bo skušala upoštevati preference odločevalcev. Pri tem ni nepomembno, za katero javnopolitično področje gre oziroma kakšen je način odločanja. Če ima Parlament pravico soodločanja, bo morala upoštevati njegove preference, če gre za kvalificirano večino odločanja, se bo morala s svojimi predlogi približati „zgolj“ večini držav v nasprotju s soglasjem, ko mora pridobiti podporo vseh držav članic. Podobno velja tudi za interesne skupine in njihovo odločitev, kje bodo lobirale: pri nacionalnih vladah, Parlamentu ali Komisiji.

Tako kot v federalnih sistemih, ki so bili najprej predmet proučevanja novih institucionalistov, tudi v EU problem povzroča deljeno odločanje. Zato je nagnjena k rešitvam, ki pomenijo najnižji skupni imenovalc (Peterson in Bomberg 2003, 325). To omogoči, da nihče od udeležencev odločanja ni popolni poraženec ali zmagovalec, a javnopolitične rešitve niso zelo učinkovite. Komisija želi na vsak način sprejeti predlagano zakonodajo, četudi mora pri tem zelo popuščati in se končna različica predloga zelo razlikuje od prvotne.

Novi institucionalizem se torej ukvarja z različnimi značilnostmi EU, odločanjem v njem in s procesi integracije. Za našo nalogo so med drugim bistvene zlasti formalnosti zakonodajnega procesa, kot jih predvidevajo ustanovne pogodbe, dolgoročne posledice zgodovinskih dejanj institucionalnega inženirstva, institucionalna kultura direktoratske Komisije (zlasti njena raznovrstnost, kar se tiče različnih nacionalnosti in birokratskega sloga) in slog pogajanj med javnopolitičnimi igralci (Rosamond 2000, 115 in Lajh 2006, 36). Znotraj novega institucionalizma obstajajo trije temeljni pristopi: institucionalizem racionalne izbire, zgodovinski institucionalizem in sociološki institucionalizem. Za našo nalogo se zdi smiseln institucionalizem racionalne izbire.

2.3.2.1 Institucionalizem racionalne izbire in model principal-agent

Institucionalizem racionalne izbire¹² (*rational choice institutionalism*) je pristop, ki se osredotoča na okrepljeno vlogo nacionalne države (*state-centric*) in ponovno uvaja pomen institucij in držav članic v teoretske pristope. Ta pristop osvetljuje zlasti motivacijo vlad držav članic v integracijskem procesu in kaže na posledice različnih pravil odločanja na vedênje in vpliv igralcev. Institucije opredeljujejo kot formalne, zakonsko določene entitete in sklop pravil odločanja, v skladu s katerimi ravnajo sebični javnopolitični igralci (Rosamond 2000, 115). Ti delujejo racionalno in strateško, njihovi cilji pa so postavljeni hierarhično.

Predpostavlja se, da igralci racionalno sledijo svojim sebičnim interesom, institucije pa opredeljujejo in omejujejo izpolnjevanje teh interesov (Thelen in Steinmo v Rosamond 2000, 116). Države ustanovijo nadnacionalne institucije z namenom pridobitve koristi iz delovanja teh institucij, zlasti zmanjšanje transakcijskih stroškov.

Institucionalizem racionalne izbire tudi v veliki meri prispeva k razumevanju načina, kako lahko nadnacionalne institucije pridobijo avtonomijo od svojih ustanoviteljev in samostojno prispevajo k izidom javnopolitičnih procesov. V ta namen se uporablja t. i. model principal-agent.

Model principal-agent izhaja iz nove ekonomije organizacije (Moe 1984), ko principal pogodbeno prenese pristojnosti oziroma odgovornosti na agenta, da opravi naloge v njegovem imenu. Države članice, ustanoviteljice EU in Komisije, so prenesle pristojnosti na nadnacionalni organ in mu zaradi nalog, ki so mu jih določile, priznale oziroma od njega zahtevale neodvisnost. Razlogi za prenos pristojnosti principala na agenta so znižanje transakcijskih stroškov ter povečanje dobička zaradi vzajemnega sodelovanja (Moe 1984; Pollack 1997a in 1997b). Vzroki za prenos pristojnosti na nadnacionalno institucijo so poleg tega še:

i) ukvarjanje nadnacionalne institucije z napornimi, časovno in stroškovno potratnimi pogajanjmi pri nepredvidenih okoliščinah (principal določa le cilje in merila odločanja),

¹² Institucionalizem racionalne izbire je poleg zgodovinskega in sociološkega institucionalizma ena od različic novega institucionalizma, utemeljiteljev Marcha in Olsna (1984). Vsak od njih po svoje opredeljuje institucije in jim pripisuje svoj pomen, vse pa izhajajo iz trditve, da so institucije pomembne za odločanje in politične izide (*institutions matter*).

ii) izboljšanje kakovosti javnih politik na tehničnem področju (Komisija je agent s specifičnim tehničnim znanjem),

iii) prevračanje krivde za nezaželene odločitve ter reševanje problema nestabilnosti pri odločanju (Kassim in Menon 2003, 123-124).

Kot opozarja Moe (v Williamson 1995, 121), postane agent novi igralec na politični sceni s svojimi interesi, ki se lahko razlikujejo od interesov principala. Po našem stališču to velja za Komisijo in države članice, saj je prednostna naloga Komisije spodbujanje evropske integracije, ki pa se je države pogosto bojijo, še posebno, če to pomeni poseg v njihovo suverenost. Zaradi narave svojega dela je Komisija v prednosti pred državami, ker ima več informacij, tako o potrebah celotne EU, posameznih državah članicah, proračunskih zmoglostih EU, predvsem pa ima tehnično in strokovno znanje o posameznem javnopolitičnem področju. Čeprav se zdi, da je Komisija glede navedenih dejavnikov v stalni prednosti pred Svetom, pa ima Svet na voljo kar nekaj mehanizmov, da „ukroti“ Komisijo.

Uspešnost Komisije je odvisna od številnih dejavnikov. Kar zadeva asimetrijo informacij, je vpliv Komisije največji na področjih, kjer ima največ strokovnega, političnega ali pravnega znanja, kjer imajo države članice na voljo manj informacij in so bolj negotove. V primeru negotovosti obstaja velika verjetnost, da se bodo države članice približale predlogu Komisije, ki zagotavlja „konstruirano stičišče“ (*constructed focal point*), kamor se „zatečejo“ države članice s svojimi negotovimi pričakovanji (Garrett in Weingast 1993, 176). To pomeni, da lahko Komisija z vključevanjem, izbiro in prikazovanjem različnih alternativnih rešitev privabi negotove države članice k sodelovanju. Nezaželeno vlogo koordinatorja, ki je časovno in finančno potratna, pa prevzame Komisija, ki hkrati poveča svoj vpliv.

Ravno sposobnost pogajanj in mobilizacije vplivnih nacionalnih igralcev je naslednja pomembna lastnost Komisije. Če Komisija pri tem ni uspešna, lahko to vlogo prevzamejo države članice, zlasti predsedujoča država in sekretariat Sveta (Pollack 1997a, 122). Ne želimo ustvarjati vtisa, da gre nenehno za boj med Svetom in Komisijo, saj Svet ni enotna institucija, pač pa jo sestavljajo države članice z različnimi interesi. Tako je pogosto Komisija

pomočnik zlasti malim državam v boju proti velikim¹³. Za uspešnost je pomembna tudi njena sposobnost ustvarjanja nadnacionalnih koalicij javnopolitičnih omrežij, ki lobirajo pri svojih vladah za sprejem predlogov Komisije. Vpliv Komisije na izid javnih politik je torej odvisen od številnih okoliščin, nenazadnje tudi od njene notranje organiziranosti, kakovosti njenih vodij, časovnega konteksta, javnopolitičnega področja, razporeditve trenutnih vodij držav idr.

Kot ugotavlja Pollack (1997a, 116-117), je problem pristopa principal-agent predvsem metodološki, saj je navedene hipoteze empirično izredno težko dokazati. Komisija racionalno predvideva reakcije Sveta in zaradi možnosti sankcioniranja prilagaja svoje obnašanje tako, da doseže sprejem svojih predlogov. Tako ne moremo oziroma izredno težko ugotovimo, ali so posamezne odločitve v resnici posledica avtonomnih odločitev ali pa Komisija vseskozi prilagaja svoje preference preferencam držav članic in tako Svet dejansko izvaja nadzor nad Komisijo, torej ji preprečuje avtonomno delovanje. Do zavrnitev predloga zato prihaja redko. Vprašanje je tudi, koliko se Komisija prilagaja Svetu, koliko pa je Komisija zmožna prek drugih deležnikov neposredno z lobiranjem držav članic prepričati Svet, da sprejme predlagano zakonodajo. Da bi lahko dokazali neodvisnost Komisije, bi bilo treba s študijami posameznih primerov predlaganega zakonodajnega akta empirično raziskati vse dejavnosti in preference Komisije na eni in držav članic na drugi strani. Proučiti bi bilo treba tudi vzorec Komisijinih predlogov, ki niso dobili zadostne podpore za sprejem. To pa je metodološko izredno obsežno in zapleteno, skoraj nemogoče, zato do sedaj takšne študije še ni bilo izvedene. Poleg tega je zaradi kompleksnosti, števila javnih politik, igralcev in vseh možnih dejavnikov, ki lahko vplivajo na končni izid, vprašljiva uporabnost takšne raziskave.

Naj sklepno poudarimo, da novi institucionalizem ni prava teorija, pač pa zgolj sklop predpostavk, metoda, s katero se lahko izpeljejo analitična spoznanja in lahko opiše, pojasni in predvidi izid na sistemski ravni odločanja v EU. Sistem vladanja v EU je še zmeraj relativno „mlad“ in še ne dokončno razvit. V takšnem sistemu pa imajo neformalni postopki odločanja večjo težo kot v dobro uveljavljenih sistemih. Za EU je to značilno zlasti na tako imenovani podsistemski ravni odločanja, kjer se odvija oblikovanje politik (Peterson in Bomberg 2003, 327), čemur se bomo natančneje posvetili v naslednjem razdelku.

¹³ Pri razlikovanju med malimi in velikimi državami ne gre za teritorialno velikost ali število prebivalcev, pač pa za moč oziroma vpliv v EU. Tako so znotraj EU denimo Nemčija in Francija, pa tudi Velika Britanija, velesile oziroma velike države, kar pa ne velja za Poljsko, čeprav bi po številu prebivalstva in glasov v Svetu spadala med velike države.

2.3.3 Javnapolitična omrežja

Na podsistemski ravni odločanja, kjer se o politikah EU še ne odloča, pač pa se določajo podrobnosti in alternativne rešitve javnapolitičnih problemov, igrajo pomembno vlogo javnapolitična omrežja. Gre za „deskriptivno teoretično orodje, ki pomaga urediti dejstva in dokaze na nov način“ (Peterson in Bomberg 1999, 31). Ta pristop sicer ni sposoben napovedati odločanja v EU, pripomore pa pri razlagi javnapolitičnih izidov.

Peterson (2004, 119-120) je zaradi edinstvene narave EU (brez vlade ali opozicije, močnih odločevalcev, ki niso voljeni), njenih večinoma regulativnih javnih politik, ki zahtevajo izredno tehnične in strokovne zakonodajne akte, njene administrativne šibkosti ter posledično odvisnosti od vlad in zasebnega sektorja prepričan, da je analiza javnapolitičnih omrežij v tem kontekstu izredno uporabno analitično orodje. Značilnosti vladavine EU, zaradi katerih je uporabna analiza javnapolitičnih omrežij (Peterson in Bomberg 2003, 328-329; Peterson 2004, 117-119), so torej naslednje:

i) Pomanjkanje močnega odločevalskega centra oziroma formalnih institucij, ki bi ustrezno vodile javnapolitični dialog. EU je močno odvisna od sposobnosti doseganja sporazuma med različnimi odločevalci, preden se politike sprejmejo. Za to so potrebna obširna, neformalna, „predzakonodajna“ pogajanja o zakonodajnih predlogih.

ii) Nejasna pravila o dostopu do odločanja v EU, zaradi česar se oblikujejo neformalna omrežja, ki omogočajo sodelovanje ogromnega števila najrazličnejših deležnikov, kar v formalnih pogajalskih mehanizmih ni mogoče.

iii) Raznovrstnost javnih politik in nehierarhičnost: pravila odločanja, prevladujoči igralci in odnosi med njimi se znatno razlikujejo od sektorja do sektorja. Pogosto prihaja med direktorati do boja za pristojnost nad določenim področjem, svoja področja pristojnosti skušajo zaščititi tako, da jih drugi sektorji ne morejo prevzeti ali spremeniti. To povzroči, da so javnapolitična omrežja EU nepovezana in samostojna tudi, kadar se odloča o javnih politikah, ki so med seboj tesno povezane, kot denimo kmetijstvo in okolje. Članstvo v omrežjih je raznoliko, saj v njih sodelujejo javni in civilnodružbeni, politični in administrativni, „evropski“ in nacionalni ter subnacionalni igralci, ni pa vzpostavljena hierarhija med njimi.

iv) Visoka raven strokovnosti pri odločanju v EU: zakonodajni akti, ki jih pripravlja Komisija, so na visoki strokovni ravni (zlasti če delovanje Komisije primerjamo z drugimi mednarodnimi organizacijami), zato je potrebno obširno sodelovanje strokovnjakov z najrazličnejših področij. Kot opozarja Coleman (v Peterson 2004, 118), je lahko strokovno znanje na nadnacionalni ravni tudi bolj učinkovito zaradi pomanjkanja nadzora predstavniških institucij.

v) Zelo kompleksna množica odborov, ki je pristojna za pripravo zakonodaje, preden se v odločanje preda večinoma političnim odločevalcem, torej kolegiju komisarjev in pozneje Svetu in Parlamentu.

vi) Vzajemnost in soodvisnost: zaradi že navedenih razlogov je Komisija zelo odvisna od apolitičnih odborov uradnikov, strokovnjakov in drugih deležnikov. Z njihovo pomočjo tudi lažje doseže dogovore, saj skuša preko njih dobiti podporo držav članic in Parlamenta za svoje preference. Hkrati pa nacionalni uradniki že v začetku priprave zakonodaje izvajajo nadzor nad Komisijo.

Pristop javnopolitičnih omrežij je za proučevanje zakonodajne iniciative Komisije pomemben zaradi njene močne odvisnosti od igralcev z vseh ravni (interesnih skupin, vlad držav članic in drugih institucij EU), zlasti pa, ker vsebuje „zavest o dinamičnosti posameznih policy omrežij ter zavest o raznolikosti policy omrežij na različnih področjih oziroma konkretnih primerih odločanja“ (Fink-Hafner 1998, 832). Analiza javnopolitičnih omrežij izhaja iz predpostavke, da je moč razpršena, zlasti pri vsakdanjem odločanju. Za učinkovito pripravo predlogov se mora Komisija posvetovati in pridobiti informacije od različnih igralcev: nacionalnih in nadnacionalnih, javnih in civilnodružbenih, političnih in administrativnih. Najbolj uporaben je ta koncept za proučevanje priprave zakonodaje na administrativni oziroma tehnokratski ravni Komisije, torej pri vsebinskem oblikovanju predlogov znotraj direktoratskih, ko je Komisija najbolj odvisna od pomoči vladnih uradnikov, civilnodružbenih igralcev in drugih deležnikov, ki zagotavljajo potrebne informacije.

Koncept javnopolitičnih omrežij odkriva „formalne in neformalne stike in razmerja, ki oblikujejo politične dnevne rede in odločanje“ in se osredotoča „na kontekst razmerij in odvisnosti ter vpliv igralcev na odločanje drugih igralcev“ (Fink-Hafner 1998, 833). Javnopolitično omrežje se lahko opredeli kot arena za posredovanje oziroma mediacijo interesov številnih grozdov igralcev, ki med seboj sodelujejo. Igralci vzpostavljajo med seboj

različne kooperativne odnose, si izmenjujejo informacije in vire, se med seboj posvetujejo, usklajujejo, pogajajo in iščejo kompromise med različnimi interesi (Peterson 1995, 76; Kustec Lipicer 2000, 891).

Obstajajo različni viri, ki jih želijo igralci izmenjati v procesu pogajanj znotraj javnopolitičnega omrežja: ustavno-zakonodajni, organizacijski, finančni, politični in informacijski viri. Obseg medsebojne odvisnosti od virov (*resource dependencies*) je torej glavna spremenljivka pri oblikovanju javnopolitičnih izidov (Bache in George 2006, 29). Vendar pa je, kot opozarja Rhodes (v Bache in George *ibidem*), medsebojna odvisnost skoraj vedno asimetrična in tako lahko govorimo o enostranskem vodenju znotraj omrežij.

Javnopolitična omrežja se močno razlikujejo glede na svojo stabilnost in stopnjo kohezije. Kustec Lipicerjeva (2002, 74) opozarja, da so v fazah opredeljevanja problema javnopolitična omrežja v primerjavi s fazami formulacije in implementacije manj izoblikovane in stabilne. To sicer drži, vendar se tudi na tej ravni skupine med seboj razlikujejo glede na stabilnost. Najbolj integrirane so t. i. javnopolitične skupnosti s stalnim članstvom, z višjo stopnjo hierarhije, igralci pa so močno soodvisni zaradi zagotavljanja virov. Kot primer naj navedemo program za raziskave in razvoj v informacijski tehnologiji Esprit, ki se je zaradi avtonomne javnopolitične skupnosti, katero so sestavljali največja podjetja elektronske industrije in Komisija, ki so medsebojno zelo odvisni, zelo malo spreminjal. Kot predpostavlja Peterson (2004, 124), bolj integrirana omrežja običajno onemogočajo radikalnejše spremembe javnih politik EU. Kjer pa je raven soodvisnosti manjša, so omrežja bolj fluidna in spremenljiva, kar je značilno za problemska omrežja (*issue network*). Tako so denimo izidi pri pripravi zakonodaje v okoljski, potrošniški in socialni politiki zaradi relativne odprtosti in dostopnosti do omrežja zelo nepredvidljivi (Peterson 1995, 77).

Kot trdita Peterson in Bombergova (2003, 329), je večina omrežij v EU problemskih, torej relativno nestabilnih, zelo kompleksnih in množičnih. Javnopolitična omrežja nastanejo zaradi reševanja določenega javnopolitičnega problema oziroma oblikovanja javne politike, o kateri se odloča pozneje na sistemski ravni. Komisija igra pri tem v glavnem mediatorsko vlogo. Vedno se v državah članicah najdejo ministri, skupine in frakcije, ki imajo podoben interes kot Komisija, njihova stališča pa se okrepijo s povezovanjem s podobno mislečimi znotraj omrežij. Javnopolitična omrežja omogočajo lažjo koordinacijo javnih in civilnodružbenih interesov ter virov in s tem nudijo večjo učinkovitost (Pierre in Peters 2000, 20). Avtorja

opozarjata, da postajajo javnopolitična omrežja tako koncentrirana in povezana, da se lahko uprejo oziroma izzovejo moč držav in urejajo javnopolitične sektorje bolj v skladu s svojimi preferencami, kot da bi upoštevali javni interes. V skladu z navedenim javno politiko oblikujejo bolj samoreferenčni kot kolektivni igralci. Hkrati državljani odgovornost pripisujejo državi oziroma v našem primeru evropskim institucijam, čeprav nimajo tolikšnega nadzora nad javnopolitičnimi omrežji.

Glede na zelo tehnično naravo javnih politik, ki jih pripravlja Komisija, so pomembne zlasti epistemske skupnosti. Ker nudi EU priložnost sledenja političnim ciljem, je treba pozornost nameniti tudi zagovorniškimi koalicijam.

2.3.3.1 Epistemske skupnosti in zagovorniške koalicije

Pojem epistemske skupnosti, ki ga je vpeljal Haas (1992, 3-4), opisuje mrežo strokovnjakov s priznanim strokovnim znanjem in usposobljenostjo na določenem strokovnem področju, ki s svojo avtoriteto in znanjem pomagajo javnopolitičnim igralcem pri snovanju javnih politik. S tem znanjem ne le pomagajo pri vsebinskem oblikovanju javnih politik, temveč in še zlasti pomembno legitimirajo odločitve javnopolitičnih igralcev in jim pomagajo podpreti določeno, predvsem tehnično in strokovno zapleteno javno politiko, ko je to potrebno, torej v procesu sprejemanja zakonodaje.

Kljub temu, da **epistemske skupnosti** sestavljajo strokovnjaki z različnih področij in z različnim strokovnim znanjem in izkušnjami, so jim skupna prepričanja, razumevanje vzrokov in posledic v določenem strokovnem področju. Komisija si v večini primerov pri pripravi zakonodaje pomaga z majhno skupino strokovnjakov, zlasti kadar gre za izredno zapletena in visoko strokovna vprašanja. Strokovnjaki so lahko tudi zelo vplivni, če je zadeva tako strokovna, da je političnim odločevalcem, kaj šele javnosti, nedostopna. Čeprav je formalno njihova vloga le posvetovalna, pa je lahko njihov vpliv na vsebino predloga znaten. Zanje je tudi značilno, da so jim važnejši strokovni standardi in rešujejo javnopolitično politiko s strategijo najboljše možne rešitve problema in se ne ozirajo na politične in gospodarske posledice matične države (Heritier 1997, 179).

Ko govorimo o razmerju med znanjem in interesom, je treba pozornost nameniti še konceptu javnopolitičnih **zagovorniških koalicij**, ki ga je vpeljal Sabatier (1988, 139). Te mreže sestavljajo ljudje različnih položajev (izvoljeni uradniki, uradniki institucij, vodje interesnih

skupin, raziskovalci) s skupnim vrednostnim sistemom (osnovnimi vrednotami in razumevanjem problemov in vzročnih povezav). Za razliko od epistemskih skupnosti in njihovega tehnokratskega značaja je zanje značilno, da upoštevajo tako politične utemeljitve kot strokovno znanje. Sabatier s svojim pristopom opredeljuje novo obliko nedržavnega igralca in zavrača idejo, da je vpliv skupin odvisen od njihove relativne moči. Poudarja tako imenovano javnopolitično naravnano učenje znotraj koalicij in med njimi, ki ga Sabatier (1988, 151) razume kot nenehen proces iskanja in prilagajanja z namenom izpolnjevanja ključnih javnopolitičnih prepričanj. „Kadar igralci naletijo na omejitve ali priložnosti, se skušajo odzvati na način, ki je v skladu z njihovim jedrom.“ Ti procesi učenja se ponavadi dogajajo v okoljih, kjer je cenjeno strokovno znanje, kar zlasti velja za Komisijo. Takšne koalicije pa prvenstveno delujejo na mezo ravni odločanja, kjer se pričakuje, da so dejavni igralci z vseh ravni (Sabatier 1993, 16). V okviru EU so zagovorniške koalicije odgovorne za opredeljevanje nacionalnega interesa, širšega političnega programa (kot denimo kontinentalnih socialističnih ali krščansko-demokratskih strank) ali strokovnih področij (zmanjševanje segregiranja ozračja, izboljšanje evropske konkurenčnosti idr). Tako je denimo zagovorniški koaliciji, ki so jo sestavljale „zelene“ države (Nemčija, Nizozemska in Danska), GD za okolje in okoljevarstvene nevladne organizacije (NVO), uspelo ohraniti skupni energijski davek na dnevnem redu EU v letih 1993/1994 kljub nasprotovanju Velike Britanije in somišljenic (Peterson 1995, 79).

Kot trdi Peterson (*ibidem*), niti epistemske skupnosti niti javnopolitične zagovorniške koalicije niso same po sebi javnopolitična omrežja. Redko se lahko zgodi, da so vsi igralci enega omrežja strokovnjaki kot pri epistemskih skupnostih. Obe navedeni obliki skupnosti pogosto med seboj tekmujeta za vpliv znotraj javnopolitičnih omrežij, kar se odraža v javnopolitičnih izidih EU.

Zakonodajni predlogi in pozneje sprejeti zakonodajni akti kažejo, da so v glavnem nastali kot kompromis. Zaradi upoštevanja interesov velike množice različnih igralcev zakonodajni akti pogosto predstavljajo najmanjši skupni imenovalec. S proučevanjem njihovih odnosov, tj. izmenjave informacij, strategij in odvisnosti od virov, lahko ugotovimo, kako poteka priprava predlogov, kdo so ključni igralci in kdo ima največji vpliv. Seveda pa so ta omrežja izredno zapletena in je težko zagotovo določiti pravila igre. Odnos med Komisijo in omrežji lahko označimo kot vzajemno odvisnost. Komisija potrebuje njihovo znanje, pa tudi vpliv na vlade nacionalnih držav. Javnopolitična omrežja pa lahko na ta način v evropski areni uveljavljajo

svoje interese. Tako lahko dobimo odgovor na vprašanja, v kolikšni meri je pri pripravi zakonodaje vključena politika, torej so neposredno dejavni politiki (tudi ali predvsem držav članic) in visoki uradniki, ter posledično, kakšna je avtonomija Komisije v določenem sektorju oziroma koliko so odvisni od nacionalnih in civilnodružbenih igralcev. In nadalje, ali ima Komisija proste roke pri vzpostavljanju omrežij in je zaradi priprave zakonodaje na visoki strokovni ravni neodvisna ter predstavlja „omrežni razdelilnik številnih visoko specializiranih javnopolitičnih omrežij, ki jih sestavljajo tehnični strokovnjaki“ (Marks in drugi 1996, 355)?

2.4 Sklep

Namen tega poglavja je bil razjasniti glavne koncepte, uporabljene v empiričnem delu naloge, in teoretični okvir, ki bo pomagal pri iskanju odgovorov na raziskovalna vprašanja. Najprej smo opredelili koncept oblikovanja dnevnega reda, pri čemer smo izpostavili vsebinsko opredeljevanje kot najpomembnejši element tega procesa pri ugotavljanju vloge Komisije.

Z eklektičnim pristopom smo postavili teoretični okvir, ki bo pomagal pojasniti nastajanje zakonodajnih aktov. Po tukaj zastopanem stališču ima namreč kombinacija elementov zgoraj obravnavanih pristopov, mnogonivojske vladavine, novega institucionalizma in javnopolitičnih omrežij največjo razlagalno moč. Ti pristopi zajamejo lastnosti, ki veljajo za odločanje v EU in proces oblikovanja dnevnega reda, ki je zelo heterogen in zapleten proces z velikim številom različnih udeležencev.

Sistem odločanja je nehierarhičen, tako med različnimi institucijami kot znotraj Komisije. Za odločanje je značilen konsenzualni način, saj lahko le tako upošteva najrazličnejše interese in zadovolji odločevalce, ki njene predloge uzakoni. Za našo nalogo pomembna predpostavka mnogonivojske vladavine je tudi dejstvo, da nobenega igralca ne pojmuje kot enotnega, kar je zlasti težava pri integracijskih teorijah. Zagovarjamo stališče, da so bile na začetku povezovanja EU z manjšim številom članic institucije EU enotnejše. Tudi stopnja integracije je bila nižja. Proti koncu prejšnjega stoletja pa je EU postajal vse manj sistem sodelovanja med nacionalnimi državami in vse bolj močno institucionaliziran sistem, primerljiv s tradicionalnimi političnimi sistemi s svojevrstnimi posebnostmi. Če sta bili na začetku integracije najpomembnejši instituciji Svet in Komisija in je prihajalo do boja za prevlado med njima, pa s pridobivanjem vedno večje vloge Parlamenta in drugih deležnikov ni bila na prvem mestu več razprava med nadsacionalnim in medvladnim. Skoraj vsak predlog, ki

nastane izpod peres Komisije, se razlikuje od drugega glede na to, kateri igralci so sodelovali, katerim je uspelo prepričati odločevalce in katerim onemogočiti nasprotnike, v katerem času je nastal, kakšna politična klima je vladala v času nastanka in še bi lahko naštevali.

Poleg predpostavk mnogonivojske vladavine je za našo nalogo pomembno vključiti novi institucionalizem in izpostaviti odnos med Komisijo in odločevalci, zlasti državami članicami in Parlamentom, ki se formalno vključita na sistemski ravni, zaradi česar je bistveno upoštevanje njihovih preferenc. Skupaj z interesnimi skupinami so države članice in Parlament udeleženi že na podsistemski ravni, torej pri pripravi zakonodajnih predlogov, zato smo kot analitično orodje vključili tudi predpostavke teorije javnopolitičnih omrežij.

3 KOMISIJA

Komisija je vseskozi v središču naloge, saj ugotavljamo njeno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda EU. V tem poglavju bomo proučili najpomembnejše vidike, ki nam bodo pomagali razumeti to institucijo, njen odnos do drugih institucij in interesnih skupin, način vedênja pri izvajanju njene izključne pravice do zakonodajne pobude. Zlasti za ugotavljanje morebitnega razkoraka med normativnim in dejanskim je treba proučiti pogodbeno določene obveznosti in pravice Komisije.

Najprej bomo soočili teoretska izhodišča, ki obravnavajo Komisijo, nato bomo predstavili njeno strukturo in proučili, kako ta vpliva na izvajanje zakonodajne pobude. Posebno pozornost bomo namenili pogodbeno določeni lastnosti Komisije, neodvisnosti, saj menimo, da lahko ta povzroča glavno težavo pri uveljavljanju njenih pogodbenih nalog. Nato se bomo posvetili še vprašanju, kako se Komisija obnaša pri pripravljanju zakonodajnih predlogov, ali je zgolj mediatorka in iskalka soglasja, ali pa ima bolj proaktivno vlogo. Na koncu bomo še na kratko predstavili zgodovino Komisije, da bomo lažje razumeli, kako se je moč Komisije kot oblikovalke dnevnega reda spreminjala skozi čas.

3.1 Teoretična izhodišča

Monnet je zahteval, da je Komisija nadnacionalni organ in spodbujevalec integracije. To poslanstvo lahko izvršuje s predlaganjem nove zakonodaje na že obstoječih področjih sodelovanja in nakazovanjem novih politik, kjer bi bilo skupno delovanje smiselno. V primerjavi s Svetom, ki zagovarja interese držav članic, mora Komisija spodbujati in razvijati splošne oziroma skupne interese.

Od ustanovitve pa vse do danes se krešejo mnenja o tem, ali je Komisija močna nadnacionalna organizacija in spodbuja evropsko integracijo (neofunkcionalisti) ali pa igra bolj obrobno vlogo, saj so ključni igralci države, ki nadzorujejo evropsko integracijo, s tem ko ščitijo in spodbujajo svoje nacionalne interese (intergovernmentalisti). Obe nadnacionalni perspektivi sta v zgodovini EU doživeli svoj vrhunec: neofunkcionalisti zlasti v času Delorsove Komisije in cvetočega razvoja EU, intergovernmentalisti pa so svoje domneve utemeljevali zlasti na dogodkih iz leta 1965, na t. i. luksemburški krizi, in poznejših pristopih manj evropsko usmerjenih Britancev, Ircev (in Dancev) leta 1973, ko je Komisija z *de facto* odločanjem v Svetu s soglasjem začenjala izgubljeni na moči.

Intergovernmentalizem pripisuje Komisiji obrobno vlogo pri evropski integraciji, saj so zanje ključni igralci države, ki nadzorujejo evropsko integracijo, s tem ko ščitijo in spodbujajo svoje nacionalne interese. Komisija je le instrument v rokah nacionalnih vlad, ki skušajo doseči čim več koristi, zlasti ekonomskih, in hkrati izgubiti čim manj državne suverenosti (Hooghe in Nugent v Peterson in Shackleton 2002, 163). Komisija je zanje le mediator, ki omogoča lažje sodelovanje med državami članicami, nima pa nobenega vpliva na države članice ali kakršne koli neodvisne vloge. Še največ pozornosti evropskim institucijam namenja Andrew Moravcsik, predstavnik liberalnega intergovernmentalizma, ki vidi Komisijo kot stvaritev držav članic, ki jim omogoča ujeti ravnovesje med učinkovitostjo in nacionalnimi vplivi (Moravcsik 1993, 507). Komisija je po njegovem mnenju pasivni in nevtralni agent, neke vrste sekretariat držav članic, ki pripravlja neodvisne predloge, zagotavlja tehnične informacije, potrebne za odločitve držav članic (Moravcsik 1993, 511). Moravcsik sicer ne zanemara dejstva, da obstajajo številne možne rešitve javnopolitičnih problemov, vendar vidi Komisijo le kot nevtralnega arbitra, ki poskrbi za obvladljivo število zakonodajnih predlogov, ker se države članice z možnostmi veta o tem niso sposobne dogovoriti.

Neofunkcionalizem, prevladujoča teorija v prvih letih evropske integracije, pa kot najmočnejšo nadnacionalno organizacijo vidi Komisijo. Izhaja iz predpostavke, da se je zgolj ta organ sposoben identificirati z EU in da igra pomembno javnopolitično vlogo. Odločanje o javnih politikah in integracijo vidijo kot proces, v katerem ima Komisija kot oblikovalka dnevnega reda izredno pomembno vlogo. Kot pomembne igralce pri opredeljevanju javnih politik in reševanju problemov vidi strokovnjake in znanstvenike (Haaland-Matlary v Nugent 1997a, 266-267). Neofunkcionalizem poudarja tudi razširjenost pluralistične politike, obstoj številnih in raznolikih igralcev, ki se obračajo na evropsko raven in tvorijo koalicije izven nacionalnih meja in birokracij. Interesi nacionalnih in nadnacionalnih elit niso stalni, pač pa se v procesu integracije spreminjajo. Potem ko države članice na institucije prenesejo naloge, postanejo te neodvisni nadnacionalni organi in jih je težko nadzorovati. S tem postanejo agenti integracije, ki lahko vplivajo na elite in tako posredno tudi na interese vlad (Niemann 1998, 429). Odločanje se obravnava kot proces in ne kot vrsta neodvisnih pogajanj. V tem procesu je vloga Komisije kot oblikovalke dnevnega reda izredno pomembna (Haaland-Matlary v Nugent 1997a, 266).

3.2 Naloge in pristojnosti Komisije

Bistvo Komisije je zajel Jean Monnet v uvodnem nagovoru na prvi seji Visoke oblasti Evropske skupnosti za premog in jeklo:

Nous exercerons nos fonctions, en pleine indépendance, dans l'intérêt général de la Communauté. Dans l'accomplissement de nos devoirs, nous ne solliciterons ni n'accepterons d'instruction d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme et nous nous abstiendrons de tout acte incompatible avec le caractère supranational de nos fonctions. Nous prenons acte de l'enlargement des États membres de respecter ce caractère supranational et de ne pas chercher à nous influencer dans l'exécution de nos tâches.¹⁴ (Monnet 1952)

Komisija oziroma že njena predhodnica, Visoka oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo, je bila ustanovljena kot organ, ki bo spodbujal evropsko integracijo in interese EU kot celote. Mišljena je bila kot povezovalni element znotraj nadnacionalne institucionalne strukture EU, kot institucija, ki bi poganjala motor integracije tako, da bi priporočala ukrepe oziroma javne politike, upravljala pogodbe in delovala kot varuh interesa Skupnosti (Shaw 2000, 110). Za izvajanje te naloge je bila organizirana tako, da je neodvisna od držav članic in ima lastno politično vodstvo. Zasnovana je bila kot institucija, ki bi se izognila sektorskim interesom in bi prerasla vsakodnevne politične spore, ki prevladujejo na nacionalnih političnih dnevnikih redih. Bila naj bi nepolitična, tehnokratska in funkcionalna struktura ter zaradi njenega zadovoljevanja splošnega interesa EU objektivna in racionalna, kar bi ji omogočilo, da se zoperstavi pristranskosti vlad držav članic.

Pristojnosti in bistvo Komisije so zapisani v prvem in drugem odstavku člena 9d Lizbonske pogodbe (250(1) in (2) PEU). Komisija ima poleg pristojnosti zakonodajne pobude še nalogo nadzora nad izvajanjem zakonodaje EU v državah članicah, upravljanja proračuna EU in dodeljevanja sredstev ter zastopanja EU na mednarodni ravni (s sklepanjem sporazumov med EU in drugimi državami). Pri vsem tem mora upoštevati splošni interes EU in ne sme dajati prednosti nobeni državi članici ali določenim interesom. Zakonodajni akti EU se lahko sprejemajo le na predlog Komisije, razen na področju pravosodnega in policijskega

¹⁴ Prevod: „Svoje naloge bomo opravljali popolnoma neodvisno in v skupnem interesu Skupnosti. Pri izvajanju svojih obveznosti ne bomo prosili niti sprejemali navodil katere koli vlade ali organizacije in se bomo vzdržali vseh dejanj, ki niso skladna z nadnacionalno naravo naših nalog. Cenimo zavezo držav članic, da bodo spoštovale našo nadnacionalno naravo in na nas ne bodo skušale vplivati pri izvajanju naših nalog“.

sodelovanja ter kazenskih zadev. Pri izvajanju svojih obveznosti mora delovati popolnoma neodvisno.

Lizbonska pogodba (člen 9d) določa naslednje naloge, pristojnosti in lastnosti Komisije:

1. Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude. Skrbi za uporabo Pogodb in ukrepov, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi. Skrbi za uporabo prava Unije pod nadzorom Sodišča Evropske unije. Izvršuje proračun in upravlja programe. V skladu s Pogodbama opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo. Razen pri skupni zunanji in varnostni politiki in v drugih primerih, predvidenih v Pogodbah, zagotavlja zastopanje Unije navzven. Daje pobude za letno in večletno načrtovanje Unije z namenom doseči med-institucionalne sporazume.
2. Če Pogodbi ne določata drugače, se lahko zakonodajni akti Unije sprejemajo le na predlog Komisije. Drugi akti se sprejemajo na predlog Komisije, če je to predvideno v Pogodbah.

Za spodbujanje integracijskega procesa je nujno, da ima na večini področij Komisija izključno pravico predlaganja nove zakonodaje. Komisija kot izvršilni organ je glavni igralec v javnopolitičnih procesih EU. Čeprav lahko sprejme vsakršno pobudo, ki se ji zdi pomembna za doseg ciljev iz ustanovnih pogodb, pa nastane večina pobud zaradi izpolnjevanja pravnih obveznosti in tehničnih zahtev, ali pa njeno aktivnost zahteva katera druga institucija EU, država članica ali drugi deležniki (Evropska komisija 2012a).

Pri spodbujanju interesa celotne EU mora Komisija pri zakonodajnih pobudah na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, upoštevati načeli subsidiarnosti in proporcionalnosti. To pomeni, da lahko politike oblikuje le, če je ukrepanje na ravni EU učinkovitejše kot na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni in le v mejah, določenih za doseg dogovorjenih ciljev. Komisija je zavezana k odprtosti svojega dela. Pred začetkom priprave zakonodaje in oblikovanjem politik mora opraviti obsežna posvetovanja, saj je po mnenju Komisije „kakovost politike EU odvisna od zagotovitve velike udeležbe državljanov, organizacij civilne družbe in vseh zainteresiranih strani iz celotne verige politike“ (Evropska komisija, 2007b, 7).

Zaradi številnih nalog, ki jih Komisija opravlja v sistemu EU, je to izredno kompleksna institucija. Za vsako področje svojega delovanja mora imeti tako strokovno znanje kot tudi politične spretnosti, če želi doseči uspeh svojih zakonodajnih predlogov (Christiansen 2006, 100). V nadaljevanju se bomo zato posvetili njeni strukturi.

3.3 Struktura Komisije

To poglavje bo obravnavalo nekatere strukturne lastnosti Komisije, saj menimo, da je to ena od pomembnejših značilnosti Komisije, ki vplivajo na to, kako se pripravljajo zakonodajni predlogi. V tem smislu želimo zlasti opozoriti, da Komisija ni homogena, pač pa zelo kompleksna in razdrobljena, večnivojska institucija, za katero so značilni različni javnopolitični slogi, raznoliki interesi, identitete, funkcije in nekonsistentna organizacijska sestava. Njena „organizacijska logika ni vedno medsebojno kompatibilna.“ Gre za „sobivanje različnih administrativnih tradicij in javnopolitičnih slogov, avtonomijo posameznih administrativnih enot“, način, po katerem sektorske politike spodbujajo različne organizacijske kulture ter vztrajanje pri nacionalni lojalnosti (Christiansen 2006, 105).

3.3.1 Kolegij komisarjev, kabineti in službe (generalni direktorati)

Komisija je hkrati kolegij komisarjev (v nadaljevanju kolegij) in organ s približno 23 000 uradniki, ki so del administrativnih služb. Trenutno Komisija šteje poleg predsednika 26 komisarjev, po enega iz vsake države članice, in približno 40 direktorats in 11 uradov. Razdeljena je torej na dve ravni: politično (kolegij) in administrativno (službe Komisije).

Komisijo vodi predsednik (trenutno ima svoj drugi mandat Jose Manuel Barroso), ki ga soglasno potrdijo vodje držav članic. Komisarje in njihove resorje izbere predsednik Komisije po predlogu države članice in jih nato potrdita Svet in Parlament. Ti vodijo njim določeno javnopolitično področje oziroma resor, ki pa redko sovпада z enim direktoratom. Večina komisarjev ima pod svojim okriljem več direktorats in nekateri direktorati imajo nad sabo več komisarjev. S širitvami EU se je večala Komisija oziroma število komisarjev, zato je možna večja specializacija posameznih komisarjev in boljša uskladitev s pristojnostmi posameznih direktorats. Nekateri resorji, kot so kmetijstvo, notranji trg, proračun ali zunanja politika so relativno stalni, drugi, manj specifični, pa se spreminjajo in sproti nastajajo, saj o njihovi porazdelitvi po svoji presoji odloča predsednik. Komisija deluje kot kolegij. To pomeni, da se vse odločitve sprejemajo skupno. Vsak komisar ima svoj kabinet s približno desetimi člani. Kolegij je povezovalac med službami in komisarjem, hkrati pa deluje tudi horizontalno, saj nadzoruje delo v drugih resorjih.

Operativni oziroma administrativni del Komisije predstavljajo službe Komisije, od katerih je za našo nalogo najpomembnejša vloga direktorats. Direktorati so razdeljeni na enote, na čelu

je generalni direktor, pod njim pa so vodje oddelkov in/ali enot. Službe Komisije in direktorate v glavnem sestavljajo javni uslužbenci, ki so sprejeti po opravljenem natečaju. Kot bomo videli v sedmem poglavju, večino vsakodnevnega in vsebinskega dela opravijo uradniki iz direktoratsv.

Tako se priprava zakonodaje in pogajanja o njeni dokončni obliki odvijajo na različnih ravneh, ki se med seboj zelo razlikujejo. V naslednjem razdelku se bomo posvetili vprašanju heterogenosti Komisije in težavam, ki jih ta povzroča in ki vplivajo na pripravo zakonodajnih aktov.

3.4 Heterogenost Komisije

Dejstvo je, da se Komisija sooča s kontradiktornimi zahtevami strokovnjakov na administrativni ravni in različnimi političnimi preferencami na ravni kolegijsv. Torej prihaja do notranjih napetosti med obema ravnema, česar se je bal tudi Jean Monnet, ki je želel, da Komisija ostane elitno telo strokovnjakov-odločevalcev. Odnosi med obema ravnema niso vedno harmonični, temveč prihaja pogosto do trenj.

Za bolj strokovni oziroma tehnokratski vložek pri pripravi predlogov poskrbijo direktoratsv s svojimi in zunanjimi strokovnjaki, kolegij pa doda politično noto. Za končno vsebinsko obliko, izbiro časa objave predloga in časa ukrepanja ter instrumentov izvajanja je odgovorna politična raven Komisije. Do trenj prihaja občasno tudi znotraj kolegija komisarjev, zlasti glede pristojnosti pri medsektorskih javnih politikah, ko se te prekrivajo (Nugent 2001, 9). Naši sogovorniki (intervjuvanci I, II in III) so nam zgornje ugotovitve delno potrdili. Kot pravi intervjuvanec III, je dejstvo, da imajo v kabinetu zadnjo besedo. Svoje slabe izkušnje podpre s primerom, ko je kabinet skušal vplivati na vsebinske podrobnosti. Tako so denimo na ravni direktoratsv opravili obsežno anketo, s katero so želeli določiti ime za predviden program. Po spletu se je odvijalo dolgotrajno glasovanje in predlog z največ podpore zainteresiranih je zmagal. Na koncu pa so v kabinetu spremenili ime programa po svoji presoji. Trdi, da želijo biti nekateri kabinetsv vključeni v vsako podrobnost in samovoljno spreminjajo besedilo, čeprav niso strokovnjaki z zadevnega področja in tehnično ne poznajo zadeve. Intervjuvanca I in II sta prav tako potrdila, da je politična raven v pripravo zakonodajnega besedila močno vpletena, vendar do sedaj nista imela mnogo negativnih izkušenj. Uradniki iz direktoratsv člansv kabinetov na tedenskih sestankih seznanjajo z

napredki, razlagajo in pojasnjujejo tehnične vidike zadeve in težave, ki se pojavljajo. Ti pa jim nudijo politično podporo in zastopajo njihove interese v stiku z drugimi direktorati in institucijami. Sicer pa se je treba nenehno usklajevati, da so na koncu v besedilu upoštevani kolikor je mogoče v največji meri tako strokovni kot politični vidiki določene zadeve.

Problemi se pojavljajo tudi na administrativni ravni med direktorati, ko se posamezni direktorati borijo za pristojnosti. Kateri direktorat bo pristojen za pripravo določena predloga, je odvisno tudi od izbrane alternative reševanja javnopolitičnega problema. Znotraj Komisije torej vlada velika raznolikost tudi zato, ker se direktorati med seboj v veliki meri razlikujejo. Vsak ima namreč svoj javnopolitični slog, uživajo pa tudi veliko mero avtonomije. Vsaka služba Komisije ima zaradi najrazličnejših nalog ter „visoke ravni organizacijske in funkcionalne delitve“ (Eising in Kohler-Koch 1999, 272) svoj administrativni slog in delovne prakse. Tako je logično, da bo denimo struktura priprav zakonodaje na področju varne mejne količine aditivov v prehrani drugačna kot priprava zakonodaje, potrebne za nadzor izvajanja ribiške politike (Donnelly 1998, 77).

Direktorati se med seboj razlikujejo tudi glede na razpoložljive instrumente in glede na to, kakšne odnose so vzpostavili s pomembnimi interesnimi skupinami, kakšen vpliv imajo na javnopolitični proces, kateri in kakšni interesi so vpleteni (ali gre za močne industrijske, kmetijske lobije v GD za industrijo oziroma kmetijstvo, ali pa za civilnodružbene interese na področju socialne politike). Prav tako je težko reči, da ima Komisija enotne prednostne naloge in metode. Tako bo GD za konkurenco pri upravljanju notranjega trga zavzel zelo liberalno neintervencijsko držo, GD za regionalno politiko pa za intervencijo v določenih okoliščinah.

Nevarnost fragmentacije med direktorati obstaja tudi zaradi medinstitucionalnih stikov in drugih odnosov na posameznih sektorskih področjih. Vsak direktorat ima namreč tesne stike s „svojo“ delovno skupino v Svetu in odborom v Parlamentu, pa tudi s predstavniki interesnih skupin, ki sestavljajo posvetovalne odbore (Christiansen 2006, 108). Tako nastanejo neke vrste zagovorniške koalicije, katerih člani razvijajo svoje skupne vrednote in navade, navsezadnje tudi tesne osebne stike. To pa povzroča težave, ko je treba poenotiti standarde odločanja znotraj Komisije in ustvariti kohezijo med komisarji. Razlog so lahko tudi občasni nesporazumi in boj za prevlado med predsednikom Komisije in določenim direktoratom (Cram 1994, 200).

Razlogi za raznolike javnopolitične sloge so različni. Nugent (2001, 9) navaja kulturne razlike znotraj Komisije. Uradniki s seboj prinesejo določene navade, ki so odraz nacionalnih praks in tradicij, kar se izraža še posebno na ravni kabineta komisarja, kjer je zaposlenih več uradnikov iste nacionalnosti. Prav tako imajo direktorati že uveljavljene subkulture, ki se jih kmalu navadijo tudi novinci.

Težava Komisije leži predvsem v njeni nehierarhični naravi. Znotraj direktoratskih struktur še obstaja hierarhija, značilna za birokratska telesa, na politični ravni pa je več ni. Prav tako ni hierarhične strukture v odnosu med komisarji in direktorati. Direktorati lahko pripadajo različnim komisarjem, možno pa je tudi, da pod pristojnost posameznega komisarja ne spada noben direktorat (Ludlow 1991, 92).

Van Schendelen (2005, 72) poleg vertikalnega in horizontalnega vidika vidi pomembnost tudi v diagonalnem vidiku, torej strukturah in kulturah, ki so značilni za vse ravni in javnopolitične naloge. Strukturno so to kolegij, generalni sekretariat, medresorske skupine, kabineti, ki nadzorujejo drug drugega, in komisarji. Kot kulturni vidik, značilen za vse igralce, je t. i. dvojna lojalnost, kot denimo nacionalnost in politična usmerjenost. Ni skrivnost, da komisarji, ki jih predlagajo njihove vlade, delujejo kot „nacionalni psi čuvaji“. Nadaljnji vidik je regionalna pripadnost. Zlasti v bolj federalnih državah si močno prizadevajo, da bi pomembna mesta v Komisiji zasedli predstavniki njihovih regij. In nenazadnje je tu še sektorska lojalnost, kot so denimo zapriseženi okoljevarstveniki v GD za okolje ali pa vplivni predstavniki kmetov v GD za kmetijstvo. Sektorske interesne skupine se trudijo, da bi bili njihovi predstavniki na čim višjih oziroma čim pomembnejših položajih. Naj omenimo še politično pripadnost, ki prav tako ni nepomembna, zlasti v odnosu s Parlamentom. Pred širitvijo, ko je imela vsaka država v Komisiji dva komisarja, je običajno eden pripadal levi, drugi pa desni politični opciji. Sedaj takšne razporeditve ni več, odvisna je od politične usmeritve vlade, ki komisarja predlaga.

Nenazadnje je treba upoštevati tudi dejstvo, da nastajajo številne neformalne skupine uradnikov, ki jih družijo skupni jezik, izobrazba, starost, prijateljstva, število let v Bruslju, družinske povezave in osebne lastnosti. Tudi to ni zanemarljivo dejstvo, ko gre za delovanje posameznih uradnikov znotraj Komisije in v drugih institucijah ter za sodelovanje med njimi pri pripravi in sprejemanju zakonodaje.

Komisija se vseskozi sooča z različnimi zahtevami. Zasnovana je bila kot institucija, ki bo zlasti s svojo izključno pravico do zakonodajne pobude spodbujala evropsko integracijo, za kar mora biti avtonomna in neodvisna. Po drugi strani pa jo pri tem ravno njene ustanoviteljice, države članice, omejujejo, saj ne želijo preveč močne in dejavne Komisije, ki bi ogrožala nacionalne interese. Komisija mora tudi zaradi ohlapnih določb iz ustanovnih pogojev in strukture odločanja venomer loviti ravnotežje med zahtevami iz pogojev in realnostjo. Ker sta Svet in Parlament odločevalca v procesu sprejemanja zakonodaje, Komisija predlogov ne more pripravljati brez upoštevanja njunih interesov. Tako smo lahko videli, da ima nemalo težav z ohranjanjem neodvisnosti pri pripravi predlogov. Zato bomo tej njeni zahtevani lastnosti namenili nekaj več pozornosti.

3.5 Neodvisnost Komisije

Najprej bomo predstavili koncept neodvisnosti, nato pa bomo skušali ugotoviti, kako države članice vplivajo na sestavo Komisije.

Tretji odstavek člena 9d Lizbonske pogodbe pravi:

Člani Komisije so izbrani na podlagi svoje splošne usposobljenosti in zavzetosti za Evropo, med osebami, katerih neodvisnost je nedvomna.

Komisija je pri izvrševanju svojih obveznosti popolnoma neodvisna. Brez poseganja v člen 9e(2) člani Komisije ne smejo zahtevati niti sprejemati navodil od posameznih vlad, institucij, organov, uradov ali agencij. Vzdržijo se vsakršnega ravnanja, ki je nezdržljivo z njihovo funkcijo ali opravljanjem njihovih nalog.

Pri ustanovitvi predhodnice današnje Komisije, Visoke oblasti, je njen ustanovitelj Jean Monnet vztrajal pri neodvisnosti njenih članov, saj naj bi bilo to edino zagotovilo za doseg pravične in uravnotežene evropske integracije. Le neodvisen organ lahko v proces odločanja vključi pristne evropske interese. Ko govorimo o neodvisnosti Komisije, je v prvi vrsti mišljena neodvisnost od držav članic in Sveta, seveda pa se neodvisnost razume tudi kot neodvisnost od drugih institucij, nepristranskost ter strankarska in sektorska nevtralnost. Komisija je nacionalno neodvisna, če ni pod nadzorom držav članic oziroma ni nacionalno pristranska (Peterson 1971, 117). Razumevanje neodvisnosti kot nevtralnosti bi pomenilo, da imajo uradniki Komisije evropsko in ne nacionalno identiteto. Vendar po slabih 60-ih letih obstoja evropskega povezovanja ne moremo govoriti o obstoju evropske identitete, vsi

uradniki imajo svoje nacionalno in kulturno ozadje, ki pa se pri delu na Komisiji izraža različno.

Pri pripravi ESPJ so sicer skušali doseči, da bi bila člana Komisije mednarodna strokovnjaka ne glede na njuno nacionalnost, vendar zaradi bojazni, da bi bila to predvsem znanstvenika in ne bi bila dovolj dovzetna za blaginjo držav članic in nemoteno delovanje nacionalnih gospodarstev, se ta ideja ni uveljavila. Monnet je prvotno zahteval le pet članov kolegija, saj se je bal prevelikega vpliva držav članic na svoje predstavnike, da bi zaščitili svoje nacionalne interese. Seveda se še zmeraj poraja vprašanje, zakaj ustanovne pogodbe po eni strani zahtevajo nacionalno neodvisnost, po drugi strani pa določajo, da ima vsaka država po enega komisarja (do širitve po dva, po letu 2014 pa bo prišlo do rotacije), če nacionalni vidik komisarjev ni pomemben.

Seveda ustanovitev avtonomne institucije v nekem političnem sistemu poraja vprašanje o njeni odgovornosti in legitimnosti. To je lažje zagotoviti v primeru jasnega mandata ali dejavnosti na podlagi natančno dogovorjenih vrednot in znanja. Sicer pa je lahko zagotavljanje odgovornosti in legitimnosti problematično. Komisijino neodvisnost legitimira njena vloga spodbujevalca splošnega in skupnega evropskega interesa, poleg tega pa seveda pravna podlaga, v kateri ji države članice podeljujejo to lastnost (Egeberg 2007, 31-32).

Kljub vsemu se je pokazalo, da gre pri vodenju Komisije in izvajanju njenih funkcij neprenehoma za iskanje ravnotežja med avtonomijo in odvisnostjo od držav članic. Obstajajo številna nesoglasja v dojetanju vloge Komisije. Države članice sicer načelno sprejemajo dejstvo, da mora biti Komisija motor integracije in pobudnica zakonodaje v evropskem interesu, vendar pa niso vedno prepričane o njeni potrebnosti tako v splošnih zadevah kot specifičnih. Komisijino neodvisnost, ki jo zagotavljajo ustanovne pogodbe, sicer neposredno redko izpodbijajo. Pogosto pa zastopajo stališče, da Komisiji ne bi smelo biti dovoljeno, da bi delovala izključno po svoji volji, četudi bi šlo za interes celotne EU. Tako države članice nikoli niso dopustile, da bi Komisija postala organ, v katerem ne bi imela svojih predstavnikov, kot je to načrtoval Monnet. To se je pogosto dogajalo zelo odkrito, če navedemo samo primer de Gaulla, ki se ni strinjal s ponovnim imenovanjem Hallsteina za predsednika Komisije, Thatcherjeva pa ni dovolila ponovnega imenovanja britanskega komisarja Cockfielda (Spence in Edwards 2006,17). Države članice si ne želijo odpovedati

možnosti vplivanja na Komisijo, naj bo prek komisarjev ali vpliva na sestavo kabineta in tako imenovanih nacionalnih kvot pri sprejemanju uradnikov.

Naj še enkrat poudarimo, da je le razmeroma neodvisen organ sposoben spodbujati evropsko integracijo, kar je prvotna naloga Komisije, ki jo lahko izvaja s svojo izključno pravico do zakonodajne pobude. V nadaljevanju bomo skušali ugotoviti, ali Komisiji uspe ohraniti neodvisnost.

Začnimo pri komisarjih. Odločitev o predlaganem komisarju sprejme vlada države članice in torej že po teoriji ta ne more biti nepristranska. Vlada, ki vodi državo v času, ko se predlagajo kandidati, bo seveda predlagala nekoga iz svoje politične opcije. Po navadi so izbrane politične osebnosti, ki jih njihove vlade z imenovanjem „nagradijo“ za opravljeno delo (ali se jih želijo znebiti z domače politične scene). Strinjamo se z Nugentom (2001, 155), ki meni, da od njih ni mogoče pričakovati, da bodo naenkrat lojalnost svoji vladi oziroma državi preusmerili k EU in širšemu evropskemu interesu. Predlagane kandidate morata odobriti Svet in Parlament, ki pa skoraj zmeraj kandidate potrdira, razen če gre res za kontroverzne osebnosti in bi to lahko škodilo ugledu Komisije in tudi Parlamentu. Predsednik Komisije nima vpliva na sestavo Komisije, lahko pa vpliva na porazdelitev resorjev.

V tem kontekstu je zlasti vprašljiva zaveza držav članic, da ne bodo skušale vplivati na člane Komisije pri opravljanju njihovih nalog (Lizbonska pogodba, člen 231). Zakaj se torej vlade vseskozi borijo, da bi njihov predstavnik zavzel politično pomemben ali za njihovo državo ključen resor? Takih primerov je namreč mnogo. Naj omenimo zgolj intervencijo Margaret Thatcher, ki je menila, da je glavna naloga britanskega komisarja zagotoviti „pravično povračilo“ iz evropske blagajne. Pred sestavo druge Barrosove Komisije smo lahko brali o odkriti podpori Francozov romunskemu kandidatu za kmetijskega komisarja, ki je obljubil mesto vodje kabineta Francozu. Predsednik komisije ima sicer pri določanju resorjev proste roke, vendar pa verjetno ni naključje, da je bil do Prodijeve komisije oziroma med leti 1958 in 1999 GD za kmetijstvo „v rokah“ Francozov. Vseskozi je bila tekma za pomembne resorje, kot so kmetijstvo, trgovina, zunanje zadeve, konkurenca, notranji trg idr, med državami članicami velika, saj vlade držav članic upajo, da se jim bodo tako odprla vrata za vpliv na zanje pomembne politike. Zanimivo je tudi, da države članice med seboj trgujejo in pogojujejo podporo za položaj v drugih mednarodnih organizacijah, kot so NATO, ECB in

ZN. Zato tudi najpogosteje uspe velikim državam, da zavzamejo njihovi predstavniki mesto v najpomembnejših resorjih (Spence 2006, 44-45).

Prav nič drugače ni z mesti članov kabineta. Člane kabineta izbere komisar, kateremu so neposredno odgovorni. Vendar imajo tudi tukaj velik vpliv vlade držav članic in politične stranke, saj so postali pomembna kontaktna točka držav članic v Komisiji. Sprva naj bi imel kabinet dva člana, pozneje jih je bilo vedno več in so dobivali vedno večji vpliv na vsakodnevne odločitve in delovanje Komisije (Spence 2006, 65). Kot že rečeno, poteka obilo lobiranja tudi za ta mesta. Običajno jih dodelijo države članice „svojemu“ komisarju, pridejo s Stalnega predstavništva ali Parlamenta, nekaj pa je tudi višjih uradnikov Komisije. Kot meni Peterson (1995, 74), se „intergovernmentalizem začne v kabinetih. So mini Sveti znotraj Komisije.“ O nedvomnem političnem značaju članov kolegija govori dejstvo, da so to osebni svetovalci komisarjev¹⁵. S kodeksi in poslovniki je bilo tovrstno imenovanje sicer nekoliko omejeno. Pravila namreč določajo, da ima lahko komisar šest svetovalcev vsaj treh različnih nacionalnosti, vodja kabineta ali namestnik pa ne smeta biti iste nacionalnosti kot komisar. Spence (2006, 63) navaja, da člani kabinetov pogosto razkrivajo interne informacije in dokumente svojim nacionalnim administracijam. V zameno pa dobijo podrobne informacije o stališču zadevne vlade o določenem predlogu, še preden se začne odvijati razprava v Komisiji. Seveda so tudi v nenehnem stiku s stalnimi predstavniki svoje države, pa tudi z ministri države komisarja. Avtor nadalje opozarja, da tu ne gre nujno za neposredni vpliv držav članic, pač pa za postopek pogajanj med kabineti in nacionalnimi vladami, pri čemer interesne skupine in države članice lobirajo člane kabinetov, zlasti, če so tam člani njihove nacionalnosti.

Sicer je od države do države odvisno, kako skušajo vplivati in pridobiti informacije od svojih državljanov iz Komisije, vendar pa je vedno manj spoštovanja pred Komisijino neodvisnostjo, tudi s strani držav, za katere je v preteklosti to pomenilo nekaj svetega. Kot primer Kassim in Menon (2004, 99) navajata Nizozemsko, kjer stik s svojim komisarjem ni več tabu. Poleg tega države članice ne samo da spodbujajo svoje državljane k opravljanju natečajev, temveč tudi

¹⁵ Vsak komisar ima šest ali več članov v svojem kabinetu. Običajno so trije člani notranje osebje služb Komisije, drugi pa prihajajo iz nacionalnih javnih organov, pogosto so to bivši uslužbenci Stalnega predstavništva komisarjeve države ali od drugod. Člane kabineta si komisar izbere sam, saj so to njegovi osebni sodelavci oz. svetovalci. Običajno imajo člani kabineta najpomembnejša znanja s področja kmetijstva, konkurence, gospodarstva, financ in področja komisarjevega resorja.

napotujejo svoje uslužbence na Komisijo. Na ta način lahko vplivajo na odločitve Komisije od znotraj ter navezujejo stike z uradniki Komisije. Gazzo (1981) opozarja, da bi podobno ravnanje lahko povzročilo, da bi Komisija ostala le še tehnični sekretariat in tako bi lahko njeni direktorati postali del sekretariata Sveta, komisarji pa bi lahko skrbeli za svoje nacionalne interese.

Čeprav imajo države članice nedvomno določen vpliv na Komisijo, kot smo pokazali zgoraj, pa menimo, da je Gazzova bojazen pretirana. Stvari je treba zrelativizirati in upoštevati naslednja dejstva. Komisar je lahko bolj ali manj občutljiv za zadeve, ki so v nacionalnem interesu njegove države izvora, vendar pa ni predstavnik svoje vlade (Nugent 2001, 115). Veliko je odvisno tudi od posameznega komisarja. V osmem poglavju bomo pokazali, kako je nekdanji komisar za industrijo odkrito zastopal interese nemške industrije, medtem ko je imel naš sogovornik, lobist (intervjuvanec IV), slabše izkušnje s pristopanjem do komisarja svoje nacionalnosti. Potožil je celo, da je imel ravno zaradi tega slabše možnosti dostopa.

Podobno velja za uradnike Komisije, ki prihajajo iz določenega okolja, pa naj gre za nacionalni, sektorski ali ideološki vpliv. Tudi tako imenovanim nacionalnim strokovnjakom, ki jih napotijo nacionalne vlade na Komisijo, težko očitamo, da delujejo zgolj v nacionalnem interesu. Čeprav seveda obstajajo primeri, ko so prevladali določeni nacionalni vidiki, nihče ne odloča samostojno, pa naj gre za komisarja – nenazadnje se vsak predlog sprejme v kolegiju – ali uradnika, ki mora upoštevati najrazličnejše interese. Tudi sicer je preveč faz v procesu odločanja ter najrazličnejših interesov in odločevalcev, da bi lahko prevladal en sam nacionalni interes.

Glede na zgoraj prikazano ne čudi, da obstajajo različna stališča o tem, ali se položaj Komisije, kar zadeva njeno neodvisnost, izboljšuje ali slabša. Trije modreci (Svet Evropskih skupnosti, 1979), denimo, so v svojem poročilu o evropskih institucijah opozorili, da je od podpisa pogodb (PEGS in PESAE), torej od leta 1957 do leta 1979 prišlo do številnih sprememb, ki so zmanjšale položaj in avtoriteto Komisije, ki je bila na začetku na zelo visoki ravni. Ravnoesje oblasti naj bi se od Komisije pomaknilo k Svetu in Komisija naj bi izgubila veliko svoje neodvisnosti.

Po njihovem je prišlo do zmanjšanja vloge Komisije zaradi razkoraka med določbami iz ustanovne pogodbe in dejanskim razvojem, saj dajejo ustanovne pogodbe samo splošne

smernice, za uresničevanje novih ukrepov pa je bilo treba vključiti nova področja, ki jih ustanovna pogodba ni predvidevala. Opozarjajo tudi, da so vlade držav članic zaradi ekonomskih problemov in posledično politično/družbenih šibkosti doma vse bolj nacionalno usmerjene, tako na splošnem pri javnih politikah v EU kot pri vsakodnevnem delu institucij. To naj bi po njihovem neposredno prizadelo Komisijo, saj so države članice vse manj pripravljene upoštevati nasvete Komisije oziroma pustiti upravljati javne politike v evropskem interesu.

Po drugi strani nekateri teoretiki (Cini 1996, 111–115; Egeberg 2007, 36) verjamejo, da je Komisija s časom pridobivala vedno več avtonomije od držav članic, tako na politični kot administrativni ravni. Z Amsterdamsko pogodbo, denimo, ima več besede predsednik Komisije pri izbiri komisarjev in določitvi resorjev ter njihovem prerazporejanju med mandatom Komisije, lahko pa tudi odstavi komisarja. Dodati je treba, da teh pogodbenih pravic predsedniki v praksi ne uveljavljajo. Na tem področju je bil recimo pomemben ukrep Prodijska, ki je dosegel večjo večnacionalnost kolegijev, ki od takrat naprej več niso „nacionalne enklave“. Tudi kar zadeva zaposlovanje, se je morala Komisija v preteklosti bolj zanašati na nacionalne javne uslužbence, ki so kot začasni uradniki delali na Komisiji. Sedaj je velika večina uradnikov redno zaposlenih po opravljenem natečaju, kjer nacionalni vidik ni več pomemben. Opozoriti je treba, da slednje ne velja za vodilne položaje v Komisiji. Vodilni so zaposleni bodisi z interno premestitvijo oziroma napredovanjem ali so na položaje postavljeni od zunaj z namenom ohraniti ravnovesje med državami članicami na vrhu Komisije.

Torej, že konec sedemdesetih letih poznavalci opažajo pomanjkanje neodvisnosti pri sprejemanju novih politik in odvisnost od odločevalca – Sveta. Sicer pa so modreci še pred prvo širitvijo leta 1973 opozarjali na pomanjkanje skladnosti in vedno večjo birokratizacijo ter pomanjkanje kolegialnosti pri delovnih metodah Komisije. Predvsem pa naj bi na njeno šibkost in zato odvisnost vplivali slaba komunikacija med komisarji in pomanjkanje zadostnega skupnega pristopa in splošnega načrtovanja.

Po tukaj zastopanem stališču skušajo države vplivati na Komisijo, saj se drugače ne bi trudili za pridobivanje pomembnih položajev v Komisiji. Da se tudi uradniki zavedajo, kako pomembno je dobro sodelovanje z državami članicami, zlasti najpomembnejšimi, bomo videli v nadaljevanju. Vendar pa so dandanes v procese oblikovanja politik vključeni številni igralci,

tako da zgolj interesi posameznih držav članic ne morajo popolnoma prevladati. Menimo tudi, da ni bojazni, da bi Komisija imela le še tehnično vlogo sekretariata. Zato pa mora imeti jasno in skladno politično usmeritev, na podlagi katere se mora odvijati dialog med deležniki. Komisija mora pripravljati predloge tako, da niso zgolj približek različnim interesom držav članic. Ukrepi morajo odražati širši interes oziroma interes EU kot celote, seveda ob razumevanju zahtev in zmožnosti držav članic.

3.6 Komisija kot tehnokratski organ

Komisija je med drugim tudi tehnokratsko telo, kar pomeni, da naj bi v Komisiji delovali predvsem strokovnjaki. Monnet je denimo želel, da bi bila Komisija elitno telo strokovnjakov-odločevalcev. Po neofunkcionalistični ideji o postopni integraciji, naj bi bili najboljši rezultati doseženi, če bodo politike oblikovali strokovnjaki in ne politiki. To je povezano tudi s konceptom neodvisnosti in evropskega interesa, ko naj bi le tehnokratska Komisija bila sposobna opredeliti evropski interes, torej takšne rešitve javnopolitičnih problemov, ki bi koristile vsem državam članicam oziroma celotni EU, videti splošno sliko in nove priložnosti za skupno delovanje ter predlagati nove projekte. Le tehnokratska elita naj bi imela lastnosti, pomembne za izvajanje izključne pravice do zakonodajne pobude, kot so zanesljivost, učinkovitost, nepristranskost, verodostojnost, preudarnost in koherentnost. Komisija kot tehnokratsko telo je tudi primerna mediatorka, kar je potrebno pri pripravi zakonodaje, saj je najbolj informiran evropski organ. S tem ko se nanjo obračajo vsi zainteresirani, postane središče informacij, ne le strokovnih, pač pa tudi političnih. Z zadostno mero nepristranskosti navedeno tudi legitimira Komisijo kot najprimernejšega mediatorja med različnimi interesi in skrbnika interesa EU kot celote (Tsakatika 2005, 198-200).

Torej, Komisija mora biti po eni strani strokovni organ, ki temelji na tehnokratski logiki, in hkrati spodbujati evropsko integracijo. Hkrati mora delovati neodvisno in biti neodvisni razsodnik med državami članicami. V nadaljevanju bomo zato proučili Komisijo kot mediatorko in vprašanje, kako lahko Komisija uravnesi nasprotje med aktivnostjo (motor integracije) in vlogo mediatorke (kot neodvisni razsodnik).

3.7 Komisija kot nameren oportunist in mediator

Prvi del razdelka bo namenjen teoretični razpravi o tem, ali gre pri Komisiji za mediatorja in namernega oportunisto. Spraševali se bomo, ali je Komisija zgolj mediator med različnimi interesi, torej zlasti išče soglasje, ali pa ima dejavnejšo vlogo, ki je potrebna, če želi aktivno spodbujati evropsko integracijo. V drugem delu bomo pod lupo vzeli zlasti prvi mandat Barrosove Komisije in skušali teoretične predpostavke podkrepiti z empiričnimi izsledki.

Teoretiki Komisijo, njeno vlogo in vpliv dojemajo zelo različno, zlasti če upoštevamo obe veliki integracijski teoriji, intergovernmentalizem in neofunkcionalizem. Vidijo jo bodisi kot javnopolitičnega podjetnika in regulatorja (Majone 1996a), bodisi kot namernega oportunisto (Cram 1997) ali strateškega igralca (Haaland-Matlary 1997).

Tudi po tukaj zastopanem stališču gre pri Komisiji za strateškega igralca oziroma namernega oportunisto, katerega cilj je (tudi) razširiti oziroma povečati svojo moč, pri čemer se obnaša racionalno. S časom se je naučila, kako se prilagoditi sistemu odločanja v EU in kako se odzvati na priložnosti, ki se ji ponujajo, in kako jih ustvariti. Eden od ciljev, ne upamo si trditi, da glavnih, je razširiti področja delovanja ali ustvariti nova in se uveljaviti kot vplivna institucija EU. Z novimi javnopolitičnimi pobudami predlaga uporabo določenega javnopolitičnega instrumenta ali vpelje novo obrazložitev za svojo aktivnost. Tako ustvari okolje za nadaljnje ukrepanje. Dokaz, kako skuša Komisija razširiti področje svojega delovanja, je tudi uvajanje ukrepov na področjih, ki niso v njeni pristojnosti. Z ustrezno interpretacijo javnopolitičnega problema ji je pogosto uspelo poseči na področja, ki so bila po ustanovnih pogodbah v pristojnosti držav članic, z novimi pogodbami pa so tudi uradno postala del pravnega reda Skupnosti. Tako Komisija na prefinjen način vpliva na države članice. Na ta način hkrati izpolnjuje svojo prvotno nalogo – spodbujanje evropske integracije. V prid Komisiji pri širjenju njenih pristojnosti in večanju delovnih nalog je učinek prelivanja, eden temeljnih konceptov neofunkcionalizma.

Temeljno načelo učinka prelivanja je, da se integracija prične pri urejanju relativno omejenih in/ali neproblematičnih politik, kot je denimo uvedba prostega pretoka. Za učinkovitost tega ukrepa ali denimo za učinkovito delovanje območja proste trgovine, pa je potrebno ukrepanje tudi na drugih področjih delovanja, kot je vzpostavitev skupnega sistema trgovinskih tarif za države nečlanice, nato tudi fiksno menjalno razmerje in skupno valuto (Rosamond 2000,60).

Podoben proces poteka tudi na drugih področjih. Komisija skuša razširiti svoje pristojnosti tudi tako, da države članice prepriča o nujnem ukrepanju na področjih, ki sicer niso v njeni ingerenci. Urejanje določene javne politike povzroči morebitne poznejše popravke in prilagoditve, predvsem pa potrebo po urejanju drugih politik za učinkovitejše delovanje že sprejete zakonodaje. Za uspešno integracijo je torej potrebno prelivanje tudi na druga javnopolitična področja.

A zaradi omejitev, tako zakonskih kot zaradi strukture odločanja, mora Komisija pripravo predlogov racionalno pretehtati. Uravnotežiti mora interese deležnikov, pri čemer mora najbolj upoštevati odločevalce, saj seveda želi, da so njeni predlogi v fazi sprejemanja zakonodaje uspešni. Zlasti mora biti potrpežljiva in počakati na pravi trenutek, ko so razmere ugodne za sprejetje določene pobude. V mislih imamo koncept **okna priložnosti** (*window of opportunity*).

Koncept okna priložnosti je uvedel Kingdon (1995, 165). Pri javnopolitičnem procesu loči tri „tokove“: problemski (problemi, ki jih prepoznajo odločevalci), javnopolitični (različni igralci predlagajo različne rešitve javnopolitičnih problemov) in politični tok (politične spremembe, ki povzročijo, da se pozornost nameni določeni zadevi). Ko se vsi trije tokovi združijo, torej, ko je bil problem identificiran, predlagane izvedljive alternative in obstaja zadostna podpora oziroma možnost za sprejetje ali ko nastopi pravi politični trenutek, se odpre javnopolitično okno¹⁶ za sprejem zadeve in mogoča je javnopolitična sprememba. Na takšnem javnopolitičnem oknu pa stoji javnopolitični podjetnik¹⁷, torej Komisija. Ta pri iskanju rešitev javnopolitičnega problema poišče takšno, ki bo ob določenem trenutku politično sprejemljiva za odločevalce (Majone 1996b, 271). Včasih so priložnosti predvidljive, kot je denimo zamenjava vlade v veliki državi članici ali pristop novih držav članic idr, lahko pa so nepredvidljive, kot so izredni dogodki in afere. Okno priložnosti ne ostane dolgo odprto, in če Komisija ne izkoristi priložnosti ali če predlog ni sprejet, mora počakati na drugo priložnost. Zato je ena od bistvenih lastnosti Komisije potrpežljivost.

¹⁶ Ta koncept je Kingdon vpeljal že leta 1984, tukaj je uporabljena novejša različica njegovega dela iz leta 1995.

¹⁷ Javnopolitični podjetnik je tisti igralec, ki nove ideje in predloge uresniči, za kar mora imeti zadostne vire (čas, znanje, ugled, finančna sredstva idr). Njihov namen je oblikovanje politik, ki jo zagovarjajo, lastno karierno napredovanje, širjenje svoje organizacije, doseganje moralnih ciljev idr (Grdešič 1995: 71, Lajh in Kustec Lipicer 2002, 131-132).

Komisija se v pogajanjih s Svetom in Parlamentom odziva pragmatično in izkoristi razmere, ki so ugodne za razvoj zakonodaje. Kadar razmere niso tako ugodne, predstavi manj ambiciozne predloge. Komisija pogosto najprej predlaga nezavezujočo zakonodajo, saj je odpor manjši kot pri zavezujoči. Ko je zadeva na dnevnem redu in so razmere ugodnejše, pa skuša uveljaviti zavezujoče ukrepe. Druga pomembna lastnost javnopolitičnega podjetnika, ki čaka na pravo priložnost, zlasti kadar gre za predvidljive dogodke, je njena informiranost. Glavna prednost Komisije je neposredna vključenost v politike EU, ki se izvajajo v državah članicah (tudi pri nadzoru implementacije), in tako pridobljene informacije (ki jih države članice nimajo druga o drugi). Sposobnost uporabe teh informacij se pokaže, ko najde pravi trenutek za uveljavitev svojih predlogov.

Naša teoretična izhodišča so v skladu s predpostavkami novega institucionalizma, ki pravi, da je interes Komisije izkoristiti vse možnosti, ki se ji ponujajo za okrepitev svojega položaja in vloge. Po eni strani ji izključna pravica do zakonodajne pobude daje to možnost, a ker nima pristojnosti odločanja, oblikuje javne politike tako, da zadovolji interese odločevalcev in drugih zainteresiranih strani. To povzroči, da so njeni predlogi, ki jih pošlje v odločanje Svetu in Parlamentu, velik kompromis oziroma pogosto najnižji skupni imenovalec.

Menimo, da je Komisija igralec s svojimi lastnimi interesi, z različnimi formalnimi in neformalnimi pristojnostmi. Z izključno pravico do zakonodajne pobude ima določen vpliv, saj je njena formalna pravica, da uokvirja javnopolitične probleme, izbira odločevalske procese, areno odločanja in udeležence. Vendar pa je odvisna od institucionalnega sistema, za katerega je značilna odprtost in dostopnost najrazličnejših igralcev.

Kot predlagateljica zakonodaje, ki deluje v mnogonivojskem institucionalnem kontekstu in je odvisna od zunanjih virov, igra Komisija tudi vlogo mediatorja. Zlasti v fazi odločanja lahko Komisija zaradi svoje strokovne podkovanosti in znanja o javnopolitični zadevi nudi pomoč odločevalcem in ima vlogo mediatorja med različnimi interesi. To počne tudi že pri pripravi zakonodajnega predloga, pri kateri sodelujejo že vsi deležniki.

Kot smo napovedali uvodoma, bo drugi del tega poglavja namenjen empiričnim vidikom ugotavljanja načina delovanja Komisije. S pomočjo izsledkov študije Kurpasa (in drugih 2008, 16–23) bomo tozadevno proučili prvi Barrosov mandat.

Navedena študija kaže, da je Komisija v tem času bolj kot v preteklosti prevzela vlogo iskalke soglasja. Raje se ni dotikala preveč delikatnih tem in je po večini uvajala ukrepe, katerim države članice niso ostreje nasprotovale. Avtorji so s pomočjo intervjujev ugotovili, da Komisija vedno manj posega po zavezujočih zakonodajnih aktih na področjih, kjer ne poznajo odziva odločevalcev ali pričakuje odpor. V ta namen uporablja nezavezujoče akte, kar pomeni, da Komisija najprej „preveri teren“ in šele če dobi zadostno podporo, uporabi strožje ukrepe.

Avtorji kot razloge navajajo že omenjeno heterogenost držav članic glede socialno-ekonomskega stanja in različnih standardov med državami. Kot že nekateri Barrosovi predhodniki se tudi sedanja Komisija zateka k politiki „manj je več“. Tako je denimo na začetku prvega Barrosovega mandata Komisija pregledala vse predloge v teku in se odločila, da jih kar 78 umakne (Evropska komisija 2006c, 1). To potezo bi lahko videli kot šibkost Komisije, čeprav je Barroso umik predlogov z dnevnega reda EU utemeljeval s potrebo po boljši pravni ureditvi. Da zmanjšanje celotnega števila predlaganih zakonodajnih aktov niti ni bil njegov namen, dokazujejo kvantitativni podatki, pridobljeni iz baze podatkov PreLex, ki ne kažejo na zmanjšanje števila predlogov.

Samooomejevanje Komisije je drugi dejavnik, ki bi lahko pojasnil zmanjšanje števila novih zakonodajnih aktov in nagnjenje k pripravi nezavezujočih aktov. Kurpasova (*ibidem*) raziskava in njegovi intervjuvanci so potrdili, da Komisija s svojimi predlogi ne želi preveč razburjati držav članic, zlasti se ji očita, da se ne želi zameriti predvsem velikim državam članicam. Tako je umaknila ali preložila številne ukrepe, kjer je bilo mnogo upora držav članic ali se je bilo bati javnega odpora. Kot primer naj navedemo naslednje zadeve: direktivo o zdravstveni dejavnosti, ki jo je Barroso leta 2007 umaknil z dnevnega reda tik pred obravnavo v kolegiju, saj so ji močno nasprotovale severne države članice in poslanci Parlamenta iz teh držav; preložitev sprejetja predloga o skupni konsolidirani osnovi za davek od dobička pravnih oseb na čas po referendumu na Irskem, kjer so mu zelo nasprotovali. Močnim državam članicam, kot so Francija, Italija in Španija, kjer je pomemben vinski sektor, je denimo tudi uspelo omiliti in izvzeti vse bistvene ukrepe prvotno zelo ambicioznega predloga o reformi vinskega trga (Castle 2007; EURActiv 2007). Podoben primer, Uredbo REACH, bomo analizirali v osmem poglavju.

Vendarle pa je treba navesti tudi nekaj odmevnejših primerov, ko je Komisija kljub nasprotovanju držav članic vztrajala pri svojih projektih, kot je bilo financiranje satelitske navigacije Galileo, ko je Komisija grozila, da bo opustila program, če Svet ne bo zagotovil finančnih sredstev. Drugi primer je Direktiva o spodbujanju čistih in energetsko učinkovitih vozil za cestni prevoz, čemur je nasprotovala predvsem Nemčija.

Za Barrosovo Komisijo je tudi značilno, da se v kolegiju več ne glasuje. Razloga sta lahko naslednja: po širitvi leta 2004 bi lahko bile velike države preglasovane; ob neglasovanju je težje na kolegiju sprejeti zelo kontroverzne predloge.

Kurpas in soavtorji (2008,16) so torej ugotovili, da je sedanja Komisija v primerjavi s prejšnjimi veliko bolj pripravljena iskati soglasje. Po opravljenih intervjujih so prišli do dveh vrst utemeljitev. Prva skupina, kamor spadajo tudi naši sogovorniki (intervjuvanca I in II), menijo, da je sporazumen načina sodelovanja s Svetom in Parlamentom neizogiben in da bi z odločnejšo držo Komisije bili njeni predlogi obsojeni na propad. S previdnejšim in „mehkejšim“ pristopom lahko predlagajo tudi zakonodajo na novih in še tako občutljivih politikah, kot so pravosodje in notranje zadeve. Druga, manjša skupina, pa je prepričana, da se s tem ovira možnost spraviti predloge skozi zakonodajni postopek, saj naj bi bila spodkopana koherenca in posledično kredibilnost določenega predloga. Poleg tega pa zaradi samoomejevanja že na samem začetku Komisija nikoli ne bo izvedela, kako daleč bi lahko šla. V večini primerov bi morala Komisija predlagati ambiciozen predlog, ker ga na koncu Svet in Parlament tako in tako omilita.

Čeprav se od Komisije kot tehnokratskega organa z največ znanja in informacij o zadevnem ukrepu pričakuje, da bo odigrala vlogo mediatorja ali iskalke soglasja, je vprašljivo, do kakšne mere je to še sprejemljivo, da ne ogroža zavez iz ustanovnih pogodb. Zlasti vprašljivo je samoomejevanje, kadar gre za interese velikih držav članic. Jasno je, da Komisija ne more uveljavljati ukrepov, ki jim nasprotuje večina držav članic, a kot smo videli, se pogosto podredi interesom določenih držav, čeprav je ukrep v interesu drugih držav članic in celotne EU. Tukaj se tudi zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo bolje, da Komisija pripravi ambiciozen predlog in vidi, koliko prvotnega predloga uspe obdržati v sprejetem zakonodajnem aktu, kot da že prvotni predlog pomeni veliko soglasje. Res je, da ničesar ne moremo posploševati in da obstajajo primeri tako ambicioznih kot malo manj ambicioznih primerov zakonodajnih aktov. V osmem poglavju bomo obravnavali primer prvega in pokazali, kaj se z ambicioznimi

predlogi zgodi na koncu. V tem poglavju bomo naredili še krajši zgodovinski pregled Komisije in njenih predsednikov ter pokazali, kako se je Komisija obnašala glede na različna obdobja.

3.8 Kratka zgodovina Komisije

Komisija je svojo nalogo priprave zakonodajnih predlogov v različnih obdobjih izpolnjevala različno, na kar so vplivali številni dejavniki. Nemogoče je zajeti vse dejavnike, zato bomo na kratko predstavili le nekatere.

Komisija je bila ustanovljena leta 1951 kot Visoka oblast Evropske skupnosti za premog in jeklo. Prvi predsednik Komisije EGS je bil Walther Hallstein. Večina zgodovinarjev si je edina, da sta bila edina prava politična voditelja Komisije le dva, Hallstein (1958–67) in Jacques Delors (1985–95). Dokaz za njun uspeh je tudi dejstvo, da so bili njuni nasledniki manj dejavni in uspešni, saj si države članice nikoli niso želele zelo ambiciozne, močne in uspešne Komisije (Peterson 2005, 1).

Komisija naj bi svoj višek doživela v času predsedovanja Delorsa. Nobenemu od njegovih naslednikov, Santerju, Prodiu ali Barrosu ni uspelo povrniti takšnega spoštovanja Komisije, ki ga je uživala v času Delorsa. Pred nastopom njegovega prvega mandata leta 1985 je bila za EU značilna tako imenovana evroskleroza. Obdobje so zaznamovali gospodarska kriza, politika praznega stola in upočasnitev evropske integracije. Z Delorsom in šefom njegovega kabineta Pascalom Lamyem so se stvari začele drastično spreminjati: nastala je pobuda za dokončanje notranjega trga do leta 1992, sprejet je bil EEA, ki je omogočil odločanje za dokončanje skupnega trga, ponovna vzpostavitev gospodarske in denarne unije (EMU), napredek pri vzpostavitvi politične unije in Maastrichtske pogodbe (Peterson 2006, 85-86). Delors je videl Komisijo kot „strateški organ, ki so ga ustanovni očetje ustanovili z namenom, da zagotovi kontinuiteto integracijskega projekta kljub politični ali geopolitični ogroženosti.“ Zavedal pa se je, da Komisija tega projekta ne more uresničiti sama, ko je dejal: „Komisija sama ne more veliko doseči, lahko pa ustvarja ideje. Njeno glavno orožje je prepričanje“ (Edwards 2006, 19). Vsekakor Delorsu projekt enotnega trga ne bi uspel, če ga ne bi podpirali ključni nacionalni voditelji, zlasti Mitterrand, Kohl in Thatcherjeva. Tako evroevforijo in učinkovitost Komisije ne gre pripisati le nedvoumni uspešnosti Delorsa, pač pa tudi tedanjim političnim razmeram in pripravljenosti držav članic za večjo integracijo. Zaradi aktivnosti

Komisije, tudi zaradi učinka prelivanja, in ugodnih političnih razmer se je EU v tem času hitro razvijala. Komisija je začela urejati nova javnopolitična področja, kot denimo pomoč bivšim komunističnim državam JV Evrope, politike ekonomske in socialne kohezije, in tudi sicer razširila svoje pristojnosti in ponovno postala gonilna sila EU. Proti koncu Delorsovega mandata, leta 1993, je bila sprejeta Maastrichtska pogodba, ki Evropsko skupnost nadomesti z Evropsko unijo, vzpostavi pravila za skupno valuto, za zunanjo in varnostno politiko ter za tesnejše sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev.

Njegov naslednik Santer je integracijski proces nekoliko upočasnil, saj je želel narediti manj, a bolje. Namesto novih pobud in reform je želel prečistiti obstoječo zakonodajo. Velik pomen je pripisoval tudi načelu subsidiarnosti (Edwards 2006, 20). Zato je zakonodajne akte Komisije v njegovem času zaznamovalo zlasti prečiščevanje, novih pobud je bilo manj. Zaradi klavnega konca Santerjeve Komisije in njenega odstopa se je Komisija Romana Prodija veliko ukvarjala sama s sabo. Prodi je želel zlasti reformirati Komisijo. Iz njegovega mandata so najbolj znane "reforme Kinnockove". Tipična ocena Prodijevega predsedovanja je bila „padanje Komisije, vidna že od začetka devetdesetih let, se je nadaljevala ... in malo je možnosti, da bi se stanje popravilo“ (Kassim in Menon v Peterson 2005, 1).

Zadnja dva mandata Komisijo vodi Jose Manuel Barroso. Njegov prvi mandat je vsekakor zaznamovala širitev EU z desetimi novimi članicami. V primerjavi s Prodijevo je bila prva Barrosova Komisija učinkovitejša, vsaj kar zadeva število pripravljenih osnutkov. V dveh letih in pol je sprejela več aktov kot Prodi v celem mandatu. Sicer je pripravila manj popolnoma nove zakonodaje, veliko več je bilo spremenjene, dopolnjene, posodobljene, zaključene ali kodificirane in združene zakonodaje. Manj nove zakonodaje je bilo logično predlagane na področju širitve, a tudi na področju notranjega trga, okolja in transporta. Razlog za uspešnost Komisije naj bi bilo dejstvo, da Barroso v odnosu z drugimi institucijami deluje bolj spravlljivo, Komisijo pa upravlja učinkoviteje (Kurpas in drugi 2008, 1–6).

Na delovanje Komisije so vplivali tudi drugi dejavniki, kot so posamezne širitve. Najbolj je celotno EU kot tudi posamezne institucije „pretresla“ največja širitev, ko je leta 2004 pristopilo deset članic, večinoma iz vzhodne Evrope. Ta širitev je povečala razlike med državami članicami, saj je bila večina takrat novih držav članic na dnu po BDP-ju v primerjavi s tako imenovanimi starimi državami članicami. Zaradi teh razlik v gospodarskem razvoju in večje heterogenosti med državami članicami zagotovo drži, da so predlogi

Komisije manj ambiciozni. Kot bomo videli pri študiju primerov, pa so na delovanje Komisije vplivale tudi druge, manjše širitve. Denimo, po pristopu manj razvitih Španije in Portugalske leta 1986 se je začela Komisija intenzivneje ukvarjati s strukturno in kohezijsko politiko; ko so leta 1973 pristopile Danska, Irska in Velika Britanija, zlasti pa leta 1995, ko so pristopile še Avstrija, Finska in Švedska, države, ki imajo doma visoke standarde na področju socialnih in okoljskih politik, pa je Komisija več pozornosti namenila tem politikam.

3.9 Sklep

Namen tega poglavja je bil predstaviti teoretična izhodišča in bistvene lastnosti Komisije, da bi lažje razumeli njeno vedênje pri pripravljanju zakonodajnih predlogov, predvsem pa njen odnos do drugih institucij in interesnih skupin, ki ga bomo proučevali v naslednjih treh poglavjih. V tem poglavju smo želeli pokazati, kakšna je pravna podlaga, ki določa obveznosti in bistvo Komisije. Ugotovili smo, da mora Komisija vseskozi iskati ravnotežje med svojo avtonomnostjo in zadovoljevanjem interesa deležnikov, zlasti držav članic, od katerih je zaradi strukture odločanja močno odvisna. Tako je včasih bolj, drugič manj uspešna, kar smo pokazali tudi v zgodovinskem pregledu. Za razumevanje Komisije in njenega odnosa do drugih deležnikov je bistveno poznavanje heterogenosti Komisije. Zavedati se je treba, da ta institucija še zdaleč ni enotna, da potekajo pri pripravi zakonodajnih aktov pogosto že znotraj Komisije boji, tako za nadzor nad določeno zadevo kot za rešitev javnopolitičnega problema. Zato je tudi težko posploševati obnašanje Komisije, saj se tako slog odločanja kot odnos do drugih deležnikov razlikujeta od direktorata do direktorata.

Kot rečeno, nam bodo ugotovitve iz tega poglavja pomagale pri razumevanju odnosov Komisije do držav članic oziroma Sveta, Parlamenta in interesnih skupin pri določanju njene vloge pri oblikovanju dnevnega reda.

4 KOMISIJA IN DRŽAVE ČLANICE

Kot že vseskozi poudarjamo, so najpomembnejši igralec in partner pri oblikovanju dnevnega reda države članice. To poglavje bomo namenili ugotavljanju odnosa med njimi in Komisijo pri oblikovanju dnevnega reda EU, tako odnos do samih držav članic kot do vseh organov oziroma sestavov, v katere se države članice povezujejo na ravni EU, tj. Sveta, Evropskega sveta in predsedstva Sveta.

Komisija ne sodeluje z državami članicami zgolj prek navedenih organov, ampak v veliki meri tudi neposredno. Tako vlade držav članic, ponekod tudi regije oziroma dežele, kakor tudi Komisija imajo koristi od tesnega medsebojnega sodelovanja. Prvi skušajo uveljaviti svoje preference pri pripravi zakonodaje, Komisija pa si želi dobrega odnosa s posamezno državo članico, saj potrebuje za uspešno sprejetje zakonodajnega akta njeno podporo v Svetu in Evropskem svetu. Poleg tega imajo države članice podrobne informacije o zadevah, ki jih potrebuje in želi pridobiti Komisija. To sodelovanje poteka po različnih kanalih, od srečanj na najvišji ravni med predsednikom Komisije in vodji držav, ali na nižjih ravneh med uradniki Komisije in državnih ministrstev. Izmenjava informacij in stališč med prvimi poteka na posebej organiziranih srečanjih na visoki ravni ali ob robu drugih srečanj, med uradniki pa poteka komunikacija dokaj redno prek pošte, elektronske pošte, telefonskih pogovorov ali ob priložnostnih srečanjih (Nugent 2001, 196-197).

Kot opomni Nugent (*ibidem*), kaže ta bistvena dejavnost Komisije na to, da ni zgolj administrativna institucija, pač pa v veliki meri politična. Pri pomembnih in težavnih zadevah si Komisija ne more privoščiti, da bi ubrala svojo pot in se ne bi menila za stališča držav članic, še posebno, kadar je določena zadeva ali njen vidik za države članice bistvena. Praviloma so si stališča med državami članicami do določenih vidikov posamezne zadeve nasprotujoča, zato se mora Komisija prilagoditi vsaj nekaterim državam članicam. Po navadi poišče takšno rešitev, ki sicer ni najboljša za nikogar, a lahko „z njo živi“. Če Komisija ne pokaže razumevanja za občutljive zadeve, si lahko nakoplje jezo držav članic v Svetu in tvega njihovo nekooperativnost.

Komisiji tako ne preostane drugega, kot da omili predvidene ukrepe ali jih celo opusti, čeprav bi jih, pravno gledano, morala uvesti. Takšno popuščanje Komisije vplivom držav članic je moč zaslediti na vseh javnopolitičnih področjih. Najbolj zloglasni primeri so znani na

področju konkurence, ko so bile države članice pogosto uspešne pri prepričevanju Komisije, da dovoli sporne državne subvencije in uvede zgolj mile omejitve glede združevanja gospodarskih družb (Nugent *ibidem*).

Na tem mestu moramo opozoriti še na naše spoznanje, ki temelji na pogovorih z našimi sogovorniki iz Komisije, namreč, da nima vsaka država iste teže. Povedano neposredneje, brez Nemčije in Francije se v EU ne zgodi nič. Če se pridobi njuno soglasje oziroma podpora, je uspeh skoraj zagotovljen. Tu ne gre le za število glasov v Svetu, pač pa za neformalni vidik podpore.

4.1 Komisija in Svet

Obe instituciji sta ključna igralca v političnem sistemu EU. Tako teoretiki kot politiki se v razpravah in pri proučevanjih evropskih institucij z njima ukvarjajo zlasti v smislu konkuriranja med njima, boja za prevlado in njune institucionalne vloge: ali prevlada Svet nad Komisijo in obratno, imajo glavno besedo države članice ali „Bruselj“, je struktura EU medvladna ali centralizirana (Nugent 1997b, 173). V grobem lahko tako ločimo naslednje modele odnosov med obema institucijama (Rometsch in Wessels v Hayes-Renshaw in Wallace 2006, 191; Diedrichs in Wessels 2006 210–214):

i) Intergovernmentalistični model: Svet je glavni odločevalec EU, Komisija je institucija, ki nudi zlasti administrativno, tehnično pomoč Svetu. Komisija lahko opravlja svoje naloge le v okvirjih, ki ji jih postavi Svet.

ii) Neofunkcionalistični model: Komisija je nadnacionalni tehnokratski organ z vedno večjo stopnjo neodvisnosti od držav članic pri oblikovanju politik EU. Je politično dejaven, avtonomen organ z veliko zmogljivostjo prenosa politik EU v prasko. S procesom prelivanja je vedno bolj neodvisna in samostojna pri urejanju politik in vsakodnevnih odločitev, zlasti na področjih, kot so notranji trg, konkurenca, kmetijstvo. Svet se mora opirati na Komisijo za uveljavitev politik na ravni EU.

iii) Federalni model: neofederalisti vidijo Komisijo kot jedro evropske vlade, ki bi delovala neodvisno od držav članic in bila politično odvisna od večine v Parlamentu. Svet pa bi bil v tem sistemu šibak spodnji ali drugi dom, kjer bi bili zastopani nacionalni interesi. Po tem

modelu Svet in Komisija nimata več središčne vloge, Svet in Parlament bi imela v zakonodajnem procesu enakovredno vlogo.

iv) Neoinstitucionalni model ali model racionalne izbire: javnopolitični igralci delujejo znotraj institucij v skladu s pravili odločanja, vendar ravnajo racionalno in strateško, institucije pa te sebične interese opredeljujejo in omejujejo. Države članice so se odločile za vedno tesnejše sodelovanje na vedno več področjih na ravni EU in zato ustanovile Komisijo kot nadnacionalno institucijo, ki pomaga pri tem sodelovanju (podrobno smo ta model obravnavali v drugem poglavju).

v) Model mnogonivojske vladavine: za odnos med Komisijo in Svetom je značilno institucionalno sobivanje. Težnja po ohranitvi avtonomnosti držav članic in evropska integracija sta neločljiv del političnega sistema EU. Za mnogonivojski sistem vladavine so značilne razpršene pristojnosti na različnih ravneh, izguba nadzora nacionalnih vlad in medsebojna povezanost javnopolitičnih aren. Odnos med Komisijo in Svetom ni obravnavan kot igra ničelne vsote, ampak kot odsev medsebojne povezanosti nacionalnih in evropskih interesov ter struktur odločanja, pri čemer sodeluje tudi Parlament. Vse tri institucije so del zelo kompleksnega političnega sistema brez hierarhičnih struktur, značilnih za nacionalne sisteme. V tem kontekstu je Komisija poleg Sveta (in Parlamenta) ključni igralec, ima vlogo spodbujevalnega posrednika (*promotional broker*). Njena vloga torej ni biti nevtralna tehnokracija, ampak zagovornica evropskih stališč, pri čemer sledi svojim lastnim institucionalnim interesom. Glavne značilnosti tega modela so tvorjenje koalicij, neformalna politika, večnivojska pogajanja, posvetovanja in komunikacija, kar se odraža tako v formalnih kot neformalnih pogajanjih Komisije s Svetom (in Parlamentom). Komisija je pri obeh institucijah sprejeta kot mediator (Diedrichs in Wessels 2006, 213-214).

Tako kot avtorja menimo, da je kombinacija zadnjih dveh modelov najprimernejša za opis sedanjega odnosa med institucijama. Komisija se po eni strani zaveda, da so najpomembnejši igralec v procesu odločanja države članice in njihovih vitalnih interesov ne sme zanemarjati. Hkrati pa med Svetom in Komisijo ne gre več za odnos med tehničnim in političnim oziroma med znanjem in presojo o izvedljivosti javnopolitičnih rešitev kot nekoč. Njun odnos je veliko kompleksnejši, vsekakor pa ne stabilen, temveč izredno spremenljiv. Po kratki predstavitvi teoretičnega okvira se bomo posvetili analizi odnosa med Svetom in Komisijo v praksi.

4.2 Komisija in Svet v političnem sistemu EU

Komisija in Svet sta instituciji, ki delujeta že od nastanka evropskega združevanja in sta bili pred povečanjem moči Parlamenta edina igralca v odločevalskem procesu. Lahko bi rekli, da je šlo za delitev oblasti in posledično sodelovanje med obema institucijama. Slednje ni samo nujno potrebno, temveč „morata veslati v isto smer, če želita da se stvari premikajo. Če katera močno pritisne na zavoro, je premikanje praktično nemogoče“ (Hayes-Renshaw in Wallace 2006, 192), kar se je pokazalo pri t. i. politiki praznega stola v šestdesetih letih prejšnjega stoletja. Na njun odnos pa so vplivale spremembe, ki so se začele pojavljati v tem obdobju.

Svet je postajal vedno bolj institucionaliziran in ni pomenil več le občasnega obiska predstavnikov držav, čemur se je morala prilagoditi tudi Komisija, saj je morala začeti sodelovati s stalnimi organi Sveta. Tako kot sekretariat Sveta so ti prevzeli nekatere naloge, kot je upravljanje dnevnega reda, usklajevanje dela vlad držav članic idr. Po drugi strani pa je prihajalo do vedno večje politizacije Komisije, ki naj bi bila v osnovi tehnokratsko telo. Politična raven Komisije (komisarji in njihovi kabineti) so čedalje pogosteje bivše politične osebnosti s političnimi ambicijami.

Vsekakor pa je zanj značilen odnos soodvisnosti, komplementarnosti in medsebojne konkurenčnosti. Komisija ni odgovorna Svetu, niti je ta ne more formalno kaznovati. Po prepričanju Hayes-Renshawove in Wallacove (2006, 193) se lahko zato Komisija bolj oddalji od Sveta, kar se tiče stališča do javnih politik kot obratno. Pa vendar je Svet tisti, ki ima največ besede pri sprejemanju zakonodaje, zato Komisija ne more delovati popolnoma neodvisno od njega. Pri vsaki zadevi posebej mora taktično in strateško proučiti, koliko lahko stopnjuje svoj pritisk. Njena prednost in moč sta v tem, da so države članice med seboj zelo heterogene in tako Komisija v razpravah v Svetu pogosto zagovarja stališča ene skupine držav članic, ki pa so hkrati najbližje njeni idealni točki rešitve problema. Komisija ima pri zagovarjanju rešitve javnopolitičnega vprašanja v Svetu vedno nasprotnike in podpornike, njena vztrajnost pri svojem predlogu pa je odvisna od števila in/ali pomembnosti slednjih.

Tudi sicer se države med seboj razlikujejo glede na dojetje Komisije v zvezi s povečevanjem njenih pristojnosti in širjenjem področjih Skupnosti. Tako so države, ki so večje zagovornice medvladnega kot nadnacionalnega sodelovanja, kot denimo Velika Britanija in Danska, manj naklonjene Komisiji. Države (manjše države in denimo države

Beneluksa), katerih cilji na splošno bolj sovpadajo s preferencami Komisije, so njeni največji podporniki tudi pri konkretnem sprejemanju zakonodaje v Svetu. Na odnose med Svetom in Komisijo vpliva še mnogo dejavnikov: od osebnosti predsednika Komisije, naklonjenosti EU trenutni vladi države članice idr. Čeprav je EU delovala najboljše v času dobrih odnosov med obema institucijama, pa so stvari pri pripravi in sprejemanju zakonodaje veliko bolj kompleksne, kar bomo pokazali v naslednjem razdelku.

4.3 Sodelovanje med Komisijo in Svetom pri pripravi in sprejemanju zakonodaje

Med Komisijo in Svetom (oziroma državami članicami) potekajo stalni pogovori in pogajanja, ko skušajo drug drugega prepričati o svojih stališčih in argumentih glede ustreznih rešitev javnopolitičnih problemov. Pri tem je treba znova opozoriti, da Svet v odnosu do Komisije ne deluje kot enoten igralec, pač pa običajno poteka dialog med Komisijo in posameznimi državami članicami.

Hayes-Renshawova in Wallacova (2006, 194–165) pravita, da skuša Komisija pridobiti podporo za svoje predloge tako, da lobira pri posameznih državah članicah (včasih se celo poveže samo z enim delom vlade posamezne države), da bi s tem na svojo stran pridobila zadostno število držav, ki jih potrebuje za podporo svojemu predlogu. Občasno se celo zgodi, da je določen komisar preglasovan (odločitve se sicer formalno sprejemajo z navadno večino, a v praksi kolegij komisarjev doseže soglasje) in skuša spremeniti predlagano javno politiko Komisije s prepričevanjem držav članic. Enako počnejo tudi države s tvorjenjem formalnih ali neformalnih koalicij, ko sestavljajo manjšine, ki lahko preprečijo sprejetje že v fazi priprave predlogov (*blocking minority*). Sicer skušajo države članice na vseh ravneh Sveta (v delovnih skupinah in odborih stalnih predstavnikov) vplivati na vedénje Komisije znotraj Sveta. Prav tako skuša Komisija vplivati na posamezne države članice in tako pridobiti podporo za svoje predloge.

Naši sogovorniki (intervjuvanci I, II in III) sicer menijo, da je pretirano reči, da poteka med institucijama lobiranje, pač pa obilo komunikacije. Komisija svoj zakonodajni program redno usklajuje s Svetom, zlasti z njenim predsedstvom, da racionalizirata in uskladita dejavnosti in zagotovita nemoteno sodelovanje. Države članice začnejo sodelovati s Komisijo že v najzgodnejših fazah priprave zakonodaje. Predstavniki vlad držav članic se namreč udeležujejo stalnih in začasnih posvetovalnih odborov, ki jih organizira Komisija. Tudi

stroške za ta posvetovanja krije Komisija, zato uradniki ministrstev ne nastopajo kot predstavniki svojih držav, pač pa kot strokovnjaki, ki lahko Komisiji pomagajo pri opredeljevanju potreb oziroma javnopolitičnih problemov, njihovih rešitev in možnosti implementacije zakonodaje. Pogosto se isti uradniki udeležujejo posvetovalnih odborov in delovnih skupin v Svetu in so pozneje člani komitologije, zlasti to velja za države z malimi administracijami.

Države članice so torej v stalnem stiku s Komisijo, nekatere se bodisi prek predsedstva bodisi neposredno obračajo na Komisijo. Kot smo v nalogi že zapisali, je pomemben tudi neformalni stik med predstavniki vlad držav in uradniki Komisije, ki se srečujejo na raznih dogodkih. Komisija v glavnem pojasnjuje ozadje zakonodajnega akta, posluša, kakšni so pomisleki in skrbi držav članic. V teh pripravljalnih fazah, po besedah intervjuvanca II, ne gre za lobiranje, ampak za seznanjanje. Drži, da s poznavanjem ozadja priprave, države članice lažje podprejo določen akt, uradniki Komisije pa dobijo občutek, kako daleč lahko gredo s predlogom. Kot nadalje opomni intervjuvanec, gre pri pripravi in pozneje pri sprejemanju za neprekinjen proces obravnavanja zadeve. Tudi kabineti komisarjev so v stalnem stiku s člani vlad glede zadev, ki so trenutno v obravnavi v Svetu, in zadev v fazi priprave.

Preden se predlog obravnava v zakonodajnem procesu v Svetu, gre skozi obširno pripravljalno fazo različnih odborov. Najprej jih obravnavajo specializirane delovne skupine, ki jih sestavljajo uradniki ministrstev držav članic in Komisije. Tu se začnejo pogajanja med nacionalnimi delegacijami (teh je okoli 200) in veliko zadev je rešenih že na tej fazi (zadeve, označeno z oznako I, COREPER ne obravnava več). Te skupine rešujejo zlasti tehnična oziroma strokovna vprašanja, politična in institucionalna pa prepuščajo višjim ravnam v Svetu. Delovne skupine so lahkočasne in se sestanejo samo z namenom razrešiti določen problem, večina pa se jih sestaja redno. Če v tej fazi ni prišlo do dogovora (zadeve označene z oznako II), napreduje predlog na COREPER. To je pomožni organ, ki ga sestavljajo stalni predstavniki držav članic (COREPER II) oziroma njihovi namestniki (COREPER I) in je pristojen za pripravo dela Sveta. Čeprav mora *de iure* zakonodajo sprejeti Svet, se *de facto* večina odločitev sprejme v COREPER-ju. Ta odbor označi predloge z oznakami „A“ in „B“. Prva pomeni, da je COREPER sprejel odločitev in jo Svet samo še potrdi (takšnih primerov je več kot polovica). Oznaka „B“ pa pomeni, da COREPER ni prišel do dogovora in je treba zakonodajni akt sprejeti na višji ravni, torej ravni ministrov (Mattila 2004, 30).

Uradniki Komisije so prisotni na srečanjih COREPER-ja¹⁸. Komisija se udeležuje tudi skupine Antici, ki pripravlja sestanke za COREPER II, Svet in Evropski svet, ter Mertens, ki pripravlja sestanke za COREPER I. Predstavniki generalnega sekretariata Komisije na teh srečanjih nacionalnim predstavnikom predstavljajo interne informacije Komisije. Njeni predstavniki negujejo tudi stalne odnose z generalnim sekretariatom Sveta in predsedstvom. Vse zadeve, ki jih obravnava COREPER, se rešujejo v tesnih posvetovanjih s predstavniki posameznih direktoratskih uradov. Seveda pa se Komisija udeležuje tudi vseh formalnih srečanj Sveta in Evropskega sveta, zato je pogosto obravnavana kot 28. država članica.

Kot smo že zapisali, se med predstavniki Komisije in predstavniki Sveta, ki delujejo v pripravljalnih fazah, z leti izoblikujejo tesni in zaupljivi odnosi (Diedrichs in Wessels 2006, 224-225). Kot ugotavljata avtorja, imajo stalni predstavniki tudi tesne stike s člani kabineta svojega komisarja z namenom lažjega vplivanja na proces odločanja. Prav tako ohranjajo komisarji stike s posamezniki in institucijami svoje države, pri čemer pa marsikdaj ne gre zgolj za ohranjanje stika, pač pa aktivno zavzemanje za stališča svoje države. Tako se je recimo Verheugen javno distanciral od predloga Komisije o spodbujanju čistih in energetsko učinkovitih vozil za cestni prevoz, komisar Frattini pa je javno podprl sporen odlok italijanske vlade o izgonu Romov (Kurpas in drugi 2008, 25).

Sicer pa je sodelovanje Komisije v organih Sveta izredno pomembno, saj je to kanal, po katerem pridobiva informacije in izvaja vpliv. Slednjega lahko Komisija izvaja zlasti zaradi dejstva, da države članice še zdaleč niso enotne, kar lahko Komisija izkoristi v svojo prid. Zanj je pomembno, da je na strani zmagovite koalicije v Svetu, kar lahko doseže s tvorjenjem medinstitucionalnih koalicij. To je še zlasti pomembno pri odločanju s kvalificirano večino, ko določene države članice skupaj s Komisijo tvorijo koalicijo okoli določene javnopolitične zadeve (Diedrichs in Wessels 2006, 224).

Pomembno vlogo za sodelovanje med državami članicami in Komisijo pri oblikovanju dnevnega reda EU ima tudi predsedstvo Sveta.

¹⁸ V COREPER II Komisijo zastopa namestnik direktorata, v COREPER I pa direktor direktorata D generalnega sekretariata.

4.4 Predsedstvo Sveta EU

Predsedstvo Sveta EU (predsedstvo) je bilo uvedeno z namenom opravljanja administrativnih nalog, kot je vodenje srečanj na visoki ravni Sveta, in zaradi želje po enakopravni porazdelitvi opravljanja le teh med državami članicami. S širitvijo in poglobljanjem EU se je povečala tudi vloga predsedstva. Dolgo časa je veljalo za urad brez moči, danes pa je predsedstvo za posamezno državo članico pomembna funkcija, na katero se pripravlja tudi do več let in ji namenja velika finančna sredstva. Prevzelo je namreč pomembnejše naloge, kar je tudi posledica dejstva, da se s širitvijo pristojnosti EU množijo tudi delovne skupine in drugi forumi, s tem pa se večja potreba po koordinaciji. Te naloge so povezovanje in posredovanje pri doseganju soglasij med državami članicami in drugimi institucijami EU, predstavljanje EU navzven oziroma upravljanje zunanje politike EU, upravljanje nalog Sveta in za pričujočo nalogo pomembna funkcija, vplivanje na dnevni red EU. Omenimo naj, da je prinesla Lizbonska pogodba novost, saj bodo predsedovanje vodile tri zaporedno predsedujoče države v skladu s skupnim 18-mesečnim programom.

Z večanjem pristojnosti predsedstva je to poleg upravljanja začelo vplivati tudi na dnevni red Sveta. Kot trdita Hayes-Renshawova in Wallacova (2006, 148), so z nagibanjem ravnotežja od Komisije k Svetu v zadnjih tridesetih letih države članice prišle v skušnjavo in skušale izkoristiti priložnosti vplivanja na dnevni red, zlasti v časih šibke Komisije. Po ustanovnih pogodbah predsedstvo nima nobenih formalnih pristojnosti zakonodajne pobude in *de iure* ne more oblikovati dnevnega reda EU, saj to ni izvršilni organ, pač pa le kratkotrajno predsedstvo Sveta. Pa vendar ima neformalno številne možnosti privilegiranega vpliva na dnevni red EU. Tudi Tallberg (2003, 6–13) v svoji raziskavi ugotavlja, da ima predsedstvo neformalno na voljo več instrumentov za oblikovanje dnevnega reda kot ostale države članice, in sicer:

i) Krepitev zavesti o javnopolitičnih problemih in spodbujanje razprave o njihovih rešitvah: predsedstvo opredeli in oblikuje javnopolitične zadeve, ki jim je treba nameniti pozornost. Te vključi v svoj šestmesečni program predsedovanja. Predsedstvo z določitvijo tematik, ki se obravnavajo na neformalnih in formalnih srečanjih v vseh sestavah Sveta (na ravni predsednikov vlad in držav, ministrski ravni ali ravni delovnih skupin) vpliva na to, katerim tematikam posvetiti večjo pozornost in katere izključiti iz razprave v EU. Deluje lahko tudi kot pes čuvaj, kadar nastopijo nepričakovani dogodki.

ii) Priprava konkretnih predlogov za ukrepanje na ravni EU: pri tem mora predsedstvo delovati s pomočjo Komisije. Čeprav imajo vse države članice stik s Komisijo, je predsedujoča država pri oblikovanju dnevnega reda prepoznana kot prva med enakimi, saj ji daje Komisija prednost in jo bolj upošteva, kar so potrdili tudi naši intervjuvanci.

iii) Strukturiranje dnevnega reda: dajanje poudarkov ali zanemarjanje javnopolitičnih zadev določa hitrost priprave zakonodaje in napredek pri njenem sprejemanju. Komisija pogosto težko napreduje pri pripravi določene zakonodaje, ki ni v interesu predsedujoče države ali ji celo nasprotuje. Predsedujoča država lahko tudi pospeši pripravo predlogov zakonodaje, ki jo želi sprejeti v svojem mandatu.

Za izvajanje navedenih instrumentov uporabljajo predsedstva razne tehnične in postopkovne metode. Pokazatelj poudarkov, ki jih namerava predsedstvo nameniti v svojem polletnem predsedovanju, je program, ki ga uskladi s Komisijo. Diskrecijska pravica predsedstva je pogostost prirejanja tako formalnih kot neformalnih sestankov na različnih ravneh. Z določanjem dnevnega reda teh sestankov, torej določanjem tega, katera zadeva se bo obravnavala kot glavna točka oziroma katerih zadev na dnevnem redu ne bo, usmerja delovanje EU in tudi Komisije.

Slednje, torej moč neodločanja¹⁹, je pri oblikovanju dnevnega reda pomemben element, saj je ne vključevanje zadev na dnevni red oziroma ignoriranje določenih javnopolitičnih problemov velika moč vplivanja predsedujoče države. Kot Bachrach in Baratz (1963) vidi tudi Tallberg (2003, 12-13) izključevanje tematik kot sredstvo vplivanja predsedstva. Veliko zadev predsedujoča država „pozabi“ vključiti na dnevni red ali jo javno zablokira, s tem ko se postavi na stališče, da določen javnopolitični problem ni dovolj pomemben za skupno obravnavo. Predsedstvo lahko določeno zadevo tudi izloči z dnevnega reda odločanja Sveta, tako v delovnih skupinah, COREPER-ju ali na ministrski ravni. Včasih pri tem sodeluje tudi Komisija. Predsedujoče države namreč že pri pripravi delovnega programa Komisiji predložijo svoje prednostne naloge. Predsedujoča država zato lobira Komisijo že nekaj mesecev, celo let pred nastopom mandata o določenem zakonodajnem predlogu. Razširjena je tudi praksa odpošiljanja nacionalnih strokovnjakov, ki pomagajo Komisiji pri pripravi predloga (Wurzel 2000, 28). Seveda Komisija preferenc bodoče predsedujoče države ne more

¹⁹ Pojem Bachracha in Baratza (1963, 632).

prezreti, saj, kot pravi Wurzel (1996, 277), je malo verjetno, da bi Komisija porabila že tako redke vire (kadrovske in finančne) za predlog, za katerega jo predsedujoča država že vnaprej seznanila, da mu ne bo posvečala pozornosti ali ga bo celo skušala zaustaviti. Tako je denimo Nemčija v času predsedovanja leta 1999 preložila sprejetje direktive o izrabljenih vozilih, čeprav se je z njo strinjalo vseh tedaj 15 držav članic (Wurzel 2000, 27).

Razlog za takšno delovanje držav v času predsedovanj je tudi praktično. Predsedstvo mora biti nevtralnno in nepristransko (Svet EU 2006, 14), zato predsedujoča država težko vodi in zagovarja sprejemanje zakonodaje, ki ji nasprotuje. Seveda je nerealno od predsedujoče države pričakovati neodvisnost in da bo v času predsedovanja zastopala stališča, ki niso v njenem interesu. Nasprotno, vsaka država skuša predsedovanje izkoristiti za uveljavitev svojih interesov, pa čeprav se zaveda, da je njena moč časovno omejena.

Predsedstva se med seboj razlikujejo glede na regionalne in socialno-ekonomske prednostne naloge. Prvo pomeni, da dajejo denimo južne države pri oblikovanju dnevnega reda prednost politikam, ki bolj zadevajo mediteransko regijo. Drugo pa pomeni, da dajejo predsedujoče države različni pomen posameznim javnim politikam. Tako se bosta Nemčija in Švedska bolj zavzemali za ukrepanje na področju okoljske politike, države z bolj socialno usmerjenimi vladami bodo dale večji poudarek socialni dimenziji politik EU, pri čemer se spet razlikujejo glede opredelitve problema. Francija in Belgija, denimo, dajeta prednost zmanjševanju socialne izključenosti, Nemčija in Švedska pa zaposlovanju oziroma spodbujanju ustvarjanja delovnih mest in preusposabljanju delovne sile (Tallberg 2003, 9). In nenazadnje je treba spomniti tudi, da države niso enako vplivne. Tako bo Komisija veliko bolj pripravljena upoštevati preference močne in velike (tudi kar zadeva števila glasov v Svetu) Nemčije kot denimo Estonije.

Opozoriti je treba tudi, da je šibkost predsedstva v njegovi časovni kratkoročnosti, zato na velik del priprave predlogov, ki je že v teku, ne more vplivati. Veliko zadev podeduje od svojih predhodnikov, De Bassompierre (v Tallberg 2003, 3) ocenjuje, da lahko predsedstvo vpliva le na 5–10 % zadev. Kljub tej omejenosti pa raziskave kažejo (npr. Liefferink in Skou Andersen 1998), da se od predsedujoče države pričakuje, da bo zastopala svoje glavne interese in spodbujala projekte, s katerimi se ukvarja na nacionalni ravni. Björkdahlova (2008, 135) meni, da so uokvirjanje, postavljanje zadev na dnevni red, taktika diplomacije in moč

predsedovanja poleg tradicionalnih strategij izredno pomembni elementi vplivanja na Komisijo.

4.5 Evropski svet

Prvotni namen Evropskega sveta, ustanovljenega leta 1974, je bil združiti najvišje politične vodje držav članic in Komisije v neformalni postopek za razmislek in razpravo, ki bi prinesli strateške usmeritve celotne EU. Sprva je deloval brez jasne pravne podlage in natančno določene vloge, zato se je Evropski svet lotil obravnave najrazličnejših zadev. Še danes je neposredno vključen v najpomembnejše zadeve evropskega dnevnega reda (Hayes-Renshaw in Wallace 2006, 170). Z Lizbonsko pogodbo je Evropski svet postal formalna institucija EU (člen 9). Njegova naloga je, da daje „potrebne spodbude za njen razvoj in zanj opredeljuje splošne politične usmeritve in prednostne cilje“, vendar ne opravlja zakonodajne funkcije (člen 9b Lizbonske pogodbe). Zagotavljanje strateških smernic in političnih spodbud je torej njena najpomembnejša funkcija, ki jo mora seveda upoštevati tudi Komisija. Tako vse najpomembnejše pobude izvirajo iz Evropskega sveta. Treba je poudariti, da daje ta organ predvsem smernice za javne politike, njihovo uokvirjanje pa mora prepustiti Komisiji. Evropski svet se ukvarja z bolj splošnimi temami, večinoma takimi, ki so del visoke politike. Komisija je v neposrednem stiku s predsedujočo državo, ki vodi Evropski svet in se lahko druga drugi prilagajata.

Po Lizbonski pogodbi Evropski svet sestavljajo poleg voditeljev držav ali vlad držav članic in predsednika Komisije tudi njegov predsednik²⁰, sodeluje pa tudi visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko. Z vzpostavitvijo funkcije predsednika Sveta se Evropskemu svetu omogoča večja stabilnost. Evropski svet po novem vodi predsednik s polnim delovnim časom z dve in pol letnim mandatom. Ta funkcija je primerljiva s funkcijo predsednika Parlamenta in Komisije, kar pomeni, da mora biti neodvisen in nima nacionalnega mandata. Predsednik bo lahko izboljšal šibkost Evropskega sveta, s tem ko bo skrbel „za pripravo in kontinuiteto dela Evropskega sveta v sodelovanju s predsednikom Komisije in na podlagi dela Sveta za splošne zadeve“ (člen 2 Sklepa Evropskega sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju poslovnika Evropskega sveta). Prav on/ona skrbi za redna

²⁰ „Evropski svet izvoli svojega predsednika s kvalificirano večino za dobo dveh let in pol, z možnostjo enkratne ponovne izvolitve“ (peti odstavek člena 9b Lizbonske pogodbe).

srečanja in usklajevanje s Svetom in Komisijo. Kaj bo to pomenilo za oblikovanje dnevnega reda v pristojnosti Komisije, še ne moremo reči. Torej, ali bo to pomenilo pritisk na Komisijo in zmanjšalo njeno vlogo kot pobudnice ali pa samo boljše usklajevanje med institucijami že v fazi priprave zakonodaje?

4.6 Sklep

V skladu z našimi teoretičnimi izhodišči smo v tem poglavju prišli do sklepa, da je za odnos med državami članicami in Komisijo značilna potreba po institucionalnem sobivanju, saj med njimi ne gre za hierarhičen odnos, ampak za soodvisnost. Komisija je organ z obilo strokovnega znanja o konkretnih javnopolitičnih politikah in s celotno sliko stanja v EU, za kar jo države članice potrebujejo. Te pa imajo ključno vlogo pri sprejemanju zakonodaje, zato tudi Komisija ne more narediti nobenega koraka brez njih. Komisija je udeležena v vseh formacijah združevanja držav članic, tako v vseh specializiranih skupinah v Svetu, kot na višjih ravneh, pri predsedovanju in Evropskem svetu. Zato tudi poimenovanje Komisije kot 28. članice. Kot smo v nalogi že ugotavljali, temelji njuno sodelovanje v veliki meri na neformalnih odnosih. Tvorijo se koalicije somišljenikov, ogromno je posvetovanj in pogajanj ter iskanja rešitev, torej gre za igro neničelne vsote.

Hkrati sta Svet in Komisija avtonomni instituciji, vsaka s svojimi sebičnimi interesi, in obe delujeta racionalno in strateško. Komisija tako izkoristi zlasti neenotnost držav članic pri uresničevanju svojih interesov. Podobno počnejo tudi posamezne države članice. Najbolj skušajo vplivati prek Evropskega sveta in predsedstva.

Na odnos med obema institucijama, ki sta v preteklosti prevladovali v strukturi odločanja, je vplivala tudi vedno večja vloga Parlamenta, saj jo morata obe instituciji tako pri pripravi kot sprejemanju resno upoštevati. Kakšno vlogo ima Parlament pri tem in odnos med njim in Komisijo, bomo analizirali v naslednjem poglavju.

5 KOMISIJA IN PARLAMENT

Vzpon Parlamenta se je začel v poznih 70-ih letih prejšnjega stoletja z neposrednimi volitvami v Parlament. Največ je pridobil z EEA leta 1986 z uvedbo kvalificirane večine odločanja v Svetu in postopka sodelovanja. Ta postopek pomeni prvo resno sodelovanje Parlamenta v zakonodajnem procesu. Svojo vlogo je z nadaljnjimi pogodbami Parlament samo še krepil, dokler ni nastal t. i. medinstitucionalni triangel najpomembnejših institucij EU: Sveta, Parlamenta in Komisije. Tako se je morala Komisija, prej vajena sodelovanja zgolj s Svetom, prilagoditi novim institucionalnim dimenzijam.

Odnos obeh institucij je vseskozi zaznamovala medsebojna soodvisnost, tudi zaradi skupne vizije o razvoju EU in nadsocijalnih lastnostih (Westlake 2006, 264). Pred uveljavitvijo Parlamenta kot zakonodajalca je bil ta pri svojem delovanju zelo odvisen od Komisije. Komisija po postopku posvetovanja, ki ga je predvidevala Rimska pogodba, ni bila dolžna upoštevati sprememb, ki jih je predlagal Parlament, zato je bil slednji neke vrste lobist pri Komisiji, ko je skušal uveljaviti svoje spremembe, in navsezadnje tudi samega sebe. Z novimi pogodbami, zlasti z Maastrichtsko in Amsterdamsko, so se stvari spremenile, saj je Parlament pridobil več pristojnosti pri proračunskih in zakonodajnih postopkih. Izvaja nadzor nad Komisijo, pristojen je za odobritev ali zavrnitev komisarjev in lahko izreče nezaupnico celotni Komisiji.

5.1 Odnos med Parlamentom in Komisijo

Pomembno je izpostaviti dejstvo, ki vpliva na pripravo zakonodajnih predlogov Komisije, da seveda Parlament ni enoten, pač pa ga zaznamujejo heterogeni interesi, ki jih lahko razdelimo v naslednje tri dimenzije pri odločanju o javnih politikah:

i) tradicionalna ideološka dimenzija leve-desne usmerjenosti,

ii) dimenzija urejanja skupnega trga,

iii) za/proti integracijska dimenzija.

Upoštevajoč zgornjo delitev, je mogoče proučiti vedénje članov Parlamenta v odnosu do Komisije pri oblikovanju dnevnega reda. Če odnos med Parlamentom in Komisijo proučimo v

kontekstu pristopa principal-agent, ki smo ga podrobno predstavili v drugem poglavju, pridemo do sklepa, da tudi evropski poslanci iščejo razmerje med stroški in ugodnostmi ter glede na to glasujejo. Hkrati pa Parlament kot principal nadzoruje Komisijo s svojo pristojnostjo sprejemanja zakonodaje, pri čemer jo z možnostjo spreminjanja zakonodajnih predlogov tudi omejuje.

Parlament s predlaganimi spremembami ne samo izrazi svoje vsebinsko stališče, ampak lahko Komisijo tudi popolnoma izrine iz zakonodajnega postopka. A kot bomo videli v nadaljevanju, do tega ne prihaja pogosto, saj se instituciji prek mreže medsebojnih stikov običajno sporazumeta.

Po pristopu principal-agent se predvideva, da ima agent drugačne interese kot principal in jih lahko zaradi informacijske asimetrije tudi lažje uveljavi. To pa skuša principal onemogočiti z omejevanjem agenta. Vendar pa sta Komisija in Parlament instituciji, ki načeloma zagovarjata pro-integracijsko usmerjenost. Problem se pokaže v tem, da sta obe zelo heterogeni zaradi svojih članov, ki imajo različna ideološka in nacionalna²¹ ozadja. Hooghova (2001) je v svoji raziskavi potrdila, da pri večini visokih uradnikov Komisije na oblikovanje javnih politik vpliva njihova ideološka usmerjenost, hkrati pa ideološka in nacionalna pripadnost člane obeh institucij med seboj povezuje. Med seboj imajo tesne stike že v fazi priprave predlogov, ko si lažje izmenjujejo informacije in iščejo podporo, prav tako pa vplivajo na glasovanje poslancev v fazi sprejemanja zakonodaje. Jun (2003, 10 in 15) denimo ugotavlja, da izvajajo poslanci manj omejitev pri predlogi na področjih, ki ga pokriva komisar njihove politične stranke ali nacionalnosti.

Nepredvidljivost vedênje poslancev povzročajo tudi različne strategije pri sprejemanju odločitev. Jun (*ibidem*) denimo opozarja na izmenjavo glasov²² (*logrolling*), paketne dogovore ali zunanje pritiske. Kot je bilo pokazano, je Komisija po eni strani odvisna od Parlamenta, je pa hkrati tudi njen zaveznik, zlasti pri njeni vlogi spodbujanja evropske integracije. Obe instituciji prideta pogosto navzkriž s Svetom, kjer so zastopani nacionalni interesi. Zanimive so tudi ugotovitve Juna (2003, 8), da so večkrat spremembe, ki jih predlaga

²¹ Čeprav nacionalna komponenta na poslance in člane Komisije ne bi smela vplivati, pa praksa kaže drugače.

²² Neredko en zakonodajni akt vsebuje protislovne določbe, ena sprememba Parlamenta lahko v istem aktu poveča pristojnosti Komisije, z drugo spremembo pa jo zmanjša. Poslanci glasujejo za vsako spremembo posebej in lahko z njimi trgujejo in na koncu sprejmejo akt z obema spremembama.

Parlament, bolj regulativno in pro-integracijsko usmerjene kot osnutek predloga, kar bomo potrdili tudi v naši študiji primera Uredbe REACH.

Odnos med Komisijo in Parlamentom je torej zelo kompleksen. Kot opozarjajo Hix (in drugi 2007, 111), Komisija nima veliko moči, da bi lahko prisilila Parlament, da podpre njen predlog oziroma da ga ne spremeni tako, da bistveno odstopa od prvotnega. Res pa je tudi, da ima veliko ali še večjo moč pri odločanju Svet, torej Komisijina prvotna skrb ni zadovoljiti interese glavnih političnih strank Parlamenta, pač pa mora upoštevati interese Sveta oziroma najbolje obeh. Tako mora Komisija predlagati takšen predlog, ki bo lahko zadovoljil obe instituciji. To pa ni vedno lahka naloga, saj kot nadalje opozarja Hix (in drugi 2007, 112), je lahko koalicija v Svetu (člani političnih strank, ki so v vladi in posledično v Svetu) druga kot v Parlamentu. V zvezi s politično opredeljenostjo je treba omeniti, da člane Komisije predlagajo države članice. Ti so torej člani ali simpatizerji strank trenutne vladajoče koalicije. Parlament je do sedaj podprl večino predlaganih komisarjev, zavrne le najbolj kontroverzne osebnosti, zato v Komisiji ne prevladuje določena politična usmerjenost. Seveda pa lahko ima tako Komisija na eni kot Svet na drugi strani vpliv na poslance, zlasti tiste iz velikih poslanskih skupin, saj imata tam skoraj zagotovo zastopane poslance oziroma prihaja kak komisar iz stranke iz glavne poslanske skupine.

5.2 Sestava in delovanje Parlamenta

5.2.1 Politične skupine

Poslanci so glede na svojo politično pripadnost razdeljeni na politične skupine²³. Politična skupina sprejme stališče po predhodnem skupnem dogovoru znotraj skupine, čeprav poslanci niso zavezani glasovati enako kot skupina. Politične skupine običajno povabijo člane Komisije, da se udeležijo sej političnih skupin, kjer delujejo kot neke vrste politične antene in lahko tako pridobijo večjo podporo za svoje predloge (Westlake 2006, 270).

Kot smo že dejali, Parlament že po sami naravi oziroma zaradi različne politične pripadnosti ni homogena institucija. Vendar je za večjo učinkovitost pri odločanju pomembna določena stalnost, ki jo omogočata največji skupini, EPP-ED s trenutno 265 poslanci in PES z 200

²³Trenutno jih je sedem. V politični skupini mora biti 25 poslancev, zastopana pa mora biti najmanj četrtnina držav članic.

poslanci. Ti dve skupini in tudi druge (zlasti tretja največja skupina ALDE) morajo med seboj sodelovati, če želijo doseči absolutno večino. Te stranke so v glavnem pro-integracijske, ravno njihovo sodelovanje pa je omogočilo uveljavitev Parlamenta in pridobitev vedno večje vloge v zakonodajnih (in proračunskih) postopkih. Ker so tudi cilji Komisije podobni, torej spodbujanje integracije, so poslanci teh skupin njeni glavni sogovorniki tudi zato, ker zagotavljajo potrebno večino za podporo njenim predlogom. Vendar pa imajo velike skupine (EPP-ED in PES) zaradi želje po ohranitvi svoje velikosti težave pri ohranjanju svoje ideološke kohezivnosti. Znotraj velikih poslanskih skupin je sodelovanje pogosto težavno, saj je članov veliko in se med seboj zelo razlikujejo po stališčih, zlasti zaradi navzkrižja med nacionalnimi in evropskimi interesi. Povečanje članstva je šlo zlasti pri EPP-ED na račun integracije (Nugent 2003, 217).

Ravno tako je težava nacionalna pripadnost, čeprav poslanci niso predstavniki svojih držav, pač pa naj bi zastopali vse evropske državljane glede na svoje politično prepričanje. Pa vendar smo še daleč od tega in tako si je težko predstavljati francoskega poslanca, ki bi podprl predlog o zmanjšanju podpore za kmetijstvo, ali poljskega poslanca, ki bi se zavzel za zmanjšanje kohezijskih sredstev. To sta dokazala tudi Kreppel in Tsebelis (1999, 961), ko sta ugotovila, da znotraj ene ideološke skupine predstavniki različnih nacionalnosti glasujejo nasprotno. Problem kohezivnosti pomeni, da posamezna skupina ni več tako zanesljiva pri glasovanju, sploh kadar je tajno, čemur se mora prilagoditi tudi Komisija.

Dejstvo je, da večji politični skupini nadzirata oblikovanje dnevnega reda znotraj institucije, saj so običajno iz njihovih vrst poročevalci parlamentarnih odborov, ki so pristojni za sprejem oziroma spremembo predlagane zakonodaje. V večini primerov sta vendarle največji poslanski skupini tisti, ki jima uspe uveljaviti svoje interese ne glede na mediano članov Parlamenta.

5.2.2 *Parlamentarni odbori*

Glavnino dela Parlamenta opravijo njegovi odbori, ki jih je trenutno 20 (17 stalnih in 3 začasni). Vsak stalni odbor je pristojen za eno ali več javnopolitičnih področij, ki se ne popolnoma ujemajo z notranjo delitvijo Komisije. Glavna naloga odborov je proučevanje predlaganih zakonodajnih aktov Komisije.

Tako kot pri Komisiji se tudi tu določi odbor, pristojen za določen akt, čeprav se lahko interesi ali pristojnosti prekrivajo (v tem primeru svoje stališče izrazijo tudi drugi odbori). Odbor določi poročevalca, ki je pristojen za pripravo odgovora Parlamenta na predlagano zakonodajo. Kako pomembna je vloga poročevalca, pove že njegova izvolitev, ki je posledica pogajanj med političnimi skupinami in sistema avkcij, zaradi česar so poročevalci najpogosteje iz največjih političnih skupin. Druge skupine lahko predlagajo poročevalca v senci, ki nadzoruje glavnega poročevalca. Ta naloga je izredno pomembna, saj je poročevalec razmeroma avtonomen pri pripravi stališča. Osnutek poročevalca pred predajo na plenarno zasedenje proučijo tudi drugi odbori, a vendarle je poročevalec tisti, ki je najbolj natančno proučil akt in pridobil največ specifičnega znanja in informacij, vsekakor pa bistveno več kot drugi poslanci. Poročevalec je zato neke vrste oblikovalec dnevnega reda v odboru, saj ima pravico pripraviti predlog, ki je osnova za glasovanje odbora (Hix 2007, 113). Če odbor z navadno večino podpre predlog poročevalca, se lahko ta pošlje v obravnavo na plenarno zasedanje.

V velikem interesu uradnikov Komisije je torej, da so v tesnih in dobrih stikih s posameznimi odbori. Uradniki Komisije, pristojni za določen akt, se udeležujejo sestankov odborov, kjer predstavijo svoj predlog in razložijo morebitne nejasnosti. Tu ima Komisija priliko, da „lobira“ za svoj predlog. Odnos med direktoratom in pristojnim odborom Parlamenta je pogosto tesen in simbiotičen. Veliko je odvisno tudi od same osebnosti predsedujočega odboru. Mnogo je namreč neformalnih stikov med poročevalcem Parlamenta in uradniki Komisije, kar omogoča, da so spremembe, ki jih namerava predlagati Parlament, obojestransko sprejemljive. Na ta srečanja so pogosto vabljeni tudi komisarji. Kot določa Okvirni sporazum o odnosih med Evropskim parlamentom in Komisijo, mora Komisija redno zagotavljati vse pomembne informacije o pripravi akta in njegovi vsebini. Razprave oziroma odgovarjanje na vprašanja poslancem je v primerjavi s plenarnimi zasedanji zelo neformalno, namen je predvsem razložiti tehnične nejasnosti predloga, politična razprava pa je rezervirana za plenarna zasedanja (Cini 1996, 168).

5.2.3 Konferenca predsednikov

Konferenco predsednikov sestavljajo predsednik Parlamenta, predsednik političnih skupin in dva samostojna poslanca. Med drugim je ta organ pristojen za odnose z drugimi institucijami in organi EU. Predsednik Komisije (in/ali podpredsednik) se vsake tri mesece udeleži

Konference predsednikov, s čimer je omogočen redni dialog med institucijama na najvišji ravni. Kot je prepričan Westlake (2006, 272), je ohranitev dobrih odnosov s tem organom ključna za politično blaginjo Komisije, saj se na tej konferenci poiščejo kompromisne rešitve in politični dogovori ob zastojih pri pogajanjih.

5.2.4 Plenarna zasedanja

Vsako leto poteka v Strasbourgu in Bruslju 12 plenarnih zasedanj, kjer poslanci proučijo predlagano zakonodajo, ki jo pripravijo parlamentarni odbori, in o njej glasujejo. Plenarnih zasedanj se udeležijo tudi komisarji in generalni sekretar ter drugi člani Komisije. Na vsakem zasedanju je ura in pol namenjena vprašanjem poslancev Komisiji. Ko ima Parlament zasedanja v Strasbourgu, ima Komisija svoje tedensko srečanje tam. Pogosto Parlament na samih zasedanjih od Komisije zahteva stališče o amandmajih, ki jih predlaga.

5.3 Sodelovanje med Parlamentom in Komisijo

S pridobljeno pravico sozakonodajalca ter potrjevanja in nadzora Komisije, morata obe instituciji medsebojno tesno sodelovati. Tako sta instituciji leta 2000 podpisali (leta 2005 pa revidirali) Okvirni sporazum o odnosih med Parlamentom in Komisijo, ki predstavlja temelj njunega sodelovanja in spodbuja obširen dialog ter politično sodelovanje med institucijama. Sporazum določa zahtevo po pretoku informacij, saj želi biti Parlament popolnoma vključen v pripravo zakonodajnih predlogov. Zanimivo je denimo, da mora Komisija v skladu z Okvirnim sporazumom (člen 29) pri pripravi svoje letne strategije politik upoštevati smernice Parlamenta in mu v podrobnosti pojasniti svoj zakonodajni in delovni program.

Zaradi tesnega sodelovanja med obema institucijama ima Komisija zelo razvito interno strukturo za ohranjanje stikov s Parlamentom, s čimer je omogočeno medsebojno obveščanje. Tako je eden od podpredsednikov Komisije pristojen za sodelovanje s Parlamentom na najvišji ravni. Vsak kabinet ima člana, t. i. parlamentarnega atašeja, ki zastopa Komisijo na tedenskih sestankih s Parlamentom, imenovanih GRI (*Groupe des relations interinstitutionnelles*). Tudi na ravni direktorats je imenovan koordinator za parlamentarne zadeve, ki vzdržuje stalne stike z ustreznimi parlamentarnimi odbori. Parlamentarni atašeji, člani pravne službe Komisije in generalni sekretar sestavljajo Skupino za parlamentarne zadeve, ki se sestaja tedensko (razen ko je Parlament v Strasbourgu). Tedensko poroča

kolegiju komisarjev, ki se lahko hitro odzovejo na morebitne politične težave (Corbett in drugi 2000, 279).

Zlasti pomemben je instrument sodelovanja med institucijama GRI²⁴, ki koordinira odnose s Parlamentom na politični, institucionalni, zakonodajni in administrativni ravni, koordinira stališče Komisije na odborih Parlamenta in tudi v spravnih odborih. Ta skupina proučuje spremembe, ki jih predlagajo odbori, in pripravlja stališče, ki ga nato Komisija zastopa na plenarnih sejah. GRI poroča na sestankih kabineta. Le kadar tej skupini ne uspe uskladiti stališč s Parlamentom, to nalogo prevzamejo člani kabineta Komisije.

Za vse postopke odločanja znotraj EU je značilno, da se kljub številnim formalnim arenam odločanja največ dogovorov in kompromisov sprejme po neformalnih in nestrukturiranih kanalih, kot so pogovori po uradnih večerjih, telefonski pogovori, kosila in razna neformalna srečanja ter sestanki pred formalnimi sestanki (Nugent 2006, 332). Kot ugotavljajo Corbett (in drugi 2000), je parlamentarni teden v Strasbourgu idealen za intenzivne pogovore med člani obeh institucij, skupaj z ministri članic Sveta, uradniki, lobisti, novinarji idr. Ti so zbrani na kupu, stran od doma, kjer prevladuje kongresno vzdušje, zato je to idealni kraj za lobiranje in poizvedovanje z vseh strani. Kot opozarja Westlake (1994, 23), so neformalni in socialni stiki izredno pomemben del medinstitucionalnih odnosov in Komisija se zaveda prednosti pogajanj na neformalni ravni. S tem ko ima Komisija za sodelovanje s Parlamentom imenovane atašeje, je to sodelovanje še toliko lažje, saj se ljudje med seboj že dobro poznajo. Tako so na marsikaterem področju nastale zelo tesne in osebne povezave (Peterson in Bomberg 1999, 57). Razlog za zelo osebne stike med člani Komisije in Parlamenta pa je tudi to, da so številni bivši poslanci postali člani kabineta Komisije ali komisarji in obratno. Sicer pa ima večina poslancev na Komisiji svoj krog ljudi, tako uradnikov kot članov Komisije. Stikom s poslanci daje Komisija prednost (Corbett in drugi *ibidem*). Velja tudi obratno, vsak komisar ima znance med poslanci, če ne drugače, zaradi svoje politične ali nacionalne pripadnosti.

²⁴ Sestavljajo ga atašeji kabinetov, vodi ga vodja kabineta podpredsednika, pristojnega za sodelovanje s Parlamentom, pravna služba in različni oddelki generalnega sekretariata.

5.4 Sklep

Podobno kot smo ugotavljali za odnos med Svetom in Komisijo, velja tudi za odnos med Komisijo in Parlamentom. Kljub temu, da lahko Parlament formalno izvaja nadzor nad Komisijo, jo v postopkih soodločanja tudi izrine iz sodelovanja, se to v praksi ne dogaja. Instituciji sta odvisni druga od druge. Komisiji je Parlament zaradi svojega pro-integracijskega značaja pogosto v pomoč pri sprejemanju zakonodaje. Obe instituciji sta heterogeni in tako pride pogosto do povezovanja v zagovorniške koalicije. Če ima denimo GD za okolje težave pri prepričevanju drugih direktoratskih in državnih članic v potrebne ukrepe, najde zagotovo somišljenike med poslanci, kar bomo pokazali na primeru v osmem poglavju.

Nadalje zastopamo stališče, da se tudi Parlament obnaša strateško. Zlasti v preteklosti, ko je utrjeval svoj položaj, je pogosto nasprotoval ukrepom samo zato, da je pokazal svojo moč. V tem poglavju smo tudi pokazali, kako tesno sodelujeta obe instituciji, saj so predstavniki Komisije z vseh ravni prisotni skoraj v vseh formacijah in dogodkih Parlamenta, ko se razpravlja o sprejemu javnih politik.

Komisija se torej znajde v poziciji, ko mora skoraj simultano sodelovati v postopkih v Parlamentu ter Svetu in pride zato pogosto v protislovni položaj. Čeprav je „srce“ Komisije pri Parlamentu, pa je njena glava pogosto bolj naklonjena interesom Sveta, saj „parlamentarni idealizem zelo pogosto brzda zakonodajni/izvršni pragmatizem, pri čemer se Komisija pogosto znajde v nevhvaležnem vmesnem položaju“ (Cini 1996, 163).

Čeprav sta Svet in Parlament izredno pomembni instituciji pri ugotavljanju vloge Komisije zaradi svoje zakonodajne funkcije, pa so za Komisijo bistveni tudi odnosi z interesnimi skupinami, kar bomo prikazali v naslednjem poglavju.

6 KOMISIJA IN INTERESNE SKUPINE

V pričujočem poglavju bomo proučili še tretjo skupino igralcev, ki vpliva na oblikovanje dnevnega reda EU in bistveno pripomore pri priprave zakonodajnih predlogov. Najprej bomo predstavili interesne skupine in lobiranje na ravni EU in razložili, zakaj so ti igralci pri pripravi zakonodajnih predlogov EU tako pomembni. Nato bomo proučili odnos in sodelovanje med interesnimi skupinami in Komisijo. Zlasti nas bo zanimalo, ali določeni interesi prevladajo in kako jih Komisija uravnoteži.

6.1 Interesne skupine in lobiranje Komisije

V vsakem političnem sistemu se organizirajo interesne skupine z namenom sodelovanja in vplivanja na proces oblikovanja politik, s tem ko skušajo z različnimi pristopi (prepričevanjem, pripravo analiz, zbiranjem in posredovanjem informacij) vplivati na oblikovanje javnih politik in odločanje. Podobno kot Komisija²⁵ lobiranje opredeljujemo kot „dejavnosti“²⁶, ki se opravljajo z namenom vplivati na oblikovanje politike in odločanje v evropskih institucijah“. V pričujoči nalogi bomo vse skupine pritiska oziroma skupine, ki izvajajo dejavnosti iz zgornje definicije, poimenovali interesne skupine²⁷, njihovo dejavnost²⁸ pa lobiranje.

V moderni, visokotehnološki in zelo regulirani družbi si ne moremo predstavljati, da bi odločevalci oblikovali javno politiko sami, brez pomoči interesnih skupin (Mazey in Richardson 1996, 200). To še zlasti velja za Komisijo, ki je v skladu z Lizbonsko pogodbo (drugi in tretji odstavek člena 8b) dolžna vzdrževati „odprt, pregleden in reden dialog s predstavniškimi združenji in civilno družbo“ ter izvajati „obsežna posvetovanja z udeleženi stranmi, da se zagotovi usklajenost in preglednost delovanja Unije“.

²⁵ Evropska komisija 2006a. Zelena knjiga „Pobuda za preglednost v Evropi“ z dne 3. maja 2006 in Sporočilo „Nadaljnji ukrepi po objavi zelene knjige Pobuda za preglednost v Evropi“ z dne 21. marca 2007

²⁶ Te dejavnosti so med drugim: komuniciranje s člani ali uradniki institucij EU, priprava in pošiljanje dopisov, informacijskega gradiva ali dokumentov o stališčih, organiziranje prireditev, sestankov ali promocijskih dejavnosti (v pisarnah ali na drugih mestih) zaradi zastopanja interesov.

²⁷ Na ravni EU so to predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti, organizacije civilne družbe (npr. sindikati in organizacije delodajalcev, predstavniki interesov družbenih igralcev, kot so potrošniške organizacije, nevladne organizacije in možganski trusti, zastopniki cerkva, verskih organizacij in skupnosti), gospodarski subjekti (podjetja, poklicna združenja), posamezni zainteresirani državljani, akademske organizacije in njihova združenja, strokovnjaki, zainteresirani iz držav nečlanice idr (Evropska komisija 2002, 5-6 in Register zastopnikov interesov).

²⁸ Dejavnost vključujejo naslednje prvine: odločanje na ravni EU, želja vplivanja, predstavnik interesne skupine ter komunikacija med njim in odločevalcem.

Zaradi značilnosti odločanja na ravni EU, ko ni večinskega sistema vladanja in vladnih strank, volilnega in koalicijskega programa ter ideoloških usmeritev, ki sicer omejujejo oziroma usmerjajo uradnike pri pripravi zakonodaje, lahko imajo interesne skupine še večji vpliv pri oblikovanju dnevnega reda. Edina zavezanost Komisije je neodvisnost, spodbujanje evropske integracije, kar se kaže v težnji k širjenju svojih pristojnosti na vedno nova javnopolitična področja in učinkovitost zasnovane zakonodaje za EU kot celoto. „Ta vodilna načela se združijo v neke vrste birokratsko ideologijo, ki v veliki meri pojasnjuje obnašanje Komisije“ (Mazey in Richardson 1995, 350). Za takšen način odločanja je značilna nepredvidljivost, občutljivo ravnotežje med različnimi ravnmi, institucijami in igralci, ki zagotavljajo, da nihče ni popoln poraženec, pač pa da vsaj malo pridobi. „Večina javnopolitičnih rešitev mora odražati interese veliko različnih deležnikov, če želi ohraniti kontinuiteto legitimnosti“ (Greenwood 2007, 2). Komisija mora za namen priprave zakonodaje, ki naj bi zadovoljevala interese EU kot celote, prisluhniti najrazličnejšim in pogosto nasprotujočim si zahtevam interesnih skupin ter hkrati upoštevati še preference Sveta in Parlamenta. „Komisija je center kompleksnih in raznolikih mrež odnosov in deluje kot borza (ali smetnjak), kjer se trguje s problemi, javnimi politikami in interesi“ (Mazey in Richardson 1999, 112). Zato so potrebna obsežna pogajanja, uradniki Komisije pa postanejo posredniki interesov (*brokers of interests*), ko skušajo združiti „nacionalne koalicije interesov in institucije“ z namenom spreminjanja javnih politik (Mazey in Richardson 2006, 263).

Kot je bilo poudarjeno na več mestih v nalogi, je Komisija mala administracija, upoštevajoč zlasti njene obsežne in kompleksne naloge pri pripravi zakonodajnih predlogov. Že število uradnikov (okoli 25 000 zaposlenih, od katerih se le manjši delež ukvarja s pripravo predlogov) kaže, da Komisija nima zadostnega izčrpnega strokovnega znanja in izkušenj, potrebnih za pripravo tehnično zelo zahtevnih zakonodajnih aktov, niti zadostnih finančnih virov. Zato je Komisija zelo odvisna od zunanjih virov znanja in informacij, ali kot pravi Fink-Hafnerjeva, svoje vloge brez informacij, ki jih pridobi od interesnih skupin, sploh ne bi mogla opravljati. Posvetovanje z njimi je torej njen vitalni interes (Fink-Hafner 1994, 26). Nemogoče je določiti število ljudi zunaj Komisije, ki sodeluje pri pripravi zakonodaje. Po grobi oceni naj bi jih bilo 50 000 (van Schendelen 2007, 1). Tudi naši sogovorniki, uradniki Komisije, potrjujejo, da lobiste radi sprejemajo, zlasti zaradi informacij, ki jih od njih dobijo. Pomembno se jim zdi, da še preden na to opozorijo države članice, izvedo, s kakšnimi problemi se soočajo in o skrbah interesnih skupin glede vsebinskih rešitev predlogov. S tem

pozneje tudi lažje razumejo argumente Sveta ter Parlamenta in so tako nanje že dobro pripravljeni.

Vendar pa interesne skupine za Komisijo ne pomenijo zgolj vira pomembnih informacij, pač pa tudi mehanizem zagotavljanja politične odgovornosti, in morda še pomembnejše, zagotavljanja podpore njenim predlogom pri sprejemanju. To skuša doseči z obsežnimi posvetovanji z interesnimi skupinami, zlasti tistimi, ki imajo na domačih tleh velik vpliv. Tako Komisija neredko k sodelovanju povabi predstavnike, ki sicer ne nudijo strokovnega znanja, pač pa zagotavljajo legitimnost. Uradniki se tudi zavedajo, da so interesna združenja hkrati potencialni vir pomoči in težav, zato se zdi smiselno, da nasprotnike združijo v začasnih ali stalnih strukturah, kjer skupaj opredelijo problem, načrtujejo rešitve in mobilizirajo podporo tistih, ki imajo moč (Mazey in Richardson 1995, 352).

Najpomembnejši za Komisijo pa so vendarle strokovni nasveti in informacije, saj lahko le z njihovo pomočjo predvideva in opredeljuje probleme, s katerimi se sooča EU oziroma njene članice, sprejema odločitve in jih opraviči v javnosti (Evropska komisija 2012b). Prek interesnih skupin lahko Komisija izve, katero javnopolitično področje je treba zakonsko urediti, kaj je izvedljivo in katere so morebitne težave pri izvedbi (Nugent 2001, 199). Ugotovi tudi, kakšna zakonodaja bo sprejemljiva v vseh državah članicah in tako opredeli skupni evropski interes. S svojo odprtostjo Komisija krepi svojo legitimnost, po drugi strani pa je še kako dobrodošla za interesne skupine, saj si želijo možnosti dostopa do Komisije in uveljavljanje interesov pri pripravi zakonodaje.

6.2 Značilnosti lobiranja Komisije

Komisija (Evropska komisija 2002, 4) je prepričana, da so posvetovanja z interesnimi skupinami v obojestransko korist. Po t. i. teoriji izmenjave (*exchange theory*) obstaja medsebojna odvisnost od virov (*resource dependency*) med Komisijo in interesnimi skupinami. Po tej teoriji je treba vzajemno delovanje civilnodružbenih interesov in institucij EU razumeti kot sklop medorganizacijskih izmenjav (Bouwen 2009, 22). Organizacije, ki sodelujejo pri izmenjavi, se na podlagi analize stroškov in koristi odločijo za sodelovanje. Odnos je lahko trajen le, če imata obe strani od sodelovanja koristi, ne nujno enakovredne (Bouwen 2002, 368). Kot pomembna in uporabna pluralistična modela in koncepta se kažeta

koncepta epistemskih skupnosti in zagovorniških koalicij, ki smo ju predstavili v drugem poglavju.

Kot ugotavljata Mazeyeva in Richardson (2006b, 286), je Komisija zaradi zavezanosti obširnim posvetovanjem žrtev svojega lastnega uspeha, saj prihaja do prekomernega lobiranja, kar povzroča nevšečnosti tako Komisiji s premalo uradniki kot interesnim skupinam, ki imajo pri uveljavljanju svojih interesov veliko konkurenco. Avtorja (Mazey in Richardson 1996, 201) navajata, da je običajno, da imajo uradniki Komisije mesečno povprečno deset uradnih stikov s predstavniki interesnih skupin.

Komisija si zato že vseskozi trudi doseči večjo učinkovitost in stabilnost, zlasti z racionalizacijo in institucionalizacijo sistema posvetovanj. Prizadeva si razviti formalna in neformalna pravila obnašanja, nastale pa so tudi formalne strukture in kraji, kjer se lahko odvija posredniška dejavnost. Morda so od formalnih še pomembnejša neformalna pravila posvetovanj Komisije. Ta so: lobiranje v zgodnji fazi; predstavljanje racionalnih argumentov, ki temeljijo na zanesljivih podatkih; vzdrževanje tesnih stikov z različnimi uradniki Komisije; evropsko usmerjene javnopolitične rešitve (Mazey in Richardson 2006b, 287).

Razumljivo je, da Komisija raje sodeluje s predstavniki interesnih skupin, ki se držijo pravil igre, in ne z agresivnimi zunanjimi lobisti, ki lahko povzročajo težave in so še neuveljavljeni, zaradi česar uradniki Komisije ne morejo prepoznati morebitnih koristi od njih. Zato je vzpostavila tako imenovana obsežna partnerstva. Vendar pa vodi visoka stopnja institucionalizacije do tesnih stikov med interesnimi skupinami in institucijami, kar povzroči sistem „insiderjev“ s privilegiji, ki jih prinaša stalno sodelovanje z odločevalci, in „outsiderjev“ s sekundarnim statusom (Greenwood 2007, 3). Tako pride do paradoksalne situacije, ko naj bi institucionalizacija pripomogla k večji stabilnosti, transparentnosti in posledično demokratičnosti delovanja institucij, dejansko pa lahko privede do izključevanja in odločanja elit.

Dejstvo, da Komisija ni enotna institucija, pač pa večnacionalna in večkulturna ter notranje zelo razdeljena institucija, vpliva tudi na njene odnose z interesnimi skupinami. Ti se morajo prilagoditi temu, da Komisija nima skladnega birokratskega sloga in načina dela. Kot je priznala sama (Evropska komisija 2002, 3), ima vsak oddelek svoje mehanizme in metode posvetovanj z interesnimi skupinami. Komisija je razdeljena funkcionalno in hierarhično. Prvo pomeni, da je sestavljena iz direktoriatov in številnih služb, kjer se odvija največ

lobiranja. Običajno imajo določene interesne skupine že uveljavljene stike s posameznimi direktorati. Tako imajo podjetja običajno stike z GD za podjetništvo, okoljske skupine pa z GD za okolje. Skupine pogosto lobirajo pri „svojem“ direktoratu, ki pa lahko vpliva na sponzorski GD prek postopka notranjih posvetovanj in koordinacije med službami Komisije (Bouwen 2009, 24-25).

Včasih ravno rivalstvo med različnimi direktorati odpira interesnim skupinam možnosti vpliva na proces priprave zakonodaje. In nenazadnje je treba nacionalni vidik upoštevati tudi na najnižjih ravneh. Rezultati pogovorov med denimo dvema Francozoma so lahko učinkovitejši ne le zaradi skupnega materinega jezika, pač pa tudi zaradi skupnih vrednot, navad in običajev ter navsezadnje tudi zaradi morebitne pristranskosti zaradi nacionalnosti. Hull (1993, 88-89) opominja na različne sloge dela med posameznimi direktorati, ko primerja lobiranje finančnega in okoljskega sektorja. Za prvega je namreč značilno, da se nanj obračajo zlasti finančni strokovnjaki in manj lobisti, ki delujejo v imenu finančnih institucij, torej je raven posvetovanj bolj strokovna. Lobiranje okoljskega sektorja pa je bolj razpršeno, posvetovanja pa splošne narave. Čeprav so se stvari v zadnjih letih zaradi pomembnosti te tematike močno spremenile, je za ta sektor značilno bolj trkanje na vest Komisije za okoljevarstvene ukrepe kot pa zelo poglobljeno strokovno sodelovanje. Zaradi pomembnosti tega sektorja se je tudi spremenilo ravnanje lobistov. Tako se interesne skupine pri zadevah, kot so izpusti, raje obračajo na direktorate, bolj povezane z njihovim interesom, torej na GD za industrijo in energijo. Ti pa so neke vrste posredniki oziroma notranji lobisti pri zakonodaji, ki je v rokah GD za okolje.

Hierarhična razdelitev pa pomeni, da potuje predlog od najnižje do najvišje hierarhične ravni, torej od direktorata, prek kabinetov do kolegija komisarjev. Največ lobiranja se odvija pri nižjih uradnikih Komisije. Ti pripravijo največji delež vsebine predloga, torej najbolj strokovni del celotnega predloga, in za to potrebujejo strokovno pomoč od zunaj. Poleg tega so oni tisti, ki začnejo pisati predlog na prazni list in je lahko vpliv največji, vsekakor pa so ti uradniki tudi bolj dostopni kot višji uradniki oziroma člani kolegija ali komisarji. Slednji imajo sicer večjo diskrecijsko moč, vendar so interesne skupine uspešnejše pri lobiranju prvih. Razlog za to je med drugim ta, da so nižji uradniki bolj dovzetni, ker potrebujejo njihove informacije in ideje, na višjih ravneh pa je odločanje bolj politično, strokovnejše spremembe predloga pa je v tej zadnji fazi veliko težje uveljaviti.

Na to opozarja tudi Hull (1993, 83–85), ki meni, da daje strategija zgodnjega lobiranja največ možnosti za vplivanje na oblikovanje besedila predloga, sploh če lahko predstavnik interesne skupine zagotovi uporabne in zanesljive informacije. Lobisti se zavedajo, da je vplivanje lažje in se dosežejo hitrejši rezultati, preden je dokument napisan in predan na višjo instanco. Na višjih ravneh lobiste pogosto zavrnejo, češ da so imeli možnost izraziti svoja stališča v sklopu posvetovanj. Pa vendar se odvija lobiranje tudi tu. Lobisti poskušajo predlog zablokirati ali uvesti še zadnje spremembe pri članih kabineta, ki so njihove nacionalnosti, ali pa skušajo prepričati člane drugih kabinetov, ki imajo podobne poglede, naj vplivajo na končno različico predloga. Bouwen (2009, 26) meni, da je lahko to le še zadnji poskus vplivati na predlog, saj je uspeh zelo nezanesljiv. Višja kot je raven formalnosti predloga, torej bolj ko se pomika po hierarhični lestvici navzgor²⁹, težje ga je spreminjati. Naš sogovornik lobist (intervjuvanec IV) ima sicer drugačne izkušnje. Poleg uradnikov na nižji ravni, je imel priložnost sestanka tudi s predsednikom Komisije in komisarjem (v njegovem primeru z Barrosom in Verheugnom). Je pa res, da je bil takrat predlog že v postopku sprejemanja v Parlamentu in Svetu. Tudi intervjuvanec I pravi, da se lobiranje običajno odvija na nižjih ravneh, vendar večja kot je skrb, višje po hierarhični lestvici gredo lobisti.

6.3 Način sodelovanja med interesnimi skupinami in Komisijo

Kot rečeno, Komisija ni le tarča interesnih skupin, pač pa zaradi svoje odvisnosti od njih aktivno spodbuja njihovo sodelovanje. Pri tem je za nas pomembno vprašanje, s katerimi interesnimi skupinami Komisija sodeluje. Mahoney (2004) meni, da gre pri mobilizaciji in sodelovanju interesnih skupin za vpliv dejavnikov ponudbe in povpraševanja. Obstaja več načinov, kako lahko Komisija k sodelovanju pritegne interesne skupine. Ena od teh je finančna podpora. Tukaj se samo po sebi zastavi vprašanje, kako takšno financiranje ogroža neodvisnost Komisije in kako lahko doseže nepristranskost. Mahoney (2004, 446-447) v svoji analizi ugotavlja, da Komisija ne subvencionira vseh interesnih skupin enako. Da bi spodbudila bolj uravnotežen dialog in sodelovanje civilnih skupin, namenja veliko več finančnih sredstev skupinam državljanov ali družbenim skupinam, po večini NVO ali

²⁹ Postopki priprave zakonodajnega akta gredo skozi naslednje faze: faza pobude, faza priprave predloga, koordinacija med službami, dogovor med člani posameznih kabinetov, dogovor šefov kabinetov in na zadnje kolegija komisarjev (Nugent 2001, 250)

univerzam, kot gospodarskim skupinam³⁰. S tem želi ustvariti ravnovesje med skupinami z manj finančnimi viri in tistimi z več, vendar pa Mahoney (2004, 446) opozarja, da pridobi s tem možnost nadzora nad formalno razpravo o določeni javni politiki in povečanja oziroma razširitve svojih dejavnosti.

Najpomembnejši način sodelovanja interesnih skupin je z razpravami v sistemu posvetovalnih odborov, ki jih vzpostavi Komisija, in so lahko stalni ali začasni. Sestavljajo jih nacionalni strokovnjaki in/ali strokovnjaki zasebnega sektorja. Za Komisijo so ti odbori neprecenljiv instrument v zgodnji fazi priprave predlogov, saj ima na enem mestu zbrane poznavalce področja, torej izredno pomemben vir informacij. V fazi priprave zakonodaje je njihova naloga identifikacija javnopolitičnega problema in strokovni nasveti pri vsebinski pripravi zakonodajnih aktov (kar vključuje tudi predhodno oceno učinka zakonodaje).

Obstajajo različni odbori, strokovni, znanstveni in posvetovalni. Natančneje jih bomo predstavili v sedmem poglavju. Na tem mestu naj poudarimo le, da se raven vpliva od primera do primera razlikuje. Posvetovanje s strokovnimi odbori je pogosto obvezno pri pripravi zakonodaje, s svetovalnimi pa neobvezno, pri čemer Komisija ni zavezana upoštevati rezultatov posvetovanj. Komisija lahko od prvih, poleg strokovnih in tehničnih informacij, dobi še nasvet, kakšen bi bil verjeten odziv na predlog in kakšne težave se bi lahko v tej zvezi pojavljale v nadaljnjih fazah, če se določena stališča ne bi upoštevala (Nugent 2001, 122). Omeniti velja tudi, da se strokovni odbor sestaja bolj redno kot svetovalni. So pa slednji vplivnejši, kadar sodelujejo ugledne osebnosti, razpravljajo o javnih politikah v zelo zgodnji fazi razvoja, je časovno proces sprejemanja predloga fleksibilen in kadar obravnavana tematika ni preveč omejena z obstoječo zakonodajo.

Čeprav Komisija ni dolžna upoštevati stališč odborov, pa imajo vendarle znatni vpliv na potek priprave predloga. S sistemom posvetovalnih odborov ima Komisija na voljo dodatni instrument za usmerjanje oblikovanja javnih politik, saj lahko sama določi, pri katerih javnih politikah bo spodbujala razpravo, v kateri smeri bo šla in katere interesne skupine bodo pri njej udeležene. Da je sistem posvetovalnih odborov pristranski, dokazujejo podatki, da kar 72 % odborov sestavljajo predstavniki poklicnih združenj, podjetij in drugih gospodarskih subjektov, čeprav se Komisija trudi, zlasti s financiranjem, vključiti tudi predstavnike civilne

³⁰ Nepovratna sredstva in posojila namenja zlasti skupinam, ki delujejo na področju socialnih zadev, raziskav in razvoja, izobraževanja, okolja, zaščite potrošnikov in zunanje politike.

družbe (Mahoney 2004, 447 in 450-451). Izsledki Mahoneyene analize kažejo, da imajo največjo možnost vključitve v posvetovalne odbore interesne skupine, ki (i) delujejo že dlje časa, s čimer zagotavljajo večjo stabilnost in so običajno dobro povezane z drugimi skupinami in vladnimi uradniki ter so v preteklosti pokazale zavzetost nadnacionalnim javnim politikam; (ii) zastopajo interese večine držav članic; (iii) imajo višjo organizacijsko raven, zadostno število osebja in (iv) imajo svoje stalno predstavništvo v Bruslju³¹. Za zadovoljitev teh lastnosti pa so potrebna velika finančna sredstva, s katerimi omogočajo tudi izvedbo raziskav, katerih izsledki so pomemben vir informacij, skupina pa kompetenten sogovornik Komisije. Mazeyeva in Richardson (1995, 345) dodajata, da so na splošno najbolj uspešne skupine z največ profesionalnosti in zadostnimi finančnimi viri, dobrim poznavanjem predvidenih javnopolitičnih sprememb, tesnimi stiki z birokrati in zmožnostjo, birokratom ponuditi zanesljive strokovne nasvete. Slednje potrjujejo vsi naši sogovorniki.

Zato ne čudi, da največji delež v posvetovalnih odborih predstavljajo gospodarski subjekti. McCormick (1999, 203-204) denimo ugotavlja, da so interesi na področju okoljske politike zelo neuravnoteženi³² in da ima industrija znatno več vpliva na zakonodajni proces kot okoljevarstvene NVO. Industrijska združenja, po večini s sedežem v Bruslju, so dobro organizirana, vzpostavili so simbiotičen odnos s Komisijo, imajo zaposlene strokovnjake in dovolj sredstev, da lahko zagotovijo prepričljiv odziv na pogosto zelo podrobno strokovno vsebino predlogov. Prav tako imajo velik interes vpliva, saj jih implementacija zakonodaje neposredno zadeva. Nasprotno pa imajo okoljevarstvene skupine omejena sredstva in predstavljajo zelo široke, težko opredeljive interese. Čeprav jih Komisija vabi v posvetovalne odbore, pa zaradi kadrovske podhranjenosti oziroma pomanjkanja strokovnjakov njihovi prispevki niso tako uporabni in veliko manj temeljijo na strokovnih podlagah (McCormick 1999, 204). Vendarle imajo tudi okoljevarstveniki nekaj prednosti pred industrijskimi skupinami, saj imajo večjo možnost „tvorjenja čeznacionalnih koalicij, ki delujejo kot megafoni epistemskih skupnosti“ (Mazey in Richardson 1996, 346). Tako imajo pogosto vplivno vlogo pri identificiranju javnopolitičnih problemov.

³¹ S predstavništvom v Bruslju je omogočena večja raven udeležbe. Kot pravi Greenwood (1997, 9), je to predpogoj za vse interesne skupine, ki želijo dejavno sodelovati pri oblikovanju evropskih javnih politik. Mahoney (2004, 453) ugotavlja, da se možnost sodelovanja v posvetovalnem odboru poveča za 18 %.

³² Od 93 skupin, ki so dejavne na področju okoljske politike, je kar 72 % gospodarskih, poklicnih in trgovinskih združenj, druge civilnodružbene skupine, kamor spadajo tudi okoljevarstvene skupine, pa predstavljajo komaj 19 %.

Naša sogovornica (intervjuvanec II) iz GD za okolje navaja, da pri sestavljanju seznama udeležencev posvetovalnih odborov vedno iščejo ravnotežje med različnimi interesi. Pri tem uporabljajo seznam združenj industrije in NVO, odvisno od področja, ki ga urejajo in za katerega je posamezno združenje pristojno. Pri tem na pazijo zgolj na ravnotežje med gospodarskimi in okoljevarstvenimi interesi, pač pa tudi na geografsko ravnotežje, ravnotežje med malimi in velikimi državami, na zadostno število akademikov itd. Tudi intervjuvanec lobist meni, da imajo pri nekaterih sektorjih okoljevarstvene organizacije in interesi prednost pred industrijskimi. Vendar pa smo po brskanju po spletnih virih Komisije (CIRCA) našli sezname udeležencev, ki navedb naših sogovornikov ne potrjujejo v celoti. Naj navedemo nekaj primerov: delovna skupina evropskega programa za podnebne spremembe o celostnem pristopu k zmanjšanju emisij CO₂ iz lahkih tovornih vozil je sestavljalo 14 predstavnikov držav članic, 9 predstavnikov industrijskih združenj in le 2 predstavnika NVO³³; strokovna skupina posvetovanj zainteresiranih za nadzor nad tobakom je vključevala 24 predstavnikov industrije in le dva predstavnika sindikata in potrošniške organizacije; od 63 članov strokovne skupine o alternativnih gorivih je bilo 29 predstavnikov industrije, 22 uradnikov Komisije, 10 predstavnikov raziskovalnih inštitutov in le dva predstavnika NVO. Ne glede na to, pa se strinjamo z Mazeyevo in Richardsonom (1999, 123), ki trdita, da ni mogoče, da bi določen sklop interesov prevladal v celotnem procesu odločanja oziroma da bi obstajal stalni vzorec zmagovalcev in poražencev. Tako je zlasti Parlament pogosto v pomoč okoljevarstvenim skupinam v sporu z industrijo.

Dejstvo je, da so posvetovalni odbori zelo vplivni, zato si lobisti zelo prizadevajo za njihovo vzpostavitev, po možnosti tudi za vodilni položaj v njih. Kljub težnji Komisije, da ne bi poslušala samo ene strani, pač pa bi dostop do nje dobili vsi zainteresirani, se v praksi pokaže, da v posvetovalnih skupinah pogosto prevladujejo interesi industrije. Kot kažejo zgornji primeri, imajo predstavniki industrije z velikimi finančnimi sredstvi, ki jih lahko namenijo za lobiranje, neprimerljivo več sedežev v posvetovalnem odboru kot predstavniki NVO. To pa pomeni privilegirani položaj in vpliv na odločanje Komisije. Čeprav si je Komisija vseskozi prizadevala za večjo transparentnost sodelovanja z zastopniki interesov, ki jo skuša doseči s prostovoljnim registrom zastopnikov interesov, pa se je kar dolgo upirala objavi imen članov

³³ Vir organigram na spletni strani CIRCA.

posvetovalnih odborov³⁴. Šele nedavno, po grožnji Parlamenta, da bo zablokiral proračunska sredstva, namenjena za potne stroške članov odborov, je Komisija vzpostavila tudi register posvetovalnih skupin, ki pa še vedno ni popoln.

Glede na povedano, se lahko delno strinjamo z Broscheidom in Coenom (2004, 349), ki pravita, da je s posvetovalnimi odbori, delovnimi skupinami in drugimi javnopolitičnimi forumi nastal pluralistični sistem elit. Dostop do teh forumov je namreč omogočen le določenemu številu zainteresiranih. Za predstavnike interesnih skupin pa je članstvo v posvetovalnih odborih izredno pomembno, saj to pomeni pomembno dostopno točko vpliva na proces oblikovanja javnih politik in jim ni treba iskati drugih kanalov vpliva. Seveda samo sodelovanje in zagotavljanje informacij še ne pomeni, da interesne skupine lahko vplivajo na odločanje oziroma da se upoštevajo njihove preference. Lahko se tudi zgodi, da Komisija informacijo, ki jo pridobi od predstavnikov določene interesne skupine uporabi tako, da je v nasprotju z njihovim interesom. Zaradi teh tveganj morajo imeti interesne skupine od sodelovanja še druge koristi. Broscheid in Coen (2007, 350-351) menita, da lahko te skupine poleg privilegirane dostopa do odločanja v najzgodnejših fazah priprave zakonodaje, ko so redno vabljeni na posvetovanja, delavnice in forume, pridobijo veliko znanja in informacij o političnem in administrativnem razvoju EU ter posledično informacije o sklenjenih pogodbah, predvidnih donacijah in druge zanje bistvene interne informacije. Povedano drugače, pomembno je biti pri koritu in si pridobiti primerjalno prednost pred drugimi s tem, ko predčasno pridobiš pomembne informacije. Interesne skupine si teh pridobljenih privilegijev ne želijo zapraviti.

To pa je po stališču Broscheida in Coena (*ibidem*) pomemben instrument v rokah Komisije, ki se želi zavarovati pred „sebičnimi informacijami“ interesnih skupin. Če Komisija ugotovi, da informacije določenih predstavnikov interesnih skupin niso bile uporabne ali so bile zavajajoče, ga lahko kaznujejo tako, da ga izločijo iz posvetovalnih forumov. Glede informacij, ki jih Komisija potrebuje za pripravo predlogov, se namreč zastavlja vprašanje, kako so lahko te objektivne, neodvisne in zanesljive, če jih zagotavljajo interesne skupine, ki želijo oblikovati javne politike v skladu s svojimi političnimi interesi. Cilji posameznih

³⁴ V opredelitev zastopanja interesov niso vključene „dejavnosti odzivanja na neposredne zahteve Komisije, kot so ad hoc ali redne zahteve po dejanskih informacijah, podatkih ali strokovnem znanju, vabila na javna zaslišanja ali sodelovanje v posvetovalnih odborih ali podobnih forumih“ (točka 1.1 Sporočila Komisije „Pobuda za preglednost v Evropi“). Komisija je po zavezi, ki jo je predsednik Barroso dal Parlamentu, vzpostavila tudi register posvetovalnih skupin.

interesnih skupin se med seboj razlikujejo, zato je logično, da se informacije podajajo pristransko, ali je vsaj pogled na isto javnopolitično zadevo drugačen. Za zapriseženega okoljevarstvenika negativne posledice, ki bi jih nek okoljevarstveni ukrep lahko povzročil gospodarstvu, pač niso tako pomembne kot gospodarskim subjektom. Komisija mora biti seveda sposobna prepoznati in pravilno interpretirati dobljene informacije.

6.4 Sklep

V tem poglavju smo potrdili tezo, da so interesne skupine za Komisijo neprecenljiv vir njej potrebnih informacij in znanja ter legitimnosti in podpore, potrebne pri sprejemanju zakonodaje in upravičevanju le teh. Tako že ustanovne pogodbe določajo, da mora biti EU, predvsem pa Komisija, zelo odprta in pripravljena na obsežna posvetovanja z vsemi zainteresiranimi.

Tudi v tem odnosu gre za racionalno in strateško obnašanje obojih. Tako morajo imeti od medsebojnega sodelovanja koristi tako Komisija kot interesne skupine. Nenazadnje morajo interesne skupine zaradi velike odprtosti za najrazličnejše interese in posledično velike konkurence med njimi vložiti veliko truda, uspeh pa še zdaleč ni zagotovljen. Sčasoma so se interesne skupine naučile, da Komisija od njih pričakuje predvsem zanesljive, strokovne in nezavajajoče informacije, po možnosti podkrepjene z znanstvenimi dokazi. Za pridobitev teh pa so potrebna velika finančna sredstva, ki jih kljub pomoči Komisije nimajo vsi dovolj. Zato prihaja do razlik med skupinami, ki zagovarjajo gospodarske in industrijske interese, in skupinami, ki zagovarjajo bolj „civilnodružbene“ interese, torej socialne, okoljske, človekoljubne, kulturne idr. Kljub temu, da si uradniki Komisije prizadevajo za uravnoteženje interesov, smo prišli do sklepa, da vendarle številčno prevladujejo zastopniki gospodarskih interesov, kar bomo dokazali še v študiji primera v osmem poglavju.

7 OBLIKOVANJE DNEVNEGA REDA V EU

To poglavje naloge je namenjeno proučevanju procesa oblikovanja dnevnega reda v EU. Najprej bomo predstavili njegove značilnosti in posebnosti, nato pa bomo proučili, kako v praksi poteka priprava zakonodajnih aktov Komisije. Ker igra Komisija pomembno vlogo tudi pri sprejemanju zakonodaje, bomo nekaj pozornosti namenili še tej fazi. Kot bomo videli, je tako pri pripravi kot sprejemanju zakonodaje bistven vidik neformalnost odločanja. Ta ugotovitev je bistvena za odgovor na raziskovalna vprašanja, zato bomo razdelek 7.3 namenili tej značilnosti.

Nato bomo proučili, kako se na sistemu odločanja v EU in posebnosti oblikovanja dnevnega reda prilagaja Komisija. Predstavili bomo načine in strategije, ki jih uporablja za uspešno pripravo zakonodajnih aktov. Slednje bo v pomoč pri razumevanju študij primerov, ki sledijo v osmem poglavju.

7.1 Značilnosti oblikovanja dnevnega reda EU

EU je *sui generis* politični sistem, saj se je razvil v politični sistem, ki združuje tako elemente mednarodnih organizacij (klasična diplomacija med predstavniki držav članic) kakor tudi elemente nacionalnih političnih sistemov (močne institucije, tudi z neposredno voljenimi predstavniki državljanov, in s federalnimi nacionalnimi sistemi primerljiv način odločanja) (Princen 2009, 4). Torej ima EU po svoji strukturi odločanja značilnosti države, se pa v številnih prvinah razlikuje od njih. Akademiki si niso edini o tem, ali je EU razvijajoč se gospodarski in politični sistem, ki še ni dosegel ravnotežja, ali pa je to politični sistem, ki na številnih področjih deluje kot uveljavljen nacionalni politični sistem. Prav tako EU ne moremo povsem primerjati z nacionalnimi sistemi, saj je v prvi vrsti gospodarska integracija in se v veliki meri ukvarja z urejanjem tega področja. Tematike, ki so kakor koli povezane z dokončanjem notranjega trga ali odpravo trgovinskih ovir se bodo brez težav uvrstile na dnevni red EU. Veliko težje pa je za politike, ki v skladu z ustanovnimi pogodbami ne spadajo pod pristojnost EU. Poleg tega je EU omejena na bolj regulativne politike, njeni izdatki znašajo le odstotek evropskega BDP-ja.

EU ima na razpolago tudi različne instrumente: zavezujočo zakonodajo, pri čemer je mehanizem izvajanja razmeroma učinkovit, in nezavezujoče smernice ter priporočila, ki

pomenijo okvir za razpravo in izmenjavo idej. Omenimo naj, da ni nujno, da so zavezujoči instrumenti bolj privlačni. To je odvisno od tega, kakšen cilj želi javnopolitični igralec doseči. Tudi nezavezujoči standardi so lahko pomembni, saj kažejo na mednarodno soglasje glede določene javne politike, iz katerih se lahko razvijejo zavezujoče odločitve na evropski in nacionalni ravni.

Izredno pomemben dejavnik pri oblikovanju dnevnega reda je načelo subsidiarnosti, kar pomeni, da lahko EU ureja le tiste politike, ki jih lahko uredi bolj učinkovito kot na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Kaj je lažje in učinkoviteje, pa je seveda stvar interpretacije, zato ni malo primerov tožb zaradi kršenja načela subsidiarnosti pred Sodiščem EU. Države članice so namreč zelo previdne pri prenosu svojih suverenih pravic na nadnacionalne organe. Tako je treba pri vsakem predlogu najprej dokazati, da je EU najprimernejša arena odločanja.

Bistveno je torej uokvirjanje zadev, saj je treba „pravilno“ utemeljiti določen ukrep. Kadar gre za kmetijsko politiko, eno najpomembnejših in najbolj uveljavljenih politik EU, je reševanje njene problematike v okviru EU skoraj samo po sebi umevno. Prav tako ni potrebnih velikih naporov za zadeve, ki so po svojem bistvu čezmejne. Pri nekaterih politikah, ki so nove na dnevnem redu EU ali ima EU le omejeno pristojnost, kot na primer zdravstveno varstvo, izobraževanje, šport, pa ni dovolj samo prepričati odločevalca o pomembnosti reševanja problema, ampak tudi o pomembnosti reševanja na ravni EU.

Ali je EU ustrezna arena odločanja, je seveda odvisno od pravne podlage. Razmerja moči med nacionalno in evropsko ravno se spreminjajo glede na čas oziroma s spremembami ustanovnih pogodb in glede na javnopolitično področje. Tudi znotraj bivšega prvega stebra obstajajo velike razlike glede porazdelitve moči. Tako ima EU na področju konkurence ogromno moči in Komisija ima tu neomejene pristojnosti. Pri okoljski politiki so se pristojnosti večale. Prvič je ta politika pogodbeno določena z EEA. Večina odločitev se sprejema s kvalificirano večino v Svetu in po postopku soodločanja, kar pomeni, da ima Parlament znatno stopnjo moči (Warleigh-Lack in Drachenberg 2010, 221–223). Po Lizbonski pogodbi ima EU na nekaterih področjih³⁵ deljene pristojnosti, kar pomeni, da kadar

³⁵Glavna področja so: notranji trg, nekatera področja socialne politike, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, kmetijstvo, ribištvo, promet, okolje, varstvo potrošnikov, energija, vseevropska omrežja, območje

EU svoje pristojnosti ne izvaja, lahko zakonodajo sprejemajo države članice. Izključne pristojnosti ima EU le na področju konkurence pri delovanju notranjega trga, carinske unije, ekonomske in monetarne unije, pri ohranjanju morskih bioloških virov v okviru skupne ribiške politike in pri skupni trgovinski politiki. Pri teh politikah sme le EU sprejemati zakonodajo. Tretja vrsta pristojnosti pa je izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic na področjih in pod pogoji, ki jih določa Lizbonska pogodba³⁶.

Omeniti moramo, da je Komisija dejavna tudi, če javna politika, ki jo želi urediti, nima konkretne pravne podlage. Zato jo mora poiskati v drugih določbah. To pa je za Komisijo ključno, saj lahko le tako doseže napredek v evropski integraciji. Poleg pravne podlage za urejanje zadev mora imeti EU tudi zadostno znanje, organizacijske sposobnosti in drugo. Kot bomo videli v nadaljevanju, ima Komisija tozadevno določene omejitve, tako časovne kot kadrovske.

Na oblikovanje dnevnega reda v EU ne vplivajo samo zapletena pravila odločanja, ampak, kot že omenjeno, številne dostopne točke. Uvrščanje zadev na dnevni red EU je zaradi številnih vstopnih točk enostavnejše, po drugi strani pa je tudi igralcev, ki skušajo svojo tematiko uvrstiti na dnevni red, več in s tem je tudi konkurenca večja. Obstajajo namreč najrazličnejši interesi, od interesov držav članic prek sektorskih, do političnih.

Tudi teme postajajo vse obsežnejše, saj se poleg t. i. evropskih in nadnacionalnih tematik (s čezmejnimi vplivi), ki so v pristojnosti EU, na njihov dnevni red vedno bolj uvrščajo tudi „domače“ teme. Razlogi, zakaj se deležniki odločajo za uvrstitev zadev na dnevni red EU oziroma zakaj je EU ustrezna arena odločanja, so med drugim:

i) Razširitev konflikta na širši krog udeležencev: deležniki pogosto lažje dosežejo svoj cilj, če konflikt razširijo na čim širši krog zainteresiranih in pridobijo široko podporo svojim alternativnim rešitvam.

ii) Čezmejni učinki: veliko tematik zadeva več držav in jih je nujno treba reševati na mednarodni oziroma evropski ravni.

svobode, varnosti in pravice ter skupna skrb za varnost na področju javnega zdravja glede določenih vidikov, opredeljenih v Lizbonski pogodbi.

³⁶Glavna področja so: izobraževanje, industrija, varovanje in izboljšanje človekovega zdravja, kultura, turizem, poklicno usposabljanje, mladina in šport, civilna zaščita in upravno sodelovanje.

iii) Politični aktivizem nacionalnih skupin ali uradnikov: ti se obrnejo na evropske institucije, da bi se izognili domačim političnim omejitvam. EU tako postane za skupine, politike in uradnike alternativni kraj, kjer skušajo uveljaviti interes, ki jim ga doma ni uspelo. Povedano drugače, EU pomeni boljšo izbiro za uveljavitev zelenih politik. Zlasti si interesne skupine, ki v svojih državah pri uveljavitvi svojih preferenc niso bile uspešne, prizadevajo evropeizirati določene tematike in tako povečati njihove možnosti za uspeh na evropski ravni.

iv) Ekonomski razlogi: vlade in podjetja iz držav članic, kjer obstaja visoka stopnja regulacije, skušajo svoje standarde razširiti tudi na druge države članice, da bi tako zvišali stroške konkurenčnim podjetjem drugih držav ali vsaj ne bi povečali stroškov domačim podjetjem in s tem zaščitili lastne standarde.

v) Idealistični vzgibi: nekateri domači igralci razširjajo svoje politike, ker želijo svojo dobro prakso prenesti tudi na druge. V teh primerih lahko domači igralci tvorijo koalicijo s Komisijo, ki ji je v interesu razširiti obseg dejavnosti EU (Princen 2007, 26–27).

vi) Pomanjkanje javne sfere in politične odgovornosti: ker v EU ne obstaja enotna javna sfera in odločevalci niso neposredno odgovorni državljanom EU, se številni igralci odločijo za prenos zadev na evropsko raven, ker s tem zameglijo politično odgovornost in neposreden nadzor javnosti.

7.2 Priprava zakonodajnih aktov in njihovo sprejemanje

V tem razdelku bomo najprej predstavili, kako poteka priprava zakonodajnih predlogov, pri čemer bomo obravnavali prepletajoči se fazi, začetno fazo oziroma postopek predpriprave in fazo priprave osnutka ter fazo sprejemanja predloga. Pozornost bomo namenili tako administrativno-tehnični kot politični oziroma horizontalni in vertikalni ravni priprave zakonodajnega predloga. Ugotovitve bomo podkrepili z intervjuji, ki smo jih opravili s tremi uradniki Komisije. V drugi polovici poglavja bomo proučili proces sprejemanja zakonodaje, zlasti vlogo in moč Komisije kot oblikovalke dnevnega reda gleda na to, da v tej fazi nima formalne vloge.

7.2.1 Začetna faza priprave predloga – postopek predpriprave

Najprej bomo odgovorili na vprašanje, kako pridejo zadeve na dnevni red Komisije. Naj opomnimo, da so lahko pobudniki javnopolitičnega predloga Evropski svet, Svet, Parlament

ali Komisija sama. A le slednja je uradno pristojna za pripravo osnutka zakonodajnega predloga. Komisija izpolnjuje pobude navedenih institucij, ali pa je pobudnica sama glede na svoje prednostne naloge, zapisane v delovnem programu. Po nastopu mandata Komisija opredeli svojo politično strategijo v petletnih strateških ciljih, ki je zelo splošen in politični dokument. Nekoliko natančnejši je letni strateški načrt, ki določa politične prednostne naloge in pobude, ki jih namerava uvesti prihodnje leto. Predsednik Komisije ga predstavi Svetu in Parlamentu ter tako vzpostavi dialog glede prihodnih pobud. Ob upoštevanju njihovih preferenc, proračunskih sredstev in operativnega načrta na ravni direktoratskih kolektivov pripravi delovni program Komisije. Bistveno vlogo pri tem igra predsednik Komisije in njegove politične smernice. Za izvajanje delovnega programa vsak direktorat pripravi svoj program, letni organizacijski načrt, ki določa tako splošne kot tudi konkretne cilje posameznega direktorata, torej tudi, kakšen ukrep oziroma zakonodajni akt namerava sprejeti in s kakšnim namenom. A kot je potrdila naša sogovornica, uradnica Komisije (intervjuvanec II), ni več veliko zadev, ki so nove na dnevnem redu, pač pa so v veliki meri povezane z obstoječo zakonodajo, ki jo je treba izboljšati, tehnično dopolniti, prečistiti ali pa že obstoječa zakonodaja predvideva novo ukrepanje (t. i. učinek preliivanja).

Prvi osnutek predloga pripravijo uslužbenci nižjega in srednjega vodstvenega kadra v ustreznem direktoratu. Po prvi fazi, tj. zaznavi problema, sponzorski direktorat začne s pripravo predloga. Običajno najprej opravi študijo (oziroma jo zanje pripravi kak inštitut) in vzpostavi posvetovalni odbor. Obstajajo različni posvetovalni odbori, od majhnih skupin strokovnjakov, ki omogočajo bolj osredotočeno in natančno razpravo in so tako pomemben vir visoko strokovnega znanja, do skupin z veliko udeleženci in okroglih miz, ko je razprava splošnejša in združuje zelo raznolike interese in pogosto služi krejitvi legitimnosti (Bouwen 2009, 30). Ločimo³⁷:

i) Strokovne odbore, ki jih sestavljajo uslužbenci nacionalnih vlad, strokovnjaki in izvedenci. Imenujejo jih sicer nacionalne vlade, vendar niso njihovi predstavniki, tako da lahko svoje delo opravijo tudi na bolj neformalni ravni. Nekateri odbori so že dobro uveljavljeni in imajo stalno članstvo, tako da so člani že skoraj sodelavci uradnikov Komisije. Večina pa je priložnostnih odborov, ki se organizirajo in razpravljajo o začetnem osnutku zakonodajnih

³⁷ V nalogi bomo za vse tu navedene odbore uporabljali izraz posvetovalne skupine.

predlogov, vendar se sestanejo le enkrat, dvakrat, tako da težko govorimo o odboru (Nugent 2001, 121-122). Ni nujno, da so stalni odbori vplivnejši kot priložnostni, saj kot opozarja Bouwen (*ibidem*), se njihova angažiranost in zainteresiranost s časom zmanjša, priložnostni pa se osredotočajo na točno določen problem le omejen čas in so zato učinkovitejši.

ii) Znanstvene odbore, na primer, Znanstveni odbor za zdravstvena in okoljska tveganja, Znanstveni odbor za prehrano živali, Znanstveni odbor za zdravila in medicinske pripomočke), ki jih vzpostavi Komisija (določi tudi njihov mandat, sodelavce izbere prek razpisa za prijavo interesa) in jih podpira pristojni direktorat. Sestavljajo jih večinoma znanstveniki in strokovnjaki s posebnim znanjem in izkušnjami, njihova naloga pa je priprava znanstvenih mnenj, nasvetov, zlasti glede odziva na nenadna tveganja, identifikacija potrebnih raziskav in področij, ki jih je še treba urediti.

iii) Svetovalne odbore, ki jih sestavljajo predstavniki sektorskih interesov. Vabi in financira jih Komisija in nimajo povezave z nacionalnimi vladami. Člane imenuje Komisija na predlog predstavniških organizacij na ravni EU, kot so denimo krovne skupine UNICE (Zveza industrijskih in delodajalskih organizacij Evrope) ali ETUC (Evropska konfederacija sindikatov). Te skupine imajo svoje stalno zaposlene uslužbence, ki se udeležujejo odborov. Na področju kmetijstva je recimo dvajset takšnih odborov, največji so svetovalni odbori za mleko in mlečne izdelke (Nugent *ibidem*).

iv) Hibridne skupine oziroma skupine z mešanim članstvom, ki jih sestavljajo tako javni kot civilnodružbeni interesi.

Odbore večinoma vodijo in upravljajo uradniki Komisije. Težko je določiti natančno število odborov, ker se njihovo število nenehno spreminja. Po grobih ocenah jih je v fazi priprave zakonodaje okoli 1350 (Corporate Europe Observatory 2007, 2). Številčnost teh odborov je odvisna od pomembnosti posameznega področja. Tako je odborov na področju kmetijstva občutno več kot na področju izobraževanja. Ključna je odvisnost Komisije od zunanjih virov oziroma strokovnega in tehničnega znanja na posameznem javnopolitičnem področju. Vse pa je odvisno od posameznega direktorata, ali si želi bolj strukturiranega sodelovanja z zunanjimi viri ali ne. Največ odborov vzpostavijo GD za raziskave, okolje in podjetništvo. Komisija lahko ustanovi posvetovalni odbor bodisi formalno, z izdajo sklepa, bodisi neformalno, v dogovoru z generalnim sekretariatom. Največ obstoječih posvetovalnih skupin je vzpostavljenih neformalno (Evropska komisija 2005).

Opomniti velja, da so nekateri strokovnjaki neodvisni svetovalci, ki prihajajo iz akademskih vrst in interesnih skupin, drugi pa so referenti nacionalnih vlad. Kot opozarja Spence (2006a, 147), slednji pogosto sodelujejo tudi v delovnih skupinah Sveta in tudi v tej formaciji obravnavajo zakonodajne predloge Komisije. Ne zgodi se redko, da isti uradniki zastopajo drugačno stališče znotraj posvetovalnih odborov Komisije kot v poznejši fazi, kar je posledica medresorskih usklajevanj nacionalnih vlad. Prvotno nacionalni uradniki pripomorejo s svojim tehničnim znanjem in so tudi bolj fleksibilni kot v fazi sprejemanja zakonodaje, kjer morajo upoštevati še politični vidik po navodilih matične države. Ker je hkrati dejavnih več odborov in je veliko aktivnosti tudi v poznejših fazah odločanja v EU, številne nacionalne vlade, zlasti manjše države članice, nimajo zadostnih zmogljivosti oziroma kadra, da bi sodelovali povsod. Nekateri zato tej fazi ne namenjajo dovolj pozornosti, saj ima država možnost opredeliti se do zakonodajnega akta v času sprejemanja. Vendar je to zamujena priložnost, saj se velik delež pogajanj začne odvijati že v tej najzgodnejši fazi. Isto velja tudi za interesne skupine. Kaj pomeni pozna vključitev v pripravo predlogov, bomo pokazali tudi na podlagi študije primera Uredbe REACH v osmem poglavju.

Naj kot primer posvetovalnega odbora navedemo Svetovalno skupino IPPC (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja), ki nam jo je opisal naš sogovornik, eden od piscev Direktive IPPC³⁸. Proces konzultacije se je začel z ustanovitvijo navedenega odbora, v katerem so sodelovali predstavniki držav članic, NVO in industrije. Sestajali so se vsake tri mesece pod vodstvom Komisije in pregledovali obstoječo zakonodajo z namenom kodificiranja in združevanja že obstoječe zakonodaje na tem področju. Pri tem so si pomagali z desetimi ključnimi študijami, ki so obravnavale različne vidike zakonodaje. Na odbor so prihajali svetovalci in predstavljali svoje izsledke, člani odbora so izražali svoja stališča in pokazali smer, v katero naj bi nova zakonodaja šla, zagotavljali so informacije, komentarje na osnutek poročila in končno poročilo. Šest mesecev pred objavo predloga je Komisija pripravila spletni vprašalnik, da bi pridobila stališča in komentarje tudi tistih deležnikov, ki niso sodelovali v posvetovalni skupini, saj je vanjo nemogoče vključiti vse. Že v okviru posvetovalne skupine so skušali doseči soglasje, saj so si stališča nasprotovala, ne le med

³⁸ Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja.

državami članicami, NVO-ji in industrijo, ampak tudi znotraj posameznih skupin. Glede na vse komentarje, rezultate ocene učinka in raziskav je Komisija začela s pripravo predloga.

7.2.2 Faza priprave osnutka

Ko je postopek posvetovanj že nekaj časa v teku, se začne tudi postopek priprave predloga. Na tej ravni je za predlog odgovoren vodja dokumenta (t. i. *chef de dossier*) znotraj sponzorskega direktorata. Nad njim je vodja enote, ki predloge posreduje višjim uradnikom, ki kot nadrejeni dajejo svojim podrejenim smernice za osnutek predloga, ki so v skladu z obstoječo politiko EU, delovnim načrtom Komisije in smernicami, določenimi na višji ravni Komisije. Višji uradniki tudi vodijo posvetovalne odbore.

Čeprav se najvažnejše delo posvetovalnih odborov opravi še pred začetkom pisanja predloga, si njihovi člani tudi v tej fazi zelo prizadevajo, da bi imeli kolikor je mogoče velik vpliv in da bi bila njihova stališča in strokovne rešitve vključene v besedilo predloga (Spence 2006a, 147). Pisci predlogov vedno dobro pretehtajo, katere rešitve vključijo v predlog. Če vedo, da velik del držav članic ali posvetovalnega odbora neki rešitvi nasprotuje, se ji bodo seveda skušali izogniti. Je pa treba razumeti, da se uradniki z dolgoletnimi izkušnjami na določenem direktoratu že dobro poznajo s predstavniki ministrstev držav članic, interesnih skupin, tudi s poslanci Parlamenta. S časom se med njimi vzpostavijo stiki in poznanstva, tako da že sami vedo, kaj kdo želi, čemu nasprotuje itd. Obilo je tudi neformalnih pogovorov in dogovorov s poslanci Parlamenta in predstavniki Sveta, saj se z njimi srečujejo na raznih dogodkih. Gre predvsem za strokovne pogovore, torej se pogovarjajo o dilemah, uradniki Komisije razlagajo težave, predstavljajo ozadja, da lahko odločevalci lažje razumejo vse razsežnosti predvidene zakonodaje (intervjuvanca I in II).

Predlog od piscev potuje navzgor po hierarhični lestvici, najprej do generalnega direktorja. Hkrati so v tej fazi priprave predloga vključeni tudi drugi direktorati, pogosto je za zakonodajni akt zadolženih več direktorotov, zato je koordinacija na tej ravni nujna, je pa še neformalna. Formalna nastopi pozneje, ko se ustanovijo medsektorske skupine. V tej fazi se uradniki različnih direktorotov neuradno srečujejo, si telefonirajo in pišejo elektronsko pošto ter skušajo že na tej ravni doseči soglasje oziroma upoštevati pomisleke posameznega direktorata. „Formalni proces, ki pride na vrsto kasneje, temelji na odnosih, ki so se vzpostavili skozi čas. Tako se je tudi kasneje lažje pogajati“ (intervjuvanec II). Nenazadnje ne

smemo pozabiti na čisto življenjski vidik, in sicer da so to ljudje, ki se že dalj časa poznajo, pogosto tudi delajo v isti zgradbi, se srečujejo, če ne drugače v menzi in na kavi.

Uradno predlog potuje prek kabinetov komisarjev do kolegija komisarjev. Seveda pa vse poteka sprotno. Pisci člane kabinetov sproti na tedenskih sestankih obveščajo o napredku in o težavah, na katere so naleteli. Pisci članom kabinetov ponavadi razlagajo tehnične vidike predloga, jim sporočajo, kdo in s kakšnim namenom se je nanje obrnil. Ti prevzamejo aktivno vlogo, ko navežejo stike z drugimi direktorati in posredujejo pri morebitnih neusklajenostih (intervjuvanec II).

Besedilo prvotnega osnutka, ki ga pripravijo birokrati v direktoratih in ki upošteva zlasti tehnične vidike problema, in besedilo, ki ga dobi v pregled komisar, se lahko že zelo razlikujeta. Pisec mora prvotno besedilo predloga pogosto spreminjati. Vsakič ko predlog na poti do končnih odločevalcev, komisarjev, naleti na pripombo, se ta vrne k piscu. Postopek je zato časovno izredno zamuden. Kot rečeno, igrajo v tej verigi izredno pomembno vlogo kabineti komisarjev. Ko direktorat uradno pripravi predlog zakonodajnega akta, sta slog in hitrost nadaljnjih postopkov v veliki meri odvisna od kabineta, in nekateri so prepričani, da naj bi imeli člani kabineta največjo moč odločanja (Cini 1996, 157). Sicer so komisarji tisti, ki imajo zadnjo besedo, drži pa, da imajo člani kabineta veliko mero diskrecije pri določanju, katere zadeve so tako problematične, da jih prepustijo v odločanje komisarjem. V primerjavi s prejšnjimi fazami priprave predlogov je v kabinetih že veliko bolj prisoten politični vidik, saj ugotavljajo stopnjo politične podpore predlogu in preverjajo njegovo sprejemljivost za celotno Komisijo ter drugih, zlasti držav članic.

Preden člani kabineta svoj predlog pošljejo drugim kabinetom, skušajo zagotoviti, da je predlog popolnoma v skladu z njihovo javnopolitično strategijo, hkrati pa pazijo, da je predlog sprejemljiv tudi za druge ali vsaj za večino kabinetov. Za preverjanje sprejemljivosti predloga potekajo med člani različnih kabinetov neformalna posvetovanja in pogovori, še preden zadevni direktorat uradno predstavi predlog. Nato nastopi bolj uradni postopek posvetovanj med kabinetom. Vsak teden se člani kabinetov, pristojni za določeno javnopolitično področje, sestanejo³⁹ in razpravljajo o določeni temi. Ob ponedeljkih ali dva dni pred

³⁹ Sestanejo se najmanj šestkrat tedensko, pogosto tudi večkrat, sestanki pa lahko pri problematičnih vprašanjih trajajo tudi ves dan.

kolegijem komisarjev se sestanejo vodje kabinetov (*chef de cabinet*), ki pripravijo vse za sestanek komisarjev. Na tem sestanku skušajo vodje kabinetov doseči sporazum o nespornih zadevah in tako zmanjšati dnevni red komisarjev ter predlog umestiti v kontekst političnih prednostnih nalog Komisije (Cini 1996, 155).

Dinamika postopka sprejemanja je vselej odvisna od težavnosti predloga. O neproblematičnih osnutkih predloga, pri katerih ni potrebna razprava na višjih ravneh, se po navadi dogovorijo že na nižji ravni. V ta namen se uvede pisni postopek. Predlog se pisno posreduje vsem komisarjem, o njem se ne razpravlja na kolegiju, pač pa se ta uradno sprejme, če nihče v roku enega tedna ne izrazi pripomb. Nujne zadeve se obravnavajo še bolj pospešeno, v hitrem pisnem postopku. Obstaja tudi možnost t. i. postopka habilitacije, ki ga predvideva 13. člen Poslovnika, ko Komisija s soglasjem predsednika naroči enemu ali več svojim članom, naj sprejmejo končno besedilo predloga, ta pa lahko to pristojnost podeli naprej generalnemu direktorju ali celo nižjim uradnikom, kot so vodje služb.

Kabineti igrajo pomembno vlogo zlasti pri horizontalni koordinaciji, ki je veliko bolj problematična kot vertikalna. Kot rečeno, ima vsak direktorat svoj sklop javnopolitičnih nalog in vnaprej dogovorjene strukture za njihovo uresničitev. Vendar pa administrativna delitev ne sovпада vedno s posameznimi področji javnih politik. Določena javna politika namreč posredno ali neposredno zadeva več direktorats. Na primer: ureditev delovnega časa čezmejnih prevoznikov spada pod GD za promet, pa tudi GD za zaposlovanje in socialne zadeve, notranji trg, podjetništvo in industrijo. Tako prihaja do medsebojnega boja med direktorati. Tisti, ki je uradno odgovoren za predlog, skuša voditi in zmagati igro, drugi pa se vmešati v najzgodnejši možni fazi. Opozorimo naj, da do takšnega boja lahko pride tudi med enotami enega direktorata, kar se je recimo zgodilo leta 2003 v GD za notranji trg med francoskimi in drugimi uradniki, ko so francoski nasprotniki načrtovane direktive o storitvah na notranjem trgu samovoljno izdali svojo zeleno knjigo o javnih storitvah. Če sklenemo, ni nepomembno, kateri direktorat prevzame tako imenovano sponzorstvo, saj to zelo vpliva na končni predlog. Če vzamemo primer osnutka predloga o biotehnologiji, ki ga je prevzel GD za okolje, lahko z gotovostjo trdimo in se strinjamo s van Schendelnom (2005, 71-72), da bi bil izid popolnoma drugačen, če bi predlog prevzel GD za podjetništvo, za kmetijstvo ali za razvoj. To bomo dokazali tudi v študiji primera sprejemanja Uredbe REACH v nadaljevanju.

Ker so ti primeri razmeroma pogosti, so se razvili različni mehanizmi in prakse, s katerimi se skuša odpraviti problem horizontalne koordinacije. Kadar nastopi takšna težava, skušajo soglasje doseči medsektorske skupine ali posebne skupine za pogajanja in projektne skupine. Rešitev najpogosteje dosežejo, kot prikazano zgoraj, s pomočjo neformalnih pogajanj med generalnimi direktorji in uslužbenci na nižji ravni. Donnelly (1998, 77) navaja tudi, da medresorska posvetovanja pogosto povzročajo težave, saj zaradi kratkih rokov in obremenitve v direktoratih pogosto šele v razmeroma pozni fazi ugotovijo, da kakšna podrobnost iz predloga zadeva tudi njihovo področje, kar neredko povzroči trenja med direktorati. Uradni koordinator je generalni sekretariat, ki zagotovi, da so bile v posvetovanja vključene vse službe Komisije, preden se predlog predloži komisarjem. To pa je vse prej kot lahko delo. Tako kot v nacionalnih sistemih, ko je lahko zakon, ki ga predlaga eno ministrstvo, v nasprotju z interesi drugega ministrstva, tudi v Komisiji ni redkost, da predlog enega direktorata izpodbija zakonodajo drugega. Tako so lahko zahteve na področju kmetijstva pogosto v nasprotju z zahtevami na področju okolja, konkurence, notranjega trga idr. Pri tem ima nezanemarljivo vlogo tudi predsednik Komisije, čeprav ta njegova pristojnost ni čisto jasna in je pogosto odvisna od njegove osebnosti. Močna in odločna osebnost lahko mnogokrat doseže, da združi stališča ljudi z različnimi cilji ter nacionalnimi in političnimi ozadji, za kar mora biti dovolj takten in spreten (Nugent 2001, 114-115).

A kot smo videli zgoraj, je večina dela pred tedenskimi kolegiji komisarjev že opravljena. Komisarjem preostanejo „le“ še najbolj sporne in politično občutljive zadeve, o katerih na nižji ravni ni bilo mogoče doseči dogovora. Komisarji so lahko pri tem zelo uspešni, saj lahko s širšim pogledom in več informacijami dosežejo dogovor, ki ga na nižji ravni ne morejo, so pa tudi zadnja in najvišja instanca. Kolegij lahko na ta način predlog sprejme, ga zavrne, od zadevnega direktorata zahteva popravke ali preloži svojo odločitev. Formalno komisarji odločitve sprejemajo z navadno večino, pri čemer jih veže načelo kolegijske politične odgovornosti, v praksi pa skušajo doseči soglasje. Da pa je odločanje na kolegiju lažje, se komisarji, ki se jih zadeve še posebno tičejo, neformalno sestanejo že prej na *ad hoc* posvetovanjih.

Naj sklepno le navedemo še misli naših dveh sogovornikov (intervjuvanca I in II), ki pravita, da se je treba vseskozi, v vsaki posamezni fazi, usklajevati in na koncu je zakonodajni predlog en sam velik kompromis. Upoštevajo se tako tehnični vidiki, ki so bolj v pristojnosti nižjih uradnikov direktoratskih, kot politični, kar je v domeni komisarjev in njihovih kabinetov.

Začetna zamisel in končni predlog se običajno zelo razlikujeta, saj se upoštevajo najrazličnejši interesi, od GD za industrijo, promet, energijo, kmetijstvo (intervjuvanka je uradnica GD za okolje). Tako nikoli ni nihče z vsem zadovoljen. „Na koncu si lahko vesel, da lahko sploh napišeš zakonodajni akt, ki je kolikor toliko usklajen, in da ti je uspelo prepričati tiste, ki sploh ne želijo zakonodaje, da se strinjajo s pobudo“ (intervjuvanec II).

7.2.3 Sprejemanje zakonodajnega akta in vloga Komisije v tej fazi

Delo uradnikov Komisije se z uradno objavo predloga in njegovo predložitvijo v odločanje Svetu in Parlamentu ne zaključí. Menimo, da je za vlogo in vpliv Komisije pri izvajanju njene izključne pravice do zakonodajne pobude treba opozoriti tudi na to, kako se obnaša in deluje v procesu sprejemanja zakonodajnega akta. To bomo na kratko predstavili na postopku soodločanja, ki se danes uporablja za večino zakonodajnih aktov. Z Lizbonsko pogodbo se je soodločanje preimenovalo v splošni zakonodajni postopek, ki ga opredeljuje člen 294 PDEU (člen 251 PEU). Vsebinsko se postopek ni bistveno spremenil. Kot smo opozorili uvodoma, zaradi jasnosti in dejstva, da v tej nalogi obravnavani primeri še niso nastali na podlagi Lizbonske pogodbe, bomo ta postopek za namen naloge še naprej imenovali postopek soodločanja.

Ta postopek se je z leti dopolnjeval, vključeval vedno več javnopolitičnih področij in se bo uporabljal tudi v prihodnosti. Za pričujočo nalogo je ta postopek pomemben tudi zaradi dejstva, da so se pri uporabi formalnih pravil postopka soodločanja izoblikovali številni neformalni ali polformalni postopki, ki pomembno vplivajo na izide odločanja. Vse to se odraža tudi na vlogi Komisije.

Postopek se prične, ko Komisija pošlje svoj zakonodajni predlog obema sozakonodajalcema, Svetu in Parlamentu (ter z Lizbonsko pogodbo tudi nacionalnim parlamentom). Parlament po prvem branju pripravi svoje stališče (pred Lizbonsko pogodbo je pripravilo mnenje), v katerem potrdi predlog ali predlaga spremembe. Parlament v tej fazi ne more zavrniti predloga, vendar lahko Komisiji predlaga, da predlog umakne. Komisija lahko svoj predlog med postopki sprejemanja poljubno spreminja (člen 293(2) PDEU), torej tudi upošteva pripombe Parlamenta. Kot določa 13. člen Skupne izjave o praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (člen 251 PES), mora Komisija konstruktivno izvajati svojo pravico do pobude, torej uskladiti stališča Parlamenta in Sveta. V praksi to pomeni, da se je Komisija zavezala, da

bo upoštevala pripombe Parlamenta in skušala poiskati kompromis med obema institucijama, čeprav tega po ustanovnih pogodbah ni dolžna.

Že pri prvi obravnavi pride do neformalnih pogajanj med vsemi tremi institucijami, ko se v skladu s Skupno izjavo o praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (členi 7–9) srečajo na t. i. dialogu. Teh tristranskih srečanj se udeležijo poročevalci Parlamenta, predstavniki Sveta oziroma COREPER-ja, običajno tudi predstavnik direktorata Komisije, pristojnega za obravnavno področje, in generalni sekretar Komisije. Po navadi zaradi podrobnih in strokovno zahtevnih določb delo opravijo delovne skupine, ki delujejo na politični in strokovni ravni. Ti sestanki postajajo vse pogostejši, organizirajo se kar tedensko. Kot sta povedala naša sogovornika (intervjuvanca I in II), igra Komisija v glavnem podporno in mediatorsko vlogo. Ker imajo največ znanj in informacij predstavnikom Sveta in Parlamenta razlagajo tehnične in politične vidike predloga in pri tem iščejo kompromise, ki bi „najmanj škodovali prvotnemu predlogu“ (intervjuvanec II).

Običajno se od Komisije zahteva, da pripravi kompromisno besedilo, ki ga obravnavajo udeleženci dialoga (Evropski parlament 2009, 19). Po tristranskem srečanju vsaka posamezna institucija svojim članom predstavi izide pogajanj. Na to predstavitev je povabljena tudi Komisija, ki ponovno razlaga zlasti tehnične podrobnosti in nejasnosti ter običajno poroča tudi o vsebini sestankov posamezne institucije, torej Komisija poroča članom Parlamenta o sestanku COREPER-ja, ko v Svetu predstavi pogajalske izide in obratno (Evropski parlament 2009, 21).

Če akt v prvi obravnavi ni sprejet in se postopek nadaljuje v drugi obravnavi, se tu odloča o spremenjenem besedilu in ne prvotnem besedilu Komisije. Tudi tukaj pride do dogovora običajno na neformalni ravni s skupino za medinstitucionalne odnose⁴⁰. Skupna izjava o praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (Evropski svet in drugi 2007) predvideva neformalne stike med sozakonodajalcema. Pri naporih za doseg dogovora, sprejemljivega za obe instituciji, so praviloma prisotni tudi uradniki Komisije. Če do dogovora ponovno ne pride, je sklican Spravni odbor.

⁴⁰ To je organ znotraj Komisije, ki koordinira politične, zakonodajne in administrativne odnose s Parlamentom in Svetom. Sestavljajo ga člani kabinetov. Sestajajo se enkrat tedensko in obravnavajo zlasti občutljive zadeve, o katerih sozakonodajalca v postopku soodločanja ne moreta priti do dogovora.

Vsaka institucija sestavi svojo skupino pogajalcev, ki deluje večinoma na neformalnih srečanjih, kjer skušajo priti do dogovora. Sklenjen kompromis ima po navadi obliko „paketnega dogovora“. Vloga Komisije v tem odboru je mediacijska, saj je pogosto ona tista, ki poda kompromisne predloge. Kot opozarja Komisija (Evropska komisija 2012b), je zaradi kompleksnosti zadev na eni strani in skopih določb v pogodbah na drugi strani nujno treba organizirati delo na neformalni ravni. Pogajalci se zato sestajajo še preden se uradno vzpostavi Spravni odbor. Predstavniki institucij se dogovarjajo tako na politični kot strokovni ravni in neformalno iščejo možnosti kompromisa. Če do njega pride, ga objavijo v obliki skupnega besedila, ki ga potrdita Svet (s kvalificirano večino) in Parlament (z navadno večino). Od Amsterdamske pogodbe naprej se je pripetilo le trikrat, da po sprejetem skupnem besedilu Spravnega odbora akt ni bil sprejet (Evropska komisija *ibidem*).

V nadaljevanju želimo opozoriti na dejstvo, da je tudi v fazi sprejemanja zakonodaje veliko, upamo si trditi, večina dogovorov sklenjenih na neformalnih pogovorih med manjšim številom udeležencev. Celoten postopek soodločanja je bil v preteklosti izveden le redko. Neformalna pravila in dogovori pogosto nadomestijo formalne postopke. Tako do druge obravnave sploh ne pride⁴¹, ker pred tem pogajalcem iz posamezne institucije uspe doseči dogovor v okviru t. i. dialogov, ki so postali že ustaljena praksa. To potrjuje tudi Parlament (Evropski parlament 1999, 7), ki pravi, da je bilo nekaj formalnih srečanj, na katerih so potekala trda pogajanja, v večini primerov pa je bil dogovor sprejet na tedenskih neformalnih srečanjih.

Vloga Komisije v teh neformalnih pogajanjih, tako dialogih kot spravnih odborih, je zlasti mediacijska. Parlament (Evropski parlament 1999, 9) opozarja na vlogo Komisije v medinstitucionalnem kontekstu, saj je zaradi izboljšanega odnosa s Svetom ne potrebuje več kot mediatorja. Komisijo vidijo le v vlogi razlagalca strokovno izredno zahtevnih zakonodajnih aktov. Nerazumno se jim zdi njihovo vztrajanje pri prvotnem predlogu in morebitno neupoštevanje njihovih sprememb. Tako Parlament celo predlaga konstruktiven premislek o izključni pravici Komisije do zakonodajne pobude in njenega izvajanja v postopku soodločanja. Tudi Shackleton (2000, 336) opozarja, da se je zaradi izboljšanih odnosov med Parlamentom in Svetom ter večje učinkovitosti pri sprejemanju kompromisov, ki je posledica zlasti dialogov oziroma srečanj med majhnim številom predstavnikov,

⁴¹ Med leti 2004 in 2009 je bilo skoraj dve tretjini (63 %) vseh zakonodajnih aktov sprejetih po prvem branju.

poslabšal položaj Komisije. Ta lahko nudi zgolj mediacijske usluge, ne more pa preveč odkrito izražati svojih stališč, saj jih hitro opomnijo, da v Spravnem odboru nimajo podobne vloge kot v fazi pobude. To pa postavlja Komisijo v zelo inferioren položaj. Prav tako se preveliko vztrajanje Komisije pri svojih stališčih lahko konča pri njeni izključitvi, kot se je denimo zgodilo pri sprejemanju zakonodaje na področju gensko spremenjene hrane (Burns 2004). Ker Parlament in Komisija nista mogli najti skupne točke, je takratno predsedstvo prevzelo pobudo in na neformalnih dogovorih, kamor predstavniki Komisije niso bili več vabljeni, doseglo dogovor (končno besedilo je vsebovalo štiri nespremenjene in dva nekoliko spremenjena amandmaja od šestih, ki jih je predlagal Parlament). Pri tem pa je treba vseeno priznati, da zakonodajni akt ni bil sprejet čisto brez vloge Komisije, ki je predlog pripravila. S svojim negativnim mnenjem je preprečila kvalificirano večino v Svetu, amandmaji Parlamenta, ki jim je močno nasprotovala Komisija, pa so bili sprejeti v omiljeni obliki. Burnsova (2004, 11) pa tudi opominja, da je bila Komisija sicer izključena iz neformalnih srečanj med Parlamentom in Svetom, še vedno pa se je udeleževala internih srečanj Sveta in tako oblikovala stališče Sveta. Pa vendar je ta fizična izključitev Komisije iz pogajanj pomenila precedens, ki je poudaril omejeno vlogo Komisije v fazi odločanj po postopku soodločanja, zlasti pa pokazala, da se od nje v tej fazi pričakuje le izpolnjevanje vloge nevtralnega arbitra. Zato se je morala Komisija potruditi, da se je nekoliko bolj formalno določila njena vloga v neformalnih odnosih, kar izraža določba 294(11) PDEU, in sicer: „Komisija sodeluje pri delu Spravnega odbora ter daje vse potrebne pobude za približanje stališč Evropskega parlamenta in Sveta“.

Neformalni medinstitucionalni stiki so se torej okrepili s postopkom soodločanja. Na tej ravni ima Komisija večinoma vlogo mediatorja v iskanju kompromisa med Svetom in Parlamentom in razlagalke nejasnosti pri strokovno zelo zahtevnih aktih. Vseeno ne gre popolnoma zanemariti vpliva Komisije v neformalnih pogajanjih. Komisija ima veliko prednost, predvsem zaradi asimetrije informacij in njene sposobnosti prepričevanja in pogajanj. Prav tako so pri postopku soodločanja pomembni dialogi, čeprav to vrsto srečanj ustanovne pogodbe ne predvidevajo. Namen dialogov je skrajšanje formalnih postopkov. Dogovor se lažje doseže, če se pogajanj udeleži omejeno število pogajalcev (med 25 in 30), ki so najbolj kompetentni za obravnavano javnopolitično področje. Tako se je obdobje sprejemanja zakonodaje s pospešenimi neformalnimi pogajanjmi bistveno zmanjšalo, kar pripomore k večji učinkovitosti. To dokazujejo tudi naslednji podatki, leta 2002 je bilo zaključenih 472

postopkov soodločanja, v 69 primerih akt ni bil sprejet, od tega v petih⁴² (Maurer 2003, 232) primerih zakonodajni akt ni bil sprejet zaradi nedoseženega skupnega besedila Spravnega odbora. Shackleton in Raunio (2003, 176) govorita celo o novi zakonodajni kulturi zadevnih institucij.

Številni akademiki in politiki so bili prepričani, da bosta krepitev vloge Parlamenta in kompleksnega postopka soodločanja močno upočasnila postopek sprejemanja zakonodaje, kar pa se v praksi ni zgodilo. Eden od možnih razlogov za to je institucionalna sebičnost. Institucije si zaradi povečanja legitimnosti in javne pozornosti prizadevajo sprejeti čim več zakonodaje, četudi ta ne pomeni najboljših rešitev, kot pa da gredo skozi naporna pogajanja in dolgotrajne borbe, da bi dosegli skupni dogovor. A Maurer (2003, 239-240) v svojih empiričnih analizah dokazuje, da se je število pravnih odborov med leti 1994 in 2002 celo povečalo. Ugotavlja še:

Do največjih časovnih zastojev prihaja zaradi dolgotrajnih neformalnih postopkov, še preden pride zadeva v prvo obravnavo v Parlamentu in preden Svet poda skupno stališče. Predstavniki držav članic in industrije se sestajajo v visoko strukturirani mreži delovnih skupin, kjer besedilo predloga Komisije natančno pregledajo javni uslužbenci in lobisti. Poslanci se sestajajo s predstavniki Sveta, komisarji in člani kabinetov ter drugimi uradniki, katerim predstavijo svoje predvidene amandmaje in ideje o predlogu. Ko Komisija svoj predlog uradno objavi in ga pošlje Parlamentu in Svetu, so ponovno na vrsti neformalni pogovori, na katerih o predlogu razpravljajo poročevalci Parlamenta, predstavniki COREPER-ja in držav članic ter interesnih skupin. Torej so podlaga za prvo obravnavo v Parlamentu in skupne izjave Sveta izidi neformalnih pogovorov med institucijami o pravni podlagi, potrebnih finančnih sredstvih, možnostih izvedbenih aktov in nekaterih vsebinskih zadevah.

Dejstvo, da pri vsakodnevnem delu institucij nenehno potekajo pogovori in pogajanja med vsemi deležniki, tako v fazi priprave predlogov kot v fazi sprejemanja, potrjujejo tudi naši sogovorniki (intervjuvanci I, II in III). Zlasti v prvi fazi in tudi pozneje, če zadeve niso preveč problematične, potekajo pogajanja na nižjih ravneh, torej med direktorati, COREPER-jem in delovnimi skupinami Sveta in Parlamenta. Do spreminjanja predloga pride zlasti, kadar institucije v neformalnih pogovorih ne morejo sprejeti kompromisa in je potrebno vključiti višjo, bolj politično raven. Čeprav je zaradi velike prepletenosti institucij in v večini primerov

⁴² Torej je bilo po postopku soodločanja sprejetih 348 aktov, v 236 primerih ni bilo treba sklicati Spravnega odbora, 157 aktov je bilo sprejetih, ker se je Parlament strinjal s skupnim stališčem Sveta, v 79 primerih pa je Svet sprejel vse spremembe, ki jih je predlagal Parlament v drugem branju, v ostalih primerih (112) pa je bil dogovor sprejet v Spravnem odboru (Maurer *ibidem*)

sprejetja zakonodaje z neformalnimi dogovori težko ugotoviti, kakšno moč ima Komisija kot oblikovalka dnevnega reda, pa bomo v nadaljevanju vendarle skušali analizirati, kako način sprejemanja zakonodaje vpliva na njeno izvajanje pravice do pobude in kako se je njena moč spreminjala skozi čas.

Kot smo ugotovili, se aktivnost Komisije s pripravo predloga ne zaključí, pač pa se nadaljuje tudi v fazi sprejemanja zakonodajnega akta, čeprav tu nima več formalne vloge. Zato je za ugotavljanje njene vloge in moči pri oblikovanju dnevnega reda treba analizirati njeno vedênje tudi v tej fazi. S postopkom soodločanja, njegovim vplivom na sprejeto zakonodajo, zlasti pri ugotavljanju vloge sozakonodajalcev in Komisije, so se ukvarjali številni avtorji: Crombez 1996, 1997, 2000, 2003; Moser 1997; Tsebelis 1994 in 2002; Tsebelis in drugi 2001; Tsebelis in Garrett 2000; Shackleton 2000; Shackleton in Raunio 2003; De Gucht 2003; Rasmussen 2003; Farrell in Heritier 2003 ter Kassack 2004. Obstajajo različne interpretacije o tem, kolikšna je vloga Komisije v tej fazi. Crombez (2003, 110ff) trdi, da Komisija ohranja moč oblikovalke dnevnega reda⁴³, medtem ko so nekateri (denimo Tsebelis in Garrett 2000, 2001) prepričani, da Komisija pri tem postopku nima bistvene moči.

Vpliv Komisije je bil v preteklosti zelo odvisen od zakonodajnih postopkov, ki so se uporabljali za posamezni zakonodajni akt. Komisija je imela največ vpliva pri postopku posvetovanja, ko je bil edini Komisijin sogovornik Svet, predlagane spremembe Parlamenta sta lahko instituciji namreč zanemarili. Če se je hotel Svet preveč oddaljiti od prvotnega predloga, je za to potreboval skoraj nedosegljivo soglasje držav članic. Z uresničevanjem enotnega evropskega trga, uvedbo kvalificirane večine in uvedbo postopka sodelovanja je Komisija po eni strani povečala svojo vlogo, a kot opozarjajo zgoraj navedeni avtorji, jo je zaradi vedno večjega vpliva Parlamenta tudi izgubljala. Komisija si je po njihovem morala moč oblikovanja dnevnega reda deliti s Parlamentom, saj je pri postopku sodelovanja pridobil pogojno moč oblikovanja dnevnega reda, ko je lahko predlog zavrnil ali ga spremil.

Vendar po našem videnju večina raziskav pri svojih sklepih o izgubljanju ali večanju moči posamezne institucije zanemarja dejstvo, da nobena institucija ni enotna, ne Svet, ki vključuje vedno bolj raznolike države članice, ne Parlament, ki že po svoji naravi ni enoten, niti

⁴³ Moč Komisije kot formalne oblikovalke dnevnega reda pomeni sposobnost priprave predlogov, ki jih lahko drugi igralci lažje sprejmejo kot spremenijo.

Komisija z različnimi preferencami posameznih direktoratskih uradov. Tako je zelo malo verjetno, da bi ena institucija popolnoma prevladala drugo. Zavedati se je treba, da poskušajo preglašovane strani svoje interese uveljaviti drugače, z lobiranjem somišljenikov. Dogajalo se je denimo že, da so preglašovani komisarji, ki svojega interesa niso mogli uveljaviti znotraj kolegija, podporo poiskali pri Parlamentu ali Svetu. Prav tako skušajo države s podobnimi interesi poiskati podporo v Parlamentu ali to naredi Komisija oziroma poslanci. Skratka, bolj kot za boj med posameznimi institucijami gre pri sprejemanju zakonodaje za boj med različnimi zagovornišskimi skupinami, ki jih sestavljajo člani vseh zadevnih institucij.

Vse to pa se dogaja na neformalni ravni in kot smo ugotavljali v zgornjem razdelku, je ta pomembnejša kot formalna. V skladu s tem pa je lahko Komisija kljub temu, da nima pravice glasovanja, še vedno pomemben dejavnik in morda celo enakopraven partner. Glede na to, kako redko se je odvil celotni proces in kako izjemoma se institucije poslužujejo formalnih določb⁴⁴, ki jim bi omogočale prisiliti druge institucije v sprejem ali zavrnitev aktov, menimo, da jim ni smiselno nameniti prevelike pozornosti. Vse institucije namreč delujejo strateško, zato raje na kompromisen način dosežejo sprejem zakonodajnega akta. Zato bomo neformalnosti odločanja namenili še več pozornosti v naslednjem razdelku.

7.3 Neformalnost odločanja v EU

Kot smo prikazali v zgornjih dveh razdelkih, je tako pri pripravi kot sprejemanju zakonodaje bistveno neformalno odločanje. Neformalnost odločanja je tudi eden bistvenih vidikov, ki ga izpostavljajo v nalogi obravnavani teoretski pristopi, novi institucionalizem in mnogonivojska vladavina.

Razlogi za to, da se večina odločitev sprejema v neformalnih krogih, tičijo v edinstvenem značaju EU, kot jih opredeljujeta že navedena teoretska pristopa. Če jih povzamemo (van Tatenhove in drugi 2006, 9-10):

i) EU se neprestano spreminja; v zadnjih letih se je močno povečalo število članic in pristojnosti EU. Tako ne gre več zgolj za tehnično in ekonomsko sodelovanje med šestimi

⁴⁴ Komisija ima denimo možnost, da kadar koli v postopku sprejemanja umakne svoj predlog. A to stori izjemoma, denimo leta 1986 pri shemi Erasmus za študentsko izmenjavo, ko je skušal Svet popolnoma spremeniti vsebino akta (Usher 2006, 104).

državami, ampak je evropska zakonodaja neločljiv in visoko integriran del nacionalnih politik držav članic, ki sedaj zajema že večino evropskega kontinenta. Za razliko od nacionalnih sistemov, kjer se v ustave posega zelo redko, pa se na ravni EU tako načini odločanja kakor tudi ustanovne pogodbe spreminjajo skoraj vsako desetletje.

ii) Odločanje v EU opredeljujejo tako zgodovinske medvladne odločitve, ki se odražajo v ustanovnih pogodbah, kakor tudi vsakodnevno odločanje med velikim številom igralcev na različnih ravneh. To pa pomembno vpliva na interpretacijo in izvajanje pravil in norm. Ustanovne pogodbe niso podrobne, zato imajo institucije dovolj maneverskega prostora, da ta pravila uporabljajo praktično in tako, da so učinkoviti.

iii) EU je razdrobljen sistem z raznolikimi pristojnostmi glede na javnopolitično področje in raven odločanja. Pogosto se pristojnosti oblikujejo sproti glede na javnopolitični problem. Pravila odločanja in pristojnosti so odvisni od konkretne situacije. Komisija lahko ureja skorajda katero koli javnopolitično področje, tudi tista, ki niso določena z ustanovno pogodbo, če ji države članice to dovolijo. S pravilno interpretacijo lahko Komisija namreč v ustanovnih pogodbah najde določilo, na podlagi katerega lahko ukrepa, kar se je v preteklosti že dogajalo (npr. pri okoljski politiki).

Kot smo prikazali v drugem poglavju, je neformalnost glede na formalna pravila odločanja ključna prvina novega institucionalizma. Neformalna pravila političnega življenja so tako pomembna kot formalno dogovorjeni postopki. Neformalne navade in običaji lahko okrepijo formalna pravila, lahko pa jih tudi „povozijo“ oziroma povzročijo, da se spremenijo formalna pravila (Lowndes 2002, 98-99). Tako vsakodnevne neformalne prakse povzročijo spremembe ustanovnih pogojev, ker formalna pravila niso dovolj natančna, so neizvedljiva ali nezaželeni. Pri EU se pogosto dogaja, da zaradi odpora močnih institucionalnih igralcev reforme v EU niso mogoče (Pierson 1996). Zlasti države članice skušajo izkoristiti svojo moč in uveljaviti svoje preference v osnutku predloga, čeprav je to naloga Komisije. Tako je fleksibilno in neformalno dnevno odločanje celo nujno potrebno, da lahko tak sistem sploh deluje (Kassim in Menon, 2003). Pogosto pride do situacij, ko do dogovora po formalni poti ali z glasovanjem ne more priti, pač pa je potrebno soglasje. Konsenzualno odločanje je postalo bolj pravilo kot izjema, tako pri pripravi kot tudi pri sprejemanju zakonodaje.

Tudi pristop mnogonivojske vladavine poudarja, da se je odločanje preusmerilo na odločanje na različnih ravneh, na institucionalnih (nacionalni, nacionalni ter regionalni in lokalni

ravni) in civilnodružbeni (NVO, proizvajalci, potrošniki, državljani, znanstveniki in strokovnjaki). Formalne institucije (nacionalne in nadnacionalne) nimajo več monopola pri vladanju, saj so te pristojnosti pridobili tudi drugi. Tako nastanejo mnogonivojska javnopolitična ureditev, omrežja in nadnacionalne koalicije, ki lahko spremenijo pravila igre.

Na podlagi zgoraj prikazanih pristopov van Tatenhove (2006, 14-15) neformalne prakse opredeli kot tiste neuzakonjene ureditve vsakodnevne interakcije, ki zadevajo udeležbo igralcev, oblikovanje koalicij, pripravo zakonodaje, odločanje in njeno izvajanje. Po tukaj zastopanim stališču je glavni razlog za uporabo neformalnih praks lažja izpeljava formalnih postopkov in posledično večja učinkovitost pri oblikovanju dnevnega reda in odločanju. Van Tatenhove in drugi (*ibidem*) imenujejo te neformalne prakse lubrikant znotraj formalnih ureditev. Omogočajo torej lažje odločanje in sprejemanje politik, ne da bi spreminjali formalna pravila.

Poglejmo, kateri so vzroki, zaradi katerih države članice (in Parlament) ne želijo spreminjati formalnih pravil, ki bi jih glede na obseg uporabe neformalnih praks lahko ali morda celo morali. Povedano drugače, glede na to, da skušata Svet in Parlament vseskozi vplivati na Komisijo pri izvajanju izključne pravice do zakonodajne pobude, zakaj ji države članice te pravice ne odvzamejo oziroma svoje moči oblikovanja dnevnega reda ne formalizira? Kot ugotavlja Rasmussenova (2007, 256–260), so razlogi naslednji:

i) **Zanesljivost delovanja na neformalen način**: obe instituciji izvajata vpliv na Komisijo. Komisija se redko zoperstavi Svetu in Parlamentu in se skoraj zmeraj odzove na njune pozive. Tudi če bi se zgodilo, da Komisija ne bi upoštevala „neformalne pravice do zakonodajne pobude“, kar je malo verjetno, imata na voljo močna orodja za sankcioniranje (kot je veto v Svetu, Parlament ga ima v primeru soodločanja, ko lahko spremeni Komisijine predloge ali sprememb ne sprejme).

ii) **Stroški**: če bi morali obe instituciji prilagoditi institucionalne postopke tako, da bi same pripravljale predloge, bi to izrazilo povečalo stroške. Povečati bi morali število zaposlenih, da bi imeli dovolj strokovnega kadra za pripravo zakonodaje. Oba sekretariata bi imela težavo z zagotavljanjem virov in poznavanjem potreb EU kot celote. Nobena država članica nima toliko znanja o drugih državah kot Komisija.

ii) ***Možni stranski učinki:*** Komisija je edina institucija, ki lahko opredeli interes EU, zato je napredovanje EU sploh mogoče in učinkovito. Nemogoče si je predstavljati, da bi posamezna država članica imela pravico pobude. Le nadnacionalna institucija, kot je Komisija, je lahko nepristranska in zagotavlja rešitve, ki odražajo stanje v vseh državah članicah ter lahko varuje interese malih držav članic, ki so zaradi tega njene največje podpornice. Nadalje je pomembno ohraniti institucionalno ravnotežje med vsemi tremi institucijami. Če bi posegli po pravici Komisije do pobude, bi se podrl celoten sistem.

Nazadnje bomo še proučili, kako neformalne prakse v javnopolitičnih procesih vplivajo na moč Komisije kot oblikovalke dnevnega reda oziroma kako so jo zmanjšale. Kar zadeva fazo priprave zakonodaje, smo že omenili, da se Komisija čuti politično odgovorno, da se odzove na poziv Sveta in Parlamenta po pobudi. Ti dve instituciji pogosto tudi že uokvirita zadevo.

Sklenemo lahko, da Komisija svoje pravice do zakonodajne pobude ne izvaja tako, kot to predvidevajo ustanovne določbe. Ne gre pričakovati, da bi se postopki priprave predlogov formalizirali, ker vsem igralcem ustrezajo neformalne prakse. Tudi tam, kjer obstajajo formalna pravila, jih igralci zaobidejo in rezultat dosežejo na neformalni način.

S tem pa je povezan tudi naslednji razdelek, saj ima Komisija zaradi zgoraj navedenih dejstev veliko manevrskega prostora pri določanju, katere politike bo uvrstila na dnevni red. Kot bomo videli v nadaljevanju, mora biti pri tem zelo iznajdljiva in prilagodljiva.

7.4 Načini in strategije Komisije pri oblikovanju dnevnega reda

Komisija je pri oblikovanju dnevnega reda odvisna od drugih javnopolitičnih igralcev, tj. od držav članic oziroma Sveta, Parlamenta in interesnih skupin, in da nima na voljo instrumentov, ki jih poznajo tradicionalni politični sistemi pri pripravi in sprejemanju zakonodaje, zato se je Komisija s časom naučila prilagajati na ta sistem odločanja. Da prepriča vse igralce v procesu, uporablja številne strategije in vseskozi išče priložnosti za ukrepanje. To je seveda v skladu z njenim poslanstvom, spodbujanjem evropske integracije in nalogami iz ustanovnih pogodb. Vendar je Komisija še dejavnejša, saj ne le išče priložnosti, pač pa jih tudi ustvarja. Čeprav tudi to pripomore k evropski integraciji, menimo, da Komisija pri tem deluje tudi v svoj prid. Kot poudarja že Cramova (1994, 199), je mogoče veliko njenih aktivnosti razložiti kot poskus postopne širitve področja delovanja EU, pri čemer se ne oddalji preveč od interesov držav članic in pomembnih sektorskih interesov. Posledično to pomeni

tudi širitev svojih pristojnosti in tako samoohranitev ter samouveljavitev. Komisija kot namerni oportunist pri pripravi zakonodaje zato uporablja različne načine in strategije.

Načini priprave zakonodaje se zelo razlikujejo. Strategije so odvisne od tega, ali želi Komisija urediti popolnoma novo področje, morda celo takšno, ki nima pravne podlage, takšno, za katere že obstaja zakonodaja in jo želi samo podrobneje urediti, ali gre za zakonodajni akt, ki se samo prilagaja novim razmeram, prenavlja in združuje že obstoječo zakonodajo. Glavne načine in strategije bomo prikazali v nadaljevanju.

7.4.1 Okno priložnosti

Kot smo zapisali uvodoma, je ena pomembnejših strategij, ki opisujejo obnašanje Komisije pri oblikovanju dnevnega reda EU, tako imenovano okno priložnosti. Komisija čaka na pravi trenutek, ko bo konstelacija dejavnikov, ki vplivajo na pripravo in sprejem zakonodaje, najugodnejša. Povedano drugače, Komisija čaka na oknu priložnosti in ga ob pravem trenutku odpre. Pogosto je njeno predvidevanje o času odprtja okna priložnosti napačno in je upor nekaterih igralcev premočan, da ji bi uspelo želeno zadevo uvrstiti na dnevni red. A Komisija je zelo trpežna in potrpežljiva institucija, ki le redko obupa in zmeraj počaka na ugodnejši trenutek, pa čeprav je to desetletje pozneje. Tako se lahko razmere zaradi predvidljivih ali nepredvidljivih dogodkov, kot so pristop novih držav članic, sprememba vlad držav članic, nepredvidljivi dogodki v svetu, spremembe ustanovnih pogojev oziroma pravne podlage, nova znanstvena dognanja idr, spremenijo tako, da ji uspe skozi proces odločanja spraviti zakonodajni akt, ki ga ji pred leti ni uspelo.

Pri tem je treba poudariti, da ima Komisija pregled nad splošnim stanjem pri odločanju v EU in možnostmi za urejanje javnopolitičnih področij. Komisiji pri oblikovanju politik ni treba upoštevati koalicijskega programa, kakor morajo to nacionalne vlade. Kot stalna institucija, ki ni odvisna od volitev in sprememb vlad, ima vpogled v vse vidike odločanja in ukrepanja v EU skozi čas. Zaradi dolgotrajnega institucionalnega spomina razume, kdaj so razmere ugodne za ukrepanje in kdaj ne (Heritier 1997, 179).

7.4.2 Uokvirjanje zadev

Ena bistvenih prvin za uspešno uvrščanje javnih politik na dnevni red je njihovo uokvirjanje. To je ključno tudi za izvajanje naloge spodbujanja evropske integracije, saj lahko Komisija le tako na dnevni red uvršča nove zadeve in zadeve, ki nimajo pravne podlage v ustanovnih

pogodbah in ne sodijo v njeno izključno pristojnost. Princen (2011, 936–938) pravi, da je zato ena glavnih strategij Komisije uokvirjanje zadev na način, da se lahko obravnava na ravni EU.

Najpogosteje Komisija primernost ukrepanja poveže z zagotavljanjem enotnega trga, pa naj gre za zdravje, izobraževanje ali šport, torej teme, ki nimajo velike povezave s skupnim evropskim trgom. Zadeva lahko spada pod notranji trg EU, ker je povezana s trgovinskimi ovirami. Takšen primer je uvedba prepovedi oglaševanja tobaka. Ta zadeva, ki sicer spada v zdravstveno politiko, za katero Komisija nima ingerence, je bila uradno predstavljena kot problem notranjega trga. Komisija je trdila, da obstaja možnost oviranja prostega pretoka na trgu revij in časopisov in da je zato nujno treba uskladiti nacionalno zakonodajo na tem področju. Glavni razlog pa je seveda bila skrb za javno zdravje, kar se je kazalo tudi pri predstavljanju predloga direktive, ko so se izpostavljali zlasti zdravstveni vidiki (zmanjševanje kajenja in posledice za zdravje zaradi kajenja). Kasneje je Komisija na podlagi tega začela predlagati številne ukrepe na področju tobaka (Princen in Rhinard 2006, 1124). V zvezi z notranjim trgom je bila uspešna tudi utemeljitev z neenakimi pogoji konkurence, saj naj bi regulativne razlike znotraj EU vplivale na proizvodne stroške, posledica pa naj bi bilo izkrivljanje razmer na trgu. Ta argument se pogosto uporablja, recimo tudi v začetkih uvajanja okoljske zakonodaje na dnevni red EU (Hildebrand 2005, 22). Tudi če Komisija zadeve uokviri v bolj splošnem gospodarske smislu, je uspešna pri uvrščanju teh zadev na dnevni red, saj je cilj EU zlasti spodbujanje gospodarskega razvoja. Atkinson (2001, 386) navaja primer, ko je Komisiji uspelo na dnevni red uvrstiti celo urbanistično politiko, s tem ko je trdila, da je bistvena za prihodnji gospodarski razvoj in konkurenčnost EU.

Pogosto se določena tematika poveže s tematiko, ki je pod pristojnostjo Komisije. Tako je recimo diskriminacija homoseksualcev na dnevni red EU prišla kot politika prostega pretoka delavcev med državami članicami. Šele pozneje so bile ustanovne pogodbe spremenjene tako, da so vključevale diskriminacijo na podlagi spolne usmeritve kot samostojno pristojnost EU (Swiebel 2009, 22-23).

Še težje je za Komisijo utemeljiti poskus uvrstitve zadeve na dnevni red, če zadeve ni mogoče povezati z obstoječimi politikami EU ali če ni v njeni pristojnosti. V takšnem primeru uporabi Komisija naslednji strategiji (Princen 2011, 938):

i) *Opredelitev skupnih izzivov:* Komisija skuša odločevalca prepričati, da lahko s skupnimi močmi v okviru EU bolje rešujejo probleme, ki so skupne državam članicam. S takšno

utemeljitvijo je, na primer, skušala Komisija na dnevni red uvrstiti organiziranje in financiranje zdravstvenega sistema, ko je zastopala stališče, da se vse države članice soočajo s staranjem prebivalstva in novimi inovacijami v medicinski znanosti. Tako je skušala vzpostaviti razpravo o zdravstvenih sistemih na ravni EU in posledično osnovo za pripravo predlogov na ravni EU (Princen 2009, 120).

ii) Strategija evropskega modela: Komisija opozarja na številna temeljna načela javnih politik v EU, ki so skupna vsem njenim članicam. Takšen primer je Evropski model za šport, ki je pomenil osnovo za Deklaracijo o športu Evropskega sveta iz Nice, ki poudarja družbeno vlogo športa v EU. Seveda so te utemeljitve zelo splošne in za države članice niso zavezujoče, vendar pa uspe Komisiji s tem vzpostaviti razpravo na ravni EU, vzbuditi interes in počasi vključiti javne politike na dnevni red EU.

Kot rečeno, je Komisiji pogosto uspelo začeti urejati politike, ki v skladu z ustanovnimi pogodbami (še) niso bile v njeni pristojnosti. Tako je morala Komisija problem opredeliti tako, da ga je povezala z zahtevami drugih politik (po navadi z delovanjem skupnega trga). Takšen primer je tudi okoljska politika, ko je bil znaten del zakonodajnih predlogov pripravljenih brez konkretne podlage v ustanovnih pogodbah. Okoljska politika je namreč svojo pravno podlago dobila šele v EEA, do takrat pa je bila okoljska zakonodaja sprejeta na podlagi člena 100⁴⁵ in člena 235⁴⁶ Rimske pogodbe. Do leta 1987 je bilo na podlagi teh dveh členov sprejetih kar 200 zakonodajnih aktov. Takšen uspeh je poleg politično izstopajoče problematike treba pripisati tudi aktivnosti Komisije, pri čemer ji je pogosto pomagal tudi Parlament (Rittberger in Richardson 2003). Število zakonodajnih aktov, sprejetih brez pravne podlage, zgovorno priča o razkoraku med dejanskim in normativnim.

7.4.3 Najmanjši skupni imenovalec

Za EU, ki zajema že večino evropskih držav, je značilna velika raznolikost, kar zadeva tradicijo ter kulturne in politične značilnosti. V takšnem mnogonivojskem vladanju, ko se lahko in morajo v odločevanje vključiti najrazličnejši igralci, se seveda zastavlja vprašanje, do

⁴⁵ „Svet na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno izda direktive za približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno vplivajo na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga.“

⁴⁶ „Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe.“

kakšnega soglasja lahko pri tako raznolikih interesih sploh pride. Ker je Komisiji pod predpostavko, da gre za namernega oportunisto, v interesu zlasti, da zadeve uvrsti na dnevni red in da določeno področje začne urejati tudi, če so ukrepi splošnejši in je njen prvotni predlog bistveno spremenjen, prihaja do tega, da pomenijo končno sprejeti zakonodajni akti po večini najmanjši skupni imenovalec. Komisija zadeve uokviri tako, da vsaj delno zadosti posameznim interesom, torej da nihče ni popolnoma izključen, hkrati pa nihče ne dobi vsega. Ključno je, da poišče takšne rešitve, ki niso v nasprotju z vitalnimi interesi držav članic in se tako izogne njihovem vetu. Seveda pa so zelo vprašljivi tako kakovost oziroma učinkovitost takšne zakonodaje kakor tudi zahteva, da so rešitve javnopolitičnih problemov v prid celotni EU.

7.4.4 Postopnost in strategija majhnih korakov

Komisija običajno deluje postopoma. Začenja pri neproblematičnih ukrepih, ki imajo veliko podporo držav članic, in nadaljuje s spornejšimi ukrepi, pri katerih je težje doseči soglasje. Strategijo majhnih korakov ali strategijo ruskih babušk (Ross v Heriter 1997, 178) Komisija uporabi, kadar ima javna politika, ki jo želi uvrstiti na dnevni red, veliko nasprotnikov. Tako začne s splošnimi javnopolitičnimi cilji ali s sprejetjem okvirne zakonodaje, saj je nasprotovanje manjše kot pri podrobnejših in strožjih ukrepih. Tako imenovane „materne direktive“ opredeljujejo splošni namen in načelo urejanja javne politike, ne da bi določale natančne ukrepe. Ko pa je zadeva na dnevnem redu, Komisija lažje pripravi podrobnejšo zakonodajo. „Hčerinske direktive“ namreč podrobneje določajo, kako naj se splošni okvir uporablja, in vsebujejo bolj specifične ter ambiciozne ukrepe tudi pri bolj kontroverznih zadevah znotraj te politike (Heritier 1997, 178 in 185). Tak primer je denimo politika s področja alkohola, ki jo bomo analizirali v nadaljevanju (Örnberg 2009, 769).

7.4.5 Velike besede in dogodki

Kot smo omenili zgoraj, je že veliko, če uspe Komisiji določeno javno politiko prenesti na raven EU tako, da se o njej razpravlja in vzbudi zanimanje zanjo. Poleg strategije majhnih korakov, se lahko pozornost odločevalcev vzbudi tudi z „velikimi besedami“, zlasti za zadeve, ki imajo pomembnejšo moralno prvino ali simbolični pomen. Tako skuša Komisija zadevo povezati z uveljavljenimi vrednotami, bistvenimi za izpolnjevanje ciljev EU ali njene identitete (Princen 2011, 933-934). Pogosto skuša zadevo povezati s svojimi strateškimi cilji, opredeljenimi prednostnimi nalogami in zavezami. Preden je Lizbonska strategija padla v

vodo, je skoraj vsak predlog Komisije vseboval zavezo, da EU do leta 2010 postane najbolj konkurenčno, dinamično ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Ko je bilo jasno, da te strategije ni mogoče uresničiti, je nastala nova. Tokrat si EU za cilj postavlja, da postanemo pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo. To so dokaj splošne zaveze, na podlagi katerih je mogoče utemeljiti praktično vse pobude Komisije.

Neredko pa Komisija izkoristi izstopajoče dogodke. Tako je napad na New York 11. septembra 2001 omogočil številne ukrepe, ki pred tem niso dobile zadostne pozornosti, kot je denimo evropski nalog za prijetje⁴⁷. Ta predlog, ki sicer ni vseboval samo terorističnih zločinov, je bil predstavljen kot nujen odziv na dogodke 11. septembra in s tem pridobil potrebno podporo pri odločevalcih. (Den Boer in Monar 2002, 20).

7.4.6 Iskanje zaveznikov

Da bi se izognili zastojem pri odločanju oziroma sprejemanju zakonodaje, je treba v postopek vključiti pomembne igralce. Zlasti pomembno je, na svojo stran pridobiti pomembnejše države članice, strokovnjake in interesne skupine. Zagotoviti si je treba čim širšo podporo, torej pridobiti kolikor je mogoče veliko število deležnikov, in to že v najzgodnejših fazah, sicer je pozitiven rezultat veliko težje doseči. Kot smo v nalogi že ugotavljali, Komisija tudi v ta namen vzpostavlja posvetovalne odbore in vanj povabi zelo širok krog zainteresiranih. To sicer pomeni soočanje raznolikih interesov, a po pridobljenem soglasju ti zagotavljajo podporo predlogu.

7.4.7 Tvorjenje koalicij

Komisija se poveže z regionalnimi in lokalnimi igralci ter interesnimi skupinami, ki na določenem javnopolitičnem področju delujejo proti svoji vladi. Gre za tako imenovano strategijo *foot in the door* (taktika, ko igralca prepričamo v sodelovanje z enostavnejšimi zahtevami z namenom, da kasneje sodelujejo pri zapletenejših ukrepih). Ti igralci podprejo pobudo Komisije, četudi jim njihove vlade nasprotujejo, pozneje pa jim pomagajo pri prepričevanju svojih vlad oziroma imajo te pri nasprotovanju ukrepom še „notranje“ nasprotnike. Tako je Komisija v primeru okoljske politike podprla industrijo z namenom, da uvede nove načine okoljskega samoopazovanja in načrtovanja (Heritier 1997, 178).

⁴⁷ Navkljub številnim poskusom Komisiji vse od leta 1995 tega področja ni uspelo uvrstiti na dnevni red.

7.4.8 *Iskanje ustrezne arene odločanja*

Princen (2009, 27-28) razlikuje horizontalno in vertikalno iskanje arene odločanja. Prvo je potrebno zaradi zelo raznovrstnih javnopolitičnih struktur znotraj EU in Komisije (od različnih direktoratskih v Komisiji do različnih sestavov v Svetu in Parlamentu). Že samo direktorati znotraj Komisije imajo različne poglede o načinu reševanja določenega javnopolitičnega problema in se nemalokrat trudijo, da bi določena zadeva prišla prav pod njihovo ingerenco. Harcourtova (1998) je v svoji raziskavi urejanja medijskega lastništva pokazala, kako pomembno je uokvirjanje zadev oziroma opredelitev alternativ. Pri iskanju ustrezne arene odločanja je za ta resor potekal velik boj med različnimi direktorati. Tako je bilo kar šest različnih opredelitev problema, ki ga je podpiral določen direktorat ali več direktoratskih (Harcourt 1998, 374–385). Podobno bomo pri Uredbi REACH videli, kaj pomeni, če v postopku priprave zakonodaje en direktorat prevlada drugega. Predvsem za interesne skupine je pomembno, kdo bo njihov sogovornik.

Drugi način, kako se izogniti nasprotnikom vključitve določene zadeve na dnevni red oziroma kako pridobiti podpornike, je iskanje ustrezne arene odločanja na vertikalni ravni. Mnogokrat se skuša zadevo postaviti na dnevni red EU prek drugih mednarodnih aren odločanja (kot na primer OECD, WHO, ZN). Dostal (2004) je denimo raziskal, kako pomembno vlogo je igral OECD pri opredelitvi problema in pristopa reforme socialnega skrbstva in trga delovne sile. Podobno se je reševanja problema alkohola (Princen 2009, 95) najprej lotila WHO. Torej pogosto se pozornost odločevalcev v EU vzbudi prek aktivnosti drugih mednarodnih organizacij.

7.4.9 *Paketni dogovori*

Zaradi že omenjenega splošnega poznavanja razmer in pregleda nad stanjem v preteklosti ter potrebami in željami posameznih držav članic je Komisija sposobna na dnevni red uvrstiti zelo sporne zadeve, za katere vnaprej ve, da je odpor nekaterih držav članic takšen, da ga bo težko zatreti. V ta namen združi zadeve tako, da lahko pripravi paketni dogovor. Državam, ki določeni zadevi močno nasprotujejo, ponudi neke vrste nadomestilo. To se zlasti dogaja pri redistributivnih politikah, kot sta kmetijska in kohezijska politika.

7.4.10 Vključevanje strokovnjakov v odločanje

Ali bo zadeva uvrščena na dnevni redu EU, je odvisno tudi od njenih zmogljivosti, zlasti zmogljivosti Komisije, ki pripravi predlog in kasneje nadzoruje izvajanje zakonodaje. Ker Komisija nima zadosti strokovnjakov, si pomaga z zunanjimi sodelavci. Ti tvorijo neke vrste omrežje strokovnjakov.

Vendar ne gre le za potrebo po zunanjih sodelavcih – strokovnjakih, pač pa je to tudi ena od strategij Komisije. Ta povabi in privabi interesne skupine, da sodeluje pri ustvarjanju javnih politik tudi tako, da financira interesne skupine ali kakor koli drugače ustvari mrežo strokovnjakov, ki skušajo kasneje podpreti Komisijo pri sprejemanju zakonodaje. Zaradi visoko strokovnih rešitev javnopolitičnih problemov odločevalci v procesu sprejemanja zakonodaje težje nasprotujejo predlogu. Komisija ima tudi določeno prednost, saj poslanci in predstavniki Sveta težje nasprotujejo strokovno podkovanim uradnikom. Kot smo že omenili uvodoma, je vpliv strokovnjakov večji pri zadevah, ki so strokovno na visoki ravni. Naj kot primer navedemo zakonodajni akt s področja okolja, direktivo o hlapnih organskih spojinah. Pri njenem prvem predlogu je v veliki meri sodelovala industrija, prevladali pa so zlasti nemški inženirji (Heritier 1997, 178). Podoben primer je tudi Uredba REACH, ki jo bomo analizirali v nadaljevanju.

7.4.11 Angažiranje drugih igralcev

Kot smo že omenili, se okno priložnosti pogosto odpre ob dogodkih, kot je pristop novih držav članic, ali dogodkov v svetu. Kot bomo videli pri študiji primerov, je pomembno tudi, kako aktivno si drugi igralci prizadevajo za obravnavanje določene problematike na ravni EU, zlasti države članice. Te lahko z različnimi ukrepi najprej zbudijo pozornost Komisije, Parlamenta in drugih držav članic tako, da organizirajo razne dogodke, aktivno delujejo v drugih mednarodnih organizacijah in spodbujajo urejanje določene javne politike. Največjo možnost za uspeh pri postavitvi zadeve na dnevni red, kot smo ugotavljali v četrtem poglavju, ima država v času predsedovanja. Države članice pogosto napotijo svoje strokovnjake na Komisijo, kjer pomagajo pri pripravi zakonodaje. Podobno lahko tudi dejavnost Parlamenta (v obliki resolucij ali drugih pobud) pomeni, da ima Komisija določeno podporo za začetek priprave zakonodaje. Vse takšne pobude in angažiranost drugih igralcev so pri Komisiji zaželeni, saj to pomeni podporo od zunaj in so pomembni predvsem pri iskanju podpore za predlog. Tako je zanimiva izbira besed intervjuvanih uradnikov Komisije, ki v tem kontekstu

aktivnost držav članic imenujejo „podpora“ in ne „vpliv“ (Liefverink in Andersen 1998, 264). Trdimo namreč, da je to tudi eden od načinov vplivanja na Komisijo, saj države članice ne želijo samo uvrstiti določene problematike na dnevni red, ampak jo že tudi opredelijo. Napoteni uradniki in uradniki vlad držav članic, ki sodelujejo v drugih forumih, vseskozi propagirajo določen pogled javne politike, ki jo želijo urediti.

7.5 Sklep

V tem poglavju smo skušali zajeti glavne značilnosti oblikovanja dnevnega reda, postopkov priprave in sprejemanja ter vloge Komisije pri tem, načine in strategije, ki jih uporablja Komisija pri pripravi zakonodaje in uveljavljanju svojih predlogov v fazi sprejemanja. V naslednjem poglavju bomo te strategije prikazali na konkretnih primerih. Na podlagi primerov, povzetih po sekundarni literaturi in lastni raziskavi, bomo predstavili tukaj obravnavane postopke priprave predlogov, s kakšnimi težavami se Komisija sooča, kako jih reši oziroma kako uspešno pripravi predlog.

8 ŠTUDIJE PRIMEROV

V tem poglavju bomo predvidevanja in ugotovitve prejšnjih poglavij pokazali na konkretnih primerih. Ker namen te naloge ni proučevati določene javne politike, pač pa prikazati obnašanje Komisije in posledično ugotoviti, kako izvaja svojo izključno pravico do zakonodajne pobude, so ti primeri izbrani razmeroma naključno. Vse politike sodijo v prvi steber, EU pa ima deljeno pristojnost z državami članicami. Poudariti je treba, da je vsak primer specifičen. Poskušali bomo zajeti glavne vidike, ki so po tu zastopanem stališču bistveni za končni rezultat, tj. sprejetje zakonodajnega predloga. Na teh primerih želimo pokazati, kakšne strategije v praksi uporablja Komisija za uspešno pripravo zakonodajnih predlogov, kateri so lahko tisti dejavniki, ki jo pri tem onemogočajo, kako se znajde in v svoj prid izkoristi interese različnih deležnikov, katerim interesom da prednost itd. Te primere navajamo zavedajoč se, da niti en predlog ni enak drugemu, saj se razlikujejo glede na čas nastanka, pogodbeno podlago in najrazličnejše dejavnike, ki so, pogosto tudi po naključju, vplivale na pripravo akta.

8.1 Primer 1: Alkoholna politika EU

Primer urejanja alkoholne politike v EU bomo proučili s pomočjo študije Princna (2009, 90–101) in Örnberga (2009) ter dokumentov EU. Prvi poskusi nadzora nad porabo alkohola držav članic in mednarodnih organizacij (zlasti WHO) segajo daleč v preteklost. Najresneje so se s to problematiko začele ukvarjati mednarodne organizacije po drugi svetovni vojni, EU pa ji je začela pozornost namenjati šele sredi 90-ih (pred tem se je alkohol pojavljal le v zvezi z ekonomskimi in trgovinskimi zadevami ter subvencijami pod SKP). Problem alkohola se je kot zdravstveni problem prvič pojavil v programu Evropa proti raku. Potem ko je Parlament politiko alkohola problematiziral v svojih resolucijah, je Komisija pripravila predlog o standardizaciji omejitev alkohola v prometu, ki pa ni bil nikoli dokončno sprejet.

Vse pobude Komisije so ostale v začetni fazi vse do pristopa novih držav članic EU leta 1995, zlasti Švedske in Finske. Ti državi sta prvi poskušali alkohol problematizirati kot zdravstveno težavo. Zlasti Švedska si je zelo prizadevala za izjavo o alkoholni politiki v okviru Sveta, na Komisijo je napotila svoje nacionalne strokovnjake, da bi pomagali pri pripravi strategije na to temo, svoje predsedovanje pa je izkoristila za zelo dejavno vlogo pri razširjanju razprave o tej problematiki znotraj EU. Hkrati je bil ponovno dejaven Parlament, zlasti v zvezi z

alkoholom med mladimi, prav tako pa je to zadevo v priporočilu državam članicam obravnaval Svet (pod predsedstvom Švedske). Komisijo je pozval, da pripomore k lažjemu izvajanju ukrepov iz priporočila in sprejme nadaljnje ukrepe na področju alkohola ter pripravi predlog za celovito strategijo Skupnosti. Dejavnosti znotraj EU so tudi sovpadle s pobudami WHO, ki so prav tako posledica švedskih pobud (ministrska konferenca v Stockholmu). Z vključitvijo problematike alkohola v akcijski program EU je bilo omogočeno tudi financiranje ukrepov v tej zvezi.

V nadaljevanju si bomo natančno ogledali, kako je potekala priprava predloga, saj je pri večini predlogov postopek podoben. Najprej naj izpostavimo razlog, zakaj se je priprava strategije nekoliko zavlekla. Znotraj GD za zdravje⁴⁸ ni bilo zadostnih virov, zlasti ker so se hkrati ukvarjali z zadevo tobaka. Ko je junija 2004 švedski minister za zdravje Komisijo ponovno pozval k ukrepanju in poslal svoje nacionalne strokovnjake, so se stvari začele premikati. Ti so pripravili notranji dokument za razpravo, ki ga je Komisija predstavila na nekaterih srečanjih Delovne skupine za alkohol in zdravje, s predstavniki NVO in proizvajalci alkohola. Čez približno leto je Komisija na podlagi pripomb pripravila nov interni delovni dokument, ki je pomenil podlago za obširna posvetovanja z zainteresiranimi stranmi (npr. okrogle mize s predstavniki industrije, NVO in strokovnjaki s področja javnega zdravja iz Italije, Poljske in Velike Britanije). Komisiji je bila v veliko pomoč študija⁴⁹, ki jo je sama financirala. Za vse predloge je enota C4 izvedla oceno učinka predloga, zlasti ekonomskega, okoljskega, socialno-zdravstvenega, pri čemer ji je pomagal raziskovalni inštitut RAND Europe, ki se je osredotočal zlasti na ekonomske vidike. Vzpostavljen je bil Usmerjevalni odbor za oceno učinka, ki so ga sestavljali predstavniki Komisije, ki jih tema zadeva. Njihovo poročilo so potrdile vse službe Komisije. Leto kasneje je GD za zdravje pripravil predlog in začel se je interni posvetovalni postopek. Najprej je bil predlog poslan v medresorsko posvetovanje drugim direktoratom (Örnberg 2009, 760-761).

Največji problem pri tej zadevi je predstavljalo njeno uokvirjanje oziroma opredelitev obsega problema. Proizvajalci alkohola so želeli problematizirati le prekomerno pitje oziroma zlorabo alkohola, nasprotniki pa so želeli problematizirati tudi proizvodnjo in splošno porabo

⁴⁸ GD za zdravje je razdeljen na šest direktoratom (A-F). Direktorat C, ki se ukvarja z javnim zdravjem, je razdeljen na sedem podenot, pri čemer se enota C4 ukvarja z dejavniki zdravja, kot so tobak, alkohol, droge in debelost. Leta 2007 je v enoti C4 delalo 15 uradnikov, za alkohol sta bila pristojna dva uradnika.

⁴⁹ Anderson, Peter Ben Baumberg. 2006. Alcohol in Europe. Public health perspective. A report for the European Commission.

alkohola. Proizvajalci, ki so skušali problem zožiti le na zlorabo, so to storili prek drugih direktoratsv znotraj Komisije (zlasti GD za podjetništvo), ki so bili bolj dovzetni za ekonomske vidike problema. Najaktivneje je lobiralo Evropsko pivsko združenje. V času posvetovanj so proizvajalci alkohola financirali tudi nekaj poročil, ki so kritizirala poročilo GD za zdravje. Proti predlogu pa niso bili zgolj proizvajalci, temveč tudi nekatere države članice, zlasti Nemčija. Zato je moral GD za zdravje svoj predlog popraviti. Posledično je bilo sporočilo veliko skromnejše in manj ambiciozno, saj je obravnavalo le nesporne vidike alkohola, kot je pitje alkohola mladoletnih oseb in alkohol v prometu. „Sporočilo zato ne obravnava samega uživanja alkohola, temveč njegovo zlorabo in škodljive posledice“ (Evropska komisija 2006b).

8.1.1 Analiza

Ta študija primera vsebuje večino prvin in strategij pripravljanja zakonodaje, ki smo jih predstavili v prejšnjem poglavju.

Komisija je dolgo čakala na odprtje okna priložnosti, saj je skušala to problematiko urediti že prej. Ugoden trenutek je nastopil s pristopom Švedske in Finske, ki sta bili izredno aktivni. Zelo pomembno vlogo pri tej zadevi je igrala Švedska (pozneje tudi Finska), ki je močno pritiskala na Komisijo in države članice, da to zadevo postavijo na dnevni red. Pred tem je kar nekaj let čakala na ukrepanje, saj je GD za zdravje svoje vire porabil za urejanje protitobačne politike, ki naj bi bila bolj pereča. Čeprav so se države članice v zadnjih 50 letih pri reševanju alkoholne politike nekoliko približale ena drugi, je bilo ukrepanje možno šele s spremembo vzorcev pitja, zlasti problema pitja alkohola med mladimi, pojav t.i. alco pop pijač, problem alkohola tudi v drugih državah članicah, ne le skandinavskih, problem alkoholiziranosti med vožnjo idr. S tem je alkohol postal problem javnega zdravja in po letu 1990 se o njem ni več govorilo samo z ekonomskega vidika. S širitvijo so v EU pristopile države z drugačno kulturo in tradicijo pitja alkohola.

Kar zadeva opredelitev zadeve, je bila ta težavna zlasti, ker to področje po ustanovnih pogodbah ne spada v izključno pristojnost Komisije, zato je morala zelo paziti, katere ukrepe

je uvedla.⁵⁰ Nasprotnikom predlaganega ukrepa je namreč uspelo oslabiti že sprejete ukrepe z argumenti o načelu subsidiarnosti in pravni podlagi, saj so Komisijo po dobljenih tožbah na Evropskem sodišču prisilili v sprejetje milejših ukrepov. Polege tega je tradicija držav na področju alkohola zelo raznolika. V mislih imamo problem alkoholizma skandinavskih držav na eni in držav s tradicijo proizvodnje in konzumna vina, kot je Francija, na drugi strani. Severne države so želele rešiti problem alkohola celotne populacije, južne države EU pa le določenih skupin. Prve so želele bolj zavezujočo zakonodajo, slednje le priporočila. Tako je morala Komisija zadevo uokviriti tako, da je zadostila vsem interesom oziroma vsaj tako, da rešitve niso bile v nasprotju z vitalnimi interesi držav članic. S tem se je izognila vetu držav članic pri sprejemanju zakonodajnega akta.

Iz pravkar navedenih razlogov je morala Komisija pristati na izredno milo zakonodajo oziroma najmanjši skupni imenovalec. Z izgubo možnosti neposrednega posega v nadzor nad alkoholom je vloga Komisije ostala zgolj koordinacijska in podporna.

Kot že rečeno, so to politiko spodbujale zlasti skandinavske države, mediteranske in tiste s pomembnimi proizvajalci alkohola, zlasti vina, pa so ji nasprotovale. Da bi se izognili zastojem pri odločanju, je bilo treba v postopek vključiti pomembne igralce. Gre za strategijo iskanja zavezništva z enako mislečimi državami in uradniki Komisije. Kot smo povedali uvodoma, je pomembna vzpostavitev zavezništva z državo s politično težo. V pričujočem primeru je bilo bistveno na svojo stran pridobiti Francijo, sicer tradicionalno proizvajalko vin, ki pa je v tistem času v svojo zakonodajo že uvedla ukrepe v zvezi s pitjem alkohola mladine. Poleg tega so bili v proces vključene še druge države, NVO in proizvajalci alkohola. Posvetovalni odbori so bili vzpostavljeni z namenom, da bi v njih sodeloval najširši možni krog deležnikov, ki bi vključeval različne interese in bi kljub temu pomenil podporo predlogu. Namen okroglih miz je bil ugotoviti, na katerih področjih lahko pridejo različni interesi do soglasja. Komisija je tako v osnutek vključila prav vse komentarje in priporočila. Tiste, ki so uživali široko podporo, je označila z zeleno, oranžno tiste z delnim soglasjem in rdečo tiste, pri katerih soglasja ni bilo mogoče doseči.

⁵⁰ „Komisija je določila področja, na katerih lahko EU podpira ukrepe držav članic za zmanjšanje škode, povezane z uživanjem alkohola“ [...]. Komisija priznava vlogo držav članic na tem področju in ne namerava predlagati zakonodaje na evropski ravni.“ (Evropska komisija, Sporočilo za javnost 2006)

Nadaljnji element je postopnost. Komisija je temo alkohola najprej začela problematizirati v splošnem programu Evropa proti raku. V urejanje alkoholne politike je najprej zajela mladino, saj pri tem ni bilo skoraj nobenega nasprotovanja držav članic. To ji odpira pot, da bo sčasoma in na podlagi strokovnih raziskav, vključila tudi druge vidike. Prav tako pa bi lahko sprva obrobna zadeva dolgoročno vplivala tudi na reševanje drugih vprašanj. Zagovorniki strategije o alkoholu so namreč menili, da je najpomembnejše, da pride zadeva na dnevni red ne glede na to, v kakšni vsebinski obliki. Zanje je namreč pomembno, da se zadeva začne tematizirati in spodbudi zavest širše javnosti o tej problematiki. Tako bo pozneje lažje vpeljati nove ukrepe.

Določeno vlogo pri pripravi zakonodaje so odigrali tudi strokovnjaki, zlasti švedski, ki so bili napoteni na Komisijo. Čeprav sta bili obe skandinavski deželi najdejavnejši pri postavitvi navedene zadeve na dnevni red, pa nanjo vsebinsko nista mogli dejavno vplivati, saj je zadeva prišla v kolesje EU s svojimi strukturnimi značilnostmi in so se v procesu odločanja vpletli še drugi igralci s svojimi interesi.

8.2 Primer 2: Prometna politika

Prometna politika je pomembna politika EU, saj je bistvena za uresničitev ključnih ciljev EU, kot je skupni trg, zlasti prost pretoka blaga in storitev. Tako ima ta politika osrednje mesto v ustanovnih pogodbah (členi 90–100 PDEU). Prometna politika se ponuja kot dober primer tudi zaradi velike soodvisnosti od drugih politik, zlasti okoljske, energetske, gospodarske in socialne. To pomeni, da je število različnih opredelitev problema in njihovih rešitev toliko večje. Težave predstavlja tudi deljena pristojnost med EU, državami članicami in v številnih državah tudi regionalno oziroma lokalno ravnanje odločanja.

S pomočjo študije primera, ki sta ga izvedla Kundolf in Lindloff (2011, 2–25), in primarnimi viri bomo analizirali nastanek Uredbe o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza⁵¹. Komisija je postopek priprave zakonodaje začela leta 2001 z belo knjigo⁵². Glavni cilj sprejetja nove zakonodaje na tem področju je bila liberalizacija trgov na področju javnih storitev prevoza v EU, s čimer bi zagotovili konkurenčne pogoje, ki veljajo v drugih sektorjih.

⁵¹ Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70

⁵² Bela knjiga Evropske komisije z dne 12. septembra 2001, „Evropska prometna politika za leto 2010, Čas za odločitev“.

Ta uredba določa pogoje, „po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške, in/ali dodelijo izključne pravice v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb“ (člen 1 Uredbe 1370/2007) .

GD za promet je prvi osnutek Uredbe pripravil že leta 2000, sprejeta pa je bila sedem let pozneje, a ni vsebovala glavnih elementov in instrumentov prvotnega predloga. Predlog je bil za države članice problematičen zlasti, ker se dotika državnih pomoči in dodeljevanja naročil, tradicionalno pa imajo v državah članicah podjetja, ki opravljajo javni prevoz, monopol in so povezane z državo. Zaradi občutljivosti držav članic, ki bi bile omejene pri oddajanju naročil, je Svet prvotni predlog blokiral, saj države članice niso mogle doseči kompromisa „glede obsega odprtja kopenskega prometa za konkurenco“. Veliko časa so zapravili tudi, ker so čakali na sodbo Sodišča v zadevi Altmark⁵³. Parlament je v prvi obravnavi leta 2001 sprejel več kot 100 sprememb. Komisija je zato svoj prvotni predlog spremenila tako, da je obvezen postopek javnega razpisa nadomestila z možnostjo javnega razpisa in neposrednih dodelitev pogodb (Evropska komisija 2005, 4). Spremenjen predlog je Svet leta 2006 sprejel, Parlament pa leto kasneje njegovo skupno stališče.

8.2.1 Analiza

Kot sta ugotovila Kundolf in Lindloff (2011, 12-13) v svoji študiji primera, je Komisija že v začetni fazi oblikovanja dnevnega reda, torej pred formalnim postopkom, uokvirila problem. V svoji zagnanosti za liberalizacijo trgov je želela urediti tudi področje javnega prevoza, pri čemer se je sklicevala na cilje Lizbonske strategije in prepletanje različnih sektorjev. Pri tem so ji pomagala znanstvena dognanja, in sicer dve zunanji študiji. Že z Zeleno knjigo, ki jo je izdala leta 1995, je opredelila problem, tj. da je enotni trg ogrožen zaradi diskriminacije, ki nastane zaradi različne pravne podlage med državami članicami. Kot smo nakazali zgoraj, je bil problem uokvirjen na podlagi učinka prelivanja. „Uspeh z zagotovitvijo učinkovitih tržnih struktur v enem sektorju vpliva na konkretno uokvirjanje problema. Fenomen povečanja prometa na začetku javnopolitičnega procesa bi lahko privedel do različnih opredelitev problema, a zaradi zelo podobnih opredelitev problema in njegove sprejemljivosti na drugih področjih se je ta vzorec ponovil.“ (Kundolf in Lindloff 2011, 14). Za Komisijo je torej

⁵³ Ta sodba je pojasnila opredelitev državne pomoči z opredelitvijo pojma finančne koristi, ki je njeno bistveno merilo.

pomemben uspeh v enem javnopolitičnem sektorju, saj lahko na podlagi tega utemelji potrebo po podobnem uokvirjanju zadeve v drugem sektorju.

Komisija je opredelila problem, pri uveljavitvi alternativnih rešitev pa ni bila tako uspešna. Dvakrat je morala spremeniti svoj prvotni predlog tako, da je bil na koncu znatno omiljen. „Predlog v skladu z zahtevo Evropskega parlamenta priznava svobodno izbiro lokalnih organov pri organizaciji javnega prevoza. Postavlja jasen okvir tako glede možnosti, da se za pogodbe o javnih storitvah uvede razpisni postopek, kot tudi glede možnosti, da pristojni organi te storitve izvajajo sami ali prek notranjega izvajalca“ (Evropska komisija 2007c, 3). Najprej sta svoje pomisleke izrazila Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor, ki sta se oprla na načelo subsidiarnosti in zahtevala možnost izjeme od javnih naročil (Odbor regij 2001, 9–10). Podobne zadržke je izrazil tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor (2001). Kot v svoji študiji ugotavljata avtorja (Kundolf in Lindloff 2011, 16) na podlagi intervjujev, so se nasprotniki prvotnega predloga z lobiranjem obrnili zlasti na Parlament. Tukaj je igrala pomembno vlogo delovna skupina podjetij, ki izvajajo javni prevoz in ki so predstavljali zlasti prevoznike večjih evropskih metropol. Ti so lahko svoje pomisleke posredovali svojim vladam.

Zgoraj smo že omenili, da so bile proti številne države, zlasti pa Nemčija, Avstrija in Francija, pri katerih je javni prevoz del lokalne samouprave. Čeprav je bila za odločitev formalno potrebna kvalificirana večina v Svetu, pa so intervjuvanci povedali, da je v praksi potrebno soglasje Francije in Nemčije. Ravno v teh državah je bila zgoraj navedena lobistična skupina izredno uspešna. Bistveno je opozoriti na odziv Komisije, ki je v svojem delovnem dokumentu⁵⁴ napovedala, da bo leta 2015 izvajanje Uredbe pregledala in pripravila nov zakonodajni akt.

Predstavljen študija primera nam pokaže, da je bila Komisija uspešna pri uvrstitvi zadeve na dnevni red, vendar je bila zakonodaja sprejeta v tako blagi obliki, da cilja Komisije ni dosegla. Lotila se je namreč izredno občutljive tematike za najvplivnejše članice Sveta, poleg tega pa se je morala spopasti z zelo aktivno lobistično skupino, ki svojih interesov ni

⁵⁴ Evropska komisija. 2011. Commission staff working document accompanying the white paper - roadmap to a single European transport area – towards a competitive and re-source efficient transport system, člen 135.

uveljavljala le pri svojih vladah, pač pa tudi z agresivnim lobiranjem Parlamenta. Tu so se uspešno združili občinski interesi in interesi podjetnikov oziroma prevoznikov proti Komisiji.

Celotni proces je bil dolgotrajen in Komisija je bila prisiljena popustiti. Svojega cilja, tj. liberalizacije javnega prevoza, ni dosegla v celoti. Je pa začela urejati to področje in Uredba pomeni za Komisijo prvi korak pri liberalizaciji javnega prevoza, kar je ena od strategij njenega uveljavljanja.

8.3 Primer 3: Uredba REACH

Uredba REACH je eden najbolj kontroverznih in problematičnih zakonodajnih aktov EU, vsekakor pa eden najbolj „lobiranih“ aktov EU. Glede na močan odpor izredno vplivnih, dobro organiziranih interesov kemijske industrije in posledično naklonjene vodilne evropske politike je prav presenetljivo, da je bila Uredba sploh sprejeta (Selin 2007, 64).

Namen REACH-a je bil reformirati oziroma konsolidirati in prenoviti zakonodajo na področju kemikalij, ki je do takrat zajemala okoli 100 zakonodajnih aktov ter bila zelo zapletena in preveč razpršena. To področje je EU s posameznimi zakonodajnimi akti namreč začela urejati že v 60-ih letih prejšnjega stoletja. Prvotni cilj REACH-a je bil urediti v veliki meri nekontrolirano dajanje nevarnih kemikalij na trg EU. Zelo ambiciozno zastavljena uredba je vključevala zahteve o nadomeščanju nevarnih snovi in tehnologij z manj nevarnimi, torej bi bilo treba proizvodnjo avtorizirati, breme dokazovanja bi morala prevzeti kemijska industrija, ki naj bi s ključnimi podatki o varnosti snovi dokazala varnost svojih proizvodov in pri novoustanovljeni agenciji registrirala okoli 30 000 snovi. Uredba, ki bi izboljšala obveščanje potrošnikov o kemičnih snoveh, bi zagotovila visoko raven varovanja ljudi in okolja.

Zlasti na predlog tako imenovanih zelenih držav (Avstrije, Danske, Nemčije, Nizozemske, Švedske in Velike Britanije) je tako nastala pobuda za novo politiko o kemikalijah. Kot smo v nalogi že navedli in kot ugotavljata tudi Liefferink in Andersen (1998), želijo države pogosto prenesti višje standarde na raven EU. To omogoča boljše delovanje notranjega trga oziroma konkurenčnost držav z višjimi standardi pa tudi nižje stroške pri izvajanju zakonodaje EU. Tako so skoraj zmeraj „zelenih držav“ pobudnice ukrepov v okoljskih politikah, kar se je zgodilo tudi v pričujočem primeru. Kemijska industrija je kasneje celo očitala, da je pobuda za REACH nastala na Švedskem, torej v državi, ki nima večje kemijske proizvodnje in v primerjavi z Nemčijo nima kaj izgubiti.

Vsekakor drži, da so se ugodne razmere za začetek priprave predloga ali za odprtje javnopolitičnega okna pojavile z imenovanjem Švedinje Margot Wallström za komisarko za okolje, ki je kot prvo prednostno nalogo postavila ureditev področja kemikalij. Leta 2001, dve leti po uradnem zaprosilu Sveta, naj Komisija pripravi novo strategijo za učinkovitejše upravljanje s kemikalijami, je GD za okolje izdal Belo knjigo o strategiji načrtovanja politike za ravnanje s kemikalijami. Zadevni direktorat je pri tem tesno sodeloval s švedskimi državnimi organi in predstavniki drugih držav članic, ki so se zavzemali za novo strategijo o kemikalijah. Lahko bi dejali, da so pri pripravi predloga strategije delali račune brez krčmarja, saj je bil odziv na objavljen predlog neverjetno oster, ko se je „prebudila“ kemijska industrija.

8.3.1 Lobiranje proti REACH-u

Uredba REACH v prvotni različici bi vsekakor povzročila velikanske stroške za kemijsko industrijo, ki bi morala certificirati svoje proizvode, razvijati nove, varnejše alternative. Posledično bi, vsaj na kratek rok, prišlo do zmanjšanja delovnih mest in dobička. Temu bi se morali prilagoditi tudi proizvajalci izven EU, ki v EU ne bi mogli več izvažati, če se ne bi prav tako podredili zahtevam iz REACH-a.

Zato se je zlasti Evropski svet za kemično industrijo (CEFIC), ki predstavlja 27 000 kemijskih podjetij v Evropi – najpomembnejši člani so največje multinacionalke, kot denimo BASF, Bayer, Shell Chemicals, BP, Total in Novartis, ostro odzval in začelo se je močno lobiranje na vse strani: Komisije, Parlamenta, Sveta oziroma nacionalnih vlad. Njihov argument je bil zlasti zmanjšanje konkurenčnosti in izguba delovnih mest. Kemična industrija je sponzorirala raziskave in po njenih ugotovitvah naj bi uveljavitev REACH-a samo v Nemčiji povzročila izgubo 2,35 milijonov delovnih mest in 6,4-odstotno zmanjšanje nemškega BDP, francosko kemično industrijo pa naj bi REACH stal od 29 do 54 milijard evrov. Po grobih ocenah našega sogovornika (intervjuvanca IV), ki je lobiral za omilitev ukrepov v Uredbi REACH, bi v Sloveniji njena uveljavitev pomenila posredno in neposredno izgubo 200 000 delovnih mest. Izsledki omenjenih raziskav naj bi bili po ugotovitvah nemških raziskovalnih institucij močno pretirani, saj naj bi temeljili na napačni metodologiji in pretirani oceni ekonomskega vpliva (Corporate Europe Observatory 2005, 4; Contiero 2006, 8 in Selin 2007, 83).

Poleg CEFIC-a je kemijska industrija v igro vključila tudi UNICE, združenje delodajalcev, ki je zastopalo zlasti predelovalno industrijo, ki uporablja kemijske izdelke. Zanimiv podatek je, da je bivši izvršni direktor podjetja BASF leta 2003 postal predsednik navedenega združenja.

To podjetje je bilo aktivno tudi v okviru TABD (Transatlantic Business Dialogue), združenja ameriških in evropskih korporacij, saj je postal predstavnik BASF-a leta 2003 sopredsedujoči združenja.

Ravno ZDA in njena kemijska industrija je evropski zelo pomagala pri lobiranju proti REACH-u. S pomočjo Busheve administracije je močno pritiskala na EU oziroma zlasti države članice, saj je bila njihova strategija vplivati predvsem na države članice in njihove voditelje in ne neposredno na uradnike EU. Tako so izvajali pritisk na najvišji ravni, prek tedanjega predsednika Georga Busha in državnega sekretarja Collina Powella ter ameriških diplomatov v EU (Corporate Europe Observatory 2005, 2–6; Contiero 2006, 11–14).

Poleg že omenjenega argumenta delovnih mest in zmanjšanja BDP so lobisti oziroma kemijska industrija grozili s premestitvijo proizvodnje. Prek TABD so ZDA skušale REACH omiliti tudi s pritožbo na STO, z argumentom konkurenčnosti pa so opozarjali na cilje Lizbonske strategije, ki so temeljili zlasti na povečanju konkurenčnosti EU. Kot zanimivost naj povemo, da je TABD opozarjal, da bi bilo zaradi REACH-a in zahtevanih testiranj potrebnih več kot 12 milijonov živali. „Ocena na prst“ TABD-a, ki se je sicer dolga leta zelo upiral pobudam EU prepovedati poskuse na živalih, je prepričala nekatera gibanja za varstvo živali, ki so se pridružili nasprotnikom REACH-a (Corporate Europe Observatory 2005, 5). Na tem mestu naj omenimo še eno strategijo lobiranja, imenovano vrtljiva vrata (*revolving door*), ki ni redka v evropskih institucijah, ko se bivši višji uradniki evropskih institucij zaposlijo v industriji ter kot lobisti sodelujejo s svojo bivšo organizacijo in sodelavci ali obratno. Kar nekaj primerov je poznanih tudi v primeru REACH. Tako je bil denimo od leta 2004 Jean-Paul Mingasson izredno dejaven lobist, zaposlen kot glavni svetovalec UNICE-ja, med leti 2002–2004 pa je bil zaposlen na GD za industrijo. Prav tako je bila CEFIC-ova vodja enote za REACH, Lena Perenius, šest let zaposlena na Komisiji (enota za kemikalije pri GD za industrijo). Uta Jensen-Korte se je po 14-letnem službovanju pri Bayeru in sedemletnem delovanju kot lobistka pri CEFIC-u zaposlila na GD za industrijo, Ralf Burgstahler pa je bil denimo najprej zaposlen pri BASF, se leta 2001 zaposlil na Komisiji (GD za industrijo) in se leta 2004 vrnil v Nemčijo na Ministrstvo za gospodarske zadeve, kjer je bil pristojen za REACH (Contiero 2006, 13).

8.3.2 Komisija, Parlament in Svet pri sprejemanju Uredbe REACH

Kemijska industrija je z lobiranjem na svojo stran pridobila GD za podjetništvo, poslance konservativnih strank v Parlamentu, zlasti nekatere parlamentarne odbore (npr. Odbor za industrijo, razvoj in energijo in Odbor za notranji trg) ter nacionalne ministre za industrijo in konkurenco. Nasprotno koalicijo, torej podpornike REACH-a, pa so sestavljali GD za okolje, okoljski ministri držav članic, tako imenovani „zeleni poslanci“ Parlamenta (torej tisti, ki se zavzemajo za okoljevarstvo) in NVO (kot so WWF, Friends of the Earth in Greenpeace).

Nastala sta torej dva tabora oziroma zagovorniški koaliciji, ki sta se delili gleda na to, ali podpirata industrijo ali okoljevarstvo. Tako ni bila nobena institucija enotna, ne Parlament, Svet niti Komisija. Še več, znotraj teh institucij so se odvijali veliki boji in močna lobiranja. V nadaljevanju bomo tudi s pomočjo ugotovitev Selina (2007), ki temeljijo na družboslovnih intervjujih s sodelujočimi, pokazali, kaj se je dogajalo pri posamezni instituciji med letoma 2001–2003, ko je Komisija spreminjala predlog Uredbe, in leti 2003–2007, tj. od začetka postopka soodločanja do končnega sprejetja REACH-a.

Kot je navedeno zgoraj, se je industrija z REACH-em začela intenzivneje ukvarjati oziroma lobirati po objavi Bele knjige. Svoje zaveznike je iskala predvsem pri enako mislečih, torej se je pri Komisiji obrnila na GD za industrijo. Tako je ta direktorat v času revizije predloga in še pod vodstvom finskega komisarja za podjetništvo in informacijsko družbo Liikanena postajal vse uspešnejši pri pridobivanju vse pomembnejše vloge glede REACH-a znotraj Komisije. REACH je celo prešel pod okrilje GD za podjetništvo in industrijo, ki ga je leta 2004 prevzel nemški komisar Verheugen in postal podpredsednik Komisije.

Parlament oziroma Odbor za okolje s švedskim poročevalcem Ingerjem Schörlingom je takoj po objavi Bele knjige izdal pozitivno mnenje, v svoji Resoluciji iz novembra 2001 celo zaostрил zahteve iz Bele knjige v smeri izboljšanja zaščite okolja in potrošnikov. Toda stališča Parlamenta so se kmalu po vključitvi „lobističnega stroja“ kemijske industrije začela spreminjati. Guido Sacconi, poročevalec Parlamenta za REACH, je dan pred glasovanjem Parlamenta o REACH-u dejal, da so velika podjetja izvajala neverjeten pritisk na poslance Parlamenta. Tudi Schörling je potrdil izredno agresivno lobiranje Parlamenta s strani industrije, ki je poslance lobirala „na seminarjih, delavnicah, srečanjih, kosilih in večerjah, s pismi, elektronsko pošto, telefonskimi klici, obiski v proizvodnji, medijskimi objavami in vsemi drugimi načini, ki so jih lahko uporabili“. Zlasti poslance iz držav z močno kemijsko

industrijo, to je Nemčije, Francije, Velike Britanije in Italije, so nenehno opozarjali na izgubo delovnih mest in zmanjšanje proizvodnje (Corporate Europe Observatory 2005, 2). Pa vendar je od vseh institucij edino zagovorniški koaliciji v Parlamentu uspelo, da REACH ostane v pristojnosti Odbora za okolje in da ga ne prevzame Odbor za industrijo.

Močno lobiranje s strani kemijske industrije je bilo opaziti tudi pri aktivni vlogi pomembnejših držav članic oziroma vidnejših evropskih politikov na najvišji ravni. Tako so se Tony Blair, Gerhard Schröder in Jacques Chirac s pismom obrnili na Komisijo in njenega tedanjega predsednika Prodirja ter jo pozvali, da revidira svoj predlog in pri tem upošteva negativne posledice za kemično industrijo (ENDS 2003). Izjava Wallströmove in Liikanena o tem, da takšnega lobiranja in političnega pritiska ne pomnita, dokazuje tudi število dokumentov oziroma korespondence, ki sta jih registrirala GD za industrijo in GD za okolje. To je bilo ocenjeno v tisočih (Corporate Europe Observatory 2005, 5-6).

Komisija je leta 2003 izdala nov predlog, ki je bil veliko milejši od prvotnega, pa vendar bi, zaradi nepopustljive koalicije zagovornikov REACH-a še zmeraj znatno izboljšal in uredil tedanjo politiko o kemikalijah. Vendar kemijska industrija še zdaleč ni bila zadovoljna. Tako se je nadaljeval oster spor med obema zagovorniškima koalicijama. Španija in Italija, denimo, pa konservativni poslanci Parlamenta in CEFIC so poudarjali, da je nov predlog še vedno preveč obremenjujoč in drag za industrijo. NVO-ji in nekatere države članice so še vedno podpirale Komisijo, da zaostri politiko o kemikalijah. Tako sta denimo švedska in nemška okoljska ministra javno kritizirala druge nemške ministre in kemijsko industrijo zaradi nasprotovanja predlogu (Sommestad in Trttin v Selin 2007, 82). Prav tako so bili nad omiljeno obliko predloga razočarani „zeleni poslanci“ Parlamenta, ki so opozorili, da spremenjen predlog ni v skladu s priporočili Resolucije iz leta 2003.

Čeprav naj bi se postopek soodločanja začel leta 2003, se je Uredba dejansko začela obravnavati leta 2004 po tedanji širitvi EU. Contiero (2006, 18) sicer trdi, da je kemijska industrija skušala odložiti odločanje Parlamenta po širitvi, s tem ko je Komisijo prepričala, da začne s spletnimi posvetovanji deležnikov, in upala na nasprotovanje REACH-u novih držav članic. Po mnenju našega sogovornika (intervjuvanec IV) to ni bil namen interesnih skupin, res pa je tudi, da nove države članice niso imele velikega vpliva pri pogajanjih o REACH-u. Proces odločanja je upočasnilo tudi konstituiranje nove Komisije in Parlamenta v tem letu.

Kot smo že omenili, je podoben spor glede tega, kateri forum bo prevzel zadevno zakonodajo, tako kot v Parlamentu in Komisiji, nastal tudi v Svetu. Brez dvoma so na to vplivali tudi lobisti – kemijska industrija, za katere so boljši sogovorniki ministri za industrijo in konkurenčnost kot okoljski. Tukaj jim je uspelo. S podporo italijanskega predsedstva je REACH prevzel Svet za konkurenčnost, ki je postal organ odločanja v tej zadevi. Zanimiva je bila poteza severnih držav, lahko bi rekli tudi neke vrste protest, ko so na Svet za konkurenčnost poslali okoljske ministre, saj lahko države same odločijo, katerega ministra bodo poslale na zasedanja. Podobno kot v Parlamentu sta tudi tu nastali dve koaliciji, zlasti severne države so zahtevale strožje ukrepe, stališča drugih pa so se nagibala k omilitvi ukrepov (ENDS 2005a).

Decembra leta 2005 je Svet pod vodstvom britanskega predsedstva sprejel kompromis, ki je bil sprejemljiv, seveda pa ne idealen za oba bloka. Vendar pa je Parlament zahteval višje standarde, kot jih je predlagal Svet, zato se je postopek soodločanja nadaljeval (ENDS 2005b). Pogajanja med Svetom, Parlamentom in Komisijo ter seveda lobiranje zlasti s strani kemijske industrije in okoljevarstvenih NVO, so se nadaljevali še vse leto 2006. Po dolgotrajnih pogajanjih je prišlo novembra 2006 do dogovora „vzemi ali pusti“ in Uredba REACH je bila pod finskim predsedstvom končno sprejeta. Dogovor je bil, kot pogosto pri težavnih zadevah, dosežen po dolgotrajnih, 11-urnih neformalnih pogajanjih „za kuliso“. Parlamentu je uspelo obdržati nekatere višje standarde, Svetu pa vključiti nekatere svoje zahteve. Poročevalec Parlamenta je REACH označil kot najbolj ambiciozno zakonodajo o kemikalijah na svetu. NVO so seveda izrazile razočaranje nad prešibko zakonodajo, ki je izgubila svoj smisel, ker so odločevalci preveč padli pod vpliv industrije. Kemična industrija pa je menila, da bo zakonodaja povzročila preveč birokracije in stroškov (ENDS 2005b, ENDS 2006, ENDS 2007). Kot je dejala naša sogovornica (intervjuvanec II), na koncu je dosežen največji možen kompromis, s katerim vsi nekaj pridobijo in nekaj izgubijo.

8.3.3 Komisija pri sprejemanju Uredbe REACH

Na tem mestu moramo več pozornosti nameniti vlogi Komisije pri sprejemanju Uredben REACH. Kot smo povedali uvodoma, se je kot ugoden trenutek za uvrstitev kemikalij ne dnevni red EU pokazal ob imenovanju švedske komisarke za okoljski resor. S pomočjo predvsem skandinavskih strokovnjakov je GD za okolje pripravil izredno ambiciozno Belo knjigo, ki je bila usmerjena zlasti k varstvu ljudi in okolja, manj pa upoštevala negativne

posledice za kemijsko industrijo. Ko je bila leta 2004 oblikovana nova Komisija in je sektor podjetništva in industrije prevzel Günter Verheugen, je kemijska industrija svoje lobiranje še močneje usmerila na GD za industrijo. Vodilna kemijska podjetja CEFIC-a so bile nemške multinacionalke, ki so še lažje vplivale na komisarja. Tudi naš sogovornik je potrdil, da je imel priložnost lobiranja na najvišji ravni, tj. pri komisarju Verheugnu in predsedniku Barrosu. Dokaz, da je bilo lobiranje Komisije izredno uspešno, je dejstvo, da je Komisija sama poskušala drastično omiliti svoj predlog. Ko sta Svet in Parlament leta 2005 v postopku soodločanja skušala doseči kompromis pred prvim branjem v Parlamentu, sta se Verheugen in Barroso zavzemala za šibko Uredbo s tem, ko sta predlagala znižanje zahtev o varnostnih podatkih za vseh 30 000 kemijskih snovi, ki jih je zajemala Uredba. Kot opozarja Contiero (2006, 12), je Komisija s tem ravnala v neskladju s svojo vlogo pravega posredovalca med Svetom in Parlamentom. Predlog naj bi GD za podjetništvo podal brez posvetovanj s kolegijem Komisije, o spremembi stališča Komisije naj ne bi bil seznanjen niti Dimas, tedanji komisar za okolje (Contiero 2006, 12 in 19). Verheugen je tik pred sprejetjem kompromisa in seje Sveta skušal še nekoliko omiliti amandmaje Parlamenta (predlagal je nov sistem avtorizacije zelo nevarnih kemikalij) in skušal vplivati na britansko predsedstvo, kar je razjezilo zlasti predstavnike Sveta za okolje. Kot neprimerno pa so nekateri označili tudi poskus vpliva na predsedstvo v tako pozni fazi odločanja in o tako občutljivi temi, zato so številne države zavrnilo tako drastično omilitev sistema avtorizacije (EDS 2005b). Svoje razočaranje je izrazila tudi Wallströmova, ki je svoja kolega obtožila kršitve načela kolegialnosti in razvrednotenja predloga Komisije (McLauchlin 2005).

8.3.4 Analiza

Vsa tukaj uporabljena literatura navaja, da takšnega lobiranja EU ne pomni. Da je kemijska industrija močno lobirala zlasti v procesu odločanja, in to pri vseh udeleženi, tj. vseh direktoratih Komisije, poslancih Parlamenta, predstavnikih vlad držav članic, od najnižje do najvišje ravni, je potrdil tudi naš sogovornik (intervjuvanec IV). Opozoril je tudi na moč velikih držav članic, ko pravi, da „se brez Nemčije in Francije ne zgodi nič“. Kljub velikim pritiskom kemijske industrije, „močnih“ držav EU, pa tudi ZDA in drugih držav nečlanic ter politikov na najvišji ravni je sicer majhni koaliciji zagovornikov strogega REACH-a le uspelo sprejeti novo kemijsko politiko EU. Sicer je končna različica močno omiljena v primerjavi s prvotno, pa vendarle je kemijsko politiko zaostriala in okrepila.

Pomenljiva pri tem primeru je ugotovitev, da nobena institucija ni bila enotna in ni šlo za boj med institucijami, pač pa za boj med zagovorniki in nasprotniki Uredbe REACH oziroma dvema zagovorniškima koalicijama. Strinjamo se Selinom (2007, 87-88), ki je prišel do sklepa, da so bili zagovorniki REACH-a kljub močnemu nasprotovanju uspešni zaradi dejstva, da so to koalicijo sestavljali vsi pomembnejši centri odločanja EU oziroma da so bili pravi igralci na pravem mestu. Okoljsko osveščene severne države ter NVO so izkoristile dejstvo, da je nova komisarka Wallströmovska kot prednostno nalogo postavila ureditev kemijske politike in pri tem tesno sodelovala z nacionalnimi strokovnjaki vodilnih držav članic. Pripravo prvotnega predloga so torej nadzorovali REACH-u naklonjeni interesi. Ti so našli številne zaveznike, zlasti v Odboru za okolje, med drugimi „zelenimi poslanci“ v Parlamentu in okoljskimi ministri. Napako, da se v proces priprave ni vključila že na samem začetku in preprečila to zakonodajo, je kemijska industrija skušala popraviti pozneje, ko je začela z agresivnim lobiranjem. Posledice zgoraj opisanega lobiranja kemijske industrije so bile jasno vidne po preobratu stališč Parlamenta leta 2002 in 2003 ter aktivni vlogi nekaterih držav članic. Vendar je bilo za preprečitev sprejetja zakonodaje prepozno, saj je imela Uredba pomembno podporo pri vseh odločevalcih v procesu.

Pri odločanju torej ne gre za boj med institucijami, ampak med različnimi interesi. Običajno gre bolj za dilemo o tem, ali naj bodo ukrepi bolj socialno in okoljsko naravnani ali pa poskrbeti za gospodarsko rast in konkurenčnost, kar se v večini primerov izključuje. Torej gre bolj za ideološko vprašanje reševanja problemov, tj. liberalno ali konservativno. Morda je pričujoči primer nekoliko specifičen, saj gre za izredno pomemben zakonodajni akt, ki bi na eni strani močno vplival na industrijo in njeno konkurenčnost, po drugi strani pa bi bile prvotne rešitve kar revolucionarne za zdravje ljudi in okolja.

Seveda je tudi Komisija neenotna institucija z direktorati, ki dajejo prednost industriji in gospodarstvu, in tistimi, ki so bolj naklonjeni socialnim in ekološkim rešitvam, pa vendar mora delovati po pravilu kolegialnosti. Tako je treba pred objavo predloga doseči kompromis znotraj Komisije in ga nato zagovarjati, tudi če se z njim popolnoma ne strinjajo, kar je pač značilno za kompromise. Izredno nenavadno je, da Komisija v procesu odločanja tako rekoč nasprotuje svojemu predlogu, drugi dve instituciji sta mu bolj naklonjeni. To kaže tudi na to, kako pomembne so lahko določene osebnosti oziroma dejstvo, kdo trenutno vodi določen direktorat, saj je prvotni predlog REACH-a, rečeno poenostavljeno, prišel izpod rok

komisarke Wallströmove in njene ekološko osveščene ekipe, kasneje pa je urejanje te politike prevzel direktorat za industrijo in Verheugen, ki je bil zelo naklonjen kemijski industriji.

Čeprav smo že večkrat poudarili, da je izredno pomemben nacionalni vidik in da se brez soglasja Nemčije in Francije v EU ne zgodi ničesar, pa tu nacionalni vidik ni čisto prevladal. Seveda so imela nemška kemična podjetja lažji dostop do komisarja in bila zaradi tega tudi uspešnejša, a je bil po drugi strani tudi močen ekološki lobij v Nemčiji, na čelu z njihovim ministrom za okolje. Tako je imela Uredba REACH kljub številčnim nemškim konservativnim poslancem kar nekaj pomembnih podpornikov tudi med nemškimi poslanci in predstavniki v Svetu. Kar zadeva nacionalni vidik, ne gre zanemariti predsedovanja. Komisija je bila pozvana, da pripravi predlog ureditve politike kemikalij v času predsedovanja „zelenih držav“ Nemčije in Finske leta 1999, skrb o slabi ureditvi te politike pa se je pojavila že aprila 1998 pri predsedovanju Velike Britanije. Ko je Komisija predstavila svoj prvi, še ambiciozen predlog, je EU predsedovala Švedska, za končno sprejetje zakonodaje pa je bila zaslužna Velika Britanija, ki je želela REACH sprejeti še v svojem mandatu in je nasprotovala zavlačevanju oziroma nadaljnjim spremembam, ki jih je predlagal Verheugen, kot je bilo prikazano zgoraj.

Poleg osebnosti (kdo je komisar, poročevalec v Parlamentu) in nacionalnega vidika je za končni rezultat bistveno tudi, znotraj katerega organa se zadeva obravnava, kar je v skladu s teorijo iskanja ustrezne arene odločanja. Veliko nesoglasij znotraj posameznih institucij je bilo okoli tega, ali naj bo REACH v pristojnosti okoljskih forumov (GD za okolje, Odbor za okolje, Svet za okolje) ali industrijskih (GD za podjetništvo, Odbor za industrijo, Svet za konkurenčnost). Tako je bila Uredba v času, ko je bila v pristojnosti GD za okolje, veliko ambicioznejša, kasnejše različice, ki jih je pripravil GD za podjetništvo, pa veliko milejša. Razlog, da je Parlament nazadnje v aktu ohranil številne visoke standarde in zahteve, je tudi v dejstvu, da je akt ostal v Odboru za okolje, kjer je bil poročevalec „zeleni“, socialistični poslanec.

8.4 Sklep

Predzadnje poglavje je bilo namenjeno praktični predstavitvi oblikovanja dnevnega reda. Na podlagi primerov priprave zakonodajnih aktov smo pokazali, kako Komisija v praksi uporablja strategije, obravnavane v sedmem poglavju, kateri so še drugi dejavniki, ki lahko

vplivajo na uspešnost zakonodajnega predloga, kako pomembno vlogo igrajo pri tem države članice, Parlament in interesne skupine.

Če sklenemo in poiščemo skupne točke zgornjih primerov, lahko potrdimo tudi naša teoretična izhodišča in dognanja iz naloge. Oblikovanje dnevnega reda je zelo kompleksen in nepredvidljiv proces, pri katerem so soudeleženi različni deležniki. Razlog za takšno kompleksnost je tudi nehierarhično in posvetovalnem odločanje.

Kar zadeva deležnike pri tem procesu, je vendarle treba izpostaviti države članice. Prva dva primera kažeta, kako ključno je bilo dejavno udejstvovanje držav članic, da je Komisija sploh lahko začela s pripravo zakonodaje. Po drugi strani pa so izredno pomembne pri sprejemanju, saj smo videli, koliko lažje zadihajo pripravljavci, ko dobijo na krov Nemčijo ali Francijo ali kakšno drugo pomembno državo.

Naslednja ugotovitev je, da je Komisiji kot oportunistični instituciji zlasti pomembno, da ji uspe priprava zakonodajnega akta, tudi če z njim ne doseže zelenega cilja. Potrpežljivo čaka na odprtje javnopolitičnega okna, kot smo videli v prvih dveh primerih, ko je počasi in postopno uvajala novo politiko, zlasti ker je šlo za občutljivo temo, kot je zdravstvo, kjer ima Komisija omejeno odgovornost. Vsi prikazani zakonodajni akti so bili na koncu bistveno bolj mili kot na začetku in so upoštevali različne interese, predvsem pa pazili, da niso bili ogroženi vitalni interesi držav članic in interesnih skupin. Da Komisija izpolnjuje vlogo motorja integracije, dokazuje dejstvo, da skuša razširiti svoje področje delovanja, saj posega tudi po področjih, ki niso v njeni pristojnosti. V tem primeru je pomembno uokvirjanje zadeve, kar smo videli na primeru alkoholne politike.

Komisija lahko v svoj prid izkoristi neenotnost drugih deležnikov, zlasti različnih interesov držav članic. Tako so vsi primeri pokazali, kako pomembna je vzpostavitev zagovorniških koalicij. Slednje Komisiji ali interesnim skupinam običajno uspe vzpostaviti, če le ne poseže preveč v pristojnost držav članic, kot je bil primer pri liberalizaciji javnega prevoza. A kot smo videli, je Komisija trdoživa in ne odneha, tako že načrtuje nadaljevanje urejanja tega področja.

Vsi primeri tudi kažejo, kako bistveno vlogo igrajo interesne skupine in lobisti. Na primeru Uredbe REACH smo lahko videli, kaj se zgodi, če želi Komisija poseči na področje, ki je v vitalnem interesu določene industrije in kako lahko ti interesi razdelijo prav vsako institucijo

in države članice. Tu smo lahko potrdili tudi naša predvidevanja, da imajo industrijski interesi zaradi svojih finančnih zmogljivosti veliko prednost, vendar pa ne morejo v celoti in v vseh fazah prevladati, saj pri vsakem odločevalcu, Komisiji, Svetu in Parlamentu, naletijo na nasprotnike.

Pomembnost javnopolitičnih omrežij smo najbolj nazorno prikazali v primeru Uredbe REACH. Tukaj smo lahko tudi videli, kako v praksi nastajajo omrežja in se prepletajo interesi v vseh institucijah. V mislih imamo ljudi, ki so se profesionalno ukvarjali z določeno zadevo, tako v vlogi lobista, uradnika Komisije in predstavnika svoje matične države.

Izpostavimo naj še iskanje ustrezne arene odločanja. Pomembnost tega smo lahko spoznali pri Uredbi REACH, ko so si interesne skupine zelo prizadevale, da bi se Uredba obravnavala v odborih za industrijo in ne okolja, kar jim je bistveno olajšalo delo in otežilo delo okoljevarstvenikom, ki so se morali spoprijemati z ljudmi, ki so jim bližji gospodarski interesi.

Na tem mestu naj sklenemo le, da v tako kompleksnem okolju priprave in sprejemanja zakonodajnih predlogov težko prevladajo določeni interesi, pač pa pomeni zaradi v veliki meri neformalnega sodelovanja in oportunističnega vedênje odločevalcev končni zakonodajni akt najmanjši skupni imenovalec. Podrobnejša analiza tega poglavja in celotne naloge pa sledi v naslednjem poglavju.

9 SKLEPNE UGOTOVITVE

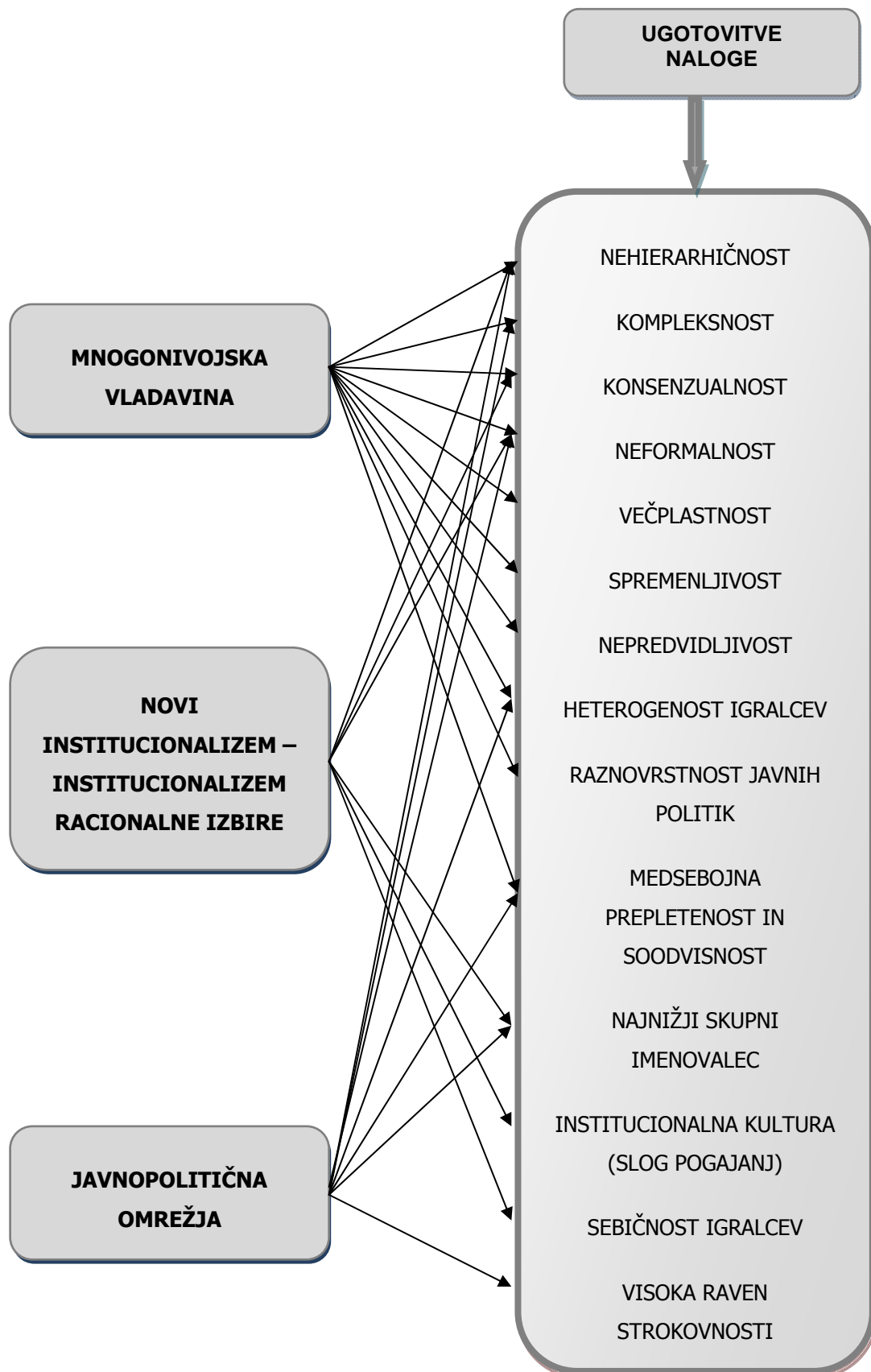
Naslednja ugotovitev sicer ni zelo znanstvena, v veliki meri pa odraža realnost oblikovanja dnevnega reda EU. Gre za vprašanje, kako določene zadeve pridejo na dnevni red. Uradnik, ki se je ukvarjal s pripravo protikadilske zakonodaje, je na to vprašanje odgovoril takole:

To je v zraku. Takrat smo dobili dosje o tobaku iz druge enote in nismo vedeli, kaj naj z njim. V tistem času so prve države članice začele sprejemati protikadilsko zakonodajo. Irska je bila to že storila. Potem pa smo pomislili, kaj pa če bi to politiko spravili na raven EU in s tem na krov dobili več držav članic. Pogosto te ideje ne padejo z neba, ampak so tam nekje. So kot roža, ki raste in dobi nov cvet. Je organsko, razvije se iz nečesa, kar lebdi v zraku ali je bilo v tleh (vir: Princen 2009, 99).

Kljub temu, da ogromno dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje dnevnega reda, preprosto „pade z neba“ in zanje ne moremo najti boljše razlage, pa lahko na koncu naloge vendarle strnemo naše ugotovitve in z znanstvenimi dognanji odgovorimo na v uvodu zastavljena raziskovalna vprašanja.

V naslednji shemi so strnjene predpostavke teoretičnih izhodišč, postavljenih v nalogi, in naše ugotovitve o oblikovanju dnevnega reda EU.

Shema 9.1: V nalogi ugotovljene lastnosti oblikovanja dnevnega reda in predpostavke teoretičnih izhodišč



V skladu s teoretičnim izhodiščem, ki izhaja iz mnogonivojske vladavine in novega institucionalizma, smo pri proučevanju oblikovanja dnevnega reda v EU lahko potrdili, da je ta proces zelo kompleksen, večplasten, nehierarhičen, posvetovalen, neformalen, zanj je značilna velika spremenljivost in nepredvidljivost, pri njem pa sodelujejo različni igralci, od javnih do civilnodružbenih. Treba je poudariti, da je institucionalna struktura v EU v primerjavi z nacionalnimi sistemi nestanovitna. Pravila igre so pogosto nejasna in dvoumna. Institucionalna pravila so odvisna od pravne podlage, ki se zelo razlikuje glede na področje in se spreminja skozi čas.

Za odgovore na zastavljena vprašanja so pomembne zlasti ugotovitve o neodvisnosti Komisije, o njenih lastnostih, o tem, ali je Komisija iskalka soglasja in mediatorka, o racionalnem obnašanju Komisije in drugih javnopolitičnih in civilnodružbenih igralcev, njihovi heterogenosti in medsebojnih odnosih ter o neformalnih praksah priprave in sprejemanja zakonodaje.

Čeprav se vseskozi poudarja neodvisnost Komisije in je ta zahteva dobro zasidrana v ustanovnih pogodbah, pa smo ugotovili, da je ta zahteva pogosto izpolnjena zgolj na načelni ravni. Že imenovanje komisarjev in članov kabinetov ne sovпада s konceptom neodvisnosti, saj si sicer države ne bi prizadevale, da bi njihovi državljani zasedli najpomembnejše sektorje in pozicije. V nalogi smo razkrili, da so člani kabineta in komisarji nemalokrat bolj naklonjeni interesom svoje matične države. Seveda pa se tako osebnosti kot države, ki pritiskajo na svoje predstavnike v Komisiji, razlikujejo. Tudi kar zadeva sektorski vpliv, smo na več primerih pokazali, da so gospodarski interesi vplivnejši. Z obstojem EU in njenim neoliberalnim etosom so denimo proizvajalci bolj privilegirani kot potrošniki, ozki interesi imajo prednost pred razpršenimi skupinami aktivistov, kot so okoljevarstvene skupine ali skuine za pravice žensk. Četudi slednje Komisija vabi k sodelovanju in jih pogosto finančno podpira, pa s široko zastavljenimi cilji in interesi ne morejo konkurirati bolj tehnično podkovanim sektorskimi omrežjem.

Tako smo si zastavili vprašanje, ali ima Komisija znatni neodvisni vpliv oziroma ali je institucija, ki snuje zakonodajo tako, da izpolnjuje zahteve nacionalnih vlad in drugih deležnikov, torej je v večini mediator in iskalec soglasja. Na to vprašanje lahko odgovorimo pritrdilno. Komisija vseskozi skuša doseči soglasje, začeni s posvetovalnimi odbori, z neformalnimi dogovori med direktorati, dogovori s Svetom in Parlamentom pri pripravi in

sprejemanju zakonodaje. Glede na to, da nenehno potekajo pogovori, zlasti neformalni, je skoraj nemogoče, da končni akt ne bi pomenil velik kompromis, s katerim sicer nihče ni popolnoma zadovoljen, a vendar ni v nasprotju z vitalnimi interesi posameznih deležnikov. Če pa je, se često dogovorijo za nadomestilo v obliki paketnih dogovorov. Drži pa, da Komisija nima velike izbire. Ali doseže kompromis že v fazi priprave zakonodaje in s tem zagotovi uspešno sprejetje predlaganega zakonodajnega akta in ne upošteva posameznih interesov odločevalcev ter pripravi zakonodajo v interesu EU kot celote in pri tem tvega njeno nesprejetje. A vendar menimo, da Komisija prepogosto deluje kot mediator med različnimi interesi in so javnopolitične rešitve le približek interesov držav članic in/ali drugih interesov. Komisija se vedno bolj samoomejuje, saj so pogosto že njeni prvotni predlogi premalo ambiciozni in tako niti ne poskuša v postopek sprejemanja predložiti ambiciozni akt. Z odločnejšo držo Komisije bi bili njeni predlogi obsojeni na propad, kar smo dokazali na primeru Uredbe REACH, ko je okoljevarstveno ambiciozni akt naletel na hud odpor gospodarskih lobijev in držav članic.

A razlog za doseganje kompromisov ni le zakonodajni sistem, pač pa tudi dejstvo, da je Komisija po tukaj zastopanem stališču nameren oportunist. Kot smo prikazali, skuša Komisija z uporabo različnih strategij razširiti področja svojega delovanja. Pri tem pogosto teži k temu, da se zakonodajni akt sprejme ne glede na njegovo vsebino, torej tudi, če je njen prvotni predlog bistveno spremenjen. S tem sicer zadovolji zahtevo po spodbujanju evropske integracije, ni pa nujno, da so predvidene rešitve v interesu celotne EU. Racionalno obnašanje je značilno tudi za druge deležnike. Institucije si zaradi povečanja legitimnosti in javne pozornosti prizadevajo sprejeti čim več zakonodaje, četudi ta ne pomeni najboljših rešitev. Racionalno se obnašajo tako posamezne države, ko se povezujejo v zagovorniške koalicije s Komisijo in drugimi deležniki, kot Parlament. Ta je v preteklosti utrjeval svoj položaj tako, da je nasprotoval ukrepom samo zato, da bi pokazal svojo moč. Tudi med interesnimi skupinami in Komisijo gre za racionalno in strateško obnašanje, saj imajo od medsebojnega sodelovanja koristi oboji.

Zaradi racionalnega obnašanja institucij pa nič ne čudi ugotovitev o vse bolj neformalnih praksah njihovega delovanja. Kljub temu, da ustanovne pogodbe niso dovolj natančne in dopuščajo, da se veliko dogovorov sprejme na neformalni ravni, pa se je zaradi kompleksnosti in sodelovanja toliko različnih igralcev v tej fazi odločanja ter sebičnih razlogov razvile neformalne prakse tudi tam, kjer so pravila odločanja zelo natančno določena, to je pri

sprejemanju zakonodaje. Pred vsakim formalnim postopkom, pa naj gre za delovanje Komisije pri pripravi predloga, ali pri sprejemanju zakonodaje, najprej prihaja do neformalnih pogovorov. Svet in Parlament se pogosto izognejo dolgotrajnim formalnim postopkom sprejemanja in soglasje dosežejo na neformalen način, ponavadi na srečanju nekaj predstavnikov iz vsake institucije. Tako so formalni postopki namenjeni zgolj potrjevanju tistega, kar je bilo dogovorjeno neformalno.

Številni avtorji, denimo Crombez (2003) in Tsebelis in Garrett (2000, 2001), ugotavljajo moč Komisije pri oblikovanju dnevnega reda na podlagi formalnih postopkov sprejemanja zakonodaje (zlasti postopka soodločanja). Po naših ugotovitvah se njena moč ne more ugotavljati na podlagi formalnih postopkov. Kot smo v nalogi pokazali, se celotni postopek soodločanja zelo redko spelje, saj že pred tem pride do neformalnih dogovorov. Institucije ne uporabljajo svojih formalnih možnosti, kot je veto držav članic. Čeprav se pri večini aktov zahteva „le“ kvalificirana večina, se skuša doseči kompromis. Tudi Komisija svojih formalnih pravic ne izkoristi: nikoli ne uporabi možnosti umika predloga, če se ta preveč oddalji od prvotnega predloga, komisarji o predlogih večinoma več ne glasujejo, pač pa težijo k soglasju idr. Sicer pa je neformalnih pogovorov obilo, predvsem na nižjih ravneh, to je v posvetovalnih odborih, med poslanci, uradniki Komisije in nacionalnih ministrstev.

Z neformalnostjo je tesno povezana tudi naslednja lastnost, ugotovljena v nalogi, to je medsebojna prepletenost sodelujočih igralcev. Na podlagi koncepta epistemskih skupnosti in delovanja javnopolitičnih omrežij, zlasti pri pripravi osnutkov zakonodaje, smo lahko pokazali, da imajo sodelujoči, ki pomagajo pri zaznavi in opredeljevanju javnopolitičnih zadev, dvojno vlogo. Isti ljudje Komisiji s strokovnim znanjem najprej pomagajo pri pripravi zakonodaje, pozneje pa kot predstavniki nacionalnih vlad pri sprejemanju zakonodaje v Svetu. V posvetovalnih odborih običajno sodelujejo civilnodružbene skupine, nacionalni uradniki in uradniki Komisije, ki se srečujejo že vrsto let in med njimi nastajajo tesne vezi. Tako se uradniki, ki pripravljajo zakonodajo, lažje identificirajo s to skupino kot drugimi direktorati znotraj Komisije. Tudi stiki med poslanci, uradniki Komisije, člani kabinetov, komisarji, uradniki in drugimi predstavniki nacionalnih vlad so pogosto že zelo tesni in zaupljivi, kar vpliva na neformalnost odločanja.

Za sklepne ugotovitve naše naloge je ključno tudi upoštevanje heterogenosti posameznih institucij in zavedanje, da pri oblikovanju dnevnega reda ni toliko pomemben za boj za

prevlado med institucijami, pač pa za prevlado določene javnopolitične rešitve. Menimo, da je to dejstvo pri proučevanju odločanja v EU vse pre pogosto zanemarjeno. Če to dejstvo preveč zanemarimo, težko razumemo delovanje znotraj institucij in med njimi. Glede na naše sklepne ugotovitve, se ne moremo strinjati s Tsebelisom (1994 in 1996), ki trdi, da je Parlament izpodrinil Komisijo in zmanjšal njeno vlogo pri oblikovanju dnevnega reda EU. Vse institucije so heterogene in kako ta heterogenost vpliva na oblikovanje dnevnega reda, smo pokazali na študiji primerov. Poleg Parlamenta in držav članic je tudi Komisija zelo kompleksna in heterogena, mnogonivojska institucija z raznolikimi javnopolitičnimi slogi, interesi, identitetami, funkcijami in z obilo nekonsistentnosti. Za Komisijo ali natančneje sponzorski direktorat pa je pomembno predvsem dejstvo, da sta heterogena zlasti odločevalca, saj lahko to izkoristi v svoj prid, ko se poveže z določenimi državami članicami v Svetu in poslanskimi skupinami ali poslanci v Parlamentu. S tako nastalo zagovorniško koalicijo Komisija lažje doseže želeno.

Takšno fleksibilno in neformalno delovanje pri pripravi in sprejemanju zakonodaje ter vplivanje na Komisijo in ogrožanje njene izključne pravice do zakonodajne pobude je glede na značilnosti vsakodnevnega odločanja, ki smo jih analizirali v nalogi, neizogibno. Postavlja se vprašanje, zakaj ustanoviteljice EU in Komisije pravil ne spremenijo oziroma zakaj dopuščajo takšen razkorak med normativnim in dejanskim. Odgovor je jasen: odločevalcem takšno delovanje ustreza. Prvič, Svet nima zadostnih informacij, strokovnega znanja ter institucionalne strukture in sposobnosti, da bi se odzval hitro in učinkovito. Sestavljajo ga članice, ki si med seboj ne zaupajo, nenazadnje so države egoistične, saj zagovarjajo svoje nacionalne interese. Edino kar je državam članicam pri zahtevah do Komisije skupno, je zagovarjanje suverenosti držav in nacionalnih interesov. Drugič in najpomembneje: države članice stroške za priprave strokovno zahtevne zakonodaje in odgovornost zanje prenesejo na nadnacionalno institucijo, ki ni odgovorna evropskim državljanom, in je zaradi svoje nadnacionalnosti edina sposobna prepoznati potrebe celotne EU, hkrati pa lahko države članice na neformalen način vplivajo na Komisijo tako, da kolikor je mogoče, uveljavijo svoje preference.

Sklenemo lahko, da Komisija svoje pravice do zakonodajne pobude ne izvaja tako, kot to predvidevajo ustanovne določbe. Čeprav lahko edino Komisija pripravi zakonodajni predlog, po tukaj zastopanem stališču ne moremo govoriti o izključni pravici Komisije do zakonodajne pobude. Komisija se mora zaradi zakonodajnih postopkov prilagoditi interesom in

preferencam odločevalcev. Sicer ne moremo reči, da je bodisi Svet bodisi Parlament prevzel moč oblikovanja dnevnega reda, saj zaradi heterogenosti in racionalnega obnašanja institucij na koncu ne prevladajo vedno isti (nacionalni ali sektorski) interesi. Sprejeta zakonodaja namreč pomeni velik kompromis oziroma najmanjši skupni imenovalec. Vsi igralci se zavedajo medsebojne prepletenosti ter soodvisnosti in želijo, da sistem deluje kolikor je mogoče gladko. Zato so se vsi do določene mere pripravljani prilagajati. Zlasti je to v interesu Komisije, ki želi tudi zaradi svojih sebičnih interesov razširiti področja delovanja in tako zasidrati svoj položaj v EU ter se samouveljaviti. To hkrati sovpada z njeno nalogo spodbujanja evropske integracije, ne pa tudi z zahtevo po zadovoljevanju interesa EU kot celote.

Menimo, da je pripravljena zakonodaja pogosto preveč odraz raznovrstnih interesov ter kompromisov in je pogosto premalo ambiciozna, da bi bila lahko zelo učinkovita, sploh pa, da bi zadovoljila interes celotne EU. Kot smo videli na primerih, mora Komisija zmeraj popustiti odločevalcem in omiliti zahteve svojih predlogov.

Na vprašanje o ogroženosti vloge Komisije pri izpolnjevanju svojega prerogativa in o prevzemu moči oblikovanja dnevnega reda v EU držav članic ali drugih deležnikov ne moremo dati enoznačnega odgovora. Komisija se mora prilagajati vsakokratni realnosti EU. Tako smo lahko bili priča njenemu razcvetu v času nastajanja enotnega trga in usihanju po njegovi vzpostavitvi.

Oblikovanje dnevnega reda sovpada z duhom EU, ko si nekateri želijo tesnejše integracije, drugi pa temu nasprotujejo. Tako vse temelji na velikem soglasju, kar pomeni, da EU ni zelo učinkovita, a sistem deluje. Enako lahko trdimo za fazo oblikovanja dnevnega reda. Države članice Komisijo potrebujejo za pripravo zakonodajnih aktov, saj same tega niso sposobne, po drugi strani pa jo pri tem vseskozi omejujejo in vplivajo nanjo tako, da izpolnjuje njihove sebične zahteve, pri čemer so vplivne članice seveda uspešnejše. Dokler se države članice ne bodo odločile, v katero smer bo EU šla, težko pokažemo rešitve za izboljšanje sistema, saj državam članicam *status quo* ustreza, Komisija pa se je nanj pač prilagodila.

10 LITERATURA

1. Andersen, Svein S in Kjell A Eliassen, ur. 1993. *Making policy in Europe: the Europeification of national policy-making*. London: Sage.
2. Anderson, Peter in Ben Baumberg. 2006. *Alcohol in Europe. Public health perspective*. A report for the European Commission. London, Institute of Alcohol Studies. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/alcohol/documents/alcohol_europe_en.pdf (14. september 2012).
3. Atkison, Rob. 2001. The Emerging Urban Agenda and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy? *European Planning Studies* 9 (3): 385–406.
4. Bache, Ian, George Stephen in R.A.W Rhodes. 1996. Policy networks and Policy-Making in the European Union. Critical Appraisal. V *Cohesion Policy and European integration Building Multi-Level Governance*, ur. Liesbeth Hooghe, 367–387. Oxford, New York: Oxford University Press.
5. Bache, Ian in Stephen George. 2006. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
6. Bachrach, Peter in Morton S. Baratz. 1963. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review* 57 (3): 632–642.
7. Barnier, Michel in Antonio Vitorino. 2002. The Commission's right of initiative. *The contribution by Commissioner Barnier and Commissioner Vitorino to the European Convention*. Dostopno prek: <http://gandalf.aksis.uib.no/~brit/EXPORT-EU-Constitution/Export-Document-conv/conv-230-02-09-03-en/thecommission'srightofinitiative.html> (1. oktober 2009).
8. Baumgartner, Frank R. in Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
9. Birkland, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk, London: M. E. Sharpe.
10. Bjoerkdahl, Annika. 2008. Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU. *Journal of European public policy*: 15 (1): 135–154.
11. Bouwen, Pieter. 2002. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy* 9 (3): 365–390.

12. --- 2009. The European Commission. V *Lobbying in the European Union: institutions, actors, and issues*, ur. David Coen in Jeremy Richardson, 19–38. Oxford, New York: Oxford University Press.
13. Broscheid, Andreas in David Coen. 2007. Lobbying activity and fora creation in the EU: empirically exploring the nature of the policy good. *Journal of European Public Policy* 14 (3): 346–365.
14. Bulmer, J. Simon. 1997. *New Institutionalism, the Single Market and EU Governance*. ARENA Working Papers WP 97/25. Dostopno prek: http://www.arena.uio.no/publications/wp97_25.htm (2. marec 2010).
15. Burns, Charlotte. 2004. Codecision and the European Commission: a study of declining influence? *Journal of European Public Policy* 11 (1): 1–18.
16. Castle, Stephen. 2007. EU agrees to tone down plan on opening the wine industry. *The New York Times* (19. december 2007). Dostopno prek: http://www.nytimes.com/2007/12/19/business/worldbusiness/19iht-wine.html?_r=0 (4. julij 2012).
17. Christiansen, Thomas. 2006. The European Commission: Between Continuity and Change. V *European Union: power and policy-making*, ur. Jeremy Richardson, 99–120. New York: Routledge.
18. Cini, Michelle. 1996. *The European Commission: leadership, organisation and culture in the EU administration*. Manchester: Manchester University Press.
19. Cini, Michelle in Nieves Pérez-Solórzano Borrágán, ur. 2010. *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press.
20. CIRCA. A portal of collaborative workspace for partners of the European Institutions. Dostopno prek: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/eccp_2/library?l=/light-duty_vehicles/meeting_december_2005/membership_meetingpdf/_EN_1.0_&a=d (4. maj 2012).
21. Cobb, Roger W. in Charles D. Elder. 1972. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.
22. Coen, David in Jeremy Richardson, ur. 2009. *Lobbying in the European Union: institutions, actors, and issues*. Oxford, New York: Oxford University Press.
23. Contiero, Marco. 2006. *Toxic lobby. How the chemicals industry is trying to kill REACH*. Greenpeace International: Bruselj. Dostopno prek: <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/toxic-lobby-how-the-chemical/> (6. junij 2012).

24. Corbett, Richard, Francis Jacobs in Michael Shackleton. 2000. *The European Parliament*. London: John Harper Publishing.
25. Corporate Europe Observatory. 2005. *Bulldozing REACH – the industry offensive to crush EU chemicals regulation*. Dostopno prek: <http://archive.corporateeurope.org/lobbycracy/BulldozingREACH.html> (13. maj 2012).
26. --- 2007. *Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees*. Briefing Paper. Dostopno prek: <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html> (11. maj 2010).
27. Cram, Laura, Desmond Dinan in Neill Nugent, ur. 1999. *Developments in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
28. Cram, Laura. 1994. The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU. *Journal of European Public Policy* 1 (2): 1350–1763.
29. --- 1997. *Policy-making in the European Union: conceptual lenses and the integration process*. London: Routledge.
30. Crombez, Christophe. 1996. Legislative Procedures in the European Community. *British Journal of Political Science* 26 (2): 199–228.
31. --- 1997. The Co-Decision Procedure in the European Union. *Legislative Studies Quarterly* 22 (1): 97–119.
32. --- 2003. The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing? *European Union Politics* 4(1): 101–120.
33. Daviter, Falk. 2007. Policy framing in the European Union. *Journal of European Public Policy* 14 (4): 654–666.
34. De Gucht, Karel. 2003. Comments on Current Affairs „the European Commission: Countdown to Extinction“. *European Integration* 25 (2): 165–168.
35. Dearing, James W. in Everett M. Rogers. 1996. *Communication Concepts 6: Agenda-setting*. Thousand Oaks: Sage.
36. Den Boer, Monica in Jörg Monar. 2002. 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor. *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 11–28.
37. Dery, David. 2000. Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies* 21 (1): 37–47.

38. Diedrichs, Udo in Wolfgang Wessels. 2006. The Commission and the Council. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 209–234. London: John Harper Publishing.
39. Donnelly, Martin. 1998. The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process. V *Lobbying in the European Community*, ur. Sonia Mazey in Jeremy Rhichardson, 175–181. Oxford: Oxford University Press.
40. Dostal, Jörg Michael. 2004. Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure. *Journal of European Public Policy* 11 (3): 440–460.
41. Edwards, Geoffrey. 2006. Introduction. The European Commission in perspective. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 1–22. London: Cartermill.
42. Egeberg, Morten, ur. 2007. *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
43. --- 2007. Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development. V *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*, ur. Morten Egeberg, 31–50. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
44. Eising, Rainer in Beate Kohler-Koch , ur. 1999. *The transformation of governance in the European Union*. London: Routledge.
45. ENDS. 2003. REACH Caught up in EU's Competitiveness Agenda. *ENDS Report* 346 November: 51–53. Dostopno prek: <http://www.endsreport.com/10756/reach-proposals-reshaped> (6. junij 2012).
46. --- 2005a. UK's REACH Compromise Text Moves Agenda Ahead. *ENDS Report* 368 September: 33–34. Dostopno prek: <http://www.endsreport.com/14514/uk-puts-forward-reach-compromise-text> (6. junij 2012).
47. --- 2005b. Ministers Adopt Landmark Deal on REACH. *ENDS Report* 371 December: 42–43. Dostopno prek: <http://www.endsreport.com/15087/landmark-deal-on-reach> (6. junij 2012).
48. --- 2006. EU Poised to Adopt REACH Chemicals Law. *ENDS Report* 383 December: 45. Dostopno prek: <http://www.endsreport.com/16647/reach-chemicals-law-set-to-be-adopted> (6. junij 2012).

49. EurActiv. 2007. Ministers agree on diluted wine reform. (20. December 2007). Dostopno prek: <http://79.99.200.181/cap/ministers-agree-diluted-wine-reform/article-169298> (5. julij 2012).
50. Evropska komisija. 2001. *Bela knjiga Evropske komisije z dne 12. septembra 2001, „Evropska prometna politika za leto 2010, Čas za odločitev“*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_en.pdf (1. avgust 2012).
51. --- 2002. *Communication from the Commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF> (18. septembr 2012).
52. --- 2005. *Framework for Commission's Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register. Communication from the President to the Commission in agreement with the Vice-President responsible for administrative affairs and the Member of the Commission responsible for financial programming and budget*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2005/EN/3-2005-2817-EN-1-0.Pdf> (20. september 2012).
53. --- 2006a. *Sporočilo za javnost: Komisija sprejela sporočilo o zmanjšanju škode, povezane z uživanjem alkohola v Evropi*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1455&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr> (6. januar 2012).
54. --- 2006b. *Zelena knjiga. Pobuda za preglednost v Evropi*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:SL:PDF> (7. junij 2012).
55. --- 2006c. *Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Strateški pregled boljše pravne ureditve v Evropski uniji*. Dostopno prek: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0689:FIN:SL:PDF> (4. julij 2012).
56. --- 2007a. *Sporočilo Nadaljnji ukrepi po objavi zelene knjige Pobuda za preglednost v Evropi*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/com_2007_127_final_sl.pdf (7. junij 2012).
57. --- 2007b. *Izjava Evropske komisije o vodenju*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_sl.pdf (2. julij 2012).

58. --- 2007c. *Mnenje Komisije v skladu s točko (c) tretjega pododstavka člena 251(2) Pogodbe ES o spremembah, ki jih je predložil Evropski parlament glede skupnega stališča Sveta o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza o spremembah predloga Komisije v skladu s členom 250 (2) Pogodbe ES*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0460:FIN:EN:PDF> (4. oktober 2012).
59. --- 2011. *Commission Staff working document accompanying the white paper – roadmap to a single European transport area – towards a competitive and re-source efficient transport system*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0391:FIN:EN:PDF> (12. april 2012).
60. --- 2012a. *Ordinary Legislative Procedure “Step by Step”*. Last update: 31/01/2012. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm (16. marec 2010).
61. --- 2012b. *The European Commission and Civil Society. General overview*. Last update: 07/06/2012. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/civil_society /apgen_en.htm (11. maj 2010).
62. Evropski ekonomsko-socilani odbor. 2001. *Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001 :221:0031:0038:EN:PDF> (1. avgust 2012).
63. Evropski parlament. 1999. *From entry into force of the Treaty of Maastricht to entry into force of the Treaty of Amsterdam; of the delegations to the Conciliation Committee Codecision procedure under Article 189b of the Treaty of Maastricht*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/information/activity_reports/activity_report_1993_99_en.pdf (17. marec 2010).
64. --- 2009. *Codecision and Conciliation. A Guide to how the Parliament co-legislates under the Treaty of Lisbon*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/code/information/guide_en.pdf (16. marec 2010).
65. --- 2010. *Okvirni sporazum o odnosih med Evropskim parlamentom in Komisijo. Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. februarja 2010 o revidiranem okvirnem sporazumu med Parlamentom in Komisijo za naslednje zakonodajno obdobje*. Dostopno

- prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:341E:0001:0004:SL:PDF> (20. junij 2012).
66. Evropski parlament in Svet. 2007. *Uredba (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:315:0001:01:SL:HTML> (13. julij 2012).
67. Evropski parlament, Svet in Komisija. 2007. *Skupna izjava o praktičnih ureditvah za postopek soodločanja (člen 251 Pogodbe ES)*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:145:0005:0009:SL:PDF> (13. november 2012)
68. Evropski svet. 2009. *Sklep Evropskega Sveta z dne 1. decembra 2009 o sprejetju poslovnika Evropskega sveta*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:SL:PDF> (15. julij 2012).
69. Farrell, Henry in Adrienne Héritier. 2003. Formal and Informal Institutions uinder Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16 (4): 577–600.
70. Fink-Hafner, Danica 1993. Agenda in reševanje družbenih problemov: teoretična izhodišča za empirično raziskovanje. *Teorija in praksa* 30 (11/12): 1102–1109.
71. --- 1994. Kako šarmirati evrokrate. *Razgledi* 3 (14): 26-27.
72. --- 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.
73. --- 2002. Znanost „o“ javnih politikah in „za“ javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: FDV.
74. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh, ur. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: FDV.
75. Garrett, Geoffrey in Barry Weingast. 1993. Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. V *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*, ur. Judith Goldstein in Robert Owen Keohane, 173–182. Ithaca: Cornell University Press.
76. Garrett, Geoffrey in George Tsebelis. 1996. An Institutional Critique of intergovernmentalism. *International Organization* 50: 269–300.
77. Gazzo, Emanuele. 1981. The Collegiate Nature and Independence of the European Commission. *Bulletin Quotidien Europe* 3054. Bruxelles: Agence Europe. Dostopno prek:

- <http://www.ena.lu/collegiate-nature-independence-european-commission-from-daily-bulletin-12-13-january-1981-020203069.html> (24. november 2009).
78. Goldstein, Judith in Robert Owen Keohane. 1993. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press.
79. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
80. Greenwood, Justin. 2007. *Interest representation in the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
81. Haaland-Matlary, Janne. 1997. The Role of the Commission: A Theoretical Discussion. V *At the heart of the Union: studies of the European Commission*, ur. Neill Nugent, 265–282. London: Macmillan.
82. Haas, Peter M. 1992. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46 (1): 1–35.
83. Hall, Peter A in Rosemary C. R Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper 96/6. Public lecture during the Board's meeting on May 9. Dostopno prek: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf (1. julij 2012).
84. Harcourt, Alison J. 1998. EU Media Ownership Regulation: Conflict over the Definition of Alternatives. *Journal of Common Market Studies* 36 (3): 369–389.
85. Hayes-Renshaw, Fiona in Helen Wallace, ur. 1997. *The Council of Ministers*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
86. --- 2006. *The Council of Ministers*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
87. Heritier, Adrienne. 1997. Policy-making by subterfuge: interest accommodation, innovation and substitute democratic legitimation in Europe – perspectives from distinctive policy areas. *Journal of European Public Policy* 4 (2): 171–189.
88. Hildebrand, Philipp M. 2005. The European Community's Environmental Policy, 1957 to 1992: From Incidental Measures to an International Regime? V *Environment Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, ur. Andrew Jordan, 19–41. London: Earthscan.
89. Hix, Simon. 1998. The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival. *Journal of European Public Policy* 5 (1): 38–65.
90. Hix, Simon, Abdul G. Noury in Gérard Roland. 2007. *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge. New York: Cambridge University Press.

91. Hofmann, Herwig C. H. in Alexander H. Türk, ur. 2006. *EU Administrative Governance*. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.
92. Hooghe, Liesbet. 2001. *The European Commission and the integration of Europe: images of governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
93. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2005. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers* 5 (11): 1–16. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (12. februar 2010).
94. Hull, Robert. 1993. Lobbying Brussels: A View from Within. V *Lobbying in the European Community*, ur. Sonia Mazey in Jeremy Richardson, 82–92. Oxford: Oxford University Press.
95. Intervjuvanec I. Predstavnik generalnega direktorata za okolje Evropske komisije. Intervju opravljen 6. julija 2010.
96. Intervjuvanec II. Predstavnica generalnega direktorata za okolje Evropske komisije. Intervju opravljen 9. julija 2010.
97. Intervjuvanec III. Predstavnik generalnega direktorata za podjetništvo Evropske komisije. Intervju opravljen 28. junija 2010.
98. Intervjuvanec IV. Lobist. Intervju opravljen 28. maja 2012.
99. Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
100. Jones, Bryan D. in Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.
101. Jun, Hae-Won. 2003. Initiatives and Amendments: Euro-Parliamentarians' Preferences on the Commission's Discretion. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. American Political Science Association. Dostopno prek: <http://www.apsanet.org/> (20. julij 2012).
102. Kaiser, Robert in Heiko Prange. 2002. A new concept of deepening European integration? – The European Research Area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system. *European Integration online Papers* 6 (18): 1–21. Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm> (12. februar. 2010).
103. Kasack, Christiane. 2004. The Legislative Impact of the European Parliament under the Revised Co-Decision Procedure. Environmental, Public Health and Consumer Protection Policies. *European Union Politics* 5 (2): 241–260.

104. Kassim, Hussein in Anand Menon. 2003. The principal-agent approach and the study of the EU: promise unfulfilled? *Journal of European Public Policy* 10 (1): 121–139.
105. --- 2004. EU Member States and the Prodi Commission. V *The Changing European Commission. Europe in Change*, ur. Dionyssi Dimitrakopoulos, 89–105. Manchester: Manchester University Press.
106. Kelly, Brendan D. 2008. The emerging mental health strategy of the European Union: A multi-level work-in-progress. *Health Policy* 85: 60–70.
107. Keohane, Robert O. in Stanley Hoffmann, ur. 1991. *The New European Community: decision-making and institutional change*. Boulder: Westview Press.
108. Kingdon, John W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Colins.
109. --- 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman
110. Knoepfel, Peter, Corinne Larrue, Frédéric Varone in Michael Hill. 2007. *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
111. Kohler-Koch, Beate. 1999. The Evolution and Transformation of European Governance. V *The transformation of governance in the European Union*, ur. Eising Rainer in Beate Kohler-Koch, 14–35. London: Routledge.
112. Kreppel, Amie in George Tsebelis. 1999. Coalition Formation in the European Parliament. *Comparative Political Studies* 32 (8): 933–966.
113. Kundolf, Stefan in Kirstin Lindloff. 2011. Interest intermediation in European transport policy: A case study of agenda-setting processes in public transport. *Paper tabled at the 6th ECPR General Conference*. Dostopno prek: http://www.ecprnet.eu/conferences/general_conference/Reykjavik/paper_details.asp?paperid=2680 (9. julij 2012).
114. Kurpas, Sebastian, Caroline Grøn in Piotr Maciej Kaczyński. 2008. *The European Commission after Enlargement: Does More Add Up to Less?* CEPS Special Report. Dostopno prek: <http://www.ceps.eu/files/book/1620.pdf> (5. julij 2012).
115. Kustec Lipicer, Simona. 2000. Spremembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. *Teorija in praksa* 37 (5): 884–902.
116. --- 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink- Hafner in Damjan Lajh, 67–81. Ljubljana: FDV.
117. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: FDV.

118. Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2002. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 126–141. Ljubljana: FDV.
119. Larsson, Torbjörn in Jarle Trondal. 2006. Agenda Setting in the European Commission: How the European Commission Structure and Influence the EU Agenda. V *EU Administrative Governance*, ur. Herwig C. H. Hofmann in Alexander H. Türk, 11–43. Cheltenham in Northampton: Edward Elgar Publishing.
120. Liefferink, Duncan in Mikael Skou Andersen. 1998. Strategies of the „green“ member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy* 5 (2): 254–270.
121. *Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, podpisana v Lizboni dne 13. decembra 2007*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (20. marec 2012).
122. Lowndes, Vivien. 2002. Institutionalism. V *Theory and Methods in Political Science*, ur. David Marsh in Gerry Stoker, 94–97. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
123. Ludlow, Peter. 1991. The European Commission. V *The New European Community: decision-making and institutional change*, ur. Robert O Keohane in Stanley Hoffmann, 85–132. Boulder: Westview Press.
124. Majone, Gianndomenico. 1996a. *Regulating Europe*. London: Routledge.
125. --- 1996b. A European regulatory state. V *European Union: Power and Policy-making*, ur. Jeremy Richardson, 263–77. London, New York: Routledge.
126. March, James G in Johan P. Olsen 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Association* 78 (3): 734–749.
127. --- 2005. Elaborating the „New Institutionalism“. *Working Paper. No.11*. Dostopno prek: <http://www.arena.uio.no> (1. marec 2010).
128. Marks, Gary. 1992. Structural policy in the European Community. V *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, ur. Albert Sbragia, 191–206. Washington: Brookings Institution.
129. Marks, Gary, Liesbet Hooghe in Kermit Blank. 1996. European Integration from the 1980s: State-Centric vs. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341–78.
130. Marsh, David in Gerry Stoker. 2002. *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

131. Mattila, Mikko. 2004. Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research* 43 (1): 29–50.
132. Maurer, Andreas. 2003. The Legislative Powers and Impact of the European Parliament. *Journal of Common Market Studies* 41 (2): 227–247.
133. Mazey, Sonia in Jeremy Richardson, ur. 1993. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
134. --- 1995. Promiscuous Policymaking: The European Policy Style? V *The State of the European Union: Building a European Polity*, ur. Carolyn Rhodes in Sonia Mazey, 337–360. Harlow: Longman.
135. --- 1996. The logic of organisation. Interest groups. V *European Union. Power and policy making*, ur. Jeremy Richardson, 200–215. London, New York: Routledge.
136. --- 1998. *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
137. --- 1999. Interests. V *Developments in the European Union*, ur. Laura Cram, Desmond Dinan in Neill Nugent, 105–129. New York: St. Martin's Press.
138. --- 2006a. Interest groups and EU policy-making: organizational logic and venue shopping. V *European Union: Power and Policy-Making*, ur. Jeremy Richardson, 247–265. London in New York: Routledge.
139. --- 2006b. The Commission and the lobby. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 279–290. London: John Harper Publishing.
140. McCormick, John. 1999. Environmental Policy. V *Developments in the European Union*, ur. Laura Cram, Desmond Dinan in Neill Nugent, 193–210. New York: St. Martin's Press.
141. McLauchlin, Anna. 2005. Wallström vents fury at Barroso's REACH retreat. *EuropeanVoice.com*. (8. junij 2012).
142. Moe, Terry M. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science* 28 (4): 739–777.
143. Monnet, Jean. 1952. *Allocution de Jean Monnet* (Luxembourg, 10 avgust 1952). Dostopno prek: http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/cf6d3066-b75a-421c-b835-80768add5a66/publishable_fr.pdf (15. julij 2012).
144. Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473–524.

145. Mörth, Ulrika. 2000. Competing frames in the European Commission: the case of the defence industry and equipment issue. *Journal of European Public Policy* 7 (2):173–189.
146. Moser, Peter. 1997. A theory of the conditional influence of the European Parliament in the cooperation procedure. *Public Choice* 91: 333–350.
147. Nelsen, Brent F. in Alexander Stubb, ur. 2003. *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. London: The Macmillan Press.
148. Niemann, Arne. 1998. The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making. *Journal of European Public Policy* 5 (3): 428–446.
149. Nugent, Neill, ur. 1997a. *At the heart of the Union: studies of the European Commission*. London: Macmillan.
150. ---1997b. The Council and the Commission. V *The Council of Ministers*, ur. Fiona Hayes-Renshaw in Helen Wallace, 173–192. Houndmills: Palgrave Macmillan.
151. ---2001. *The European Commission*. Houndmills, New York: Palgrave.
152. --- 2003. *The government and politics of the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
153. --- 2006. *The government and politics of the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
154. Odbor regij. 2001. *Opinion of the Committee of the Regions on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:253:0009:0011:EN:PDF> (1. avgust 2012).
155. Örnberg, J. Cisneros. 2009. Escaping deadlock – Alcohol policy-making in the EU. *Journal of European Public Policy* 16 (5): 755–773.
156. Pappas, Spyros A. 2003. The Institutional Alteration of the Right of Initiative of the European Commission. *Convention Bulletin* Edition 22. Dostopno prek: <http://www.constitutionalconvention.net/bulletin/archives/000716.html> (12. februar 2010).
157. Parsons, Wayne. 2003. *Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: E. Elgar.
158. Peters, B. Guy. 1994. Agenda-setting in the European Community. *Journal of European Public Policy* 1 (1): 9–26.

159. --- 2001. Agenda-setting in the European Union. V *European Union: power and policy-making*, ur. Jeremy Richardson, 61–76. London, New York: Routledge.
160. Peterson, John. 1995. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2 (1): 69–93.
161. --- 2004. Policy Networks. V *European integration theory*, ur. Antje Wiener in Thomas Diez, 117–135. Oxford: Oxford University Press.
162. --- 2005. The Enlarged European Commission. *Notre Europe*. Policy Paper 11. Paris. Dostopno prek: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/ Policypaper11.pdf (4. julij 2012).
163. --- 2006. The College of Commissioners. V *The Institutions of the European Union*, ur. John Peterson in Michael Shackleton, 81–100. Oxford: Oxford University Press.
164. Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-making in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press.
165. --- 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, 313–334. London: The Macmillan Press.
166. Peterson, John in Michael Shackleton. 2002. *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
167. --- 2006. *The institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
168. Peterson, R. L. 1971. Personnel decisions and the independence of the Commission of the European Communities. *Journal of Common Market Studies* 10 (2): 117–137.
169. Pierre, Jon in B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
170. Pierson, Paul. 1996. The path to European integration. A historical institutionalist analysis. *Comparative Political Studies* 29 (2): 123–163.
171. *Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije (prečiščeni različici)*. 2010. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (20. marec 2012).
172. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (Prečiščeno besedilo)*. 1997. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/index.htm> (20. marec 2012).
173. Pollack, Mark A. 1997a. The Commission as an Agent. V *At the heart of the Union: studies of the European Commission*, ur. Neill Nugent, 109–128. London: Macmillan.

174. --- 1997b. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization* 51 (1): 99–134.
175. --- 2003. *The engines of European integration: delegation, agency, and agenda setting in the EU*. Oxford, New York: Oxford University Press.
176. --- 2005. Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity or Experiment in New Governance? *Annual Review of Political Science* 8: 357–398.
177. Princen, Sebastiaan. 2007. Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 21–38.
178. --- 2009. *Agenda-setting in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
179. --- 2011. Agenda-setting strategies in EU policy processes. *Journal of European Public Policy* 18 (7): 927–943.
180. Princen, Sebastiaan in Mark Rhinard. 2006. Crashing and creeping. Agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy* 13 (7): 1119–1132.
181. Rasmussen, Anne. 2007. Challenging the Commission's right of initiative? Conditions for institutional change and stability. *West European Politics* 30 (2): 244–264.
182. Rein, Martin in Donald Schön. 1991. Frame reflective policy discourse. V *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*, ur. Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss in drugi, 262–289. Cambridge: Cambridge University Press.
183. Rhodes, Carolyn in Sonia Mazey, ur. 1995. *The State of the European Union: Building a European Polity?* Harlow: Longman.
184. Richardson, Jeremy, ur. 1996. *European Union: power and policy-making*. London, New York: Routledge.
185. --- 2001. *European Union: power and policy-making*. New York: Routledge.
186. --- 2006. *European Union: power and policy-making*. New York: Routledge.
187. Rittberger, Berthold in Jeremy Richardson. 2003. Old wine in new bottles? The Commission and the use of environmental policy instruments. *Public Administration* 81 (3): 575–606.
188. Rochefort, David A. in Roger W. Cobb. 1994. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.
189. Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European integration*. Houndmills; Basingstoke, London: Palgrave.

190. Sabatier, Paul in Hank Jenkins Smith, ur. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
191. Sabatier, Paul. 1988. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21 (2/3): 129–168.
192. --- 1993. Policy Change over a Decade or More. V *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, ur. A. Paul Sabatier in Hank Jenkins Smith, 13–39. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
193. Sbragia, Alberta M. 1992. *Euro-politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: Brookings Institution.
194. Schattschneider, Elmer Eric. 1965. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
195. Schmidt, Susanne K. 2000. Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over Council of Ministers. *European Union Politics* 1 (1): 37–61.
196. Selin, Henrik. 2007. Coalition Politics and Chemicals Management in a Regulatory Ambitious Europe. *Global Environmental Politics* 7(3): 63–93.
197. Shackleton, Michael. 2000. The politics of codecision. *Journal of Common Market Studies* 38 (2): 325–42.
198. Shackleton, Michael in Tapio Raunio. 2003. Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change. *Journal of European Public Policy* 10 (2): 171–187.
199. Shaw, Josephine. 2000. *Law of the European Union*. Basingstoke, New York: Palgrave.
200. Soroka, Stuart Neil, 2002. *Agenda-setting dynamics in Canada*. Toronto: UBC Press.
201. Spence, David. 2006a. The Directorates General and the services: structures, functions and procedures. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 128–155. London: John Harper Publishing.
202. --- 2006b. The President, the College and the cabinets. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 25–74. London: John Harper Publishing.
203. Spence, David in Geoffrey Edwards. 2006. *The European Commission*. London: John Harper Publishing.
204. Svet EU. 2006. Council Guide. I. *The Presidency Handbook*. Dostopno prek: http://www.eurosfaire.prd.fr/7pc/doc/1200495506_presidence_eu_handbook_2006.pdf (29. maj 2010).

205. Swiebel, Joke. 2009. Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy. *Contemporary Politics* 15 (1): 19–35.
206. Tallberg, Jonas. 2003. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10 (1): 1–19.
207. Tsakatika, Myrto. 2005. Claims to Legitimacy: The European Commission between Continuity and Change. *Journal of Common Market Studies* 43 (1): 193–220.
208. Tsebelis, George. 1994. The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. *The American Political Science Review* 88 (1): 128–142.
209. --- 2002. *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
210. Tsebelis, George in Geoffrey Garrett. 2000. Legislative Politics in the European Union. *European Union Politics* 1 (1): 9–36.
211. --- 2001. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization* 55 (2): 357–390.
212. Tsebelis, George, Christian B. Jensen, Anastassios Kalandrakis in Amie Kreppel. 2001. Legislative Procedures in the European Union: An Empirical Analysis. *British Journal of Political Science* 31 (4): 573–599.
213. Usher, John A. 2006. The Commission and the Law. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 103–127. London: John Harper Publishing.
214. Van Schendelen, Rinus M. P. C. M. 2005. *Machiavelli in Brussels: the art of lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
215. --- 2007. Lobbying the European Union by Committee. *Corporate Europe Observatory*. Dostopno prek: <http://corporateeurope.org/printpdf/724> (7. marec 2012)
216. Van Tatenhove, Jan, Jeannette Mak in Duncan Liefferink. 2006. The Inter-play between Formal and Informal Practices. *Perspectives on European Politics and Society* 7 (1): 8–24.
217. Wagner, Peter, Carol Hirschon Weiss, Bjvrn Wittrock in drugi, ur. 1991. *Social Sciences and Modern States: National Experiences and Theoretical Crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press.
218. Wallace, Helen. 2000. The Institutional Setting: Five Variations on a Theme. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace in William Wallace, 3–37. Oxford: Oxford University.

219. Wallace, Helen in Alasdair R. Young, ur. 1997. *Participation and policy-making in the European Union*. Oxford: Clarendon Press.
220. Wallace, Helen in William Wallace, ur. 2000. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University.
221. Warleigh-Lack, Alex in Ralf Drachenberg. 2010. Policy Making in the European Union. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 209–225. Oxford: Oxford University Press.
222. Weiss, Janet A. 1989. The powers of problem definition: The case of government paperwork. *Policy Sciences* 22: 97–121.
223. Westlake, Martin. 1994. *The Commission and the Parliament: Partners and Rivals in the European Policy-Making Process*. London, Dublin: Butterworths.
224. --- The European Commission and the European Parliament. V *The European Commission*, ur. David Spence in Geoffrey Edwards, 263–278. London: John Harper Publishing.
225. Wiener, Antje in Thomas Diez, ur. 2004. *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press.
226. Williamson, Oliver E, ur. 1995. *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford: Oxford university press.
227. Wurzel, Rüdiger K.W. 1996. The Role of the EU Presidency in the Environmental Field: Does it Make a Difference Which Member State Runs the Presidency? *Journal of European Public Policy* 3 (2): 272–291.
228. --- 2000. Flying into unexpected turbulence: the German EU Presidency in the environmental field. *German Politics* 9 (3): 23–44.

PRILOGA A: OKVIRNI VPRAŠALNIK, UPORABLJEN V INTERVJUJIH S PREDSTAVNIKI GENERALNIH DIREKTORATOV KOMISIJE

- Kako pridejo zadeve na dnevni red, kako se odločite, katero področje boste uredili oz. kako pripravite delovni program – organizacijski načrt?
- Kako organizirate posvetovalne odbore in zbirate informacije? Kdo vodi posvetovalne odbore in kako so sestavljeni (koga povabite in po kakšnem ključu)?
- Ali postane posvetovalni odbor neke vrste omrežje?
- Ali člani posvetovalnih odborov pomagajo iskati podporo za zakonodajne predloge pri državah članicah?
- Kako se znajdete v poplavi različnih informacij? Glede na to, da v tem sistemu odločanja ni natančnih usmeritev, pritiska političnih strank in koalicijskega program kot v nacionalnih sistemih, kaj vas usmerja? Kako izberete rešitev med različnimi alternativami?
- Ali skušate že v fazi priprave zakonodaje iskati podporo držav članic in če gre za soodločanje tudi člane Parlamenta? Ali v ta namen vzpostavite stik s kolegi v COREPER-ju, sekretariatu Sveta, poslance v Parlamentu ipd?
- Koliko je neformalnega sodelovanja (dogovorov po telefonu, na hodnikih, sestankih ob robu drugih srečanj idr.)?
- Kako poteka lobiranje interesnih skupin? Kateri interesi prevladajo, če sploh?
- Komisija je po eni strani odprta za interesne skupine, po drugi strani pa nima dovolj časa in kadrov, za ukvarjanje z njimi. Kako se soočate z velikim številom lobistov, ki trkajo na vaša vrata?
- Ali lobirajo tudi države članice? Ali gre za obojestransko lobiranje, iščete tudi vi podporo za svoje rešitve javnopolitičnih problemov pri njih?
- Koliko je od posamezne države odvisna raven sodelovanja (na primer velike in „stare“ države članice z več viri in izkušnjami delovanja v EU in male članice z malo kadra ali nove države z malo izkušnjami ipd.)?
- Ali menite, da je Komisija pri pripravi predlogov posrednik med različnimi interesi in iskalec soglasja, ali pa ima aktivnejšo vlogo?
- Kako je s koordinacijo med generalnimi direktorati? Prihaja med njimi do nesporazumov okoli tega, kdo bo prevzel sponzorstvo določenega predloga. Kako

poteka to usklajevanje? Kako različni interesi, metode dela, pristopi in narava politike (intervencijski in. neoliberalen pristop) vplivajo na sodelovanje?

- Predlog, ki ga pripravite v generalnih direktoratih nato potuje v kabinet komisarjev. Kakšno je sodelovanje z njimi? Ali oni že prej usmerjajo vaše delo? Ali je vaš del priprave zakonodaje bolj strokoven, v kabinetu in kolegiju pa bolj političen?
- Koliko se (problematično) besedilo spremeni v poznejših fazah, torej v kolegiju? Koliko posegajo v besedilo predloga?
- Kakšno vlogo ima komisar? Koliko je odvisno od njegove osebnosti?
- Kakšno vlogo igra nacionalnost (glede na to, da se države članice zelo borijo za pomembne resorje in si prizadevajo, da bi bili njihovi državljani člani kabinetov)? Ali država lažje uveljavi svoje interese pri svojem komisarju ali članih kabineta?
- Ali je lobiranje uspešnejše, če se začne na nižjih ravneh (*early lobbying*), ali pa je uspešnejše lobiranje članov kabineta?
- Kakšno vlogo ima Komisija, ko gre v odločanje na Svet in Parlament? Na kakšen način sodelujete s tema dvema institucijama? Ali predlog zgolj pojasnjujete ali skušate prepričati odločevalca v sprejem vaših rešitev?
- Koliko še lahko vztrajate pri svojem predlogu? Kakšna je poleg formalne vaša neformalna vloga?
- Ali pomeni končni predlog veliko soglasje med deležniki ali pa skušate uveljaviti rešitve, ki spodbujajo evropsko integracijo in rešujejo problem EU kot celote?

PRILOGA B: OKVIRNI VPRAŠALNIK, UPORABLJEN V INTERVJUJU Z LOBISTOM

- Ali menite, da prevladajo na Komisiji določeni interesi (gospodarski) ali je končno besedilo vendarle kompromis med najrazličnejšimi interesi (interesnimi skupinami, Parlamentom in državami članicami)?
- Kdo ima po vašem mnenju prednost pri dostopanju do Komisije (npr. Združenja s sedežem v Bruslju/posameznim lobistom, NVO/ekonomska združenja)?
- Kako se vzpostavi sodelovanje s Komisijo? Kako Komisija vabi udeležence posvetovalnih odborov?

- Kako je z vzdrževanjem tesnih stikov z uradniki Komisije? Imajo lobisti tesne stike z določenimi uradniki? Bi lahko govorili o sistemu „insiderjev“ s privilegiji, ki jih prinaša stalno sodelovanje z uradniki?
- Kako pomemben je nacionalni vidik? Ima denimo lobist slovenske nacionalnosti več možnosti za uspeh, ko lobira komisarja Potočnika?
- Se največ lobiranja odvija pri nižjih uradnikih, ki pripravljajo predlog, ali ne?
- Kako pomembno je za interesno skupino, da je vabljen v posvetovalne in/ali delovne skupine?
- Koga ste zastopali pri lobiranju za Uredbo REACH (kemijsko industrijo/nevladne okoljske organizacije)?
- Prvi predlog, ki ga je Komisija napisala, je bil veliko ostrejši kot končna različica. Pri tem naj bi imela velik vpliv kemijska industrija, zlasti BASF in Bayer, ki so lobirali skozi vse kanale. Kako močan je bil vpliv „od zgoraj“ (domnevno predsednik Barroso, komisar Verheugen)?
- Kako ste stopali v stik s Komisijo? Vas je ona povabila v delovne skupine? S kom ste navezovali stike (uradniki na kateri ravni/kabinet/komisar)?
- Kakšna je bila strategija lobiranja?
- Kako ste bili strokovno podkovani? Ste lahko Komisiji nudili strokovne informacije?
- Kateri interesi so po vašem mnenju prevladali v končni različici, če sploh?
- Kakšen je bil vpliv na poslance Parlamenta?
- Kakšno vlogo je igrala Nemčija in druge velesile? Nenazadnje je bila Nemčija (skupaj z drugimi „zelenimi državami“ Avstrijo, Švedsko) ena od pobudnic izboljšave te zakonodaje?
- Ali je Komisija skušala uveljaviti svoje rešitve ali je bila mediator med različnimi interesi, torej skušala doseči besedilo, ki bi kolikor je mogoče upoštevalo različne interese?