

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gregor Pleše

Vloga Odbora regij po sprejetju Lizbonske pogodbe

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gregor Pleše

Mentorica: doc. dr. Irena Bačlija

Vloga Odbora regij po sprejetju Lizbonske pogodbe

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

## POVZETEK

### Vloga Odbora regij po sprejetju Lizbonske pogodbe

Regionalizacija in regionalizem v državah članicah Evropske unije postajata v okviru evropskih povezovalnih procesov vse pomembnejša ne le v političnem, temveč tudi v upravno-pravnem in ustavno-pravnem smislu. Stopnjevanje regionalizma in regionalizacije v Evropi lahko opišemo s petimi ključnimi vzroki: 1) splošna potreba upravno-političnih in ekonomskih struktur države po decentralizaciji; 2) potreba po ekonomskem uravnoteženju na nacionalni in mednarodni ravni ter potreba po gospodarskem razvoju; 3) potreba po nadziranju urbanizacije in urejanju prostora v širšem smislu; 4) potreba po učinkovitosti in funkcionalnosti družbenega življenja; 5) potreba po svobodi, avtonomiji in sodelovanju pri razvoju družbe. Temeljno načelo pri regionalizaciji Evropske unije je načelo subsidiarnosti, saj regije predstavljajo najbolj primerno raven oblasti za učinkovito uresničevanje javnih politik in zagotavljanja javnih storitev. Regionalne entitete se močno razlikujejo po gospodarski zmogljivosti, institucionalnih in političnih strukturah ter gospodarskih ter socialnih zahtevah, ki jih artikulirajo v odnosu do EU. Skupen notranji trg, monetarna unija ter globalna mobilnost kapitala še dodatno povečujejo razlike v regionalnih entitetah in stopnjujejo medregionalno konkurenco.

Ena izmed pomembnih posledic evropskega povezovanja množenje kanalov za javnopolitične dejavnosti regionalnih entitet. Z nastankom novega regionalizma regionalne entitete niso, oziroma naj ne bi bile več omejene na dvostranske politične odnose z nacionalnimi oziroma državnimi igralci, temveč naj bi sodelovale in se povezovale z različnimi igralci v različnih odločevalskih arenah ter si pridobile različne kanale možnega vpliva v evropskem javnopolitičnem procesu. Na podlagi tako imenovane subnacionalne mobilizacije, sta opredeljena dva vidika subnacionalne mobilizacije: 1) mobilizacija mimo države oziroma centralne vlade, ko naj bi regionalne entitete postale vpete v mednarodno (v našem primeru evropsko) okolje z neposrednimi kanali dostopa do evropske javnopolitične arene in evropskega javnopolitičnega procesa; 2) mobilizacija skozi državo oziroma znotraj državne javnopolitične arene, ko centralna vlada izgublja monopol pri odločanju o evropskih zadevah in sodeluje z regionalnimi entitetami. Prvi vidik mobilizacije je pomembno izhodišče za naše delo, saj opredeljuje regionalne entitete kot akterje, ki so se sami sposobni vključevati v evropski odločevalski prostor. Zato obstajata dva mehanizma, in sicer tako imenovano vzpostavljanje regionalnih uradov ter institucionalizacijo predstavništva regionalnih entitet v procesu odločanja. Tako je bil na podlagi *Maastrichtske pogodbe* (leta 1992/1993) ustanovljen Odbor regij (v nadaljevanju Odbor) kot »predstavniški organ tretje ravni«.

Ključne besede: regionalizem, regionalizacija, institucije EU, Odbor regij

## **ABSTRACT**

### **The role of the Committee of the Regions after Lisbon Treaty**

Regionalization and regionalism in the Member States of the European Union are becoming in the context of European integration processes increasingly important not only in political but also in administrative law and constitutional-legal sense. The escalation of regionalism and regionalization in Europe can be described with the five key causes: 1) the general need administrative-political and economic structures of the country for decentralization; 2) the need to balance the economy at national and international levels and the need for economic development; 3) the need to control urbanization and spatial planning in the broadest sense; 4) the need for efficiency and functionality of social life; 5) the need for freedom, autonomy and participation in the development of society. The fundamental principle of the regionalization of the European Union's principle of subsidiarity, because the region represents the most appropriate level of government for the effective implementation of public policies and the provision of public services. Regional entities vary greatly according to economic performance, institutional and political structures and economic and social requirements to articulate in relation to the EU. A common internal market, monetary union and the global mobility of capital further accentuate disparities in regional entities and intensifying interregional competition.

One of the important consequences of European integration is multiplication of channels for public policy activities of regional entities. With the creation of the new regionalism regional entities they are not, or should not be longer limited to bilateral political relations with the national or state players, but should collaborate and network with various actors in the various decision-making arenas, and have obtained different channels of the potential impact of policy in the European process. On the basis of the so-called sub-national mobilization, they defined two aspects of sub-national mobilization: 1) mobilization beyond state or central government when regional entities should become integrated into the international (in our case, European) environment through direct channels of access to European public policy arena and a European public policy process; 2) mobilization throughout the state and within the state's public policy arena, where the central government is losing the monopoly in decision-making on European issues and engage with regional entities. The first aspect of the mobilization is an important starting point for our work, because it defines the regional entities such as the actors themselves are able to include in the European decision making space. There are two mechanisms, namely the so-called establishment of regional offices as well as the institutionalization of regional representation in decision-making entities. Thus, on the basis of the Maastricht Treaty (in 1992/1993) established the Committee of the Regions (hereinafter the Committee) as a "representative body of the third level."

Key words: regionalism, regionalization, EU institutions, the Committee of the Regions

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD: Opredelitev predmeta proučevanja, namena in ciljev naloge .....</b>	<b>6</b>
1.1	Hipoteze.....	9
1.2	Metodologija dela .....	10
<b>2</b>	<b>REGIONALIZEM IN REGIONALIZACIJA.....</b>	<b>11</b>
2.1	Razvoj regionalizma v Evropski uniji .....	16
2.1.1	Regije v Evropski uniji .....	18
2.2	Novi regionalizem in njegove implikacije v institucionalnem predstavnishvu regij v Evropski Uniji....	27
<b>3</b>	<b>ODBOR REGIJ EU IN NJEGOVA VLOGA PRED SPREJETJEM LIZBONSKE POGODBE.....</b>	<b>33</b>
3.1	Odbor regij institucionalno .....	37
3.2	Odbor regij funkcionalno .....	40
3.2.1	Problematika regionalnega predstavnishva v Odboru regij .....	44
3.2.2	Ostale oblike vplivanja regij na odločanje v EU .....	47
<b>4</b>	<b>REGIJE V LIZBONSKI POGODBI .....</b>	<b>50</b>
<b>5</b>	<b>ANALIZA UPORABE SISTEMA ZGODNJEGA OBVEŠČANJA IN UKREPANJA .....</b>	<b>61</b>
5.1	Analiza uporabe sistema vložitve tožbe pred Sodiščem Evropske unije .....	73
<b>6</b>	<b>SKLEPNA BESEDA .....</b>	<b>75</b>
<b>7</b>	<b>LITERATURA.....</b>	<b>81</b>
<b>PRILOGE .....</b>	<b>.....</b>	<b>92</b>
PRILOGA A:	Intervju dr. Ivan žagar.....	92
PRILOGA B:	Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.....	97
PRILOGA C:	Seznam pobud Komisije, v zvezi s katerimi so nacionalni parlamenti leta 2012 izdali obrazložena mnenja glede skladnosti z načelom subsidiarnosti.....	100

# 1 UVOD: Opredelitev predmeta proučevanja, namena in ciljev naloge

Regionalizacija in regionalizem v državah članicah Evropske unije (v nadaljevanju EU) postajata v okviru evropskih povezovalnih procesov vse pomembnejša ne le v političnem, temveč tudi v upravno-pravnem in ustavno-pravnem smislu (Bučar 1993; Keating 1998 in 2004 v Lajh 2006). Stopnjevanje regionalizma in regionalizacije<sup>1</sup> v Evropi lahko opišemo s petimi ključnimi vzroki (Bučar 1993): 1) splošna potreba upravno-političnih in ekonomskih struktur države po decentralizaciji; 2) potreba po ekonomskem uravnoteženju na nacionalni in mednarodni ravni ter potreba po gospodarskem razvoju; 3) potreba po nadziranju urbanizacije in urejanju prostora v širšem smislu; 4) potreba po učinkovitosti in funkcionalnosti družbenega življenja; 5) potreba po svobodi, avtonomiji in sodelovanju pri razvoju družbe.

Temeljno načelo pri regionalizaciji Evropske unije je načelo subsidiarnosti,<sup>2</sup> saj regije<sup>3</sup> predstavljajo najbolj primerno raven oblasti za učinkovito uresničevanje javnih politik in zagotavljanja javnih storitev. V EU sicer obstajajo številne vrste subnacionalnih entitet,<sup>4</sup> ki imajo različne statute tako zaradi zgodovinskih in kulturnih razlogov, kot tudi zaradi ustavnih načel, ki določajo ozemeljsko organiziranost posameznih držav (Bačlija in Brezovšek 2006). Regionalne entitete se močno razlikujejo po gospodarski zmogljivosti, institucionalnih in

---

<sup>1</sup> Treba je razlikovati pojem regionalizacije od pojma regionalizma. Pri regionalizaciji gre za objektivni del družbenogospodarskega in institucionalnega razvoja, pri regionalizmu pa za ideologijo, ki temelji na zahtevah po posebnih pravicah in ločenih institucijah, ki jih zahteva njihova identiteta, utemeljena s kulturnimi ali etničnimi razmerami (Vlaj 2008).

<sup>2</sup> Načelo subsidiarnosti nima enotne definicije, temveč se ga uporablja kot usmeritev, da se lahko politična oblast vmešava le takrat, ko družba in njeni konstitutivni deli (od posameznika do lokalne skupnosti) niso sposobni zadovoljiti različnih potreb. Gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom oziroma nižjim ravnam oblasti pred višjimi ravni oblasti. Subsidiarnost izhaja iz latinske besede subsidium, kar pomeni pomoč. Subsidiarnost ne predstavlja samo omejitve za posege višje oz. centralne oblasti v zadeve posameznika ali skupnosti, ki lahko delujeta sama, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da v razmerju do posameznika ali skupnosti deluje tako, da jima omogoča samoizpolnjevanje. Subsidiarnost izvira iz moralne obrambe, ki spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznikov, iz katerih je sestavljen namen vsake družbe (Vlaj 2001).

<sup>3</sup> Pri regiji gre za vmesni prostor med republiko in občinami, v katerem se pojavljajo aktualne potrebe kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo, energijo itd., ki jih je treba upoštevati in zadovoljevati. V tem vmesnem prostoru se kopičijo problemi, ki temeljijo na eni strani na interesih države, na drugi strani pa gre za interese lokalnega pomena.

<sup>4</sup> Čeprav mnogi avtorji uporabljajo termin subnacionalne entitete, bomo za namen naloge uporabljali regionalne entitete, saj je teža raziskave na regionalnih entitetah. Pri tem se zavedamo odsotnosti regionalnih entitet v nekaterih državah članicah ter aktivnosti drugih subnacionalnih entitet v teh primerih.

političnih strukturah ter gospodarskih ter socialnih zahtevah, ki jih artikulirajo v odnosu do EU. Skupen notranji trg, monetarna unija ter globalna mobilnost kapitala še dodatno povečujejo razlike v regionalnih entitetah in stopnjujejo medregionalno konkurenco.

Tudi vloga, pomen in vpliv regionalnih entitet v evropskem javnopolitičnem procesu se razlikujejo v posameznih državah članicah EU, pogosto pa so odvisni tudi od zvrsti javnopolitične tematike. Regionalni igralci lahko delujejo razmeroma avtonomno in učinkovito izkoriščajo različne kanale vplivanja bodisi znotraj nacionalne javnopolitične arene bodisi mimo države (nacionalne oblasti) (Lajh 2006, 69). Po drugi strani pa so tudi centralne vlade lahko zelo učinkoviti »vratarji« (*gatekeepers*) pri delovanju in uveljavljanju interesov svojih regionalnih igralcev, še posebej v bolj centraliziranih državah.<sup>5</sup> Bache (1998, 155–156) meni, da centralne vlade praviloma lahko opredelimo kot »prožne vratarje«, ki »uravnavajo« obseg pristojnosti svojih subnacionalnih igralcev glede na javnopolitično tematiko in posamezno fazo v evropskem javnopolitičnem procesu.

Kot povzema Lajh (2006, 63), je ena izmed pomembnih posledic evropskega povezovanja množenje kanalov za javnopolitične dejavnosti regionalnih entitet. Z nastankom novega regionalizma (Keating 1998) regionalne entitete niso, oziroma naj ne bi bile več omejene na dvostranske politične odnose z nacionalnimi oziroma državnimi igralci, temveč naj bi sodelovale in se povezovale z različnimi igralci v različnih odločevalskih arenah ter si pridobile različne kanale možnega vpliva v evropskem javnopolitičnem procesu. Na podlagi tako imenovane subnacionalne mobilizacije, ki jo avtorji (Hooghe 1996; Lajh 2006) povezujejo z obsežno reformo skupne kohezijske politike EU leta 1988, sta opredeljena dva vidika subnacionalne mobilizacije: 1) mobilizacija mimo države oziroma centralne vlade, ko naj bi regionalne entitete postale vpete v mednarodno (v našem primeru evropsko) okolje z neposrednimi kanali dostopa do evropske javnopolitične arene in evropskega javnopolitičnega procesa (Keating in Hooghe 1996; Marks in Hooghe 2001); 2) mobilizacija skozi državo oziroma znotraj državne javnopolitične arene, ko centralna vlada izgublja monopol pri odločanju o evropskih zadevah in sodeluje z regionalnimi entitetami (Lajh 2006).

---

<sup>5</sup> Nacionalna politika »od zgoraj navzdol«, ki je vzdrževala regionalizacijska gibanja od 1970, je delno zvedenela zaradi učinkov globalizacije in evropskih integracij, kot tudi zaradi nestabilne reorganizacije medvladnih odnosov. V strukturno nestabilnem in nepredvidljivem okolju namreč ni možno oblikovati subnacionalne entitete, ki bodo služile le za implementacijo nacionalnih javnih politik. Procesu globalizacije te iste entitete namreč postavljajo ob bok večjih igralcev – tudi nacionalnih držav samih.

Prvi vidik mobilizacije je pomembno izhodišče za naše delo, saj opredeljuje regionalne entitete kot akterje, ki so se sami sposobni vključevati v evropski odločevalski prostor. Za to avtorji opredeljujejo dva mehanizma, in sicer tako imenovano vzpostavljanje regionalnih uradov ter institucionalizacijo predstavništva regionalnih entitet v procesu odločanja. V tem delu se osredotočamo na slednjo. Tako je bil na podlagi *Maastrichtske pogodbe* (leta 1992/1993) ustanovljen Odbor regij (v nadaljevanju Odbor) kot »predstavniški organ tretje ravni« (Lajh 2006). Odbor predstavlja razširitev prejšnjega »Posvetovalnega sveta regionalnih in lokalnih oblasti« (Consultative Council of Regional and Local Authorities), ki ga je Evropska komisija vzpostavila leta 1988 s pristojnostmi posvetovanja v procesu oblikovanja in implementacije skupne kohezijske politike EU. Odbor sestavljajo nacionalne delegacije, ki imajo sedež v vseh državah članicah EU, obenem pa ima tudi svoj generalni sekretariat s sedežem v Bruslju. Ob ustanovitvi je bil Odbor posvetovalno telo za področja ekonomske in socialne kohezije, transevropskih infrastrukturnih mrež, zdravja, izobraževanja in kulture, z *Amsterdamsko pogodbo* (1997/1999) pa se je njegova posvetovalna vloga razširila še na področja zaposlovanja, socialne politike, okoljevarstva, poklicne izobrazbe in prometa (Bačlija v Kajnč in Lajh 2009, 260).

Borghetto in Franchino (2009) sta ugotovila, da imajo regionalne entitete v bolj decentraliziranih državah članicah višjo stopnjo vključenosti pri oblikovanju nacionalnih politik, vendar pa je njihov vpliv šibkejši pri oblikovanju direktiv EU. Za intenzivnejše vključevanje regionalnih entitet na nadnacionalno raven je ključno, da so enakomerno zastopane na ravni EU ter da je telo, ki jih zastopa, dovolj močno, da lahko uspešno zastopa njihove interese. Predstavništvo regionalnih entot v evropskem političnem prostoru obstaja prvenstveno v obliki Odbora, vprašanje pa je, ali glede na nedosledno reprezentativnost<sup>6</sup> ter pretežno nemoč lahko govorimo o dejanskem predstavništvu ali pa je to zgolj iztočnica za prihodnjo obliko predstavništva (Bačlija v Kajnč in Lajh 2009).

---

<sup>6</sup> V Odboru je zastopnost organizirana po nacionalnem ključu, zato znatno variira. V praksi vključenost posamezne delegacije odraža relativno moč posameznih regij znotraj držav članic EU. Kot poudarja Bačlija, »že s stališča, da so člani Odbora tako regionalni kakor tudi lokalni predstavniki, lahko ugotovimo, da Odbor ne predstavlja izključno regij, temveč na splošno subnacionalne oblasti. Zato nastajata dve različni interesni skupini.« (Bačlija v Kajnč in Lajh 2009, 262).



## 1.1 Hipoteze

Čeprav je dokazovanje (tako kvalitativno kot kvantitativno) povečane vloge z opazovanjem učinkov kompleksno, želimo s poenostavljeno analizo zajeti indikatorje, ki lahko nakazujejo na *de facto* povečano vlogo Odbora.

Za doseganje cilja naloge si zastavljamo dve temeljni hipotezi, ki podpirata raziskovalno vprašanje **»Kako se je spremenila vloga Odbora regij po sprejetju Lizbonske pogodbe?«**.

Hipoteze

- 1) Po sprejetju *Lizbonske pogodbe* se je število mnenj Odbora v procesu odločanja povečalo.
- 2) Po sprejetju *Lizbonske pogodbe* je Odbor vložil tožbe zaradi kršitev načela subsidiarnosti pri Sodišču EU.

Hipotezi sta zgolj v pomoč raziskovalnemu vprašanju, saj je dokazovanje učinkov procesnih sprememb obsežno in kompleksno. Predvidevamo, da se je aktivnost Odbora zaradi močnejše vloge v procesu odločanja povečala, kar sicer ne pomeni, da se mnenja Odbora tudi upoštevajo. Lahko gre zgolj za simbolno povečanje vloge. Po drugi strani podatki o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti niso sistematično beleženi, zato je vpogled v trend števila tožb (tega žal ni mogoče analizirati tudi primerjalno, saj pred *Lizbonsko pogodbo* Odbor ni imel te pravice) zaradi kršenja načela subsidiarnosti izhodišče za nadaljnjo razpravo o smotrnosti tega mehanizma.

## 1.2 Metodologija dela

V magistrski nalogi bomo uporabili več dopolnjujočih se metod in tehnik. Analizo primarnih virov bomo uporabili za predstavitev normativnega delovanja organov EU, še posebej Odbora, ter za analiziranje sprememb, ki so posledica *Lizbonske pogodbe*. Analizo sekundarnih virov bomo uporabili za razumevanje razvoja vloge regionalnih entitet, njihovih kanalov vplivanja na evropske politike ter za povzemanje teoretičnih izhodišč kritike delovanje Odbora pred sprejetjem *Lizbonske pogodbe* in po njem.

Izvedli bomo kvantitativno analizo dveh vrst izločkov; a) števila upoštevanih mnenj (pred sprejetjem *Lizbonske pogodbe* in po njem) ter b) števila tožb Odbora, vloženih na Sodišče EU.

a) Skladno s spremembami vključenosti Odbora v procese odločanja bomo kvalitativno preverjali, koliko mnenj Odbora sta EK in EP upoštevala pred sprejetjem *Lizbonske pogodbe* in koliko po njem.

b) Skladno z določbami protokola bomo v delu preverili število tožb, ki jih je na Evropsko sodišče vložil Odbor. Prav tako je smotrno preveriti število vloženih tožb držav članic, saj nam bo ta podatek pomagal pri relativni predstavi o tem, kako Odbor uporablja mehanizem tožbe.

Na podlagi izvedene kvantitativne analize bo možno sklepati na to, koliko se je vloga Odbora v praksi okrepila in kakšni so trendi delovanja Odbora po sprejetju *Lizbonske pogodbe*.

## 2 REGIONALIZEM IN REGIONALIZACIJA

Regionalizem in regionalizacija sta pojma, ki se konceptualno prepletata, čeprav med njima obstaja relativno jasna ločnica. Medtem, ko se regionalizacijo razume v institucionalnem smislu, je regionalizem politično ali ideološko gibanje. Čeprav nekateri razlagajo oba pojma, kot nasprotujoča si koncepta, je morda primerneje, da ju (za namen naloge) obravnavamo, kot komplementarna pojma, ki stremita k enakemu cilju. Pri tem navadno regionalizem nastopi pred fazo regionalizacije, obstaja pa tudi možnost popolne ločitve obeh, torej regionalizem brez regionalizacije ter regionalizacija brez regionalizma (Erk 2004). »Regionalizacija se običajno razume kot stvaritev nove ravni v državni teritorialni organizaciji, pri čemer nove institucije lahko široko variirajo v pogledu organov, odgovornosti in oblasti, so pa vedno nad obstoječimi lokalnimi institucijami. Na drugi strani pa regionalizmu odgovarja definicija regije kot skupine, človeških, kulturnih, jezikovnih in drugih posebnosti, ki opravičuje nastanek telesa, ki politično zadeva večjo ali manjšo stopnjo avtonomije« (Ribičič 1998, 97–98).

*Regionalizem* je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h končnemu cilju – konstituiranju regij. Odum (1938 v Ribičič 1998, 53) ga je opredelil kot »filozofijo in tehniko samopomoči, samorazvoja ter iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanje priložnosti je treba najti v sposobnostih vsake regije, da ustvarja bogastvo in s pomočjo porabe vzdržuje zmožnosti ter ohranja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje in porabe«. Regionalizem (Plut v Ribičič 1998, 37), »izhaja iz poistovetenja z določenim kulturnim prostorom, mogoče pa ga je razumeti tudi kot težnjo po večji občinski in regionalni samoupravi, po večji samostojnosti v odločanju«. Regionalizem je tako lahko tudi iskanje pozitivne drugačnosti, ki regijam in posamezniku omogoča oblikovanje identitete v globalnem svetu vse bolj uniformirane potrošniške ter kulturne 'povprečnosti' (Plut v Ribičič 1998, 37). Pri ocenjevanju regionalnih razvojnih zmogljivosti se v tem kontekstu poudarjajo socialno-kulturni dejavniki, mentaliteta, inovativnosti in vrednote prebivalcev določenega območja.

Regionalizem kot politično gibanje je v svojem razvoju prevzemal različne oblike. Hkrati je bil povezan skoraj z vsemi ideologijami od skrajne levice do skrajne desnice, preko liberalizma do socialne in krščanske demokracije. Le Galès in Lequesne (1998) v povezavi z ideološko diferenciacijo razlikuje šest idealnih tipov regionalizma.

- 1) Konservativen regionalizem z zakoreninjenimi idejami v skupnosti, ki je odporen proti modernizaciji. V devetnajstem stoletju, še posebej v Franciji, je bil regionalizem označen kot reakcionaren in sovražen razvoju, medtem ko je v dvajsetem stoletju sestavina krščansko demokratske misli način za uskladitev načela subsidiarnosti.
- 2) Na desnici je tudi tako imenovani meščanski regionalizem, ki je povezan z industrijo in gospodarsko razvitimi regijami. V teh regijah se dinamično meščanstvo poskuša osvoboditi ovir arhaične države ali pa išče spodbude pri vladajočih strukturah za spodbujanje industrijskega razvoja.
- 3) Drug tip modernističnega regionalizma je tehnokratski in depolitiziran in manj vezan na razredne interese. Tipične za ta regionalizem so regionalne politike med letoma 1960 in 1970, ki so spodbujene s pretežno depolitizirano vizijo razvoja in modernizacije. V tem tipu obstaja ustrezno gibanje med dejavniki na terenu, ki vidijo regijo kot niz tehničnih vprašanj in koristijo depolitiziranim institucijam ter dajejo veliko težo tehničnim strokovnjakom in poklicnim interesom.
- 4) Na levisi je bil vedno progresivni regionalizem in že v devetnajstem stoletju so obstajala regionalistična gibanja, ki so podpirala demokracijo, reforme držav in enakost. Ta tip regionalizma se je napajal na podlagi neenakega razvoja in notranjega kolonializma, ki mu je služil kot ideološka podstat, vendar je kljub vsemu ostal precej šibak zaradi njegovih konstitutivnih elementov in težav, ki jih je srečeval pri razvoju alternativnega modela gospodarskega razvoja.
- 5) Naslednji tip regionalizma je desničarski in populističen in je usmerjen proti centralistični državi, proti fiskalni izravnavi v korist revnejšim regijam in proti priseljencem, ki so lahko tujci ali pa prihajajo iz drugih regij.
- 6) Zadnji tip predstavljajo separatistična gibanja znotraj zgodovinskih narodov v starejših evropskih državah. Najmočnejša predstavnik separatističnih gibanj sta v Baskiji in na Škotskem. V Kataloniji in v Belgijskih regijah obstajajo močna

nacionalistična gibanja, vendar si na splošno prizadevajo za nov sistem oblasti v Evropi in v državi, namesto da želijo svojo državo v klasični obliki.

Dinamiko regionalizma je po Le Galèsu in Lequesnu mogoče najti v odnosu med regionalizmom in državo, saj vsako tako gibanje vsebuje posebno mešanico elementov. Vsaka država določa nabor elementov za spodbujanje možnosti za ukrepanje in omejitve. Nekatere od teh gibanj je mogoče enačiti z integracijo, saj je njihov cilj, da se v celoti vključijo v državo ter odstranijo ovire, ki jim preprečujejo sodelovanje znotraj države.

Regionalizem je torej lahko podrobno obravnavati na različne načine. Nekateri ga vidijo kot atavistično reakcijo, ki zavrača modernizacijo in napredek, medtem ko ga drugi vidijo ravno kot element pri modernizaciji demokratičnih trditev. Nekateri ga vidijo kot grožnjo državi, v luči razgradnje le-te, razdrobljenosti oziroma separatizma; drugi kot mehanizem za racionalizacijo državne oblasti in uprave, da bi tako utrdila svojo oblast

Procesi regionalizma načeloma vodijo do *regionalizacije*. Po Vlaju obstajajo trije tipi regionalizacije: regionalizacija brez ustvarjene regionalne ravni, regionalna decentralizacija in politična regionalizacija (ali institucionalni regionalizem). Vrišer (1999) z geografskega vidika razlaga, da pojem regionalizacije ali delitev na regije izhaja iz latinske besede *regio, regionis* in pomeni pokrajino, predel, območje ali ozemlje, ki ga združujejo podobne ali celo enake naravne in/ali družbene značilnosti (ibidem, 38). Razlikuje dve vrsti regionalizacije, in sicer fizičnogeografsko (naravnogeografsko) in sociogeografsko (družbenogeografsko). Fizičnogeografska si za cilj zastavlja očrtati pokrajinske enote na podlagi naravnih pojavov, vodnega omrežja, reliefa; sociogeografske členitve pa poskušajo prikazati družbenoprostorsko ureditev in se opirajo na poselitveno, družbeno in ekonomsko sestavo ter zgradbo od najmanjših enot do velikih ekonomsko in socialno tesno povezanih območij (Haček 2005, 88).

Mlinar (1986) na področju sociologije pojem regionalizacije uporablja za označevanje postopka identifikacije regij ali njihove razmejitve. Po mnenju nekaterih avtorjev naj bi to pomenilo, da je regionalizacija analogna v procesu razvrščanja elementov v kategorije na podlagi podobnosti njihovih enot ali na podlagi določenih odnosov med elementi (Gulič in Praper 1998, 52). Ribičič (1998) poudarja da vsak od teh tipov ustreza različnim koncepcijam

regije, vendar lahko različne oblike regionalizacije soobstajajo tudi znotraj ene države. Regionalizacija je izrazito prepletena in multidisciplinarna problematika, saj se v njej prepletajo raznovrstne prvine, na primer politične, geografske, zgodovinske, ekonomske (Lajh 2006, 54). Vrišer meni, da je »cilj ekonomsko-geografske regionalizacije ugotoviti in razložiti, kako se v pokrajini oblikujejo pod vplivom gospodarskih dejavnikov, to je proizvodnje, potrošnje in menjave ter nekaterih družbenih razmer, ozemeljske enote, ki jih družijo skupne gospodarske in družbene značilnosti. Le-te dajejo ozemlju določeno svojskost in celovitost. Njihov nastanek, oblikovanje in obstoj so odvisni razen od gospodarskih razmer tudi od družbene in politične prostorske ureditve in nenazadnje od naravnih razmer.

Zaradi povezanosti in družbenih dejavnikov vsebujejo gospodarsko geografske regije tudi številne narodnogospodarske, družbene sestavine« (Vrišer 1999, 135). Mlinar pa meni da, se »pojmem regionalizacija uporablja za označevanje postopka identifikacije regij ali njihove razmejitve, kar naj bi po mnenju nekaterih avtorjev pomenilo, da je regionalizacija analogna procesu klasifikacije. Klasifikacija pa pomeni, da gre za razvrščanje elementov v kategorije bodisi na podlagi podobnosti njihovih enot ali na podlagi določenih odnosov med elementi.« (Mlinar 1986, 201).

Močan faktor regionalizacije pa je lahko tudi evropska regionalna politika, ki daje legitimnost tej ravni teritorialne organiziranosti. Ovire regionalizacije so najprej strah, da bo regionalizacija oslabilo državno enotnost, nato strah, da bo država ob možnost uvajanja svojih ukrepov. In tretjič strah na strani lokalnih oblasti, da bo njihova avtonomija oškodovana z uvedbo takšne vmesne stopnje. Strah pred slabitvijo enotnosti države z ustanovitvijo prekomerno močnih regij je na splošno oviral nastanek velikih regij. Tako je v državah srednje in vzhodne Evrope skrb za varstvo narodne enotnosti prisotna v razpravah o regionalizaciji in ima načrtovanje majhnega števila velikih regij majhno možnost za uspeh. Oblasti teh držav se zavedajo, da bi območja s širokimi različnimi ravnmi razvoja spodbudila močna gospodarska gibanja za privlačne cilje. V državah, ki so uvedle regionalne institucije, so vgradili pravne varovalke za enotnost države.

Ne glede na prevladujoči vpliv za oblikovanje regij, proces regionalizacije opredeljujemo kot instrument za družbeno legitimizacijo in pravno legalizacijo regionalizma ter kot instrument za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja države, regij in lokalnih skupnosti. Predstavlja

sredstvo za povezano in soodvisno gospodarsko, prostorsko, socialno ter kulturno členitev prostora države zaradi ustvarjanja ustreznih formalno-upravnih in organizacijskih pogojev za:

- 1) ob upoštevanju narodnogospodarskega vidika optimalno teritorialno delitev dela v skladu z vsakokratnimi objektivnimi družbenimi razmerami;
- 2) funkcionalno intervenco države pri ustvarjanju čim boljših in čim enakopravnejših možnosti za delovanje tržnih mehanizmov;
- 3) samorazvoj lokalnih in regionalnih družbenih skupnosti na temelju spodbujanja samoiniciativnosti, samoorganizacije ter samoupravljanja razvoja lokalnih in regionalnih razvojnih dejavnikov;
- 4) tenkočutno gospodarjenje z naravnimi in pokrajinskimi razvojnimi potenciali (Gulič in Praper 1998, 2).

Vlaj (Vlaj v Ribičič 1998, 99) poudarja, da se za besedo regionalizacija skriva več pomenov. Na samem začetku je bila regionalizacija bolj gospodarske narave in je sovpadala s povojno željo, da se izboljša organizacija gospodarskega razvoja. Posledično se je regionalizacija povezala s pojmom urejanja prostora. Tako se tudi v regiji izvede decentralizacija tako kot v občinah, departmajih ali provincah. Regionalizacijo tako lahko obravnavamo kot institucionalno metodo, ki naj določi pravo raven, na kateri decentralizacija poteka.

V političnem pogledu je regionalizacija silno pomembna, kajti ob njej se postavljata tako vprašanje države kot vprašanje njene enotnosti. Primer za to so dežele, kjer je regionalizacija resničen poskus, da se poišče rešitev političnih napetosti, ki prizadevajo institucionalno enotnost države zaradi raznoterosti njenih sestavnih delov. Primer tega so španska avtonomistična država in italijanska regionalna država kot tudi belgijska država.

## 2.1 Razvoj regionalizma v Evropski uniji

Evropska integracija in regionalizem sta v povojnem obdobju pomenila dvojni izziv za nacionalne države v zahodni Evropi, saj sta imela politično in gospodarsko razsežnost. Na prvi pogled obstaja nasprotje med obema pojavoma, saj evropska integracija deluje na nadnacionalni ravni, medtem ko se regionalizem ukvarja s krepitvijo subnacionalnih ravni. (Jones in Keating 1995). Sodobnih razvojnih trenutkov Evropske unije ne označujejo samo integracijski procesi, temelječi na globalizaciji trgov, temveč tudi vzporedno potekajoči regionalizmi, s poudarjanjem potreb po večji samostojnosti teritorialnih enot.

Po 1960 je veliko evropskih držav sprejelo regionalne razvojne politike, kot podaljšanje shem nacionalnega in sektorskega načrtovanja. Gospodarsko so bili ti ukrepi upravičeni v smislu, da je potrebno izkoristiti premalo izkoriščena sredstva v obrobni in zaostalih regijah ter povečanje nacionalne proizvodnje. Politično pa so služili za krepitev nacionalne solidarnosti in varno podporo iz obrobni regij državnim ureditvi ali vladajoči stranki. Napetost med tako imenovanim avtohtonim regionalizmom in regionalizmom izraženim skozi državne politike doseže vrh po 1970, ko so centralne vlade, ki so dajale večji poudarek nacionalni konkurenčnosti na svetovnem trgu, ugotovile, da je težje načrtovati svoje prostorske ekonomije (*spatial economics*)<sup>7</sup>, ter s tem posledično začele zmanjševati izdatke na področju regionalnih politik (Jones in Keating 1995).

Učinki zmanjšanja izdatkov so imeli vpliv na spremembe na regionalni in lokalni ravni, saj so začele nastajati nove med regionalne koalicije, s tem pa se je izjemno povečal političen pomen regij. Regija je tako postala ključna raven političnega dialoga in delovanja, kjer so se nacionalne, kontinentalne in globalne sile srečevale z lokalnimi zahtevami in socialnimi sistemi, zaradi česar so nastale medsebojne prilagoditve in koncesije. Regije so postale tudi bolj pomembne na ravni nacionalnih držav, čeprav so izkušnje od države do države zelo

---

<sup>7</sup> V devetdesetih letih dvajsetega stoletja, sta se kot posledica evropskih integracij, razvila dva temeljna modela gospodarskih razvojnih politik, ki različno vrednotita regionalne razlike. Prvi je kratkoročno in ozko *neoliberalno-profitno zasnovan model razvojne politike*, ki izhaja iz stališča, da so regionalne razlike posledica različnih razvojnih zmogljivosti posameznih regij, kapital pa je potrebno usmeriti v regije pričakovanega velikega in hitrega dobička, ki jih označuje središčna geografska lega, zgostitev znanja in infrastrukturne prednosti. *Model metropolitanskih razvojnih središč in razvojnih osi* podčrtuje tržne in ostale, zlasti izobraževalne prednosti velikih mest ter gosto naseljenih območij, primernih predvsem za razvoj visoko razvitih tehnologij (Plut v Ribičič 1998, 34). Velike mestne regije naj bi imele dve veliki razvojni prednosti: ogromno število visoko kvalificiranih prebivalcev in prebivalcev ter široko razvejano infrastrukturno (prometno, telekomunikacijsko, računalniško) mrežo.



različne. Jones in Keating (1995) izpostavljata, da so v Franciji in Italiji nacionalne vlade ustanovile regije v daljšem časovnem obdobju, izhajajoč najprej iz zgolj posvetovalnih organov, posredno izvoljenih, nato neposredno izvoljenih regionalnih svetov, na koncu pa sta jim državi pa priznali pooblastila in izvirne naloge.

Širitev Evropske unije je še povečala regionalne razlike, hkrati pa so regije spremenile svojo naravo delovanja. Zaporedne širitve EU so sprožile izjemen pomen regionalnih politik, s tem pa se je spodbudilo zahteve po izravnalnih mehanizmih različnih vrst. Evropske integracije so imele tudi politične posledice v regijah, pri čemer je začelo prihajati do novih družbenopolitičnih gibanj in političnih zavezništov (Jones in Keating 1995).

Zaradi nezmožnosti zanašanja na to, da bi nacionalne oblasti zagovarjale na nadnacionalni ravni tudi interese regij, so regionalne vlade in gibanja začele razmišljati o možnostih za avtohtoni razvoj ter iskale načine za vpliv na politike EU. Intervencije EU v strukturne sklade so spodbudile politično mobilizacijo okrog programov in projektov porabe (spending projects) in spodbudili ljudi, da so začeli artikulirati svoje zahteve na regionalni ravni (Jones in Keating 1995).<sup>8</sup>

Proces evropske integracije je igral glavno vlogo pri ponovnem oživljanju regijskega koncepta. »Z uvedbo evropske regionalne politike leta 1975 je bila konstrukcija skupnosti neposredno izvajana na lokalnih in regionalnih ravneh, hitra rast strukturnih skladov pa je spodbujala interes lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Evropska komisija je razdelila ozemlje na statistična območja z namenom, da oceni regionalno ekonomsko situacijo (NUTS I, II in III razporeditve). Cilj te politike je bil odprava ali preprečitev regionalnih neskladij, z gospodarsko pomočjo pa je prikrajšanim regijam omogočala promocijo njihovih interesov. Regionalna politika skupnosti je sprožila nastajanje vseh sedanjih regionalnih asociacij. Skukcesivne reforme regionalne politike in strukturnih skladov v letih 1979, 1985 in 1988 niso prinesle samo povečanja njihovih proračunov, temveč so povečale tudi moč odločanja Komisije. Ta razvoj ni samo spodbujal tekmovanja med državami, temveč tudi med regijami ali skupinami regij za delež regionalne politike« (Vlaj v Ribičič 1998, 95). Posledično so regije ali regionalne oblasti ustanovile urade v Bruslju; naraščalo je število asociacij regij. »Na to

---

<sup>8</sup> Ključno je na tem mestu izpostaviti, da je v Svetu Evrope leta 1994 prišlo do radikalnih organizacijskih sprememb v smeri okrepljenega regionalizma z ustanovitvijo posebnega telesa lokalnih in regionalnih oblasti.

zahtevo je *Maastrichtska pogodba* odgovorila z ustanovitvijo Odbora. Odbor, ki je nastal leta 1995 z združitvijo medregijskih organizacij, ima za cilj okrepiti predstavništvo regij v evropskih institucijah in pospešiti njihovo udeležbo pri razvoju Evrope in življenju skupnosti na vseh področjih, ki so pomembna zanje, prav tako pa pospešiti medregijsko sodelovanje« (Vlaj v Ribičič 1998, 96).

»Razvoj in hotenja evropskega regionalizma torej niso 'ludistično' zasnovan lokalni odpor do povezovanj držav, temveč kazalec moči in hotenj manjših držav, regij, lokalnih skupnosti, da postane povezujoča se Evropa mozaik narodov, regij.« (Plut v Ribičič 1998, 37). Do sedaj smo poskušali prikazati, da sta regionalizacija in evropska integracija šli z roko v roki, kar je pomenilo prihod novega evropskega političnega reda in evropsko upravljanje označeno z izrazom 'Evropa regij'. Hooghe (1996) meni, da 'Evropa regij' bolj predstavlja mit kot karkoli drugega. Seveda je treba ta mit jemati resno, saj na svoj način proizvaja teritorialno mobilizacijo, vključno s poskusom, da bi ustvarili nova med regionalna območja. Ta območja pa vzpostavljajo tako imenovano policentrično upravljanje, ki v Evropskem prostoru poudarja akterje, njihove strategije in interakcije.

### **2.1.1 Regije v Evropski uniji**

Vuga (1998, 196) ugotavlja, da se pri pojmovni opredelitvi regije v prostoru Evropske unije ne operira s strogo določenimi definicijami, še manj pa gre za določanje regij v smislu politično-teritorialnih enot v okviru ene države, kljub temu da se v večini držav pojmuje regija prav v takem smislu oziroma jo kot tako celo poimenujejo. Uporaba pojma regija je v prostoru Evropske unije izjemno fleksibilna.

V dokumentih skupščine evropskih regij je najti opredelitev, ki ustreza načelom, ki so bili sprejeti v Evropski uniji in v Svetu Evrope. Ta opredelitev trdi, da so »regije lokalne oblasti, ki takoj pod ravnijo centralne oblasti, s predstavniško politično oblastjo, ki je utelešena v izvoljeni regijski skupščini; če te ni, jo lahko nadomeščata skupina, ki se konstituira na regionalni ravni, ali telo lokalnih oblasti«. Ta opredelitev je čisto opisna in pomanjkljiva, ker pokriva tako različne entitete kot so nemške dežele, francoske regije ali nizozemske

province. Nemogoče je torej zagovarjati en sam model ali kakršno koli posebno zasnovo regije (Vlaj 2001, 540).

Za razumevanje predstavnštva regionalnih entitet v procesih odločanja v EU je normativnega pomena organizacijska in funkcionalna pestrost regionalnih entitet. Ker so subnacionalne entitete pogojene z nacionalnim zgodovinskim in kulturnim razvojem in ker na tem področju v EU ne velja uniformnost, se srečujemo z izredno pestrostjo subnacionalnih ravni v državah članicah. Pestrost ima nato neposreden učinek na predstavnštvo. Hueglin (1986) je teoretično predvidel celoten razpored razdelitve subnacionalnih oblasti:

- 1) nadnacionalna oblast,
- 2) nacionalna (državna) oblast,
- 3) federalne enote,
- 4) regionalna (samo)uprava,
- 5) drugostopenjska lokalna samouprava (province, okrožja),
- 6) posredniške (vmesne) upravne enote,
- 7) prvostopenjska lokalna samouprava (občine),
- 8) podobčinske enote (župnije).

Subnacionalnih ravni je torej (lahko) več, pri tem, da gre za temeljno razliko tudi med istonivojskimi entitetami (na primer federalno urejene države in unitarne države z regionalnimi ravnimi, pri čemer obe – regije in federalne enote – predstavljajo enako raven oblasti). Na splošno poznamo tri modele teritorialne organizacije oblasti v Evropski uniji; tri države s federalno ureditvijo (Avstrija, Belgija in Nemčija), dve državi s kvazi-regionalno strukturo (Italija in Španija), ostale države pa so pravzaprav unitarne, čeprav nekatere poznajo tudi asimetrične oblike regionalizacije (na primer Portugalska in Velika Britanija).<sup>9</sup>

*Za regionalno državo bi lahko rekli, da združuje določene dobre strani tako unitarno kot federalno urejene države, hkrati pa odpravlja določene pomanjkljivosti tako ene kot druge oblike teritorialne organizacije. Skratka, od unitarne ureditve prevzema njeno enostavnost, racionalnost ter kohezivnost delov. Od federalne pa ohranitev*

---

<sup>9</sup> Večina držav ima načeloma večnivojsko lokalno samoupravo, osem držav pa ima enonivojsko lokalno samoupravo, kar pomeni popolno odsotnost druge (torej regionalne) samoupravne ravni.

*različnosti posameznih regij in možnost avtonomnega organiziranja. Izogiba se koncentraciji oblasti izključno v centru, obenem pa blaži tudi imanentne pomanjkljivosti federalizma kot zapletenega, dragega in neučinkovitega mehanizma (Brezovšek 1997, 195).*

Glede na topologijo (glej tabelo 2.1.) lahko torej razvrstimo države glede na oblike subnacionalnih entitet, glede na število ravni oblasti, pri tem je nujno opozoriti, da v nekaterih državah velja asimetrična ureditev, torej so teritorialne enote, nad katerimi je več oziroma manj ravni oblasti znotraj iste države. Tipični unitarni državi s tremi ravnmi oblasti sta Francija in Poljska, kar je načeloma povezano z velikostjo obeh držav ter dejstvom, da nista federalno urejeni. Zaradi velikosti potrebujeta več vmesnih ravni za reševanje lokalnih oziroma regionalnih problemov. Federalne države imajo večinoma (pričakovano) trinivojsko oblast. Sem sodijo Belgija, Italija,<sup>10</sup> Nemčija in Španija, pri čemer obstaja znotraj teh držav več območij z manj ravnmi oblasti. Gre predvsem za nekatere mestne države v Nemčiji (Berlin, Bremen, Hamburg), ki so zaradi svojega obsega in kompleksnosti reševanja urbane problematike ohranile enoten nivo, večplastna oblast bi namreč v urbanih regijah močno ohromila integralno upravljanje mest.

Države, ki imajo dve ravni oblasti delimo na dva podtipa. Tiste, ki imajo lokalni in provincialni (departma, okrožje) nivo ter tiste, ki imajo lokalni in federalni (regionalni) nivo. Ključna razlika je torej v moči drugega nivoja lokalne samouprave. V prvi podtip se uvrščajo Hrvaška, Grčija, Madžarska, Irska, Latvija, Nizozemska, Norveška, Romunija ter mesta z okrožji na Poljskem (razlogi so podobni, kot pri nemških mestnih državah).

V drugi podtip uvrščamo države z dvema nivojema, to je lokalnim in regionalnim oziroma federalnim. Sem umeščamo Češko, Dansko, Francijo (Pariz), Slovaško, Švedsko in VB (Anglija, Wales). V skupini federalnih držav z dvema ravnema seveda poznamo le ureditev z lokalno in regionalno oziroma federalno ravnjo, sem prištevamo Avstrijo, Belgijo (Bruselj), nemške federalne dežele, Portugalsko (otoške regije), Španijo (nekatero avtonomno skupnosti) in VB (Škotska).

Države z eno samo ravnjo subnacionalne oblasti so bolj množično zastopane v kategoriji unitarnih držav, kjer zopet ločimo dva tipa; tiste države, kjer je tovrstna ureditev simetrična

---

<sup>10</sup> Italija je v tej skupini pogojno, saj jo nekatere druge klasifikacije uvrščajo med regionalne države.

(torej velja za vse teritorialne enote v državi), sem sodijo Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Islandija, Latvija, Luksemburg, Malta, Portugalska (kontinent) in Slovenija. Drugi podtip so pravzaprav le posamezne subnacionalne entitete znotraj držav – torej mesta ali urbane regije (iz podobnih že prej naštetih razlogov).

Tabela 2.1.: *Ravni lokalnih oblasti v državah EU*

Ravni	Unitarne države	Federalne države
3 ravni lokalna (departma, okrožje, provinca), regija, federalna enota	Francija, Poljska	Belgija, Italija, Nemčija, Španija
2 ravni 1. lokalna – departma, okrožje, provinca  2. lokalna – regija, federalna enota	1. Hrvaška, Grčija, Madžarska, Irska, Latvija, Nizozemska, Norveška, Poljska (mesta z okrožji), Romunija  2. Češka, Danska, Francija (Pariz), Slovaška, Švedska, VB (Anglija, Wales)	1. ni 2. Avstrija, Belgija (Bruselj), Nemčija, Portugalska (otoške regije), Španija (nekaterne avtonomne skupnosti), VB (Škotska)
1 raven Lokalna	1) Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Islandija, Latvija, Luksemburg, Malta, Portugalska (kontinent), Slovenija  2) nekatere prestolnice: Bukarešta, Budimpešta, Praga, Zagreb	Nemčija (mestne države: Berlin, Bremen, Hamburg); Avstrija (Dunaj)

Vir: prirejeno po Marcou in Wollman (2005).

Definicija oblastnih subnacionalnih ravni v EU je seveda pomembna za razumevanje heterogenosti predstavnštva subnacionalnih entitet v procesih odločanja v EU. Glede na

zastopanost ravni oblasti v nacionalnem političnem sistemu je pričakovati tudi, po kakšnem ključu se bodo delila predstavništva države v Odboru. Poleg tega pa je zelo pomembno tudi kakšne kompetence na posameznem javno-političnem področju določena raven oblasti ima. Teritorialna delitev je namreč močno navezana tudi na funkcionalno ureditev, ki se največkrat kaže v pristojnostih subnacionalnih entitet. »Ponekod je s splošno določbo določeno poslanstvo lokalnih oblasti, da upravljajo vse, kar neposredno zahteva njihove interese...« »Drugi način porazdelitve moči odločanja /.../ je seznam, na katerem so področno nanizane oblike moči odločanja lokalnih oblasti... Takšen način naredi celoten sistem porazdelitve moči odločanja jasnejši in zdi se, da je tako tudi sama porazdelitev moči v praksi jasnejša« (Vlaj 1998, 219).

Tabela 2.2.: Pregled nalog osnovnih lokalno-samoupravnih skupnosti ter regij in njihovih kompetenc v nekaterih državah članicah Evropske unije

DRŽAVA	OSNOVNA LS RAVEN (ŠTEVILO)	PRISTOJNOSTI	DRUGA LS RAVEN/ (ŠTEVILO)	PRISTOJNOSTI
<b>AVSTRIJA</b>	občine – gemeinden (2400)	javni red, prostorsko načrtovanje; vodovod, kanalizacija, odpadki; cestna infrastruktura; transport, varnost, kultura, zdravstvo	federalne enote – dežele – lander (9)	distribucija energije, javno zdravstvo, šport in prosti čas, javni red in mir
<b>BELGIJA</b>	občine (600)	javni red, prostorsko načrtovanje; vodovod, kanalizacija, odpadki; javni register,	regije (3)	razvoj, prostorsko načrtovanje, kmetijstvo, zaposlovanje, mednarodni odnosi, menjava; znanstvene raziskave; energetska politika; javni prevoz
<b>ČEŠKA</b>	občine – obec (6200)	občinski proračun; lokalni in prostorski razvoj; občinska policija; vodovod, odpadki; kmetijstvo; osnovno šolstvo,	regije – kraje (14)	visoko šolstvo; cestno omrežje; socialno varstvo; okoljevarstvo; javni prevoz; regijski razvoj,

		stanovanjska politika, socialno varstvo		javno zdravstvo
<b>NEMČIJA</b>	občine in mesta – Gemeinden und Städte (14000)	*obvezne naloge; prostorski razvoj; vodovod, kanalizacija; socialno in mladinsko varstvo; izgradnja in vzdrževanje šol	regije – federalne enote (16)	kultura; izobraževanje, okoljevarstvo, policija
<b>ESTONIJA</b>	občine in mesta (202 + 39)	občinski proračun, davki; turistični in prostorski razvoj; vodovod, odpadki itd., javni prevoz, osnovno šolstvo, stanovanjska politika, socialno in zdravstveno varstvo	regije – okraji (15)	administrativno upravljanje okrajev
<b>ITALIJA</b>	občine – communi (8000)	socialno varstvo, prostorski in ekonomski razvoj, javne službe, okoljevarstvo, kultura	regije (20 – od tega 5 s posebnim statusom)	mednarodni odnosi in trgovina, zdravstvo, razvojna politika, javni prevoz, energetska politika, urbanizem, kmetijstvo
<b>POLJSKA</b>	občine – gminy (2500)	javni prevoz, socialno varstvo, stanovanjska politika, okoljevarstvo, kultura, zdravstvo, predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje	regije – voivodies (16)	ekonomski razvoj, visoko šolstvo, okoljevarstvo, zaposlovanje, socialna politika, vzdrževanje in izgradnja regijskih cest
<b>SLOVENIJA</b>	občine (212)	javni red, predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje, stanovanjska politika, prostorski razvoj, industrija in trgovina, okoljevarstvo vodovod, kanalizacija itd.	Administra- tivne enote (58)	*niso regije
<b>SLOVAŠKA</b>	občine – obec (2891)	javni prevoz, vodovod, kanalizacija, smeti; socialno varstvo, državlanski status, urbanizem, okoljevarstvo, kultura in šport, zdravstvo,	regije – samouprav ne kraje (8)	vzdrževanje in izgradnja regijskih cest, socialno varstvo, kultura, izobraževanje, regijski razvoj

		predšolsko in osnovnošolsko izobraževanje		
--	--	--	--	--

Vir: Tabela je oblikovana na podlagi podatkov pridobljenih iz publikacije »Local and regional structures in Europe«, Sveta evropskih občin in regij (2005).

Pristojnosti regij so lahko določene z ustavo, zakoni, določbami mednarodnega prava ter ostalimi pravnimi akti, ločijo pa se na lastne in prenesene. Če primerjamo naloge obeh ravni (regionalne in občinske) na evropski ravni (glej tabelo 2.2.) lahko zaključimo, da so občine praviloma pristojne za komunalo, socialno varstvo, zdravstvene službe, podporo zasebni gospodarski dejavnosti, zagotavljanje kolektivne porabe za prebivalce lokalne skupnosti in vzdrževanje družbenega reda. Po drugi strani imajo regije praviloma pristojnosti, ki zadevajo večjo populacijo in vsebujejo usklajevanje in načrtovanje čez lokalne meje v javnem prevozu, bolnišnicah, srednjem šolstvu, regionalnem planiranju in drugo. Razmejitev med nalogami oziroma pristojnostmi obeh nivojev lokalne samouprave je določena v področnih zakonih navadno za vsako posamezno področje delovanja. Pri tem je smotrno, če je zakonodajalec toliko »pazljiv«, da prepušča posameznim enotam samim v presojo, kako in v kakšnem obsegu se bodo določene pristojnosti izvajale, kot je to v skladu z samim bistvom lokalne samouprave (Bačlija in Brezovšek 2006).

Pristojnosti različnih ravni subnacionalnih oblasti niso nepomembne pri razumevanju mobilizacije subnacionalnih akterjev za vplivanje na odločanje v EU. Pristojnosti oziroma kompetence subnacionalnih entitet so pomembne, ker sporočajo, katere javne storitve se izvajajo na katerem nivoju, kar posledično pomeni, da imajo te entitete neposreden interes pri tem, kako se ta področja urejajo, oziroma kakšne spremembe se pripravljajo.

Po drugi strani tudi EU potrebuje stabilen in pregleden zemljevid entitet, na podlagi katerih lahko oblikuje kohezijsko politiko. Ker je predstavljena pestrost subnacionalnih entitet očitna prepreka za vzpostavitev kakršnekoli organizacijske razdelitve, ki bi teritorialno in funkcionalno ustrezala enakomernemu regionalnemu »razrezu«, je prišlo do ustrežnejše rešitve. Ker pravni red EU ne predpisuje natančne strukture za upravljanje strukturnih in kohezijskih skladov se je za namen EU javne politike skladnejšega regionalnega razvoja razvila posebna klasifikacija, ki jo imenujemo NUTS (*Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique/Nomenclature of Territorial Units for Statistics*). Ta je »bila oblikovana v



okviru evropskega statističnega urada (Eurostat) v začetku sedemdesetih let dvajsetega stoletja, kot enoten, koherenten sistem za členitev ozemlja Evropske skupnosti za potrebe enotnega okvira za prikaz regionalnih statističnih podatkov in opredelitev območij, ki so upravičena do pomoči strukturnih skladov« (Lajh 2006, 69).

Tabela 2.3.: Število NUTS in administrativnih regij v letu 2010

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
EU 28	98	272	1315
Belgija	3	11	44
Bolgarija	2	6	28
Češka	1	8	14
Danska	1	5	11
Nemčija	16	38	412
Estonija	1	1	5
Irska	1	2	8
Grčija	4	13	51
Španija	7	19	59
Francija	9	26	100
Hrvaška	1	2	21
Italija	5	21	110
Ciper	1	1	1
Latvija	1	1	6
Litva	1	1	10
Luksemburg	1	1	1
Madžarska	3	7	20
Malta	1	1	2
Nizozemska	4	12	40
Avstrija	3	9	35
Poljska	6	16	66
Portugalska	3	7	30
Romunija	4	8	42
Slovenija	1	2	12
Slovaška	1	4	8
Finska	2	5	19
Švedska	3	8	21
Velika Britanija	12	37	139

Vir: prirejeno po Eurostat regional yearbook (2014).

NUTS klasifikacija je pravzaprav nujna za enotno delovanje sistema, predvsem zaradi izrazite prej opisane neenotnosti subnacionalnih entitet. Ker je zgodovinska in družbeno-politična ureditev nepremostljiva ovira za oblikovanje enotnih »pravih regij«, torej političnih in funkcionalnih entitet (poskus tovrstnega reševanja tega problema je bil na primer razmislek o Evropi regij)<sup>11</sup>, je teritorialno-statistična delitev nekakšen nadomestek, ki služi bolj za namene oblikovanja in standardizacije kohezijske politike, kot pa za nekakšne zametke enotnosti. Klasifikacija NUTS predvideva, da je vsaka članica razdeljena na tri NUTS ravni. Kot meni Lajh (ibidem), ni enotnega evropskega modela regionalizacije, pa vendar se morajo države članice teritorialno prilagoditi. Zato morajo v primerih, ko notranje administrativne razdelitve države ne sovpadajo s klasifikacijo NUTS, uvesti funkcionalne ravni, ki rabijo zgolj v statistične namene.

---

<sup>11</sup> Koncept »Evropa regij« namiguje, da bodo nacionalne institucije in oblasti počasi oslabele pod vplivom rastoče moči evropske države. Njihovo mesto bodo kot legitimna evropeizirana politična telesa prevzele regije (in mesta), ki bodo imele tudi neposreden dostop do evropskih oblikovalcev politik. »Vendar je na poti do Evrope regij še velika ovira. Prvič, regije znatno variirajo glede na njihovo ekonomsko in gospodarsko zmožnost, glede na strukturno organiziranost in glede na politične, ekonomske in družbene specifike, ki jo kreirajo« (Jones in Keating 1995, 20).

## 2.2 Novi regionalizem in njegove implikacije v institucionalnem predstavnštvu regij v Evropski uniji

V obdobju po gospodarski krizi po letu 1970 lahko v (geografskem) okviru Evrope govorimo o zastoju regionalizma.<sup>12</sup> Le-ta dobi nov zagon v 80. in 90. letih z gospodarskim prestrukturiranjem, reformo nacionalne države, globalizacije, še posebej pa z Evropskimi integracijami (Le Galès in Lequesne 1998, 16). Evropske integracije so imele zelo pomemben vpliv na regije in regionalizem. Integracija trga je povečala konkurenčnost ne le med državnimi temveč predvsem med regionalnimi akterji, saj so bila državi odvzeta tradicionalna orodja za gospodarsko intervencijo, kot so carine in subvencije. Na enotnem trgu so regije postale konkurenčne pri privabljanju investicij in pridobivanju tržnega deleža. Na politični in institucionalni ravni je gradnja Evropske unije spremenila odnos med regijo in državo. Prvič, z centralizacijo javnih politik, tudi kadar so bile le-te pod pristojnostjo regionalnih entitet (Keating in Jones 1995), ter drugič, z vztrajnim klicem k predstavljanju na evropski ravni s strani regionalnih entitet. Ta vztrajnost se je stopnjevala vse od *Enotnega evropskega akta* (1987) naprej in je bila poleg predstavnštva delno uslišana tudi z uvedbo strukturnih skladov, ki so z neposrednim financiranjem subnacionalnih entitet poskušali zaščititi poseganje države v regionalno delovanje.<sup>13</sup> V takem, nekoliko spremenjenem političnem prostoru so se regije začele uveljavljati na dva načina, kot politične arene, v katerih se srečujejo različni politični, socialni in ekonomski igralci in v katerih se razpravlja in sprejema pomembne politične odločitve ter kot akterji na ravni EU z lastnimi interesi (LeGalès in Lequesne 1998).

*Enotni evropski akt*, ki je napovedal enotni trg v Evropski uniji, je storil mnogo več kot poglobitev procesa evropske integracije: prav tako je tudi sprožil postopek »novega regionalizma« po vsem svetu.<sup>14</sup> Globalizacija ekonomskega trga, pa tudi konec hladne vojne, vzpostavita primerne okoliščine za razmah uspešnosti manjših in okretnejših akterjev – torej

---

<sup>12</sup> Francoske regije, ki so bile ustanovljene leta 1972 so ostale šibko institucionalizirane vse do leta 1986; poskusi decentralizacije na Škotskem in v Walesu so propadli in v Veliki Britaniji so leta 1979 ukinili regionalne ekonomske svete (glej na primer LeGalès in Lequesne 1998).

<sup>13</sup> Pa vendar so osrednje soodločevalke o politiki strukturnih skladov ravno države članice.

<sup>14</sup> Fawcett (1995) meni, da so se države ravno zaradi prilagajanja skupnemu evropskemu trgu pričele organizirati na način, ki je odgovarjal na novo nastalo realnost – tudi s konstrukcijo lastnih regij. Poleg tega pa je globalno »regionalno reakcijo« povzročil tudi konec hladne vojne, ki je z zatonom hegemonije velesil ponudil nove možnosti manjšim, okretnejšim entitetam.

tudi regij. Ta »novi« val regionalizma ne pomeni zgolj revitalizacije starega koncepta oziroma obuditev regionalne integracije, kot jo pojmuje (Haas 1961). Prvi val regionalizma, ki je bil bolj ali manj omejen na območje Evrope, je bil v obdobju po drugi svetovni vojni namenjen zmanjševanju nacionalističnih teženj. Novi regionalizem pa gradi na integraciji in sodelovanju med regionalnimi entitetami ter izkoriščanju nove realnosti enotnega trga.

Hettne (v Hettne, Bjorn, Inotai in Sunkel 2001) opiše pet ključnih razlik med obema regionalizmoma (torej novim in primarnim):

- a) Prvič, za razumevanje novega regionalizma se je treba zavedati, da se pojavi novost, ki je kvalitativne narave. Študije regionalizma imajo poudarke na integraciji, ki izhaja iz notranje dinamike, medtem ko novi regionalizem združuje tako notranjo kot zunanjo dinamiko za razvoj regionalizacije.
- b) Drugič, regionalizem je fenomen hladne vojne, motiviran z varnostjo in ekonomskimi cilji, medtem ko novi regionalizem predstavlja bolj celosten, večdimenzionalni družbeni proces, v katerem je velika poudarjenost na globalizaciji, globalnem strukturnem preoblikovanju ter razširjenostjo nedržavnih igralcev.
- c) Tretjič, regionalizem je omejen na Evropo, novi regionalizem pa je »globalen fenomen«.
- d) Četrtoč, regionalizem je protekcionistične in navznoter usmerjene narave, novi regionalizem pa predstavlja nasprotje. Tako je novi regionalizem postal sinonim za »odprti regionalizem«, ki poudarja, da se je potrebno izogibati visoke stopnje protekcije v procesu integracije.
- e) Petič, medtem ko je regionalizem pogosto usmerjen v države, je novi regionalizem veliko bolj pluralen in zajema velik obseg potencialno pomembnih akterjev in procesov, ki spodbujajo regionalizacijo.

Če poskusimo kategorično ponazoriti razliko med regionalizmom in novim regionalizmom (glej tabelo 2.4.) lahko označimo, da gre za razliko v povodu regionalnega vala, razliko v akterjih udeleženih v procesu regionalizacije, odnosa do gospodarstva, funkcijsko orientacijo ter odsotnostjo oziroma prisotnostjo suverenosti.

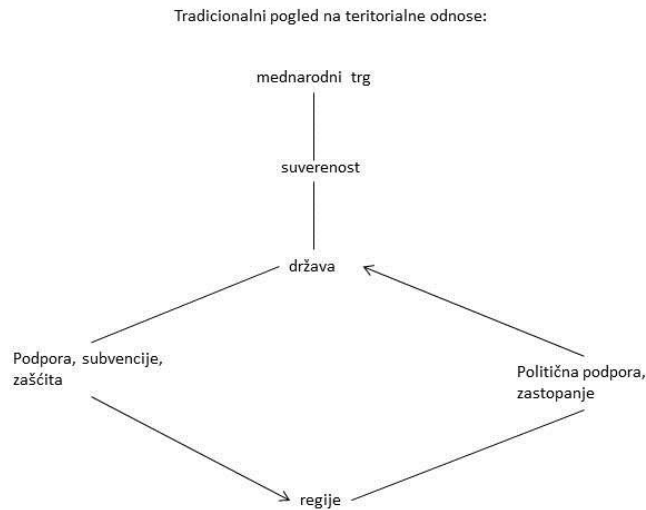
Tabela 2.4.: *Regionalizem in novi regionalizem*

Regionalizem	»Novi« regionalizem
Rezultat bipolarnega mednarodnega sistema, izhajajoč iz hladne vojne.	Značilen za multipolaren, globaliziran mednarodni sistem.
Odvisnost od pokroviteljstva velesil.	Odvisnost od držav udeleženk.
Gospodarsko protekcionističen.	Gospodarsko odprt (neoliberalen).
Enonamenski.	Več namenski.
Sestavljen iz držav s popolno suverenostjo.	Sestavljen iz »porozne« države z zapletenimi interakcijami med državnimi in nedržavnimi igralci.

Vir: Hettne (v Hettne, Bjorn, Inotai in Sunkel 2001, 10)

Čeprav je novi regionalizem globalni pojav, je za naše delo pomembnejše razumevanje vloge novega regionalizma v EU. Od konca 80. let je namreč vprašanje regionalizacije ena izmed prednostnih tem na političnem dnevnem redu odločanja EU (glej Lajh, 2006). Obdobje konca 80. in začetka 90. let se imenuje tudi obdobje »Evrope regij«, ki je: »zelo kompleksen pojav in se pojavlja tako v obliki ideologije kot tudi naravne usmeritve v procesih družbeno-politične transformacije« (Agh 2003 v Lajh 2006, 57). Lajh (idibem) nadaljuje, da je z novim regionalizmom (utrjenim s sprejetjem *Maastrichtske pogodbe*) v EU nastala tretja odločevalska raven. Shemi odločanja v kontekstu regionalizma in novega regionalizma Lajh povzame po Keatingu (Keating v Lajh 2006, 57–59).

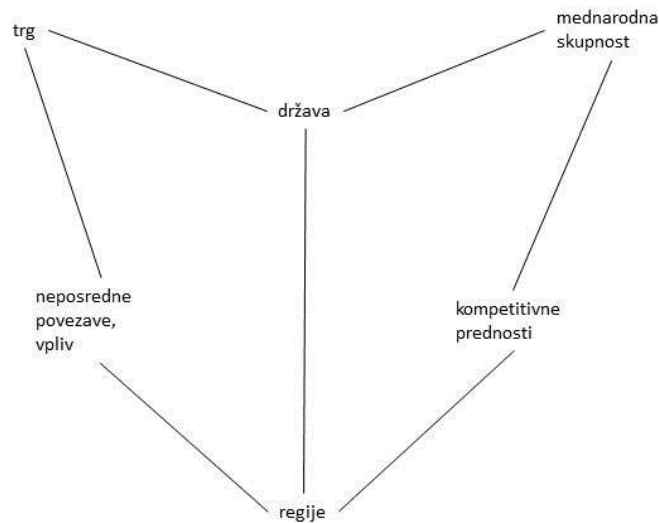
Slika 2.1.: Tradicionalni pogled na teritorialne odnose



Vir: Keating v Lajh (2006, 56).

V primeru regionalizma je bil odnos regij do globalnega trga in mednarodnega okolja pod nadzorom države, ki so regijam zagotavljale podporo v obliki ekonomskih subvencij in zaščite, regije pa so državam v zameno nudile politično podporo. Spremenjene okoliščine ter nastanek novega regionalizma temeljito spremeni oziroma odpre odnos regij do globalnega trga in mednarodnega okolja ter načne moč držav (glej sliko 2.2.).

Slika 2.2.: Novi regionalizem in teritorialni odnosi



Vir: Keating v Lajh (2006, 57).

Nova razmerja moči pomenijo tudi novo obliko odločanja oziroma sprejemanja odločitev. Tovrstne spremembe, ki jih vnaša novi regionalizem označi Lajh (2006) kot mnogonivojska vladavina. Čeprav se naše delo neposredno ne nanaša na neinstitucionalizirane oblike mreženja ali odločanja, je vprašanje prehoda iz tradicionalnega vladanja v novo obliko (so)odločanja potrebno nasloviti. Namesto termina vladanje, kot prevod za *governance* bomo uporabili termin vladovanje (glej Bačlija, Červ in Turnšek 2013).

V splošnem je izraz vladovanje razumljen kot skupek procesov, v katerih raznoliki, javni in zasebni akterji poskušajo regulirati javne zadeve (na primer Rosenau in Cziempel 1992/1998). Osrednji značilnosti tega procesa sta tako hkratna potreba po regulaciji transnacionalnih zadev in odsotnost avtoritete, ki bi jo lahko primerjali z legitimiteto, močjo in zmožnostjo regulacije upravljanja suverene oblasti. Po Splichalu (2011, 208) se vladovanje nanaša predvsem na erozijo tradicionalnih osnov politične moči in spreminjajočo se mejo

med državo in civilno družbo (ibidem). Vladovanje v okviru novega regionalizma pravzaprav pomeni vključevanje subnacionalnih akterjev v procese odločanja (na vseh oblastnih ravneh). Omenili smo že, da se regionalne entitete lahko vključujejo v javno-politično odločanje mimo države ter preko nje. O oblikah »mimo države« bomo natančneje govorili v naslednjih poglavjih. O neposrednem vključevanju regionalnih entitet v nadnacionalno odločanje pa lahko govorimo predvsem z ustanovitvijo Odbora leta 1994. Čeprav ga lahko umeščamo v kategorijo regijskega sodelovanja »mimo države« (glej na primer Lajh 2006), ga namenoma obravnavamo, kot sodelovanje skozi državo, saj je država članica nosilka nominacij predstavništva v Odboru, novejša analiza pa kaže tudi na očitno odsotnost regionalnega interesa znotraj Odbora (glej na primer Hönnige in Kaiser 2003).



### 3 ODBOR REGIJ EU IN NJEGOVA VLOGA PRED SPREJETJEM LIZBONSKE POGODBE

*Maastrichtsko pogodbo*, ki je ustanovila Odbor Jeffrey (2000 v Shackelton in Peterson 2010, 328) definira kot »odziv na vedno večje povezovanje skupnega trga, globalnih ekonomskih pritiskov in predvsem na padec železne zavese.« V takšnih kritičnih trenutkih, kot so bili ti, dnevni redi političnih odločevalcev postanejo bolj odprti, kar pogosto sproža nove in mnogokrat nepričakovane pobude. Ozadje nastanka Odbora sestavlja pestra mešanica faktorjev. Prvi faktor, v političnem smislu, je bil sprejem že omenjenega *Enotnega evropskega akta* leta 1986. Drugi, so bile posledice poglobljenih evropskih integracij, ki so pustile vedno večji vpliv evropske zakonodaje na pristojnosti regionalnih in lokalnih oblasti, le-te pa so (bile) odgovorne za neposredno izvajanje evropskih politik v EU. Ker je obseg teh politik naraščal, so postale regionalne in lokalne oblasti nujen partner pri sooblikovanju nekaterih javno-političnih področij. Zlasti pri oblikovanju strukturnih reform leta 1988, je njihova vloga začela postajati vse bolj formalizirana, kot posledica tega se je izoblikoval izraz »večnivojsko vladovanje« (Jeffrey 2000 v Peterson in Shackelton 2002, 329). Tako je še istega leta Evropska komisija ustanovila Posvetovalni Svet regionalnih in lokalnih oblasti, s posvetovalnimi pravicami pri oblikovanju in izvajanju regionalnih politik. Čeprav so bile lokalne in regionalne oblasti posrkanе »od zgoraj« v »večnivojsko vladovanje« so se v tem času začeli izoblikovati tudi trendi »od spodaj navzgor«, saj so vzorci vladovanja v državah članicah na novo nadgradili pomen sub-nacionalnih vlad. Zato lahko rečemo, da se je »večnivojsko vladovanje« pojavilo iz »konvergence novih trendov v politični mobilizaciji začetih tako ,od zgoraj' kot ,od spodaj navzgor'« (Jeffrey 2000 v Peterson v Shackelton 2010, 329).

Institucionalne akterje, ki so podprli ustanovitev Odbora v Maastrichtu je mogoče prepoznati iz obeh perspektiv tako »od zgoraj navzdol« kot »od spodaj navzgor«. Slednje v vlogi regionalnih in lokalnih oblasti, medtem ko je bila Evropska komisija ključni igralec pristopa »od zgoraj navzdol«. Komisija je kot organ, ki je odgovoren za izvajanje evropske zakonodaje, vendar s pomanjkanjem lastnih izvedbenih organov na »terenu«, nujno potrebovala sogovornike za postopek implementacije zakonodaje. Več kot primerne za to so bile subnacionalne vlade, ki so vedno bolj postajale poslušne v izvajanju evropskih politik, zato je

sledil poziv za urejanje njihovega sodelovanja. Rezultat tega je bila ustanovitev, kot smo že omenili, Posvetovalnega sveta regionalnih in lokalnih oblasti leta 1988. Komisija je šla v svojih dejanjih še korak naprej in predlagala, da se ustanovi telo, po vzoru Posvetovalnega sveta in formalizira v pogodbi medvladne konference o politični uniji. Vzporedno pa so nemške dežele (Länder) pripravile predlog o »Regionalnem Svetu«, ki so ga oktobra 1990 predstavile na pred mastrichtski medvladni konferenci.

Ideja o Regionalnem svetu se je razvila kot odgovor na evropske integracije ter z njimi povezanimi izzivi, s katerimi so se srečale nemške dežele v pospešenem integracijskem procesu. Predvsem je prevladovala zaskrbljenost, da bodo dežele izgubile pristojnosti na različnih političnih področjih, za katere so bile zadolžene na podlagi nacionalne zakonodaje, v zameno pa ne bi dobile nobenih pravic pri evropskem procesu odločanja. Nemške dežele so se mobilizirale tudi na širši fronti. Njihov predlog za medvladno konferenco je močno sovpadal s cilji regionalnih in lokalnih vlad drugih držav članic, ki so bile prav tako deležne povečanih evropskih »vpadov« na njihovih področjih pristojnosti. Pritiski, ki so jih nemške dežele izvajale na več nivojih so sovpadli s predlogi Komisije in posledično so izsilile uvrstitev predloga *Regionalnega sveta* na uradni dnevni red medvladne konference decembra 1990, ki je bil podlaga za sprejetje »Odbora regij« na evropskem vrhu v Maastrichtu eno leto kasneje (Jeffrey 2000 v Hackelton v Peterson 2002).

V začetku svojega delovanja se je Odbor soočal z nemalo težavami, kar je razvidno iz zgodnjih poročil. Shwaiger (1997) tako zaznava, da sta po protokolu št. 16 *Maastrichtske pogodbe* Odbor in Evropski socialni sklad obvezna deliti skupno organizacijsko strukturo, ki jim je zagotavljala osnovne tehnične storitve kot so prevajanje, tiskanje in distribucija materialov za člane obeh organizacij. Skupna struktura za obe organizacije je imela tudi skupen proračun za tehnične storitve, kar je povzročalo tako tehnične kot zakonske težave, zato so bile prve večje zahteve Odbora o administrativni neodvisnosti.

Shwaiger (ibidem) tudi poudarja, da je čakal Odbor na svoji poti do polnopravne institucije EU, čeprav le v funkciji posvetovalnega značaja, še težak boj. Tako je Odbor aprila 1995 sprejel prvo mnenje, ki je med drugim zahtevalo tudi:

- Načelo subsidiarnosti je potrebno revidirati tako, da vsebuje izrecno sklicevanje na vlogo regij in lokalnih oblasti;

- Odbor mora dobiti pravico do vlaganja tožb pred Sodiščem Evropskih skupnosti, da zaščiti svoje posebne pravice, ali v primerih, ko je kršeno načelo subsidiarnosti. Ta pravica bi morala biti dana tudi za regije, ki imajo zakonodajne pristojnosti v svojih državah članicah;
- Odbor postane polnopravna institucija Evropske unije, z okrepljenim posvetovalnim statusom;
- Člani Odbora morajo dobiti mandat od volivcev, ali pa so politično odgovorni skupščinam, ki so bile izvoljene z neposrednimi volitvami;
- Posvetovalno vlogo Odbora je potrebno okrepiti tako, da se lahko z njim posvetuje Evropski parlament, ter razširiti njegove domene, o katerih se je morajo z njim posvetovati tudi druge institucije EU, vključno z razvojem, politiko sodelovanja, državljanstva, in nekaterih državnih politikah pomoči.

Podatkov o tem, ali so bila zgoraj omenjena mnenja sprejeta ali ne, žal nismo uspeli pridobiti lahko pa sklepamo, da so bila tekom razvoja dogodkov sprejeta in vključena v ustavne pogodbe Evropske unije, kar bomo prikazali v nadaljevanju teksta.

Sestava Odbora naj bi se neposredno nanašala na njegovo reprezentativno funkcijo, *Maastrichtska pogodba* je tudi predvidevala, da bodo v Odboru »predstavniki regionalnih in lokalnih teles« (Dinan 1999), kljub temu, pa so večino izvoljenih predstavnikov napotile v Odbor nacionalne vlade (Hooghe in Marks 1996). Spremembo na tem področju je mogoče zaznati šele v pogodbi iz Nice (2000), ki je upoštevala zahtevo Odbora (263. člen pogodbe), da so njegovi člani »predstavniki lokalnih in regionalnih organov, ki imajo bodisi volilni mandat regionalne ali lokalne skupnosti ali pa so politično odgovorni izvoljeni skupščini«. Carroll (2011) ugotavlja, da je obstajala v prvih petih letih delovanja Odbora večja stopnja konsenza med lokalnimi in regionalnimi oblastmi, kot med njimi in njihovimi nacionalnimi vladami. Soglasje med lokalnimi in regionalnimi organi ter nacionalnimi vladami se je vzpostavilo le v eni točki, in sicer, da si Odbor lahko sam oblikuje svoj poslovnik. Francija in Velika Britanija sta nasprotovali krepitvi posvetovalne funkcije Odbora, še z Evropskim parlamentom, kar je bilo kasneje vseeno vključeno v *Lizbonsko pogodbo*. Velika Britanija je skupaj z Dansko nasprotovala povečanju posvetovalnih odgovornosti Odbora na področjih, kot so okolje, poklicno usposabljanje, socialne politike in transport, vendarle pa so ta področja dobila svoje mesto v *Amsterdamski pogodbi*, ki je izšla iz medvladne konference

1996. Naslednji primer nasprotovanja širitve pristojnosti Odbora sta Portugalska in Nizozemska, ki sta nasprotovali določanju volilnih mandatov članov Odbora. Najbolj kritična in tudi ključna nesoglasja Odbora, lokalnih in regionalnih organov na eni strani ter nacionalnih vlad na drugi, v času nastajanja *Amsterdamske pogodbe*, so vzniknila pri zahtevah Odbora in regionalnih oblasti v državah članicah dostopa do Sodišča Evropske unije, nadaljnjih pojasnitev glede načela subsidiarnosti, priznanje vloge oziroma lokalne avtonomije lokalnih in regionalnih oblasti. Dostopa oziroma možnosti vlaganja tožb na Sodišče Evropske unije Odbor ni dobil z *Amsterdamsko pogodbo*, ampak šele z *Lizbonsko*. Edina država, katere nacionalna vlada je dosledno podpirala stališča Odbora je bila Avstrija. Belgija je skupaj z Nemčijo, Luksemburgom, Portugalsko podpirala dostop Odbora do Sodišča Evropske unije (Carroll 2011).

Carroll (2011) je v krajšem časovnem intervalu (treh mesecev) prikazal, da Komisija ni imela navade ignorirati ali zavriniti mnenj, ki jih je predložil Odbor. V tem časovnem intervalu je Odbor podal 33 mnenj, na katere se je Komisija odzvala v treh mesecih. Poudariti je treba, da je bilo le sedem mnenj zavrjenih, na tri Odbor še ni dobil odgovora in le dve sta bili vzeti na znanje. Ostala mnenja so bila tako imenovane akcijske narave, kar lahko pomeni, da Komisija deluje tudi na podlagi mnenj Odbora. Kljub vsem težavam in ne polnopravnemu statusu v začetnih letih delovanja Odbora, avtorji na podlagi izdanih mnenj, zaznavajo neposredne povezave med načelom subsidiarnosti in reprezentativnimi funkcijami Odbora ni bilo navedeno, bolj eksplicitno. Zato je popolnoma razumljivo, da se je Odbor in še vedno se, stalno zavzema za razširitev svojih pristojnosti, pred *Amsterdamsko pogodbo* pa je bil močan poudarek na neposrednem dostopu do Sodišča Evropske unije.

### 3.1 Odbor regij institucionalno

Z *Maastrichtsko pogodbo* (1992/1993), je to vlogo prevzel Odbor, ki je prvič zasedal leta 1994. Ob ustanovitvi je bil Odbor posvetovalno telo za področja ekonomske in socialne kohezije, transevropske infrastrukturne mreže, zdravje, izobraževanje in kulturo, z *Amsterdamsko pogodbo* (1997/1999) se je njegova posvetovalna vloga razširila še na področja zaposlovanja, socialne politike, okoljevarstva, poklicne izobrazbe in prometa. Naloga in vloga Odbora sta uveljavljanje lokalnih in regionalnih pogledov na zakonodajo EU, kar Odbor uresničuje z izdajanjem mnenj o predlogih Komisije (Bačlija v Kajnč in Lajh 2009, 339).

Politično delo Odbora je organizirano okoli največ šestih plenarnih zasedanj<sup>15</sup> na leto, ki se udeležijo vsi člani (ali njihovi namestniki), kar jim omogoča, da razpravljajo in glasujejo o mnenjih in resolucijah. Vsaki dve leti in pol plenarna skupščina izvoli predsednika Odbora regij in prvega podpredsednika. Predsednik vodi delo Odbora in je njegov predstavnik. Če je predsednik odsoten ali se ne more udeležiti zasedanj, ga nadomešča prvi ali en od podpredsednikov. Dejavnosti Odbora so organizirane v njegovem izvršilnem organu, predsedstvu, ki skupaj s predsednikom, določa srednjeročne in letne politične prednostne naloge, ki jih Odbor sprejema na plenarnih zasedanjih.

Predstavniki Odbora so povezani v političnih skupinah, ki odražajo glavne evropske politične družine. Te skupine se sestajajo pred vsakim plenarnim zasedanjem. Predsedniki političnih skupin, skupaj s predsednikom Odbora in prvim podpredsednikom, zasedajo na konferenci predsednikov pred vsakim plenarnim zasedanjem, razpravljajo o ključnih usmeritvah ter poskušajo najti politično soglasje. Vsak predstavnik pripada tudi eni od 29 nacionalnih delegacij, ki se sestajajo pred vsakim plenarnim zasedanjem Odbora, da razpravljajo o svojih stališčih ter o političnih vprašanjih, ki bodo obravnavana na seji. Prav tako so predstavniki člani ene od šestih komisij.<sup>16</sup> Pristojnost komisij se odraža v glavnih področjih politik institucij EU, o katerih Odbor sprejema mnenja. Odbor vsako leto sprejme okoli 50 do 60 mnenj o

---

<sup>15</sup> Plenarna skupščina je najvišje odločevalsko telo znotraj Odbora, njene glavne funkcije so sprejemanje mnenj, poročil, resolucij, proračuna in volitve predsedstva. Zasedanje skupščine odloča z večino o vseh predlogih.

<sup>16</sup> Za trajne razprave skrbijo komisije, na katerih se izoblikujejo mnenja, ki so kasneje predlagana na plenarnem zasedanju. Tudi v komisijah je odločanje z večinskimi glasovanjem. Ključni igralci znotraj komisije so predsedujoči, poročevalec ter »strokovnjak«, ki ga določi poročevalec (Hönnige and Kaiser 2003, 9).

zakonodajnih predlogih Evropske komisije ali drugih dokumentov, kot so na primer komunikacijski dokumenti ali različna poročila. Odbor daje tudi mnenja na lastno pobudo, kadar gre za lokalne in regionalne zadeve. Mnenje postane uradno stališče Odbora, ko je sprejeto in objavljeno v Uradnem listu EU. Plenarna skupščina Odbora se sestane do šestkrat letno, kjer se obravnavajo in sprejemajo mnenja, poročila in resolucije. Skupščine se udeleži vseh njenih 350 članov (ali namestnikov), predstavnikov lokalnih in regionalnih oblasti iz držav članic EU. Vsakih pet let plenarna skupščina izvoli predsednika, prvega podpredsednika in člane predsedstva, kakor tudi na novo ustanovi komisije. Kot smo že omenili, mandat predsednika traja dve leti in pol, po pretečenem mandatu, pa postane novi predsednik dosedanji prvi podpredsednik Odbora.

Politični motor Odbora predstavlja njegovo predsedstvo, katerega naloge so: priprava političnih prednostnih nalog na začetku vsakega novega mandata, nadzorovanje izvajanja letih ter usklajevanje dela na plenarnih zasedanjih in komisijah. Predsedstvo se praviloma sestaja štirikrat letno pred vsakim plenarnim zasedanjem v Bruslju ter dvakrat letno na izrednih sejah, ki navadno potekajo v državi članici, ki predseduje Svetu EU. Delovna telesa Odbora predstavlja šest komisij: Komisija za državljanstvo, upravljanje ter institucionalne in zunanje zadeve (CIVEX); Komisija za politiko teritorialne kohezije in proračuna EU (COTER); Komisija za ekonomsko politiko (ECON); Komisija za socialno politiko, izobraževanje, zaposlovanje, raziskave in kulturo (SEDEC); Komisija za okolje, podnebne spremembe in energijo (ENVE); Komisija za naravne vire (NAT), ki pripravljajo mnenja v zvezi z predlagano zakonodajo Evropske komisije. Komisije se sestajajo štirikrat letno v Bruslju. Njihova sestava odraža tako politično in nacionalno sestavo Odbora kot tudi ključne prednostne naloge. Pri zakonodajnem procesu odločanja v evropskih institucijah Odbor v predzakonodajni fazi, ko Evropska komisija pripravi zakonodajni predlog, pripravi posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter sodeluje z Evropsko unijo pri oceni učinka akta. Ko Evropska komisija sprejme zakonodajni predlog se obvezno posvetuje z Odborom, le-ta pa sodeluje z nacionalnimi in regionalnimi parlamenti, kjer se izrazi upoštevanje načela subsidiarnosti. Nadalje o zakonodajnem predlogu razpravljata Evropski parlament in Svet ter se posvetujeta z Odborom. V tej fazi komisije Odbora pripravijo mnenje, člani pa na plenarnih zasedanjih glasujejo o uradnem mnenju Odbora o zakonodajnem predlogu in ga sprejmejo. V primeru,

če druge institucije EU zakonodajni predlog močno spremenijo, Odbor sprejme revidirano mnenje.

Odbor ima tri politične arene z pristojnostmi odločanja: predsedstvo, plenarna skupščina in odbori. Predsedstvo ima 41 članov, v praksi pa je članstvo določeno po proporcionalnem sistemu. Tako imajo največje države članice (Francija, Nemčija, Španija, Združeno Kraljestvo, Poljska) po tri člane ostale članice pa po dva člana znotraj predsedstva. Vsaka država članica imenuje po enega podpredsednika. Predsedstvo odloča z večino, vendar glede na to, da prisotnost na samem predsedstvu variira, se odločitve *de facto* sprejemajo z relativno večino.

Ker ima Odbor le posvetovalno vlogo,<sup>17</sup> je njegova formalna ustreznost odvisna v veliki meri od njegovih povezav pri Evropski komisiji, Svetu in Parlamentu, poleg formalnih postopkov pa ima le malo stikov s Svetom. V veliki meri je bil viden kot »otrok« Komisije, torej organ, s katerim se Svetu ni potrebno preveč ukvarjati (Warleigh 1999, 28). Nasprotno, pa obstajajo dobri delovni odnosi s Komisijo, ki je edina institucija, ki je prisotna v procesu odločanja Odbora in torej glavni kanal vpliva. Odnos z Evropskim parlamentom se je štel v literaturi kot napet (Warleigh 1999, 25; Bindi Calussi 1998, 239), saj ga je Evropski parlament sprva obravnaval kot potencialnega tekmeča. Vseeno pa je treba poudariti, da se je ta odnos v zadnjih letih močno izboljšal zaradi sprememb in pristojnosti, ki jih je Odbor dobil z *Lizbonsko pogodbo*.

Izhajamo iz predpostavke, da Odbor v procesu odločanja v EU nima posebno odločujočega vpliva in je zato manj pomemben za razumevanje odločanja v Evropski uniji. Hönnige in Kaiser (2003) menita, da vseeno predstavlja velikega zaveznika z Evropsko komisijo ter Evropskim parlamentom v političnih konfliktih z Svetom.

---

<sup>17</sup> Poleg formalne funkcije Odbor predstavlja tudi forum za dialog med regijami ter je namenjen za povečevanje legitimnosti Evropske unije (Hasselbach 1996).

### 3.2 Odbor regij funkcionalno

Čeprav je z institucionalnega vidika delovanje Odbora v naprej predvideno in načrtovano, nekateri (glej Hönnige in Kaiser 2003; Hasselbach 1996; Warleigh 1999; Bindi Calussi 1998) ugotavljajo, da je dejansko funkcioniranje Odbora odvisno tudi od nekaterih drugih dejavnikov. Osrednji povod za to je zelo heterogena sestava Odbora, saj so v njem tako predstavniki (na primer župani), ki zastopajo občine z do 1000 prebivalci kot tudi predstavniki, ki zastopajo regije z 18 milijoni prebivalcev. Poleg tega imajo različne entitete tudi zelo raznolike pristojnosti znotraj držav članic ter različne interese. Zaradi tega prihaja pri delovanju Odbora do konfliktov, ki jih Hönnige in Kaiser (2003) delita v tri ravni in sicer na nacionalno, strankarsko ter teritorialno raven konfliktov.

V letih pred sprejetjem *Lizbonske pogodbe* je kar nekaj avtorjev raziskalo odločanja v posameznih evropskih institucijah ter tudi interakcije med Komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom (Hayes-Renshaw in Wallace 1997; Hix 2001; Hix in Lord 1997; Kaiser 2002; Kreppel 2000; Kreppel in Tsebelis 1999; Mattila in Lane 2001; Tsebelis in Garrett 2000, 2001). Med bolj zanimivimi ugotovitvami je bila, da je vprašanje evropskega prostora strukturirano med osema levo-desno, ki temelji na polarizaciji političnih strank. Tudi Odbor kaže podobno sliko, ki jo bomo poskušali prikazati v tem poglavju.

V Odboru obstajajo permanentni konflikti, ki jih je treba razlikovati od velikega števila *ad hoc* interesnih spopadov, ki so mogoči v vsakem trenutku. Obstaja pet možnih območji konfliktov: a) med lokalnimi in regionalnimi ravnmi oblasti; b) med levimi in desnimi strankami; c) med izvoljenimi in imenovanimi predstavniki subnacionalnih entitet; č) med podeželskimi in mestnimi regijami; d) med regijami iz bogatih severnih držav članic in tistimi iz revnejšega juga (Christiansen 1996, 97–104; Farrows in McCarthy 1997, 28; Schöbel 1997, 37, 41–3; Tauras 1997, 167–72).

Heterogenost Odbora se odraža tudi v načinu imenovanja predstavnikov. Vsaka država izbere svoje člane na svoj način in obstajajo zelo različne postopki ter merila za izbor predstavnikov. Medtem ko na primer finske kvote odražajo lokalno in regionalno predstavništvo, spol in orientacijo političnih strank, so v nemškem primeru trije sedeži dodeljeni predstavnikom večjih zvez lokalnih vlad, ostali pa so razdeljeni med 16 federalnih



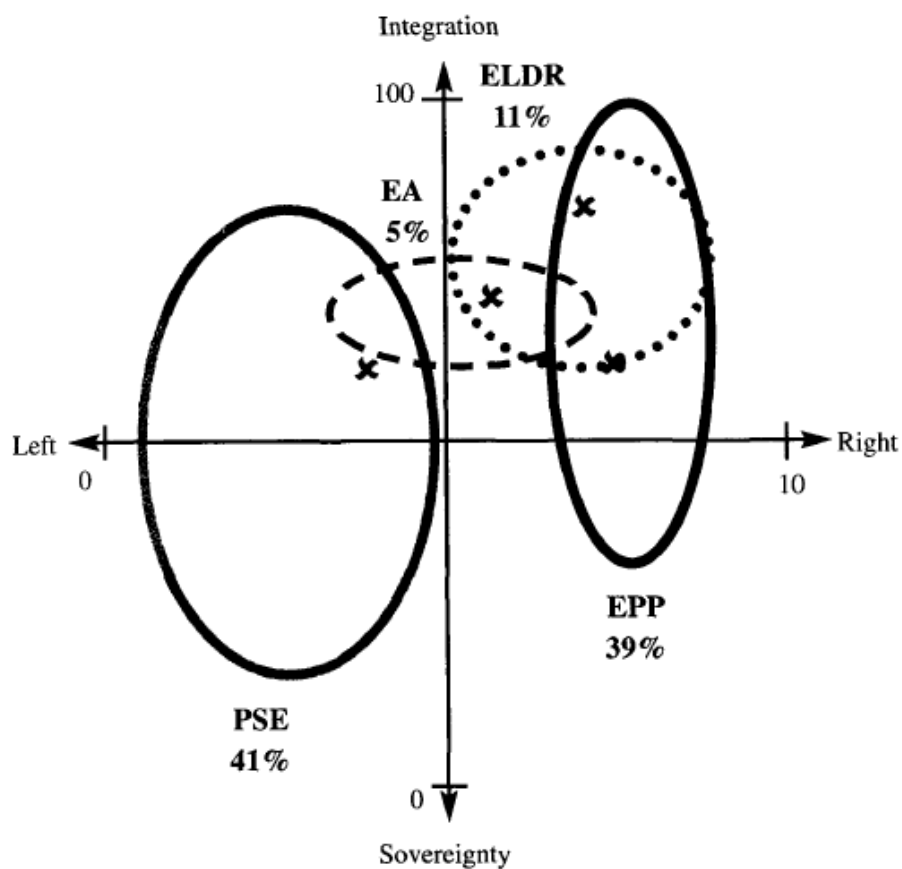
enot (Hönnige in Kaiser 2003, 4). Kljub velikim razlikam avtorji ugotavljajo, da imajo vsi člani Odbora tri skupne značilnosti: spadajo v nacionalne delegacije, predstavljajo specifično teritorialno enoto in so člani politične stranke.

Dosedanje raziskave o nacionalnih konfliktih v Odboru so se predvsem osredotočale na razkorak med severom in jugom (Christiansen 1996, 104; Farrows in McCarthy 1997, 29–30; Schöbel 1997, 43; Tauras 1997, 169; Warleigh 1999, 40). Vendar pa v mnogih pogledih države članice ne morejo biti razvrščene (zgolj) po tem principu. Primerneje je, da jih razvrstimo v štiri modele, ki so povezani z ustavnimi, pravnimi in državnimi tradicijami: anglo-saksonskih, germanskih, francoskih in skandinavskih dežel (Loughlin in Peters 1997, 46). Konflikt evropskega severa in juga je torej le podkategorija nacionalnih političnih sporov, ki so odvisni od posebnih področji politik. Ko je Odbor leta 1994 pričel s svojim delom, ni nihče pričakoval, da »bodo strankarsko politični konflikti imeli kakršnokoli vlogo pri odločanju znotraj Odbora samega« (Farrows 1997, 171). Ilustrativno je to poudarjeno s sedežnim redom, ki je formiran v abecednem vrstnem redu in po strankarski grupaciji. Kljub temu so se začele »politične skupine srečevati že po tretjem plenarnem zasedanju Odbora« (Clement 1995, 105). Odslikava strankarskih bojev se kaže tudi pri izvolitvi predsednika Odbora (Warleigh 1999). Tudi izbor poročevalcev je čedalje bolj odvisen od obravnav znotraj politični skupin (Schöbel 1997, 43; Schwaiger 1997, 14). Poleg tega so vse politične skupine oblikovale podrobne politične programe, ki odgovarjajo na večino vprašanj, ki so obravnavana v Odboru.

Čeprav so nacionalni strankarski sistemi precej razlikujejo med seboj, je za sodobno politiko značilen dokaj enoten proces zmanjševanja konfliktov s preprosto delitvijo na levico desnico (Hix in Lord 1997). Evropska politika se razlikuje od te delitve na dva načina. Prvič, v evropskih integracijah nacionalnih sporov ni mogoče uvrstiti pod levo-desno polarizacijo, saj se politične skupine izogibajo jasnih stališč, saj na tak način ohranjajo svojo notranjo povezanost. Drugič, različne nacionalne stranke imajo različne poglede na vlogo države v gospodarstvu in družbi. Zato so »preferenice političnih strank o delitvi moči med državami članicami in Evropsko unijo ter nadaljnjih prenosov pristojnosti na evropsko raven močno določene z nacionalnimi in kulturnimi dejavniki« (Hix in Lord 1997, 26).

Na podlagi raziskave, ki sta jo izvedla Hix in Lord (1997) lahko sklepamo, da se politične skupine znotraj Odbora delijo v dimenziji levo-desno, ki pa do vprašanja integracije nimata diametralno različnih pozicij. Načeloma so namreč pripadniki obeh ideoloških blokov pripadniki politike integracije. Iz tega lahko sklepamo, da politične skupine znotraj Odbora ne morejo oblikovati jasnih stališč do vprašanj integracije in subsidiarnosti, saj so do tega vprašanja enotne.

Slika 3.3: *Politično odločanje političnih družin in delitve sedežev v Odboru regij*



Legenda:

1. EA: European Alliance Group (Stranka evropskega zavezištva)
2. ELDR: Group of European Liberal Democrat and Reform Party (Evropska liberalna stranka)
3. EPP: European popular party (Evropska ljudska stranka)
4. PSE: European Socialist party (Stranka evropskih socialistov)

Vir: Hix in Lord (2001 v Hönnige in Kaiser 2003).

Naslednji možni skupini konflikta sta povezani s predstavništvom subnacionalnih entitet v Odboru. Konflikt med predstavniki lokalnih in regionalnih vlad je namreč pričakovan že od ustanovitve Odbora. V razpravi, v zvezi z ustanovitvijo Odbora, so se namreč pojavljali predlogi, ki so Odbor razdeljevali na dva doma (Clement 1995, 103; Saller 1999, 214; Schwaiger 1997, 15), podobno kot pri predhodniku Odbora, *Posvetovalnem svetu regionalnih in lokalnih oblasti*. Vendar pa je bilo sodelovanje med obema skupinama predstavnikov »veliko lažje, kot se je domnevalo sprva« (Warleigh 1999, 40). Christiansen (1996) trdi, da gre bolj kot za konflikt med regionalnimi in lokalnimi predstavniki za konflikti med dvema različnima skupinama regionalnih vlad, med tistimi, s pooblastili za oblikovanje politik in tistimi z zgolj implementacijskimi funkcijami.

Hönnige in Kaiser (2003) z analizo načina sprejemanja odločitev v Odboru (glede na nekatere zgoraj naštetih možne izvore skupinskega konflikta) zaključita, da se odločitve dejansko sprejemajo glede na konflikt na relaciji dveh faktorjev: glede na nacionalno pripadnost predstavnikov, ter glede na politično usmeritev. Čeprav je analiza delovanja opravljena pred večjo širitvijo EU, obstaja verjetnost, da se zakonitosti delovanja niso bistveno spremenile. Seveda, pa je možno tudi večje odstopanje od prej ugotovljenega, ali kot meni član Slovenskega predstavništva Odbora, »si Odbor prizadeva za odločanje v konsenzualnem slogu« (glej prilogo A).

### 3.2.1 Problematika regionalnega predstavnštva v Odboru regij

Kljub temu, da se Odbor označuje za »regionalno« telo, bi temu lahko ugovarjali. Zastopanost je namreč organizirana po nacionalnem ključu in znatno variira. V praksi vključenost posamezne delegacije odraža relativno moč posameznih regij znotraj držav članic. Tako so federalne enote izrazito in bolje zastopane. Predstavniki nemških federalnih enot so tako 'zavzeli' kar 21 od 24 sedežev, kar dopušča le malo predstavnikov lokalnih enot. Po drugi strani Belgija vse svoje sedeže deli med regijske predstavnike in nobenega med občinske. Ostale delegacije se delijo po znatnejše 'prijaznejšem' ključu za občinske predstavnike.

Že s stališča, da so člani Odbora tako regionalni, ko tudi lokalni predstavniki lahko zaključimo, da Odbor ne predstavlja izključno regij temveč na splošno subnacionalne oblasti. Zato nastajata dve različni interesni skupini. Na eni strani predstavniki regij, ki si želijo, da bi Odbor postal nekakšen tretji dom v Evropski uniji, na drugi strani pa predstavniki lokalnih oblasti, ki želijo, da bi Odbor ostal posvetovalno telo s trenutno sestavo. Soočanje s takšnimi težavami je rezultiralo v pobudi regij leta 1995, da se uredijo naslednja področja delovanja Odbora: (1) definicija subsidiarnosti, (2) dostop do Evropskega sodišča in (3) redefinicija strukture Odbora. Z izjemo povečanja vloge Odbora, kot posvetovalnega telesa, se pobudi ni prisluhnilo, kar je posledično pomenilo, da so predstavniki močnejših regij (Nemčija) izgubili zanimanje in interes pri sodelovanju in delovanju Odbora. Z izgubo tako pomembnih političnih igralcev, pa je tudi vprašanje kako bo z Odborom v naprej (Hopkins 2002, 207).

Kot smo do sedaj že navedli, je ena izmed osrednjih težav Odbora neposredno povezana z heterogeno reprezentiranostjo subnacionalnih entitet v njem. Načeloma gre za težavo, povezano s pestrostjo subnacionalnih entitet (tako funkcionalno, kot organizacijsko, da sploh ne omenjamo teritorialne raznolikosti), ki pravzaprav preprečuje, da bi Odbor postal dejanski predstavnik regij, saj odsotnost regij v nekaterih državah pomeni, da so vključeni tudi predstavniki nižjih ravni oblasti. V državah, kjer obstaja primerna regionalna oblastna raven, pa so po določenem ključu vključene tudi druge, nižje oblastne ravni (glej tabelo 3.5).

Tabela 3.5: Subnacionalne ravni ter število predstavnikov v nekaterih državah članicah

Država	Druga raven	Osnovna raven	Št. Predstavnikov v Odboru regij
Avstrija	Federalne enote – 9	Občine -200	12 od tega 9 predstavnikov na federalni ravni in 3 predstavniki na lokalni ravni
Belgija	Regije – 3	Občine -600	12 predstavnikov v katerih so zastopane vse tri jezikovne skupnosti
Bolgarija	Okraji-28	Občine – 264	12 predstavnikov
Ciper	Unitarna država	Občine – 39	6 predstavnikov iz vrst županov in predstavnikov občinskih svetov
Češka	Regije – 14	Občine – 6200	12 predstavnikov na regionalni ravni
Estonija	Regije – 15	Občine in mesta - 202 + 39	7 predstavnikov
Finska	Upravne pokrajine – 12	Občine – 336	9 predstavnikov
Francija	Regije – 22 + 4 prekomorske	Departmaji -101 Okrožja – 341 Občine-36,697	24, od tega 12 predstavnikov na regionalni ravni, 6 predstavnikov departmajev in 6 predstavnikov občin
Grčija	Enote -13	Perfektore - 54	12 predstavnikov
Irska	Okrožja -26 (niso administrativno definirana)		9 predstavnikov
Italija	Regije – 20	Občine – 8000	24 predstavnikov
Latvija	Unitarna država	Občine – 110	7 predstavnikov
Litva	Okrožja – 10	Občine – 56	9 predstavnikov
Luksemburg	Okrožja – 3	Kantoni-12 Občine – 106	5 predstavnikov na lokalni ravni
Madžarska	Regije – 7	Okrožja-198	12 predstavnikov
Malta	Regije – 5	Občine – 68	5 predstavnikov na lokalni ravni

Nemčija	Regije-16	Občine in mesta – 14000	24, od tega 21 predstavnikov na federalni ravni in 3 predstavniki na lokalni ravni
Nizozemska	Province -12		12 predstavnikov
Poljska	Regije – 16	Občine – 2500	21, od tega 10 predstavnikov na regionalni ravni, 3 predstavniki okrožij, 3 predstavniki mest, 2 predstavnika metropol, 2 predstavnika na lokalni ravni in 1 predstavnik majhnih mest
Portugalska	Okrožja – 18	Občine – 308	12 predstavnikov
Romunija	Okrožja – 41	Občine - 2,686	15 predstavnikov
Slovaška	Regije – 8	Občine – 2891	9 predstavnikov
Slovenija	Unitarna država	Občine – 212	7 predstavnikov
Španija	Avtonomne skupnosti - 17	Province - 50	21, od tega 17 predstavnikov na regionalni ravni in 4 predstavniki na lokalni ravni
Švedska	Okrožja – 21	Občine – 289	12 predstavnikov imenovanih s strani vlade
Združeno kraljestvo	Regije – 9	Grofije – 48	24 predstavnikov

Vir: prirejeno po Bačlija in Brezovšek (2006), Odbor regij (2015).

Heterogeno predstavništvo je sicer, glede na situacijo nujno, prinaša pa več ovir. To se je pokazalo tudi pri nekaterih (že omenjenih) poskusih spreminjanja sistema odločanja v EU, ki bi dal Odboru več pristojnosti. Jones in Keating (1995), menita, da regije niso nikoli imele skupnega interesa glede institucionalne spremembe političnega odločanja. Revnejše regije so prezaposlene s pridobivanjem sredstev iz skladov, nadaljnja integracija skupnega trga pa bo koristila le ekonomsko bolj razvitim regijam. Bačlija (2009) je menila, da bo modifikacija procesa oblikovanja regionalnih politik na evropski ravni koristila le močnejšim regijam in tako še povečala njihov privilegiran položaj. Za nadaljnje vključevanje subnacionalnih entitet je ključno, da so enakomerno zastopane na ravni Evropske unije ter da je telo, ki jih zastopa

dovolj močno, da lahko uspešno brani njihove interese. Vendar, kot menita Jones in Keating (1995, 21), kaže, da regije nimajo skupnega interesa glede institucionalne spremembe političnega odločanja. Revnejše regije so preokupirane s pridobivanjem sredstev iz skladov (čeprav večji del finančnih virov pridobijo iz državnih virov), nadaljnja integracija skupnega trga pa bo koristila le ekonomsko bolj razvitim regijam. Podobno bo modifikacija procesa oblikovanja regionalnih politik na evropski ravni koristila le močnejšim regijam in tako še povečala njihov privilegiran položaj. Vsekakor lahko zaključimo, da predstavništvo regionalnih entot v evropskem političnem prostoru obstaja tudi v obliki Odbora regij, vprašanje pa je ali se glede na nedosledno reprezentacijo ter pretežno nemočjo lahko govori o dejanskem predstavništvu ali pa je to zgolj iztočnica za prihodnjo obliko predstavništva.

### **3.2.2 Ostale oblike vplivanja regij na odločanje v EU**

Ker se odločitve sprejete na ravni EU implementirajo v državah članicah pogosto na nižjih ravneh, ki dejansko izvajajo javne politike, so regionalne enote utilizirale različne načine vplivanja na proces odločanja z namenom zagotoviti lastno, čim boljše izhodišče pred implementacijo (pa tudi po njej). Prepoznana legitimnost te želje se sicer odraža v ustanovitvi Odbora, vendar pa le-ta, kot smo predhodno prikazali, (primarno) zaradi svoje heterogenosti ne deluje za skupno dobro vseh subnacionalnih entitet.

Preko zgodovinskega razvoja regionalizma in regionalizacije smo do sedaj prikazali formalno delovanje in notranje odnose Odbora, vendar pa ne moremo mimo dejstva, da so regije razvile različne oblike vplivanja na odločanja v Evropski uniji. Te so nastale kot posledica povezovanja, ali kot pravi Lajh (2006, 63) »množenje kanalov za (javno)politične ‚evropske‘ dejavnosti subnacionalnih igralcev«. Regije tako vplivajo na odločanje v EU preko različnih kanalov, njihova uporaba pa se odraža v uveljavljanju interesov. Regije to izvajajo v sklopu dveh mehanizmov ali klasifikacij, ki ju bomo podrobno razdelali. Prva klasifikacija, ki je za mnoge avtorje (Keating, Hooghe, Lajh in drugi) najbolj pomembna, je vplivanje na odločanje v EU preko nacionalnih vlad, kjer regije uporabljajo enake mehanizme vpliva, kot jih pri vnašanju svojih interesov v notranje politike.

Lajh (2006) pravi temu »mobilizacija subnacionalnih igralcev skozi (*through*) državo« oziroma znotraj državne javnopolitične arene. Zanimivi primeri Avstrije, Belgije in Nemčije, kjer so nacionalne vlade spremenile svoje zakonodaje tako, da dovoljujejo regionalne vplive pri sooblikovanju Evropskih politik oziroma so vključile v zakonodajo 146. člen *Maastrichtske pogodbe*, ki dovoljuje subnacionalnim vladam, da zastopajo države članice na Svetu ministrov EU.

Druga klasifikacija pa je »mobilizacija mimo (*beyond*) države« (Lajh 2006, 63), ko gre za vplivanje preko povezav, ki so jih regije vzpostavile preko neposrednih kontaktov s Komisijo, Evropskim parlamentom in v manjšem obsegu tudi s Svetom ministrov. Veliko regij je odprlo svoje urade, preko katerih lobirajo in najemajo svetovalce, ki jim odpirajo neposredne kanale v zapletenem sistemu, ki se odvija v Bruslju (Keating 1999). Rezultati teh prizadevanj se odražajo v močni lobistični organizaciji (Združenje evropskih regij), ki je sestavljena iz mnogih regionalnih uradov v Bruslju, ki krepijo regionalne pobude tudi v drugih institucijah (Svet Evrope) (Roht-Ariazza 1997). V tem kontekstu delujejo regionalne vlade samostojno ter ščitijo svoje interese pred posegi nadsacionalnih pa tudi nacionalnih ravni in se neposredno vpenjajo v procese odločanja v Evropski uniji.

Kot smo že omenili, so mnoge regije odprle urade v Bruslju<sup>18</sup>, kjer je teh uradov zdaj že preko sto petdeset. Ti uradi opravljajo naslednje funkcije: zagotavljajo relevantne informacije o aktivnostih institucij EU regionalnim vladam in ostalim družbenim akterjem, spremljajo predloge Komisije in odločitve o financiranju, organizirajo srečanja med regionalnimi organi in relevantnimi uradniki Komisije ter opravljajo splošno promocijske in poslovne dejavnosti. Prav tako se osebje, ki je zaposleno v teh uradih, redno posvetuje z uradniki Komisije. Ključno pri teh posvetih je to, da na njih ni prisotnih predstavnikov držav, s tem pa se kaže velika neodvisnost regij od nacionalnih delegacij v Bruslju. Regionalni uradi v Bruslju so torej »oči in ušesa«, hkrati pa predstavljajo lobistične in promocijske entitete regij (Roht-Ariazza 1997).

Prvi regionalni uradi v Bruslju so v glavnem zastopali regije z zgodovinskimi zahtevami po avtonomiji ali pa države z močnimi regionalnimi strukturami. Vendar pa se je s širitvijo vloge in pristojnosti regij v EU, najprej preko upravljanja strukturnih skladov ter kasneje preko regionalnega sodelovanja v skladu z ustavnimi pogodbami EU, število uradov znatno

---

<sup>18</sup> Prve tovrstne urade so odprle nemške dežele.



povečalo. Od že omenjenih uradov so se ustanovili tudi uradi, ki predstavljajo območja z le malo ali celo brez regionalnih identitet, vključno z nekaterimi angleškimi grofijami ter različnimi španskimi avtonomnimi skupnostmi, ki so prepoznana oziroma se celo identificirajo kot regije, ter s tem izkoriščajo ta status (Roht-Ariazza 1997). Moramo pa poudariti, da je vzpostavitev takih uradov v Bruslju, v nekaterih državah članicah pripeljala do ostrih konfliktov med nacionalnimi in subnacionalnimi vladami.<sup>19</sup>

Sčasoma so ti uradi razvili tudi medsebojne odnose, še posebej so tesni odnosi med regijami ene same države, ki se redno sestajajo, kot tudi med regijami, ki imajo skupno mejo ali območje. Uradi sodelujejo pri gostih lobističnih mrežah, ki delujejo preko Evropskega parlamenta do delovnih skupin z različnimi temami. Za Roht-Ariazzo (ibidem) je pomemben še en kanal za ta t.i. neuradni način vplivanja regionalnih entitet na odločanje v EU, to je število poslancev v Evropskem parlamentu, ki so izvoljeni s strani regionalnih strank. Čeprav so izvoljeni na nacionalni ravni, so ti poslanci postali ne samo neformalni viri kanalov informacij in obveščevalnih podatkov za regionalne vlade, ampak tudi služijo kot vzvod za mnoga vprašanja, ki zadevajo subnacionalne vlade v Evropskem parlamentu.

---

<sup>19</sup> Rhot-Ariazza (1997) izpostavlja zanimiv primer Španije, kjer je bil baskovski urad prvotno ustanovljen kot »Predstavništvo baskovske vlade«. Madrid je temu nasprotoval in vložil tožbo na špansko ustavno sodišče, kjer je dokazoval preko ustavnih določb, da ima pravico urejanja zunanjih zadev samo centralna vlada. Baskovski urad se je nato preoblikoval v zasebno korporacijo z večinskim deležem regionalne vlade.

## 4 REGIJE V LIZBONSKI POGODBI

S sprejetjem *Lizbonske pogodbe* se je na področju omogočanja sodelovanja vseh upravnih ravni v Evropski uniji spremenila tudi vloga Odbora. Na tem mestu velja najprej omeniti, da se je z *Lizbonsko pogodbo* prvič izrecno priznalo načelo regionalne in lokalne samouprave v državah članicah Evropske unije ter hkrati povečalo pomen lokalne in regionalne ravni glede na načelo subsidiarnosti. Za Odbor je Lizbonska pogodba pomenila korak naprej v smislu povečanja pristojnosti za spremljanje osnutka zakonodajnega akta v vseh fazah zakonodajnega postopka<sup>20</sup>, ki se odvija v ostalih institucijah Evropske unije, hkrati pa je vnesla tudi obveznost Evropskega parlamenta,<sup>21</sup> da se z Odborom posvetuje o predlogih na vseh političnih področjih, na katerih je to bila prej obveznost le Evropske komisije in Sveta.

Skladno z vključitvijo v zakonodajni postopek je Odbor postal posrednik pri ocenjevanju socialnega, gospodarskega in regionalnega vpliva med regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter Komisijo. Podlaga za to so določbe *Lizbonske pogodbe* o okrepljenem posvetovanju ter veljavni sporazum o sodelovanju med Evropsko komisijo in Odborom. Posredništvo mu omogoča mreža za nadzor subsidiarnosti, ki jo je Odbor ustanovil leta 2005 za izmenjavo informacij med regionalnimi in lokalnimi oblastmi, njihovimi združenji in nacionalnimi parlamenti v Evropski uniji, kadar so se te informacije nanašale na politike in predloge Evropske komisije, ki so imele neposreden vpliv na lokalne in regionalne oblasti.

Ena od ključnih sprememb pa je pravica Odbora do vložitve tožbe na Sodišče Evropske unije, ki pomeni zaščito njegovih pristojnosti ali v skrajnem primeru razveljavitev zakonodaje EU, ki z neupoštevanjem regionalnih in lokalnih pristojnosti krši načelo subsidiarnosti, hkrati se lahko tudi pridruži kateremu koli nacionalnemu parlamentu, ki vlaga tožbo na Sodišče Evropske unije, s katero želi doseči razveljavitev zakonodaje EU zaradi nespoštovanja načela subsidiarnosti. Uradni dokumenti Odbora navajajo, da takšna pravna možnost krepi

---

<sup>20</sup> V vseh fazah oblikovanja zakonodaje Evropske Unije, torej priprave, spreminjanja in spremljanja zakonodaje, se morajo vse tri institucije, ki odločajo o zakonodaji Evropske Unije (Evropski parlament, Komisija in Svet), posvetovati z Odborom pri pripravi zakonov s področja vpliva na regionalne in lokalne ravni.

<sup>21</sup> Organizacijsko se je Odboru podaljšal mandat s štirih na pet let zaradi uskladitve z mandatom Evropskega parlamenta, saj se Odbor po novem vključuje v celotni zakonodajni proces, saj poleg mnenj s področja socialnih, javnih in infrastrukturnih storitev ter njihovega pomena za lokalne in regionalne ravni, obravnava tudi področja energije in podnebnih sprememb.

posvetovalne pravice Odbora in povečuje njegove pristojnosti v procesih odločanja na ravni Evropske unije.

*Lizbonska pogodba* predstavlja pomemben premik v delovanju regij znotraj Evropske unije, zato se nam zdi smotrno, da naredimo krajši pregled vpletenosti regij v zadnjem desetletju reform evropskih pogodb.

V našem delu smo razčlenili, da so mnoge vlade držav članic prenesle pristojnosti (ki so bile v osnovi domena organov centralnih držav) na svoje regije, hkrati pa so se funkcije delovanja regij v Evropski uniji močno razširile po sprejetju *Skupnega evropskega akta* in *Maastrichtske pogodbe*. Ta delovanja so nacionalnim vladam omogočila pogajanja in sprejem aktov na področjih agrikulture, regionalnega razvoja in okolja. Mandrino (2009) trdi, da so regije ‚začutile‘ erozijo avtonomije, ki jo je povzročala evropska zakonodaja z vdiranjem v regionalne funkcije in delovanje. Ta dejanja pa so posledično vodila v »mobilizacijo regij« (Mandrino 2009, 516). Prvi konkretni rezultat te mobilizacije je bila *Bela knjiga o evropskem vladovanju* (2001), ki jo je objavila Evropska komisija julija 2001.

S tem dokumentom je Komisija želela izpostaviti funkcije delovanja regij v EU in spodbuditi splošno razpravo o reformi vladovanja v EU, s predpostavko, da bo EU bližje svojim prebivalcem le, če bodo v njene strukture bolj aktivno vključene regionalne institucije. Na podlagi te razprave je *Bela knjiga o evropskem vladovanju* izpostavila tri instrumente, s katerimi bi regije lahko bolje sodelovale v oblikovanju EU politik. Prvič, Komisija je izpostavila »sistematičen dialog z evropskimi in mednarodnimi združenji na regionalnem nivoju« vključujoč sodelovanje med temi združenji in Odborom. Drugič, bela knjiga je predlagala večjo fleksibilnost pri implementaciji evropskih aktov s tako imenovanim »močnim regionalnim učinkom«. Kot tretje pa je Komisija izpostavila, da so učinki evropskih politik na področju transporta, energije in okolja ključnega pomena za regije, zato je nujno, da so se pri sprejemu zakonodaje na teh področjih doseže konsenz z regijami. (Mandrino 2009, 517).

Posledica *Bele knjige o evropskem vladovanju* je bila *Laekenska deklaracija* (2001), ki je ustanovila leto dni trajajočo konvencijo o prihodnosti EU, po kateri naj bi bile delitve kompetenc med regijami in državami članicami bolj transparentne. Poleg tega je bilo na dnevnem redu tudi vprašanje, kako naj se v ustavne pogodbe vnese načelo subsidiarnosti. Mandrino (ibidem) izpostavlja, dve dejstvi, ki sta izšli iz tega močnega regionalnega

aktivizma. Kot prvo izpostavlja, da interesov regij ni predstavljal samo Odbor ampak tudi druga združenja, kar je predstavljal razdrobljeno zastopanost regionalnih interesov. Takšna razdrobljenost pa je prinesla ogromno število dokumentov na različnih nivojih, ki so pogosto postavljali enake zahteve. Hkrati pa se je pojavilo rivalstvo med Odborom ter različnimi združenji, ki je še dodatno slabilo enoten položaj in interese evropskih regij.

Drugič, status udeležbe regij je bil močno omejen, saj jim je bil preko Odbora dodeljen status opazovalcev. Tako so bile regije na konvenciji šibko zastopane oziroma njihov status ni bil enakopraven z Evropskim parlamentom, Komisijo ter državami članicami. Navkljub temu negativnima dejstvoma je bila regionalna mobilizacija znotraj evropske konvencije »bistvena za povečanje funkcij regij v pravnem sistemu Evropske unije. V bistvu je *Lizbonska pogodba* potrdila nekaj novosti, ki so bile predstavljene na evropski konvenciji in medvladni konferenci ter uvedene v *Ustavni pogodbi Evropske unije*.« (Mandrino 2009, 518).

Konvencija o prihodnosti Evrope je za regije pomenila priložnost za uveljavitev svojih interesov, zato so regije že od samega začetka konvencije zahtevale v novi Ustavni pogodbi eksplicitno navajanje obstoja in vloge regionalnih oblasti znotraj Evropske unije. Vendar pa je prvi osnutek ustavne pogodbe le delno zadostil tej zahtevi. Prav tako v tem osnutku ni bilo povezave med regijami in načelom subsidiarnosti ter ravno tako ne delitve kompetenc med državami članicami in Evropsko unijo.

Kasneje so bile zahteve regij preko amandmajev vnesene v *Ustavno pogodbo Evropske unije* ter posledično v *Lizbonsko pogodbo*. Ustavna pogodba je v svojem petem členu definirala načelo o subsidiarnosti, ki dovoljuje delovanje Evropski uniji samo na tistih področjih, ki eksplicitno ne posegajo na nacionalni ali regionalni nivo (Mandrino 2009, 519)<sup>22</sup>. Identičen tekst petega člena po novem vsebuje tudi *Lizbonska pogodba*, ki dopolnjuje *Maastrichtsko pogodbo*, ta pa v preprosti dikciji omeni, da bo »Evropska unija spoštovala nacionalne identitete držav članic«. *Lizbonska pogodba* torej bolj natančno definira nacionalno identiteto, upoštevajoč tudi regionalne in lokalne skupnosti. Prav tako preambula *Listine o temeljnih pravicah EU* navaja, da Evropska unija prispeva k »ohranjanju in razvijanju teh

---

<sup>22</sup> 5. člen pogodbe v Ustavni pogodbi EU: Na nekaterih področjih je Unija pod pogoji, določenimi z Ustavo pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem namesto držav članic imela pristojnost na teh področjih.

skupnih vrednot ob hkratnem spoštovanju [...] nacionalne identitete držav članic in organizacije njihovih javnih organov na nacionalni ter regionalni in lokalni ravni«. Lahko rečemo, da *Lizbonska pogodba* predstavlja regionalne in lokalne dimenzije kot integralni del kompleksne institucionalne zgradbe EU.

Prav tako je pomemben drugi odstavek 8.c člena<sup>23</sup> *Lizbonske pogodbe*, ki daje novo vsebino načelu subsidiarnosti, saj pooblašča EU, da lahko deluje le v tistih zadevah, ki jih »ne morejo zadovoljivo doseči države članice, bodisi na centralni ravni ali na regionalni in lokalni ravni« (Mandrino 2009, 519). Tako kot *Ustavna pogodba*, tudi *Lizbonska pogodba* zajema predloge, ki so neposredno povezani z evropskim vladovanjem, katerih začetek je v *Beli knjigi Evropske komisije*. Institucionalna struktura EU in evropsko vladovanje sta med seboj komplementarna. Dejansko institucionalna struktura predstavlja pravno strukturo, v kateri nadnacionalne institucije in nacionalne vlade sodelujejo pri procesu odločanja, medtem ko evropsko vladovanje razvija praktične metode tega sodelovanja, ki se odvija znotraj strukture.

Dejstvo je, da je primarna zakonodaja, ki je zapisana v *Lizbonski pogodbi*, vključila nekatera načela, ki so se razvila v kontekstu evropskega vladovanja, kar samo še potrjuje, da sta ta dva aspekta med seboj povezana. *Lizbonska pogodba* v pravnem smislu priznava tudi tako imenovano novo »kulturo posvetovanja in dialoga«, ki jo je promovirala Evropska komisija v *Beli knjigi*<sup>24</sup> ter v vseh njenih nadaljnjih komuniciranjih. Komisija preko teh dokumentov spoznava, da je učinkovitost politik v veliki meri odvisna od sodelovanja vseh vpletenih (Mandrino ibidem). Skladno s kulturo posvetovanja in dialoga so se evropske institucije, še posebej pa Evropska komisija, zavezale, da bodo še bolj upoštevale interese in zahteve različnih subjektov, ki izvajajo evropske politike. S te perspektive je bilo nujno »okrepiti kulturo posvetovanja in dialoga s strani vseh evropskih institucij« (Mandrino 2008, 520) preko kodeksa ravnanja, ki postavlja minimalne standarde, ozirajoč se na to o čem, kdaj, s kom in kako se posvetovati, da bi se zmanjšalo tveganje o prevladovanju le delnih interesov ali določenih skupin s svojimi interesi. Komisija je tako leta 2002 v še enem izmed svojih

---

<sup>23</sup> 2. odstavek 8.c člena *Lizbonske pogodbe*: »skrbijo za spoštovanje načela subsidiarnosti v skladu s postopki iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.«

<sup>24</sup> Bela knjiga o komunikacijah (Commison White Paper COM(2001) 428, July 2001).

dokumentov<sup>25</sup> dokončno definirala koncept posvetovanja, v katerem so bile poleg ostalih subjektov omenjene tudi regionalne avtoritete.

Priznanje regionalnih nivojev v postopkih posvetovanj je izraženo v drugem členu *Protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti Lizbonske pogodbe*, ki se glasi: »Preden Komisija predlaga zakonodajni akt, opravi obsežna posvetovanja. Taka posvetovanja po potrebi upoštevajo regionalne in lokalne razsežnosti predvidenih ukrepov. V primerih izjemne nujnosti Komisija teh posvetovanj ne opravi. V svojem predlogu Komisija navede razloge za takšno odločitev.«<sup>26</sup> S tem protokolom pa je Evropska komisija obvezana opraviti posvetovanja z regionalnimi entitetami. Preko tega se ne kaže samo to, da se so se vzpostavili močni kanali posvetovanj med evropskimi institucijami, ampak tudi, da se je preko njega okrepila tudi vloga Odbora v *Lizbonski pogodbi*.

Že večkrat smo omenili, da je Odbor v času svojega delovanja pred sprejetjem *Lizbonske pogodbe* izražal nezadovoljstvo zaradi svojega neustreznega statusa nasproti ostalim institucijam EU. Na medvladnih konferencah, kjer so se obravnavale revizije ustavnih pogodb, je vedno strogo zagovarjal nadgradnjo svojih funkcij v institucionalnem sistemu. Odbor je na evropski konvenciji izpostavil naslednje zahteve: priznanje njegovega statusa kot institucije in ne samo kot organa, kot je bilo zapisano v *Ustavni pogodbi Evropske unije*; pravico do vlaganja pisnih in ustnih vprašanj Evropski komisiji; fakultativno udeležbo na zasedanjih Sveta, če slednji razpravlja o zadevah, za katere je treba pridobiti mnenje Odbora v skladu z ustavno pogodbo<sup>27</sup>. Vendar pa te zahteve niso padle na plodna tla in nobena ni bila zapisana v ustavno pogodbo ter posledično po njenem nesprejetju niso našle mesta niti v *Lizbonski pogodbi*. Mandrino ugotavlja, da se število področij, kjer bi bilo obvezno posvetovanje z Odborom, ni povečalo v *Lizbonski pogodbi*, iz česar je razvidno, da Odbor ni dobil večjih pooblastil in funkcij znotraj procesa odločanja v EU (idibem 2008, 525).

---

<sup>25</sup> Commission COmmunication COM(2002) 704, December 2002.

<sup>26</sup> 2. člen protokola o načelih subsidiarnosti in sorazmernosti v Lizbonski Pogodbi

<sup>27</sup> Glej the Contribution for the six observers to the Convetion: The Committee of the Regions and the Future of the European Union, Brussels CONV 494/03, 1t January 2003



zadevah Evropske unije, ustanovitev institucij za regionalno zastopanost, kot je Odbor, in reforme domačih določb za regionalno sodelovanje pri oblikovanju politike EU so vodile Marksa in Hoogheja (2001)<sup>28</sup>, da je upodobil Evropsko vladovanje kot večnivojsko z regionalnimi, nacionalnimi in evropskimi akterji ter z interakcijo v različnih prizoriščih. Vendar pa, kot trdi Högenauerjeva (2008), medtem ko se evropsko povezovanje pogosto obravnava kot krepitev moči ustavnopravno 'šibkih' regij, je pogosto obenem zaznati, da so zakonodajno močne regije izgubile določene pristojnosti nasproti evropskim in nacionalnim akterjem.

Marks in Hooghe (2001) poudarja, da se večnivojsko vladovanje kot teorija evropskih integracij, zanaša na pristop, ki je usmerjen k javnopolitičnemu igralcu, da lahko pojasni, zakaj centralne vlade dovoljujejo razpršitev pooblastil v procesu evropskih integracij. Zagovarja tudi stališče, da vladne avtoritete želijo razpršiti pristojnosti, da bi se izognile odgovornostim za sprejete nepriljubljene odločitve, da se z razpršitvijo pooblastil poskuša omejiti delovanje bodočih vlad, ter da si z razpršitvijo pooblastil centralna vlada sama omeji delovanje na tak način, da zmanjšuje obseg koncesij, ki bi jih zahtevali regionalni ali nadnacionalni igralci v nadaljnjih pogajanjih. In kot zadnje, voditelji držav lahko prenesejo pristojnosti s centralne vlade, v primeru, če želijo doseči zelene rezultate v izvajanju politik, ali v primeru, ko ne morejo preprečiti prenosa oblasti zaradi nejasnosti v pogodbah, ki jih izkoriščajo nadnacionalni subjekti.

Högenauerjeva (2008, 537) poudarja, da se je v daljšem časovnem obdobju razvil bolj točno določen sklop hipotez, zlasti v zvezi z vprašanjem regionalnega vpliva na politike Evropske unije. Tako je raziskava o subnacionalnih pisarnah v Bruslju pokazala, da lobiranje teh uradov skladno narašča z razpoložljivimi sredstvi, le ta pa se povišujejo skladno s pristojnostmi določene regije. Opredeljuje štiri spremenljivke, ki vplivajo na stopnjo vpliva subnacionalnih oblasti. Prvič, močan ustavni položaj omogoča večjo regionalno pripadnost. Drugič, formalne strukture medvladnih odnosov so vidne kot posledica večjega regionalnega vpliva kot

---

<sup>28</sup> Marks in Hooghe sta razvila koncept večnivojskega vladovanja v letih 1992 in 1993 na podlagi študij o evropskih strukturnih politikah. Večnivojsko vladovanje definirata kot »sistem stalnega pogajanja med ‚ugnezdenimi‘ vladami na več teritorialnih ravneh – nadnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni – kot rezultat širokega procesa ustvarjanja institucionalne in odločevalske prerazporeditve, ki je potegnil nekatere funkcije centralne države na nadnacionalno raven ter nekatere na lokalno/regionalno raven.« (Marks in Hooghe 2001, 352).



neformalne strukture. Tretjič, upravno prilagajanje, vodstvo in vzpostavljanja koalicij vplivajo na raven vplivanja in četrtič, legitimnost in socialni kapital (zgodovinsko ozadje subnacionalnih oblasti, občutek identitete, visoko razvita civilna družba itd.) zagotavlja večjo verodostojnost za subnacionalne zahteve.

Högenauerjeva (2008) ta proces še širi z razvojem tretje strategije, katere cilj naj bi bil natančno ločiti regionalne politike iz nacionalnih in evropskih politik, ali vsaj preprečiti nadaljnja zapletanja v njihovem izvajanju, saj se zdi, da si regije z močno zakonodajo želijo manj večnivojskega vladovanja. Na tem mestu se lahko vprašamo ali *Lizbonska pogodba* odpravlja zaplete med regijami in Evropsko unijo ali pa morda krepi večnivojsko vladovanje preko podeljevanja dodatnih pravic z nadaljnjimi pravicami regij do udeležbe pri oblikovanju politik. Zaradi tega je smotrno še enkrat razčleniti obstoječe kanale za zastopanje regionalnih interesov v Evropski uniji.

Po Högenauerjevi (2008) obstajajo trije glavni kanali za regionalno sodelovanje na evropski ravni: Odbor, regionalni informacijski uradi ter Svet ministrov. Prav tako bi lahko opredelili številne regionalne povezave kot načine čezmejnega usklajevanja regionalnih stališč. Najbolj dostopen institucionaliziran kanal za subnacionalne organe je Odbor, ki je v zadnjih letih pridobil večji nadzor nad lastnim delovanjem. Glavne prednosti Odbora ležijo v njegovi veliki simbolni vrednosti, da kot edina nadnacionalna institucija predstavlja subnacionalne ravni, ter njegove sposobnosti, ki omogočajo sklepanje koalicij in oblikovanje razprav o subnacionalnih vprašanjih na evropski ravni.

Kot smo že omenili, so regionalni informacijski uradi glavni neinstitucionalizirani kanali za regionalno zastopnost na evropski ravni, ki pa se glede na strukture in funkcije močno razlikujejo med državami članicami. Funkcije teh uradov vključujejo zbiranje informacij za domače regionalne oblasti, povezovanje v mreže, pomoč drugim zasebnim domačim akterjem ter poskušajo aktivno vplivati na politike Evropske unije (Högenauer 2008, 541). Tretja možnost za regionalno sodelovanje na ravni EU je vključevanje regionalnih predstavnikov v Svet ministrov. Na prvi pogled se zdi, da je to priložnost, ki močno okrepi regije. Vendar pa, ne glede na to, ali so dejansko regionalni ministri, je njihovo sodelovanje v Svetu, odvisno od domače ustavne ureditve, kar ima za posledico, da večina regij nima

dostopa do Sveta ministrov. Zakonodajno močne regije naj bi uporabljale ta kanal in ga vrednotile kot najbolj pomembnega za uveljavljanje njihovih interesov na evropski ravni. Vendar pa se moramo zavedati, da je prisotnost regijskih ministrov na Svetu ministrov precej odvisna od zakonodajnih ureditev v vsaki posamezni državi članici, kar pa pomeni, da večina regij nima dostopa do Sveta ministrov.

V zvezi z lizbonsko reformno pogodbo je Odbor pridobil pravico za vložitev tožbe pred Sodiščem Evropskih skupnosti, da le-to zakonske akte pregleda, če veljajo, ali da so v nasprotju z načelom subsidiarnosti oziroma, če to sodi v območje, kjer je posvetovanje z Odborom obvezno. Načeli subsidiarnosti in sorazmernosti sta bili preoblikovani. V *Lizbonsko pogodbo* je bilo vključeno spoštovanje regionalne in lokalne samouprave, prav tako so bile na novo preoblikovane definicije o delitvah pristojnosti med Evropsko unijo in državami članicami. *Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti* namreč (glej prilogo B) izrecno zahteva, da je pri vplivu ukrepov na regionalno raven potrebno obravnavati tudi ocene učinkov.

Poleg tega *Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti* ter *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji* dajeta večjo vlogo nacionalnim parlamentom. V primeru dvodomnih sistemov, so vključeni domovi, ki predstavljajo regionalne vlade, kot so na primer nemški zvezni sveti. Po *Lizbonski pogodbi* prav tako nacionalni zakonodajalci pridobijo vse dokumente zakonodajnega načrtovanja in osnutke evropske zakonodaje. Poleg tega *Protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti* uvaja »sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja« za kršenje načela o subsidiarnosti.

V zvezi z možnostmi za regionalno sodelovanje v evropskih politikah – in s tem potencialno možno krepitev večnivojskih interakcij v Evropski uniji – je najbolj obetavna sprememba za Odbor pravica do izpodbijanja zakonitosti evropskih aktov pred Sodiščem Evropske unije. S pravico do pritožbe Odbora, regij in lokalnih oblasti lahko zdaj formalno izziva evropsko zakonodajo prek kolektivnih ukrepov. Takšen ukrep lahko vodi do razveljavitve zakonodaje

EU, regije so tako zdaj prvič pridobile »trde«<sup>29</sup> pristojnosti na evropski ravni. Poleg tega pa lahko grožnja s pritožbo kot sredstvo prebivalstva Komisijo in Svet prisili, da morata subsidiarnost jemati resno in da se prepreči njihove preozke opredelitve. Če Odbor uporablja to svojo novo moč, lahko dvigne učinkovito svoj ugled v očeh Komisije in Sveta in podkrepitev svojih mnenj. Končno bi lahko poskušal uporabiti grožnjo s pritožbo kot sredstvo za zvišanje svoje pogajalske moči na vsebinskih točkah.

Vendar pa je učinkovitost tega orodja omejena na dejstvo, da se lahko uporablja samo za načelo subsidiarnosti in le na tistih področjih, kjer se je z Odborom potrebno posvetovati. Njegova verodostojnost bo prav tako zelo odvisna od tega, kako široko ali ozko je Sodišče Evropske unije pripravljena opredeliti subsidiarnost v zvezi z drugo možnostjo, ki je izboljšanje regionalnega sodelovanja.

Člani Sveta ali večina oddanih glasov v Evropskem parlamentu odločijo, ali je osnutek v skladu z načelom subsidiarnosti. Torej, nacionalni parlamenti so pridobili »svetovalni veto« le za subsidiarnost, ne pa za sorazmernost. Poleg tega obstaja nevarnost, da bo mehanizem neučinkovit, če se nekaj nacionalnih parlamentov odloči, da ne bi vlagali čas in sredstva v postopek, saj bi se s tem zmanjšajo možnost preostali parlamenti uspeli s izziv.

*Lizbonsko pogodbo* spremljajo tudi številne kritike, ki pa sicer niso neposredno vezane na urejevanje varovanja načela subsidiarnosti v njej, so pa s stališča razumevanja celostne problematike pomembne. Ena izmed pogostih kritik *Lizbonske pogodbe* je, da ta nima značaja ustave, kar pomeni nepripravljenost držav članic živeti z lastno ustavo, čeprav je v pogodbo vključenih več elementov integracije držav članic. Z načinom oblastnega delovanja in s pristojnostmi, ki jih EU ima, se močno približuje državni oblasti. EU namreč ni samo skupnost držav članic, ampak predvsem skupnost državljanov, za katero je v sodobni državni oblasti značilno, da je njihova temeljna ideja začrtana z ustavo. Z ustavo začrtane pravice in obveznosti so v primeru EU še posebej pomembne tudi zaradi zanesljive določitve

---

<sup>29</sup> Z »trdimi« pristojnostmi je mišljen proces o dejanskem sprejemu odločitve (glasovanja, vlaganje veta). Trde pristojnosti odločanja so v nasprotju z »mehkimi« pristojnostmi (posvetovanje, svetovanje, lobiranje) odločanja, ki sodelujejo pri oblikovanju odločitev.

pristojnosti v razmerju EU do držav članic, kar bi državam članicam namenilo potrebna jamstva za njihov položaj v razmerju do EU. Dejstvo je, da ustavne norme, zbrane v enem pravnem aktu, ne pomenijo samo praktične prednosti, ampak zagotavljajo bistveno boljši položaj vsem subjektom, na katere se EU nanaša. Vsaka sodobna ustava namreč določa temeljna pravila za zagotavljanje državne oblasti, demokratično omejitev in nadzor nad oblastjo ter varstvo posameznikov pred državo, zvezna ustava pa zagotavlja tudi varstvo položaja zveznih enot pred zvezno oblastjo in nenadzorovano širitvijo njenih pristojnosti (Grad 2009).

*Lizbonska pogodba* je nastajala pred krizo, ki je zajela svetovno gospodarstvo, zato jo spremljajo dvomi o tem, ali je sploh lahko pravi odgovor na krizo in ali predstavlja dokument, ki zajema vse potrebne razsežnosti in v zadostni meri teži k uravnoveženemu evropskemu razvoju. Obstajajo dvomi, da gre za ustavni alternativni evropski model, ki razvija bolj inovativen in bolj raznolik lokalni, regionalni in nacionalni razvoj, ki bi hkrati okrepil socialno raven ter razvojne priložnosti za vse državljane (Nahtigal 2009).

## 5 ANALIZA UPORABE SISTEMA ZGODNJEGA OBVEŠČANJA IN UKREPANJA

Kot smo že navedli v prejšnjih poglavjih je, razmejitev pristojnosti med ravnmi oblasti ključni faktor za razumevanje vloge oblastnih organov v procesu javno-političnega odločanja. Tako je bolj ali manj natančno razmejena pristojnost med nacionalnim in subnacionalnim nivojem odločanja; če pa prevedemo razmerje na trinivojsko raven politične arene se srečamo z novim problemom, kako razmejiti moči, pri tem pa dosledno upoštevati, da imajo posamezne države članice bolj ali manj močne regionalne ali federalne oblike, ki so nosilci večjega dela implementacije politik, ki se določijo na nadnacionalni ravni. Kljub »sivini« na področju trinivojskega odločanja lahko zakoličimo iztočnice (Bache 1998, 29):

- nadnacionalni faktorji odločanja so pomembni pri oblikovanju odločitev nadnacionalnega nivoja;
- subnacionalni faktorji, ki prevladujejo v nacionalnih političnih arenah, so pomembni pri oblikovanju odločitev regionalnega nivoja;
- notranja in zunanja evropska politika je rezultat sodelovanja subnacionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih faktorjev odločanja, zato bi bilo smotrno porazdeliti faze odločanja na evropski ravni za razumevanje povezav odločanja;
- pomemben del procesa regionalne politike je faza implementacije, zato bi bilo smotrno porazdeliti odločevalske procese tudi na ravni implementacije.

Ker subnacionalne entitete izvajajo okoli 70 odstotkov vse zakonodaje sprejete na ravni EU, je torej ključnega pomena, da se regije vključi v proces odločanja in sprejemanja javnih politik. Ker je institucionalizirano predstavništvo v obliki Odbora pomanjkljivo, uvaja *Lizbonska pogodba* dodatno varovalko v obliki »sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja« (*Early warning system*). Sistem zgodnjega obveščanja in ukrepanja omogoča nacionalnim parlamentom, da v zgodnji fazi postopka sprejemanja zakonodaje EU sporočijo ali gre po njihovem mnenju za kršenje načela subsidiarnosti. V časovnem okviru osmih tednov od vpogleda v zakonodajni predlog, lahko sporočijo predsedniku Evropskega parlamenta, Svetu ali Komisiji nestrinjajne s predlogom ter prikažejo s priloženo argumentacijo, na kakšen način predlog krši načelo subsidiarnosti. Vsak nacionalni parlament pa se lahko posvetuje z

regionalnimi parlamenti (z zakonodajno močjo). Pravica je torej omejena na tiste regije, katerih parlamenti imajo zakonodajno moč (glej tabelo 5.6). Za ostala regionalna predstavništva se smatra, da so na drugačen način vključena v posvetovanje na nacionalni ravni ter da je tudi njihova implementacijska moč manjša, kar implicira nekaj manjšo obremenjenost povzročeno s strani supranacionalne zakonodaje.

Tabela 5.6: *Izbrane entitete (primeri) s pristojnostmi za oddajo glasu v sistemu zgodnjega obveščanja in ukrepanja*

Parlamenti ali skupščine, ki zastopajo regije z zakonodajno močjo	
Deželni parlament Spodnje Avstrije	Avstrija
Deželni parlament Gradiščanskega	Avstrija
Koroški deželni parlament	Avstrija
Deželni parlament Tirolske	Avstrija
Deželni parlament Vorarlberga	Avstrija
Flamski parlament	Belgija
Valonski parlament	Belgija
Bruseljski parlament (parlament Regije Bruselj – glavno mesto)	Belgija
Parlament Francoske skupnosti	Belgija
Alanski parlament	Finska
Zakonodajna skupšina Emilie-Romane	Italija
Zakonodajna skupščina regije Marke	Italija
Zakonodajna skupščina Sardinije	Italija
Zakonodajna skupščina Toskane	Italija
Zakonodajna skupščina pokrajine Trento	Italija
Pokrajinska skupščina Furlanije-Julijske krajine	Italija
Pokrajinska skupčine Abrucov	Italija
Pokrajinska skupščina Kalabrije	Italija
Pokrajinskaa skupščina Piemnota	Italija
Bavarski deželni parlament	Nemčija
Parlament Baden-Württemberg	Nemčija

Hessenski deželni parlament	Nemčija
Parlament Severnega Porenja-Vestfalija	Nemčija
Saški deželni parlament	Nemčija
Deželni parlament Schleswig-Holsteina	Nemčija
Turingijski deželni parlament	Nemčija
Zakonodajna skupščina Azorov	Portugalska
Zakonodajna skupščina Medeire	Portugalska
Zakonodajna skupščina Asturije	Španija
Zakonodajna skupščina Baskije	Španija
Zakonodajna skupščina Katalonije	Španija
Zakonodajna skupščina Extremadure	Španija
Pokrajinski parlament Galicije	Španija
Pokrajinski parlament Navare	Španija
Državna skupščina Walesa	Velika Britanija
Severno Irska skupščina	Velika Britanija
Vlade ali izvršni sveti, ki zastopajo regije z zakonodajno močjo	
Deželna vlada Spodnje Avstrije	Avstrija
Dunajski občinski izvršni svet	Avstrija
Deželna vlada Štajerske	Avstrija
Deželna vlada Vorarlberga	Avstrija
Deželna vlada Gornje Avstrije	Avstrija
Flamska vlada	Belgija
Deželna vlada Abrucov	Italija
Pokrajinska vlada Južne Tirolske-Bolzana	Italija
Deželna vlada Lombardije	Italija
Deželna vlada Piemonta	Italija
Deželna vlada Benečije	Italija
Deželna vlada Emilie-Romane	Italija
Deželna vlada Bavarske	Nemčija
Deželna vlada Hessna	Nemčija
Deželna vlada Spodnje Saške	Nemčija

Deželna vlada Saške	Nemčija
Deželna Vlade Porenja-Pfalška	Nemčija
Hamburški senat	Nemčija
Deželna Vlada Azorov	Portugalska
Deželna vlada Medeire	Portugalska
Vlada Baskije	Španija
Vlada Kanarskih otokov	Španija
Deželna vlada Galicije	Španija
Deželna vlada Madrida	Španija
Deželna vlada Valencije	Španija
Deželna vlada Murcije	Španija
Deželna vlada Asturije	Španija
Škotska vlada	Velika Britanija
Ceuta	Španija
Gothenburg	Švedska
Okrožje Vastra Gotaland	Švedska
Deželna vlada Skane	Švedska

Vir: Odbor regij (2012).

Namen sistema je preverjanje predlogov Komisije, če so v skladu z načelom subsidiarnosti, oziroma tako imenovano »preverjanje subsidiarnosti« (*subsidiarity check*) (Kiiver 2011). Po izvedenem preverjanju lahko parlamenti izdajo obrazloženo mnenje, ki je vedno negativno in pravzaprav pomeni nestrinjanje s predloženim osnutkom. Vsak parlament ima dva glasova (v primeru dvodomnosti vsak dom enega).<sup>30</sup> V primeru, da je določeno število članic (oziroma nacionalnih parlamentov ali njihovih domov) proti osnutku se sprožita dva postopka (Člen 7, Protokol št. 2), tako imenovana:

– rumeni karton; če argumentirana mnenja parlamentov (pri čemer ima vsak parlament dva glasova) dosežejo kvoto 30 % vseh glasov (razen v primerih ko zakonodaja posega na

<sup>30</sup> Ker je držav članic 28, to pomeni 56 glasov.



področje svobode, varnosti in pravice, ko je dovolj 25 % glasov). Sledi, da mora Komisija ponovno pregledati osnutek, ga morebiti spremeniti, ni pa ji ga potrebno umakniti. Dolžna pa je parlamentom sporočiti svojo razlago.

– oranžni karton; če več kot polovica nacionalnih parlamentov nasprotuje predlogu zaradi kršenja načela subsidiarnosti, mora Komisija ponovno pregledati osnutek, težje pa ga ohrani nespremenjenega. V kolikor se odloči za ohranitev, mora Komisija to natančno razložiti ter argumentirati, zakaj predlog ne krši načela subsidiarnosti, ter obrazložitev posredovati parlamentom, Evropskemu parlamentu in Evropskemu svetu. Če se kateri izmed organov strinja s predlogom parlamentov (torej, da je dejansko prišlo do kršenja načela subsidiarnosti), se osnutek zavrne (Kiiver 2011).

Najprej nas je zanimalo, kako pogosto sta oba sistema, torej sistem rumenega in sistem oranžnega kartona v uporabi. Za opazovani leti smo izbrali 2010 in 2011, torej obdobje po sprejetju *Lizbonske pogodbe* ter obdobje, za katerega smo uspeli pridobiti podatke iz baze podatkov IPEX<sup>31</sup>. V letu 2010 je Evropska komisija poslala 82 osnutkov zakonodajnih aktov v presojo nacionalnim parlamentom (glej tabelo 5.7) glede na načelo subsidiarnosti. Komisija je prejela 211 vrnjenih vlog in 47 obrazloženih mnenj, pri čemer se v to štejejo le negativna mnenja. Teh 47 mnenj je bilo povezanih z (le) 17 osnutki. Vendar kvota v nobenem od teh primerov ni bila dosežena (torej ena tretjina ali ena četrtnina vseh glasov).

---

<sup>31</sup> Sistem IPEX zbira podatke s področja komuniciranja med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom. Dostopno na <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>

Tabela 5.7: Pregled zakonodajnih aktov in obrazloženih mnenj

	2010	2011
Osnutek zakonodajnih aktov	82 (100 %)	155 (100 %)
Zakonodajni akti z obrazloženim mnenjem	17 (21 %)	37 (24 %)
Število vlog	211 (100 %)	574 (100 %)
Število prispevkov	164 (78 %)	498 (87 %)
Število obrazloženih mnenj	47 (22 %)	76 (13 %)

Vir: Ipex (2013).

V letu 2011 je Komisija poslala 155 osnutkov zakonodajnih aktov v presojo nacionalnim parlamentom, prejela 574 vlog in 76 obrazloženih mnenj (ponovno sem štejejo le negativna mnenja). Pregled obeh presečnih let kaže, da je bilo negativnih mnenj na osnutke zakonodajnih predlogov 21 % v letu 2010 in 24 % v letu 2011. In čeprav je absolutna številka osnutkov neprimerno višja, ostajajo odstotki zakonodajnih aktov z obrazloženimi mnenji približno enaki. Vendar pa se je število obrazloženih mnenj drastično zmanjšalo (z 22 % na 13 %). Če si ogledamo število obrazloženih mnenj po nacionalnih parlamentih (glej tabelo 5.8), lahko ugotovimo, da obstaja variacija aktivnosti med parlamenti. Švedska, Poljska, Nizozemska, Luksemburg in Velika Britanija so največkrat izdale obrazloženo mnenje (negativno). Po drugi strani Estonija, Grčija, Madžarska, Latvija in Slovenija v tem obdobju niso izdale niti enega obrazloženega mnenja.

Tabela 5.8: Število predloženih mnenj za vsako državo članico.

Država	2010 obrazložena mnenja	2011 obrazložena mnenja	obrazložena mnenja – skupaj
Avstrija	3	2	5
Belgija	0	1	1
Bolgarija	0	2	2
Ciper	0	1	1
Češka	2	0	2
Danska	3	0	3
Estonija	0	0	0
Finska	0	1	1
Francija	3	6	9
Grčija	0	0	0

Irska	0	1	1
Italija	1	6	7
Latvija	0	0	0
Litva	2	0	2
Luksemburg	5	3	8
Madžarska	0	0	0
Malta	0	2	2
Nemčija	2	5	7
Nizozemska	6	8	14
Poljska	11	3	14
Portugalska	0	1	1
Romunija	0	3	3
Slovaška	0	3	3
Slovenija	0	0	0
Španija	0	4	4
Švedska	4	18	22
Velika Britanija	5	6	11
<b>Skupaj</b>	<b>47</b>	<b>76</b>	<b>123</b>

Vir: Evropska komisija (2011; 2012).

Komisija je leta 2012 prejela 70 obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov, kar je podobno številu prejetih mnenj v prejšnjem letu (64 leta 2011) z rahlim povišanjem za okoli 9 %. Vendar pa je delež obrazloženih mnenj iz leta 2012 (glej prilogo C) ostal nespremenjen v razmerju do skupnega števila mnenj, ki jih je Komisija prejela v okviru širšega političnega dialoga z nacionalnimi parlamenti istega leta (663). Ta je znašal skupno nekaj več kot 10 %, enako kot v letih 2010 in 2011. V letu 2012 so nacionalni parlamenti v kontekstu mehanizma za nadzor subsidiarnosti prvič uporabili postopek rumenega kartona, in sicer v odgovor na predlog Komisije za uredbo o uveljavljanju pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.

Kot že v letu 2010 in 2011 je švedski Riksdag izmed vseh nacionalnih parlamentov sprejel zdaleč največ obrazloženih mnenj (20), kar je skoraj dvakrat več kot v letu 2011 (11). Riksdag

pozorno prouči vse predloge Komisije z vidika subsidiarnosti ter decentralizira pregled na vse parlamentarne odbore, za katere se zdi, da uporabljajo različne kriterije. Ta način dela morda vpliva na število obrazloženih mnenj, ki jih izda Riksdag. Drugo najvišje število obrazloženih mnenj je v letu 2012 izdal Francoski Sénat (7), temu pa sledi nemški Bundesrat (5). Te tri ustanove so leta 2012 izdale skoraj 50 % vseh obrazloženih mnenj nacionalnih parlamentov.

Velika večina nacionalnih parlamentov poroča (Evropska komisija 2012), da njihova obrazložena mnenja pogosto temeljijo na širši razlagi načela subsidiarnosti, kot ga opredeljuje Protokol št. 2. Nizozemski Eerste Kamer npr. meni, da »pri preverjanju načela subsidiarnosti ni mogoče izključiti načel zakonitosti in sorazmernosti...« Češki Senát je mnenja, da je načelo subsidiarnosti »splošne in abstraktne narave ... ni strog in jasen pravni koncept«, zato ga je treba razlagati širše. Britanski House of Lords je podal podoben odgovor, pri čemer zagovarja širšo razlago tega načela, kajti »čeprav je načelo pravni koncept, je njegova uporaba v praksi odvisna od politične presoje«. Zaradi različnih mnenj nacionalnih parlamentov o razumevanju in uporabi načela subsidiarnosti, so bili različni tudi pogledi na to, ali so potrebne smernice, ki bi pojasnile področje uporabe nadzora subsidiarnosti in povezanih kriterijev.

Odbor je leta 2012 sprejel novo strategijo za nadzor subsidiarnosti. Cilj te strategije je okrepiti strukturo upravljanja dela Odbora v zvezi z nadzorom subsidiarnosti, oblikovati celosten pristop k nadzoru subsidiarnosti v postopku sprejemanja odločitev na ravni EU, vključiti EU in nacionalne ustanove v to delo ter utrditi pripravljenost Odbora, da ukrepa pred Sodiščem Evropske unije. V tem kontekstu je bila ustanovljena usmerjevalna skupina za subsidiarnost, da bi zagotovila politično upravljanje dela Odbora v zvezi z nadzorom subsidiarnosti. Skupina usklajuje dejavnosti za nadzor subsidiarnosti ter pripravlja politične ukrepe na podlagi teh dejavnosti skozi celo leto. Odgovorna je za opozarjanje na letne prednostne naloge v zvezi s subsidiarnostjo ter za pripravljanje predlogov o rabi najprimernejših orodij in postopkov v okviru mreže za nadzor subsidiarnosti. S tem podpira delo poročevalcev Odbora v zakonodajnem postopku. Pregledana strategija poudarja, da bi se dejavnosti Odbora za nadzor subsidiarnosti morale začeti že v predzakonodajni fazi.

Predstavljene pristojnosti na področju bdenja nad načelom subsidiarnosti pravzaprav niso v pristojnosti Odbora, vendar jih je potrebno obravnavati in proučiti že z vidika širjenja akterjev, ki nadzorujejo ali se načelo subsidiarnosti varuje v praksi. Poleg tega je velik delež članic z glasovalno pravico tako ali drugače predstavljan v Odboru, kar nakazuje, da lahko Odbor pridobi naravo mobilizacijskega telesa, kjer se bodo vzpostavile mreže mobilizacije pred samo vložitvijo rumenega ali oranžnega kartona. V ta namen se je oblikovala tudi zelo pomembna Mreža za nadzor subsidiarnosti, ki omogoča neposredno sodelovanje<sup>32</sup> lokalnih in regionalnih oblasti v procesu oblikovanja politike EU tako v zakonodajni kot predzakonodajni fazi.

Mreža za nadzor subsidiarnosti, ki je bila ustanovljena leta 2007, je glavno orodje Odbora za opravljanje nadzora in je konec leta 2012 vključevala 141 partnerjev. Leta 2012 se je baza članov in predstavnikov ponovno povečala, še posebej zato, ker so se pridružili regionalni parlamenti in vlade. Posvetovanja s partnerji mreže so glavno operativno orodje, ki ga uporabi poročevalec Odbora med pripravo osnutka. Ker je mehanizem Mreže za nadzor subsidiarnosti v zgodnji poimplementacijski fazi, je njen učinek še težko izmeriti. Odbor (2013) je pripravil študijo, ki analizira, v kolikšni meri je Mreža za nadzor subsidiarnosti uporabna s strani članic mreže.

Analiza (glej tabelo 5.9) je pokazala, da je Mreža za nadzor subsidiarnosti bolj sprejeta in prepoznana na regionalni, kot nacionalni ravni. Nekateri nacionalni parlamenti sicer pozdravljajo vlogo mreže in želijo pridobiti njena mnenja sočasno s pripravo lastnih obrazloženih mnenj v postopkih rumenega in oranžnega kartona (na primer Belgijski senat in nemški Bundesrat). Drugi nacionalni parlamenti pa sicer podpirajo mrežo vendar se ne bodo zanašali na njene analize v teh procesih. Finski parlament (na primer), pa sploh ne želi prejemati poročil Mreže za nadzor subsidiarnosti.

Na regionalni ravni je slika precej drugačna, saj si velika večina regionalnih parlamentov želi dobiti analize upoštevanja načela subsidiarnosti v naprej, tako da bi bilo njihovo delo olajšano in bi mnenja lahko le dopolnjevali (nekateri od teh »podpornikov« zanimivo sploh še niso člani mreže).

---

<sup>32</sup> Februarja 2012 je na spletnih straneh Mreže za nadzor subsidiarnosti zaživel orodje za izmenjavo informacij in sodelovanje med regionalnimi parlamenti (REGPEX). Namenjeno je regijam z zakonodajnimi pooblastili, s katerimi se lahko nacionalni parlamenti posvetujejo v okviru sistema zgodnjega opozarjanja (člen 6 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti).

Tabela 5.9: Dojemanje vloge Mreže za nadzor subsidiarnosti

	Nacionalni parlamenti		Regionalni parlamenti
Avstrija	Nationalrat	Bundesrat	Landtage
		Je v pomoč; Bundesrat je član mreže za spremljanje subsidiarnosti	Različni odzivi: koristno orodje, vendar brez bistvenega vpliva; koristna, vendar ne dovolj dejavna
Belgija	Predstavniški dom	Senat	Regionalni in občinski parlamenti
	-	Zavedanje o obstoju mreže za spremljanje subsidiarnosti, in želi prejemati analizo subsidiarnosti, ki jo le ta izvaja	Flamski parlament je zainteresiran za prejetje podpore in svetovanja mreže za nadzor subsidiarnosti in želi prejemati kakršen koli material, povezan z njenimi dejavnostmi.
Finska	Eduskunta		Åland parlament
	Nima zavesti o obstoju mreže za nadzor subsidiarnosti		Želi prejemati obvestila o dejavnostih Mreže za nadzor subsidiarnosti
Italija	Poslanska zbornica	Republiški senat	Regionalni/deželni parlamenti
	Nacionalni parlament se zaveda obstoja Mreže za nadzor subsidiarnosti, vendar ne namenja posebne pozornosti njenim pobudam		Na regionalni ravni, se šteje za koristen instrument, ki zagotavlja učinkovito preverjanje subsidiarnosti, zlasti zaradi pomanjkanja komunikacije z nacionalno ravno. Podpora je pomembna za pridobivanje informacij in primerjalnih rezultatov.

Nemčija	Bundestag	Bundesrat	Regije
	-	Koristna, predvsem za posamezne regije; prav tako cenijo analize in druge vloške	Različni odzivi: pomemben forum za izmenjavo koristnih instrumentov, vendar brez bistvenega vpliva, ne zavedajo se dovolj poslanstva njegove vloge, ali pa ne sodelujejo
Portugalska	Skupščina Republike		Zakonodajni skupščini Azorov in Madeire
	Se zaveda Mreže za nadzor subsidiarnosti in je zainteresirana za prejemanje analiz o subsidiarnosti		
Španija	Skupni odbor za Evropsko unijo		Regionalni parlamenti
	Se ne zaveda obstoja Mreže za nadzor subsidiarnosti		Splošno zavedanje, vedo za Mrežo za nadzor subsidiarnosti in želijo prejemati informacije o njenih dejavnostih
Združeno kraljestvo	Spodnji dom	Zgornji dom	Decentralizirani zakonodajalci
	Zavedanje o obstoju Mreže za nadzor subsidiarnosti, vendar ne želi prejemati gradiv, ki se ukvarjajo z načelom subsidiarnosti	Zavedanje o obstoju Mreže za nadzor subsidiarnosti in je zainteresiran za prejemanje analiz o subsidiarnosti	Obstaja potencialni interes za prejemanje podpore in svetovanja Mreže za nadzor subsidiarnosti pri pripravi analiz o subsidiarnosti v okviru sistema zgodnjega opozarjanja ter prejemanje analiz o subsidiarnosti dovolj zgodaj.

Vir: Odbor regij (2013).

V zaključku tega podpoglavja je seveda potrebno opozoriti, da v primeru sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja ne gre za neposredno vlogo Odbora, Odbor ima namreč že institucionalizirano posvetovalno vlogo v procesu odločanja. Po *Lizbonski pogodbi* je Odbor

zdaj vključen v celotni zakonodajni proces, saj obveznost posvetovanja ne velja več samo za Evropsko komisijo in Svet ministrov, temveč tudi za Evropski parlament, vendar smo o tem natančneje pisali v predhodnem poglavju. Osrednja novost sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja se torej bolj nanaša na regionalne entitete in ne toliko na Odbor sam.



## 5.1 Analiza uporabe sistema vložitve tožbe pred Sodiščem Evropske unije

To poglavje je morda nekoliko kontroverzno naslovljeno z besedo analiza, saj dejanske analize ne moremo izvesti. Po pregledu dostopne literature je namreč jasno, da tovrstna tožba še ni bila vložena pred sodišče EU.<sup>33</sup> Vendar si proces lahko normativno ogledamo. *Lizbonska pogodba* daje Odboru pravico izpodbijati zakonodajo EU na Sodišču Evropske unije, če meni, da regionalni ali lokalni vidiki niso bili ustrezno obravnavani, ali če institucije EU niso spoštovale pravice Odbora do posvetovanja. Pravica do vložitve tožbe lahko pomaga tudi pri zagotavljanju ponovnega posvetovanja z Odborom, kadar komisija, Evropski parlament ali Svet med zakonodajnim postopkom temeljito spremenijo predlog. Odbor namreč lahko v primerih, ko komisija dejansko vloži nov predlog, izjavi, da to ni več tisti predlog, o katerem je pripravil svoje prvotno mnenje.

Odbor je z *Lizbonsko pogodbo* namreč pridobil tudi pravico do vložitve tožbe na sodišče EU, da zaščiti svoje pristojnosti ali doseže razveljavitev zakonodaje EU, ki z neupoštevanjem regionalnih in lokalnih pristojnosti krši načelo subsidiarnosti. Temu ukrepu lahko rečemo tudi »trdi« ukrep, saj predstavlja izredno močan institut, ki temeljito poseže v razmerja moči med akterji. Čeprav je načelo subsidiarnosti na tak ali drugačen način vključeno v delovanje institucij EU že več kot petnajst let, je bila vloga sodišča EU glede te teme razmeroma majhna. Precej nenavadno bi bilo, da bi o kršenju tega načela odločali na sodišču EU in do sprejetja *Lizbonske pogodbe* se to še nikoli ni zgodilo. Najverjetneje je to posledica težje pravne definiranosti načela subsidiarnosti, kot tudi samodiscipline organov EU, da so se sprejemale odločitve relativno konsenzualno.

Pri tem »trdem« mehanizmu gre očitno bolj za (sicer pomemben) mehanizem vzpostave moči Odbora, kot za ukrep, ki bi bil v redni praksi. To se kaže že tudi v dosedanji rabi, saj se še ni zgodilo, da bi Odbor vložil tožbo pred sodiščem EU, za razveljavitev zakonodaje, ki bi kršila načelo subsidiarnosti. Gre torej za simboličen ukrep. Ob tem je potrebno poudariti, da

---

<sup>33</sup> Vendar pa je s sodbo v zadevi C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen* z dne, 19. decembra 2012, potrdilo, da načelo subsidiarnosti ne velja na področju državne pomoči, pri kateri ima izključne pristojnosti Komisija. Poleg tega je Sodišče Evropske unije s sodbo v zadevi C-221/10 P *Artegoda* z dne, 19. aprila 2012, ponovno potrdilo, da subsidiarnost, bolj splošno pa tudi pravila o pristojnostih iz Pogodbe, ne povzročijo nobenih individualnih pravic, zato kršitev teh pravil sama po sebi ne povzroči nepogodbene odgovornosti unije in njenih institucij.

mora biti zadoščeno tudi nekaterim drugim pogojem, ki so pravzaprav povezani z »mehkim« mehanizmom – to je s sistemom zgodnjega obveščanja in ukrepanja. Odbor ne more sprožiti postopka pred sodiščem EU, če o zakonskem predlogu ni izdal (ali bil k temu pozvan) obveznega mnenja, ali o predlogu, ki ga je Odbor samoiniciativno določil za spornega, pred tem pa glede na določbe ni bil pozvan izdati obveznega mnenja. Sodišče EU lahko obravnava le že sprejet akt, torej mora Odbor počakati, da je zakonodajni predlog dejansko sprejet, v tem času pa ima že tako na voljo druge »mehkejše« mehanizme.

Pri tem ima Odbor tudi časovno omejitev, saj mora vložiti tovrstno tožbo najkasneje v dveh mesecih od sprejetja akta, kar pomeni, da mora biti v naprej na dejanje dobro pripravljen. Tudi ta določba je neposredno povezana z »mehkim« ukrepom sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja. Regionalne entitete (s tem pa tudi Odbor) namreč že v tem postopku lahko zaznajo morebitno neuspešnost pri posredovanju mnenj za spremembo zakonodaje ter se s tem pripravijo na morebitno sprožitev tožbe pred sodiščem EU. Časovna omejenost tako tudi nakazuje na povezanost obeh mehanizmov.

## 6 SKLEPNA BESEDA

Skupni imenovalac vloge subnacionalnih entitet in posledično Odbora v *Lizbonski pogodbi* je zaščita načela subsidiarnosti. In čeprav načelo subsidiarnosti nima enotne definicije, temveč se ga uporablja kot usmeritev, da se lahko višja politična oblast vmešava le takrat, ko nižje ravni niso sposobne zadovoljiti različnih potreb, subsidiarnost ne predstavlja samo omejitve za posege višje oblasti v zadeve posameznika ali skupnosti, ki lahko delujeta sama, temveč je tudi dolžnost te oblasti, da v razmerju do posameznika ali skupnosti deluje tako, da jima omogoča samoizpolnjevanje. Do sedaj načelo subsidiarnosti ni bilo eksplicitno varovano načelo. Z izrecno omembo v *Lizbonski pogodbi* pa pridobi tako na simbolni, kot operativni moči.

*Lizbonska pogodba* je prinesla izkupiček za Odbor v dveh funkcijah: 1) Odbor lahko v primeru neupoštevanja načela subsidiarnosti sproži postopek pred Sodiščem Evropske unije (za varovanje tega načela); 2) regionalni parlamenti so neposredno vključeni v zgodnje procese (so)odločanja. Sledenje načelo se uresničuje tako, da lahko katerikoli dom nacionalnega parlamenta pozove regionalne parlamente z zakonodajno pristojnostjo, da podajo mnenje na osnutek zakonodaje na EU ravni. Slednje je smiselno, saj naj bi nižje ravni oblasti najbolj vedele, kako se bodo nekateri zakonodajni ukrepi implementirali. Ker subnacionalne ravni implementirajo več kot 70 odstotkov celotne zakonodaje, je torej vključevanje teh nosilcev javne politike ključnega pomena. Čeprav mnenje regionalnih parlamentov ni zavezujoče, ima postopek tako simbolni, kot tudi uporabni moment.

Dodatno varovalo sistema subsidiarnosti je zagotovljeno tudi na supranacionalni ravni, to je tako imenovani sistem »zgodnjega obveščanja in ukrepanja« (*Early warning system*). Ta sistem zagotavlja vključevanje javno-političnih akterjev, ki so nosilci implementacije (torej v primeru načela subsidiarnosti subnacionalne akterje) v fazo, ko se predlog šele oblikuje, ter tako deluje preventivno. Sistem se sproži zaviralno le, kadar se doseže kvota, ki je za to potrebna (v primeru, da zakonodajnemu predlogu nasprotuje več kot ena tretjina vseh nacionalnih parlamentov).

Če si sistem zgodnjega obveščanja in ukrepanja natančneje ogledamo, je razvidno, da ne prinaša novih pristojnosti regionalnim parlamentom, saj je bila možnost posrednega

delovanja omogočena že prej, torej gre bolj za simboličen ukrep. Regionalni parlamenti so bili do sedaj (oziroma so še sedaj) vključeni preko predstavništva v drugem domu nacionalnega parlamenta ali preko Odbora, poleg tega pa uporabljajo tudi druge oblike vplivanja, o čemer smo v nalogi natančno govorili.

Do sedaj se je le nekajkrat zgodilo, da so regionalni parlamenti preverili učinke predloga zakonodaje glede na načelo subsidiarnosti (glej poročilo Odbora regij 2012). Predvideva se, da je proces prekompleksen in časovno zamuden ter da regionalni parlamenti že izrabljajo druge vire vplivanja, ki imajo nekoliko zanesljivejši izkupiček. In čeprav je vključenost regionalnih parlamentov z zakonodajnimi pooblastili (do sedaj) majhna, lahko pričakujemo, da se bo s časom okrepila, zato je ključno, da se po določenem obdobju pripravi *ex post* evalvacija sistema ter se vključijo morebitni popravki.

Morda se že zdaj nekoliko nakazuje pomanjkljivost (pa tudi prednost) sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja v primerih, ko se regionalni parlament ne strinja z nacionalnim parlamentom. Če pride do razkoraka v mnenju obeh ravni oblasti, potem ima regionalni parlament prednost, saj ima glasovalno pravico, po drugi strani pa ima glasovalno pravico tudi nacionalni parlament, kar lahko izniči vpliv regionalnega parlamenta. Odbor (2012) v svojem poročilu ugotavlja, da je sistem zgodnjega obveščanja in ukrepanja načeloma implementiran zelo različno. Le štiri države<sup>34</sup> so uvedle poseben postopek zagotavljanja sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja. Ker gre za skupen podvig obeh ravni oblasti je seveda nujno, da postopek razvijeta skupaj. Ker regionalni parlamenti bolj podpirajo sistem zgodnjega obveščanja in ukrepanja (ibidem), je seveda samoumevno, da bo prišlo s strani nacionalnih parlamentov do zavlačevanja ali vsaj, da omenjena tematika ne bo na prvih točkah dnevnega reda.

Sicer zaključki analize kažejo, da ne prihaja v razhajanju mnenj med obema ravnema oblasti, kar je lahko posledica posrednega vključevanja regionalnih oblasti v drugi dom nacionalnega parlamenta ali pa podobno stališče do načela subsidiarnosti. V državah z dvodomnim parlamentom, kjer drugi dom predstavljajo subnacionalne entitete (navadno regije) je stališče drugega doma tako ali tako doseženo s konsenzom med vsemi subnacionalnimi entitetami, tako da je razkorak v mnenjih pričakovano majhen. Omenjeno poročilo pa na

---

<sup>34</sup> Avstrija, Belgija, Nemčija in Španija.

primer navaja tudi, da nekatere države (Belgija) pošljejo vsa mnenja (nacionalne oblasti in regionalnih oblasti) organom EU, ne glede na raven (ne)strinjanja.

Ker ima postopek sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja tudi simbolno vlogo, je pomembno, da to simboliko tudi navedemo in priznamo. Do sedaj še nikoli niso imele regionalne entitete neposreden dostop do priprave zakonodaje na EU ravni. Neposredna vključitev in dostop do procesa odločanja delujejo tudi v smeri okrepitve zavedanja vlog regionalnih oblasti ter samopodobo regionalnih entitet samih, ki niso več zgolj izvajalke temveč postajajo sooblikovalke javnih politik, ki jih bodo tako ali tako na eni točki izvajale. Na tem mestu v zaključku ne moremo mimo povezave, ki nastaja med vključevanjem javno-političnih akterjev v procese odločanja o javnih politikah, ki jih bodo ti akterji tudi izvajali. Po reformistični teoriji (Mouritzen 1989, 661) obstaja namreč povezava med kvaliteto izvedene javne-politike (javne storitve) in soodločanjem nosilne entitete. Nosilna entiteta (v našem primeru subnacionalna oblast) ima neposreden stik z uporabniki (državljeni) javne storitve ter nadzor nad svojim teritorijem (ki je teoretično ravno prav velik). Ker ob ravno prav veliki entiteti (ki je seveda manjša od teritorija države) regionalna oblast natančno ve, kaj uporabniki tega teritorija potrebujejo, lahko zagovarja interese tega prebivalstva. Če so prebivalci zadovoljni z implementacijo javnih storitev imajo večjo stopnjo zadovoljstva in vključevanja v javno-politično odločanje (Bačlija 2010), kar pomeni, da sprejemajo takšne politike, ki so izjemno relevantne za lokalno prebivalstvo. S tem so javne politike (in njihova izvedba) tudi cenejše. Na ravni regij to pomeni, da morajo regionalne oblasti (v kolikor želijo zadržati prednosti reformistične teorije) čim bolj upoštevati potrebe lokalnega prebivalstva ter prilagoditi javne politike, da bodo delovale za in ne proti lokalnemu prebivalstvu. Z vključitvijo v sistem zgodnjega obveščanja in ukrepanja lahko v naprej predvidijo, kako (če sploh) se bodo predlagane javne politike lahko vključile v javno-politični sistem regionalnega teritorija ter predlagajo spremembe oziroma dopolnitve ali pa celo ostro nastopijo nasproti predlogu.

V tem kontekstu sistem zgodnjega obveščanja in ukrepanja odpira vrata deležnikom, da v procesu tehtanja posledic na lokalno okolje, soodločajo o javni politiki ter jo v zaključnem delu tako prilagodijo lastnim okoliščinam, da bo javna politika imela kakovosten učinek na lokalno okolje. Čeprav so deležniki že prej imeli nekatere vzvode soodločanja (ali pa vsaj

vplivanja), predvsem znotraj nacionalnega sistema, gre sedaj za eksplicitno načrtovano vključevanje.

Osrednje vprašanje sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja je torej, kako se bo vzpostavil sistem na ravni odnosa nacionalnega in regionalnega parlamenta ter kakšni mehanizmi moči se bodo vzpostavili. Glede na predstavljene izsledke je aktivnost regionalnih parlamentov trenutno nizka. Bodisi zaradi nedorečenosti postopkov za izvedbo sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja, bodisi zaradi časovnega in kadrovskega napora, ki ga morajo vložiti za spremljanje in ukrepanje v primeru kršitev, bodisi zaradi katerega drugega razloga. Nepomembno tudi ni, da nekatere javne politike že zdaj niso v pristojnosti regionalnih entitet (z zakonodajno oblastjo), čeprav jih le-te izvajajo, kar pomeni, da so v neposrednem konfliktu z notranje-politično razdelitvijo pristojnosti in oblasti. Zelo veliko število zakonodajnih predlogov (problem prenormiranja) posledično pomeni tudi veliko število predlogov, ki jih je potrebno pregledati ter izluščiti potencialne kršitve načela subsidiarnosti, kar je v nekaterih primerih prav tako težko, če ne celo nemogoče. Težavo obilnosti regionalni parlamenti rešujejo različno (Odbor regij 2012), od tega, da vse predloge vnesejo v informacijski sistem, ki ga uporabljajo tudi za domačo zakonodajo, do držav, ki vseh predlogov in spremljajoče analize sploh ne prevajajo v domač jezik (Italija in Portugalska).

Cilj sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja je torej približati odločanje na ravni EU državljanom, omogočiti aktivno razpravo o predlogih ter zaščititi načelo subsidiarnosti. Z ukrepanjem v najzgodnejših fazah se torej potencialno lahko izognemo kršenju načela subsidiarnosti ne glede na javno-politično področje. V primeru, da do teh kršitev vseeno pride je *Lizbonska pogodba* uvedla še en mehanizem, ki smo ga v nalogi prav tako predstavili.

Odbor je z *Lizbonsko pogodbo* namreč pridobil tudi pravico do vložitve tožbe na sodišče EU, da lahko zaščiti njegove pristojnosti ali doseže razveljavitev zakonodaje EU, ki z neupoštevanjem regionalnih in lokalnih pristojnosti krši načelo subsidiarnosti. Temu ukrepu lahko rečemo tudi »trdi« ukrep, saj predstavlja izredno močan institut, ki temeljito poseže v razmerja moči med akterji. Čeprav je načelo subsidiarnosti na tak ali drugačen način vključen v delovanje EU institucij že več kot petnajst let, je bila vloga sodišča EU glede te teme razmeroma majhna. Precej nenavadno bi bilo, da bi o kršenju tega načela odločali na sodišču, kar se še ni zgodilo do sprejetja *Lizbonske pogodbe*. Najverjetneje je to posledica

težje pravne definiranosti načela subsidiarnosti, kot tudi samodiscipline organov EU, da so se sprejemale odločitve relativno konsenzualno.

Pri tem »trdem« mehanizmu gre očitno bolj za (sicer pomemben) mehanizem vzpostave moči Odbora, kot za ukrep, ki bi bil v redni praksi. To se kaže že tudi v dosedanji rabi, saj se še ni zgodilo, da bi Odbor vložil tožbo pred sodiščem EU za razveljavitev zakonodaje, ki bi kršila načelo subsidiarnosti. Gre torej za simbolen ukrep. Ob tem je potrebno poudariti da mora biti zadoščeno tudi nekaterim drugim pogojem, ki so pravzaprav povezani z »mehkim« mehanizmom – to je s sistemom zgodnjega obveščanja in ukrepanja. Odbor ne more sprožiti postopka pred sodiščem EU, če o zakonskem predlogu ni izdal (kljub pozivu) obveznega mnenja ali če o predlogu, ki ga je Odbor samoiniciativno določil za spornega, pred tem pa glede na določbe ni bil pozvan k izdaji obveznega mnenja. Sodišče EU lahko obravnava le že sprejet akt, torej mora Odbor počakati, da je zakonodajni predlog dejansko sprejet, v tem času pa ima že tako na voljo druge »mehkejš« mehanizme.

Pri tem ima Odbor tudi časovno omejitev, saj mora vložiti tovrstno tožbo najkasneje v dveh mesecih od sprejetja akta, kar pomeni, da mora biti na dejanje dobro pripravljen v naprej. Tudi ta določba je neposredno povezana z »mehkim« ukrepom sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja. Regionalne entitete (s tem pa tudi Odbor regij) namreč že v tem postopku lahko zaznajo morebitno neuspešnost pri posredovanju mnenj za spremembo zakonodaje ter se s tem pripravijo na morebitno sprožitev tožbe pred sodiščem EU. Časovna omejenost tako tudi nakazuje na povezanost obeh mehanizmov.

Oba predstavljena in analizirana ukrepa povečanja pristojnosti Odbora po sprejetju *Lizbonske pogodbe* imata torej (lahko) implikacije v dejanskem sistemu, pri tem je večji poudarek na tako imenovanem »mehkem mehanizmu« sistema zgodnjega obveščanja in ukrepanja, ki spodbuja deliberacijo, vključevanje deležnikov ter soodločanje, kar je tudi cilj *Bele knjige o vladovanju*. Tovrsten način (so)odločanja se namreč vedno bolj odraža v procesih sprejemanja odločitev na ravni EU, zato tovrstna zaščita v *Lizbonski pogodbi* ni presenetljiva. Po drugi strani je tako imenovani »trdi mehanizem«, vložitev tožbe pred sodiščem EU v primeru kršitve načela subsidiarnosti, popolno nasprotje razumevanja konsenzualnega odločanja. Pa vendar je potrebno ta mehanizem razumeti bolj kot grožnjo in

ne toliko, kot ukrep, ki bi se pogosto uporabljal v praksi. Kar ne nazadnje kaže tudi podatek, da se tožba do danes še nikoli ni vložila.



## 7 LITERATURA

1. Ágh, Attila. 2003. *Anticipatory and Adaptive Europeization in Hungary*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies.
2. Bache, Ian. 1998. *The politics of European Union Regional Policy*. Sheffield: Academic Press.
3. Bačlija, Irena in Marjan Brezovšek. 2006. Katalog kompetenc in regije v Evropski uniji. *Teorija in praksa* 63 (3–4): 408–426.
4. Bačlija, Irena 2009. Odbor regij. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Kajnč, Sabina in Damjan Lajh. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
5. --- 2010. *Urbani menedžment : koncept, dimenzije in orodja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Bačlija, Irena, Gaja Červ, Maja Turnšek. 2013. "Governance" : vladanje, upravljanje, vladavina ali vladovanje?. *Družboslovne razprave* 29 (73): 99–119.
7. Bindi Calussi, Federiga. 1998. The Committee of the Regions: An atypical influential committee?. V *M.P.C.M. EU Committees as Influential Policymakers*, ur. van Schendelen, 115–134. Aldershot: Ashgate.
8. Borghetto, Enrico in Fabio Franchino. 2009. The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives. *IHS Political Science Series* 119: 1–38.
9. Bomberg, Elizabeth, John Peterson in Alexander C.G. Stubb. 2003. *The European Union- How Does It Work?* Oxford: Oxford University Press.

10. Brezovšek, Marjan. 1997. Regionalna država ned unitarizmom in federalizmom. *Teorija in praksa* 34 (1–2): 183–196.
11. Bugarič, Bojan. 1998. Ekonomski vidiki regionalizma. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ribičič, Ciril, 121–130. Ljubljana: Uradni list.
12. Bučar, Bojko. 1993. *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Carrol, Willam E. 2011. The Committee of the Regions: A Functional Analysis of the CoR's Institutional capacity. *Regional&Federal Studies* 21 (39): 341–354.
14. Christiansen, Thomas. 1996. Second Thoughts on Europe's »Third Level«: The European Union's Committee of the Regions. Publius: *The Journal of Federalism*, 26(1): 93–113.
15. Clement, Wolfgang. 1995. Der Ausschuss der regionen. Kritik und ausblick. Eine politische bewertung. V *Mitsprache der dritten Ebene in der europäischen Integration: Der Aussschuss der Regionen*, ur. Tomuschat, Christian, 97–115. Bonn: Europa Union.
16. Coombes, David in Nicholas Rees. 1991. Regional and Social Policy. v: Hurwitz in Lequesne (ur.), *The State of European Community*, Boulder, Colorado.
17. Committee of the Regions. 2012. *Subsidiarity Monitoring: A revised Strategy for the Committee of the Regions*.  
Dostopno prek: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/SL.pdf> (12. junij 2014).
18. Committee of the Regions. 2015a. Dostopno prek: <http://cor.europa.eu/sl/activities/Pages/work-of-the-cor.aspx> (3. maj 2015)

19. --- 2015b. *A new treaty: a new role for regions and local authorities*. Dostopno prek: <http://cor.europa.eu/en/documentation/brochures/Documents/84fa6e84-0373-42a2-a801-c8ea83a24a72.pdf> (15. avgust 2014).
20. --- 2015c. *Bela knjiga Odbora regi o upravljanju na več ravneh*. Dostopno prek: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/SL.pdf> (12. junij 2014).
21. --- 2015č. *Five questions , Five Answers*.  
Dostopno prek: <http://www.cor.eu.int/5q5q/5q-en-intro.html> (10. maj 2015).
22. The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiary analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty.  
Dostopno prek: [http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional\\_parliaments\\_FINAL.pdf](http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional_parliaments_FINAL.pdf) (24. maj 2015).
23. Dinan, desmond. 1999. *Ever Closer Union: An introduction to European Integration*. Boulder: Lynn Reinner.
24. Dunn, Jonathan in Deborah Wetzel. 2000. Fiscal decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects. *Priloga k seminarju v okviru Svetovne banke (World Bank): Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*. Budimpešta, 10. – 15. maja.
25. Erk, Jan. 2004. Austria: A Federation without Federalism. *Publius* 34 (1): 1–20.
26. Evropska komisija. 2011. *Regionalna politika – inforegio*.  
Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index\\_sl.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/index_sl.cfm) (13. junij 2014).

27. Europa. 2006. *Press Releases: Lisbon Treaty Turns Committee of the Regions into Subsidiarity Watchdog*.  
Dostopno prek: [Http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/09/113/&format=HTML&aged=1&language=EN&language=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=COR/09/113/&format=HTML&aged=1&language=EN&language=en) (15. maj 2015).
28. Farrows, Martin in Rosarie McChaty. 1997. Opinion formulation and impact of the Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies* 7(1): 23–49.
29. Fawcett, Louise. 1995. Regionalism in historical perspective. V *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Fawcett, ur. Louise in Andrew Hurrell. Oxford: University Press.
30. Funck, Bernard in Lodovico Pizzati. 2003. *European integration, regional policy and growth*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/Svetovna Banka.
31. Grad, Franc. 2009. Konstitucija EU in Lizbonska pogodba. *Pravna Praksa* 50: 7.
32. Gulič, Andrej in Sergeja Praper. 1998. Regionalni razvoj, regionalizem in regionalizacija Slovenije. V *Regionalizem V Sloveniji: Zbornik*, ur. Ribičič, Ciril. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
33. Haas, Ernst B. 1961. International integration: the European and the universal process. *International Organization* 15 (3): 366–392.
34. Haček, Miro. 2005. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Halsey, A.H., Lauder, H., Brown, P. in Stuart Wells, A. 1997. *Education: Culture, Economy, Society*. Oxford University Press, New York.

36. Hasselbach, Kai. 1996. *Der Ausschuss der Regionen in der Europäischen Union*. Köln: Carlheymanns Verlag.
37. Hayes-renshaw, Fiona in Helen Wallace. 1997. *The Council of Ministers*. Basingstoke: Macmillan.
38. Hettne, Björn. 2001. Regionalism, security and development: a comparative perspective. V *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, ur. Hettne, Björn, H. Inotai in O. Sunkel. Basingstoke: Palgrave.
39. Hix, Simon. 2001. Legislative behaviour and party competition in the European parliament. An application of nominate to the EU. *Journal of Common Market Studies*, 39: 663–688.
40. Hix, Simon in Christopher Lord. 1997. *Political Parties in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
41. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 1996. »Europe With the Regions«: Channels of Regional Representation in the European Union. Publius: *The Journal of Federalism*, 26(1): 73–91.
42. Hopkins, John. 2002. *Devolution in context regional, federal and devolved government in the European Union*. London: Cavendish publishing limited.
43. Högenauer, Anna-Lena. 2009. The Impact of the Lisbon Reform Treaty on Regional Engagement in EU Policy-Making – Continuity or Change? *European Journal of Law Reform* 10 (4): 535–555.
44. Hönnige, Christoph in André Kaiser. 2003. Opening the Black Box: Decision-making in the Committee of the Regions. *Regional & Federal studies*, 13(2): 1–29.

45. Hueglin, Thomas O. 1986. Regionalism in Western Europe: conceptual problems of a new political perspective. *Comparative politics*, 18(4): 439–358.
46. Ipex. 2013. Podatki s področja komuniciranja med nacionalnimi parlamenti in Evropskim parlamentom.  
Dostopno prek: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do> (30. Maj 2015).
47. Jeffrey, Charlie. 2002. Social and Regional Interests: ESC and Committee of the Regions. V *The Institutions of the European Union*, ur. Peterson, John in Michael Shackelton. Oxford: University Press.
48. Jones, Barry in Michael Keating. 1995. *The European Union and the regions*. Oxford: Clarendon Press.
49. Kaiser, André. 2002. Alternation, inclusion and the European Union. *European Union Politics*, 3: 445–458.
50. Katz, Richard in Bernhard Wessels. 1999. *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*. New York: Oxford University Press.
51. Kajnč, Sabina in Damjan Lajh, ur. 2009. *Evropska unija od A do Ž*. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
52. Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. E. Elgar: Cheltenham and Northampton.
53. --- 1999. Regions in The European union. *Journal of international relations and development* 2: 67–77.
54. --- 2004. Regions and the Convention on the Future of Europe. *South European Society & Politics* 9(1): 192–207.

55. Keating, Michael in Liesbet Hooghe. 1996. By-passing the Nation – State? Regions and the EU Policy Process. V *European Union: Power and Policy Making*, ur. Jeremy J. Richardson, 216–219. Routledge: London.
56. Keating, Michael in James Huges, ur. 2003. *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: Presses Interuniversitaires Européennes.
57. Kiiver, Philipp. 2011. The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe. *European Law Review* 31(1): 98–108.
58. Kreppel, Amy. 2000. Rules, ideology and coalition formation in the European Parliament. *European Union Politics*, 1: 340–362.
59. Kreppel, Amy in George Tsebelis. 1999. Coalition formation in the European parliament. *Comparative Political Studies* 32(8): 933–966.
60. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija : spremenbe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.
61. Le Gales, Patrick in Christian Lequesne. 1998. *Regions in Europe: The Paradox of Power*. United Kingdom: Taylor & Francis, Inc.
62. Loughlin, John in Guy B. Peters. 1997. State traditions, administrative reform and regionalization. V *The Political Economy of Regionalism*, ur. Michael, Keating and Loughlin, John, 41–62. Portland, OR: Frak Cass.
63. Mandrino, Claudio. 2009. The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions. *European Journal of Law Reform* 10 (4): 515–533.

64. Marcou, Gérard in Wollman, Hellmut. 2005. *Europe*. United Cities and Local Governments. Dostopno prek: [http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold\\_report/05\\_europe\\_en.pdf](http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/05_europe_en.pdf) (12. maj 2015).
65. Marks, Gary in Liesbet Hooghe. 2001. Types of Multi – Level Governance. *European Integration Online Papers* 5(11).
66. Mattila, Mikko in Jan-Erik Lane. 2001. Why unanimity in the council? A roll call analysis of council voting. *European Union Politics* 2: 31–52.
67. Mlinar, Zdravko. 1986. *Protislovja družbenega razvoja*. Ljubljana: Delavska enotnost.
68. Morgan, Glen. 2005. *The Idea of European Superstate: Public Justification and European Integration*. Princeton University Press.
69. Mouritzen, Poul Erik. 1989. City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research* 17(6): 661–688.
70. Nagel, Stuart. ur. 2000. *Critical Issues in Cross – National Public Administration: Privatization, Democratization, Decentralization*. Westport: Quorum Books.
71. Nahtigal, Matjaž. 2009. Kljub Irski potrditvi Lizbone II ni razloga za slavje. *Delo* 5 (8. oktober).
72. Odum, Howard W. 1938. The implications and Meanings of Regionalism. V *Folk, Region and Society – selected papers of Howard W. Odum*, ur. Jocher, K., Johnson G. B., Simpson, G.L., Vance, R. B. Durham: The Universty of North Carolina Press.
73. Peterson, John, in Michael Shackleton. 2002. *The Institutions of the European Union*. Edited by John Peterson. 1st ed. United Kingdom: Oxford University Press.



74. Plut, Dušan. 1998. Slovenija in sonaravna evropska politika. V *Regionalizem v Sloveniji: Zbornik*, ur. Ribičič, Ciril. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
75. Ravbar, Marjan. 2009. Regionalizem v Evropski uniji. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Kajnc, Sabina in Damjan Lajh. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
76. Ribičič, Ciril. ur. 1998. *Regionalizem v Sloveniji: zbornik*. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
77. Ribičič, Ciril. 1998. Za regionalizem in zbor pokrajin. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ribičič, Ciril, 11–33. Ljubljana:Uradni List list.
78. --- 1999. Pomen regionalizacije za Slovenijo. V: VI. dnevi slovenske uprave – Zbornik referatov, Portorož 1999. Visoka uprava šola, Ljubljana.
79. Roht-Arriaza, Naomi. 1997. *The Committee on the Regions and the Role of Regional Governments in the European Union*. Hastings International and Comparative law Review. Dostopno prek: [http://repository.ucl.ac.uk/faculty\\_scholarship/686](http://repository.ucl.ac.uk/faculty_scholarship/686) (9. maj 2015).
80. Rose, Richard. 2013. *Representing Europeans*. Oxford: Oxford University press.
81. Rosenau, James N., in Ernst O. Czempiel. 1992/1998. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
82. Saller, Raymond. 1999. *Möglichkeiten un Grenzen der Beteiligung von Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union*. Würzburg: Ergon –Verlag.
83. Schmitter, C. Philippe. 2000. *How to Democratize European Union*. Maryland: Rowman & Littlefield publishers.

84. Schöbel, Norbert. 1997. *Der Ausschuss der Regionen: Eine erste Bilanz der Arbeit nach zwei Jahren seines Bestehens*. Occasional Paper No.17. Tübingen Europäisches Zentrum für Föderalismus – Forschung.
85. Schwaiger, Peter. 1997. The European Union's committee of the regions: A progress report. *Regional & Federal studies* 7(1): 11-22.
86. Splichal, Slavko. 2008. Deregulacija, denacionalizacija, depolitizacija. *Delo*, 5 (6. december).
87. --- 2011. Javnost in javna sfera v dobi globalnega vladovanja. V *Nov(O) Državljan(stvo)*, ur. Toplak, Cirila in Žiga Vodovnik, 189–218. Ljubljana: Založba Sophia.
88. Svet evropskih občin in regij. 2005. *Local and regional structures in Europe*.
89. Tauras, Olaf. 1997. *Der Ausschuss der Regionen. Institutionalisierte Mitwirkung der Regionen in der EU*. Münster: Agenda – Verlag.
90. Tsebelis, George in Geoffrey Garrett. 2000. Legislative politics in the European union. *European Union Politics* 1: 9–36.
91. Tsebelis, George in Geoffrey Garrett. 2001. The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European union. *International Organization* 55: 357–390.
92. Van Gerven, Walter. 2005. *The European Union: A Polity of States and Peoples*. United Kingdom: Hart Publishing.
93. Uradni list Evropske unije. 2007. *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/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:SL:PDF>  
(17. april 2014).

94. Vlaj, Stane. 1998. Svet Evrope in regionalizem. V *Regionalizem V Sloveniji: Zbornik*, ur. Ribičič, Ciril. Ljubljana: Uradni List Republike Slovenije.
95. --- 2001. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Visoka šola za upravo.
96. --- 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II.: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
97. --- 2008. Regionalisation of the Republic of Slovenia. *Uprava* 6 (1): 7–34.
98. Vrišer, Igor. 1999. Regionalizacija. V: Vrišer, Igor ur., *Pokrajine v Sloveniji*, 38–64. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.
99. Vuga, Lucijan. 1998. Decentralizacija in politične stranke. V *Regionalizem v Sloveniji*, ur. Ribičič, Ciril, 193–201. Ljubljana: Uradni list.
100. Warleigh, Alex. 1999. *The Committee of the Regions: Institutionalising Multi – Level Governance?*. London: Kogan Page.
101. Warleigh, Alex, Nick Robinson, in Ben Rosamond. 2010. *New Regionalism and the European Union: Dialogues, Comparisons and New Research Directions*. ur. Nick Robinson. United Kingdom: Routledge.
102. Weale, Albert in Michael Nentwich. 2001. *Political Theory and the European Union: legitimacy, constitutional choice and citizenship*. New York: Routledge.

## PRILOGE

### PRILOGA A: INTERVJU DR. IVAN ŽAGAR

- 1. Za intenzivnejše vključevanje regionalnih entitet na nadnacionalno raven je ključno, da so enakomerno zastopane na ravni Evropske unije ter da je telo, ki jih zastopa, dovolj močno, da lahko uspešno zastopa njihove interese. Ali menite da je Odbor regij po sprejetju Lizbonske pogodbe dovolj močno telo pri zastopanju regionalnih interesov?**

*Odgovor:*

Vsekakor je po Lizbonski pogodbi bil narejen korak naprej. Odbor regij formalno deluje na način, da sprejema mnenja v zvezi zakonodajo, ki je vezana na delovanje na regionalnem in lokalnem nivoju. Ta menja so vezana na zakonodajni nivo ki so vezana na direktive. So pa tudi mnenja na lastno pobudo, kjer se poskuša z različnimi mnenji vplivati na neko sprejemanje odločitev kar se tiče Evropskih institucij. Napredek je bil tudi v smislu komunikacije. Praviloma se zasedanj udeležujejo tudi komisarji, ki pokrivajo tematike ali pa tudi predstavniki komisije. Sam osebno delujem na področju kohezijske politike, kjer je bil vzpostavljen dober stik z Evropskim parlamentom, tako da se nekatere stvari kar se tiče mnenj poskuša vplivati na sprejem zakonodaje preko dobre komunikacije. Še vedno pa Odbor regij nima zakonodajne funkcije ( nima možnosti vlaganja veta ), kar je na nek način logično, ker je sam sistem usklajevanja v EU institucijah bistveno bolj zahteven . In ne bi škodilo če bi bil narejen korak naprej tudi v tem smislu.

Imam občutek, da se tudi ostalih Evropskih institucijah (teme ki so vezane na reg razvoj, teritorialno socialno kohezijo) vedno bolj razume, da je razvoj mogoč, če je regionalna in lokalna raven dovolj vključena. In zato je močan poudarek dan na načelo subsidiarnosti in na načelo več nivojskega upravljanja. Zato imamo neko povratno informacijo, kjer se poskuša to čim bolj implementirati, vsaj tako je razumevanje Evropskega parlamenta in Evropske komisije.

Pojavljajo pa se zadrege na nacionalnih ravneh. Tam je teh problemov več. Tudi glede ekonomske situacije. Vse to zavedanje je vezano na dogajanje v prostoru saj, če pogledamo najbolj uspešne države, v smislu razvitosti so to tiste, ki imajo razvit regionalni in lokalni razvoj. Korak je bil narejen naprej ampak bi bilo potrebno stvari razvijati še naprej.

**2. Predstavništvo regionalnih enot v evropskem političnem prostoru obstaja prvenstveno v obliki Odbora regij, ali lahko po vašem mnenju govorimo o dejanskem predstavništvu ali pa Odbor predstavlja prihodnjo obliko predstavništva?**

*Odgovor:*

Gre za to, da če želimo naprej dodatno zagotoviti vpliv, je naslednji korak direkten vpliv na sprejemanje evropske zakonodaje. V smislu direktnega vključevanja v zakonodajni postopek. Sedaj je Odbor regij vključen v smislu priprave mnenj in povezavo z Evropskim parlamentom. Naše interese zastopa Evropski parlament. Tudi tu je bil že narejen korak naprej preko podpisov dogovorov med Odborom regij in Evropskim parlamentom v preteklosti.

Zastopanost v Odboru regij je precej heterogena. Npr. Slo nima regionalne organiziranosti (v Odboru regij smo predstavniki občin), medtem ko imajo druge države predstavnike regij, ki so močnejše kot Slovenija. Zaradi tega je potreben nek mehanizem usklajevanja. Zaradi različnih oblik zastopanja. Tako, je možno narediti korak naprej vendar vemo kako je s to diskusijo, če spet povlečemo vzporednice z Državnim Svetom Republike Slovenije, že sam mehanizem usklajevanja na ravni Evropske unije je zapleten, vsekakor pa je pomembna zagotovitev učinkovitosti.

Osebno menim, da obstaja interes glede močnejše vloge Odbora regij, zato je potreben razmislek v tej smeri v prihodnosti. Mehanizem usklajevanja na ravni EU je zapleten, saj je potrebna zagotovitev učinkovitosti.

**2.1 Kako se je spremenila vloga Odbora regij po Lizbonski pogodbi? Ali se čuti kakšna sprememba?**

*Odgovor:*

Po mojih izkušnjah Evropska komisija in Evropski parlament gledata na Odbor regij z drugačnega vidika. Gre namreč za to, da obstaja vedno večje zavedanje glede razvojnih problemov. Prihaja do zavedanja, da se razvojni problemi rešujejo od spodaj navzgor. In ta poudarek več nivojskega upravljanja, kjer gre za nujo po tem, da se odločitve sprejemajo vzporedno na več nivojih, s tem pa se stvari dopolnjujejo.

**3. Lizbonska pogodba je vnesla pomembne spremembe pri delovanju odbora regij in njenih članic, z možnostjo vlaganja tožb držav članic na Sodišče Evropske unije, ali menite, da je ta mehanizem dovolj močan, da povzdigne Odbor regij na raven ostalih institucij Evropske unije?**

*Odgovor:*

To je ena od možnosti. Moram priznati, da nimam podatkov, kolikokrat je bila ta možnost uporabljena.. Ta trenutek nima zavesti glede tega, lahko pa pridobim te podatke. Sam osebno nisem pristaš takega načina reševanja problemov. Gre za to da more biti med institucijami vzpostavljeno sodelovanje, to pomeni, da je potrebno iti po tisti drugi smeri, seveda pa to ni enostavno, saj morajo vse te spremembe čez postopke držav članic.

**4. V mojem delu bom s pomočjo kvantitativne analize preverjal koliko mnenj Odbora regij sta Evropska komisija in Evropski parlament upoštevala pri svojih odločitvah, zanima me ali je Odbor regij telo preko katerega regije, ki so zastopane v njem, vlagajo tožbe ali se regije oziroma države članice same obračajo na Sodišče Evropske unije?**

*Odgovor:*

To bi znalo biti saj tudi države same, celo mi na lokalnem nivoju razmišljamo o tožbah pred sodiščem Evropske unije. Vendar bi težko odgovoril na to zadevo.

**5. Ker ste predstavnik regionalnih oblasti, me zanima, ali ste se kdaj soočili z nestrinjanjem drugih predstavnikov, ki zastopajo večje oziroma močnejše regije?**

*Odgovor:*

Tudi znotraj odbora poteka odločanje podobno kot v ostalih institucijah Evropske unije (Evropski parlament) organiziranost je znotraj političnih skupin, kar pa ne pomeni, da je odločanje znotraj posamezne skupine enotno, v določenih primerih pa se pokaže interes posameznih nacionalnih nivojev. Če pride do takšnega primera se poskuša zadeve uskladiti, če je to mogoče, so pa nekatere rešitve, ki so zelo specifične. Ko sem bi poročevalec pri Instrumentu povezovanja Evrope, je bil interes posameznih držav članic ter tudi nekaterih regij preko tega instrumenta vpeljati svoje projekte. Vendar to ne more biti predmet celotnega mnenja Odbora regij.

V samem postopku priprave mnenj potekajo usklajevanja in preko amandmajev se sprejme celotno mnenje. Moramo pa se zavedati da so države članice različno razvite še bolj pa se ta razlika razvitosti kaže v regijah. Po zadnjih podatkih se kljub intenzivnosti preko kohezijske politike, katere namen je izničevanje razvojnih razlik med regijami, vendar se pogosto dogaja (tudi v državah z razvitimi regijami), da prihaja zaradi centralizma do notranjih razlik razvoja med regijami. Tudi v Sloveniji so se razlike povečale in ne zmanjšale (eden od glavnih pokazateljev je GDP). In ravno to je razlog, da pride do različnih pogledov glede posameznih vprašanj in v odboru se zato poskuša poiskati skupno rešitev, če ne drugače pa z preglasovanjem.

***Podvprašanje: Posamezne regije so zaobiti centralne vlade in poskušajo uveljavljati svoja mnenja. Določene regije imajo svoje urade v Bruslju. Ko pride do usklajevanj mnenj me zanima kako močni so pritiski posameznih regij pri uveljavljanju svojih interesov? Ali poskušajo regije samostojno izvajati svoje projekte mimo predstavniških teles in preko instrumenta vlaganja tožbe ter načela subsidiarnosti, ali pa preprosto »pokleknejo« pred linijo »poveljevanja« političnih skupin?***

Kar se tiče Odbora regij, tu ne gre toliko za posamezne projekte, gre predvsem za koncepte, ki bi pripeljali do končne rešitve. Posamezne regije poskušajo na

posameznih ravneh peljati svoje projekte naprej, tudi preko nacionalnih meja z med regionalnim povezovanjem.



## PRILOGA B: PROTOKOL O UPORABI NAČEL SUBSIDIARNOSTI IN SORAZMERNOSTI

VISOKE POGODBENICE SO SE – V ŽELJI zagotoviti, da se odločitve sprejemajo v kar najtesnejši povezavi z državljani Unije, ODLOČENE vzpostaviti pogoje za uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, določenih v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji, in vzpostaviti sistem nadzora pri uporabi teh načel, DOGOVORILE o naslednjih določbah, ki so priložene Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije:

### Člen 1

Vse institucije zagotavljajo stalno upoštevanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti, kakor sta opredeljeni v členu 3b Pogodbe o Evropski uniji.

### Člen 2

Preden komisija predlaga zakonodajni akt, opravi obsežna posvetovanja. Taka posvetovanja po potrebi upoštevajo regionalne in lokalne razsežnosti predvidenih ukrepov. V primerih izjemne nujnosti komisija teh posvetovanj ne opravi. V svojem predlogu komisija navede razloge za takšno odločitev.

### Člen 3

Za namene tega protokola pomeni „osnutek zakonodajnega akta“ predloge Komisije, pobude skupine držav članic, pobude Evropskega parlamenta, zahteve Sodišča, priporočila Evropske centralne banke in zahteve Evropske investicijske banke za sprejetje zakonodajnega akta.

### Člen 4

Komisija posreduje svoje osnutke zakonodajnih aktov in svoje spremenjene osnutke hkrati nacionalnim parlamentom in zakonodajalcu Unije.

Evropski parlament posreduje svoje osnutke zakonodajnih aktov in svoje spremenjene predloge nacionalnim parlamentom.

Svet posreduje osnutke zakonodajnih aktov, ki jih predložijo skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, in spremenjene osnutke nacionalnim parlamentom.

Zakonodajne resolucije Evropskega parlamenta in stališča Sveta se takoj, ko so sprejeta, posredujejo nacionalnim parlamentom.

### Člen 5

Osnutki zakonodajnih aktov se utemeljijo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Vsak osnutek zakonodajnega akta mora vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno njegove skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti. Ta izjava mora vsebovati

podatke o predvidenih finančnih učinkih osnutka, v primeru direktive pa tudi o posledicah za pravila, ki jih morajo sprejeti države članice, po potrebi vključno z regionalno zakonodajo. Razlogi za zaključek, da se lahko cilj Unije lažje uresniči na ravni Unije, se utemeljijo s kvalitativnimi in, če je možno, kvantitativnimi kazalci. Osnutki zakonodajnih aktov pri tem upoštevajo potrebo, da so finančni ali upravni stroški Unije, nacionalnih vlad, regionalnih ali lokalnih organov, gospodarskih subjektov in državljanov čim nižji in sorazmerni s ciljem, ki ga želijo doseči.

## Člen 6

Vsak nacionalni parlament ali dom teh parlamentov lahko v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, v uradnih jezikih Unije, pošlje svoje obrazloženo mnenje, ki vsebuje razloge, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Vsak nacionalni parlament ali dom nacionalnega parlamenta se, kadar je primerno, posvetuje z regionalnimi parlamenti, ki imajo zakonodajna pooblastila.

Če osnutek zakonodajnega akta predloži skupina držav članic, pošlje predsednik Sveta obrazloženo mnenje vladam teh držav članic.

Če osnutek zakonodajnega akta predložijo Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, pošlje predsednik Sveta obrazloženo mnenje zadevni instituciji ali organu.

## Člen 7

1. Evropski parlament, Svet in Komisija ter, če je primerno, skupina držav članic, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka, v kolikor osnutek zakonodajnega akta izhaja od njih, upoštevajo obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov ali domov teh parlamentov.

Vsak nacionalni parlament ima po dva glasova, razdeljena na osnovi nacionalnega parlamentarnega sistema. V primeru dvodomnega parlamentarnega sistema ima vsak dom po en glas.

2. Če obrazložena mnenja o neskladnosti osnutka zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti predstavljajo najmanj tretjino vseh glasov, dodeljenih nacionalnim parlamentom v skladu z drugim pododstavkom odstavka 1, je treba osnutek ponovno preučiti. Ta prag je četrtnina, če gre za osnutek zakonodajnega akta, ki se predloži na podlagi člena 61 I Pogodbe o delovanju Evropske unije in ki obravnava območje svobode, varnosti in pravice.

Po taki ponovni preučitvi lahko Komisija ali po potrebi skupina držav članic, Evropski parlament, Sodišče, Evropska centralna banka ali Evropska investicijska banka,

v kolikor osnutek zakonodajnega akta izhaja od njih, odločijo, da bodo osnutek ohranili, ga spremenili ali umaknili. To odločitev je treba utemeljiti.

3. Poleg tega je treba v okviru rednega zakonodajnega postopka, če obrazložena mnenja o neskladnosti predloga zakonodajnega akta z načelom subsidiarnosti predstavljajo najmanj tretjino vseh glasov, dodeljenih nacionalnim parlamentom v skladu z drugim pododstavkom odstavka 1, predlog ponovno preučiti. Po taki ponovni preučitvi lahko Komisija odloči, ali bo predlog ohranila, ga spremenila ali umaknila.

Če se bo Komisija odločila, da ga obdrži, bo morala v obrazloženem mnenju utemeljiti, zakaj meni, da je predlog skladen z načelom subsidiarnosti. To obrazloženo mnenje bo treba skupaj z obrazloženimi mnenji nacionalnih parlamentov predložiti zakonodajalcu Unije, da jih upošteva v okviru postopka:

(a) pred zaključkom prve obravnave zakonodajalec (Evropski parlament in Svet) preudari, ali je zakonodajni predlog združljiv z načelom subsidiarnosti, pri čemer upošteva zlasti obrazložitve, ki so jih podali nacionalni parlamenti in so skupne večini nacionalnih parlamentov, ter obrazloženo mnenje Komisije;

(b) če na podlagi večine, ki je 55 % članov Sveta, ali večine oddanih glasov v Evropskem parlamentu zakonodajalec meni, da predlog ni združljiv z načelom subsidiarnosti, se zakonodajni predlog ne obravnava več.

## Člen 8

Sodišče Evropske unije je pristojno za odločanje o tožbah zaradi kršitve načela subsidiarnosti z zakonodajnim aktom, ki jih vloži država članica v skladu s pravili iz člena 230 Pogodbe o delovanju Evropske unije ali ki jih država članica posreduje v skladu s svojim pravnim redom v imenu svojega nacionalnega parlamenta ali enega od njegovih domov.

V skladu s pravili, določenimi v navedenem členu Pogodbe o delovanju Evropske unije, lahko tožbe vlaga tudi Odbor regij v zvezi z zakonodajnimi akti, za sprejetje katerih je v Pogodbi o delovanju Evropske unije predvideno, da se je z njim treba posvetovati.

## Člen 9

Komisija Evropskemu svetu, Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom vsako leto predloži poročilo o uporabi člena 3b Pogodbe o Evropski uniji. To letno poročilo se posreduje tudi Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij.

PRILOGA C: SEZNAM POBUD KOMISIJE, V ZVEZI S KATERIMI SO NACIONALNI PARLAMENTI LETA 2012 IZDALI OBRAZLOŽENA MNENJA<sup>35</sup> GLEDE SKLADNOSTI Z NAČELOM SUBSIDIARNOSTI<sup>36</sup>

	Dokument Komisije	Naslov	Obrazložena mnenja (Protokol 2)	Nacionalni parlamentarni domovi, ki so predložili obrazložena mnenja
1	COM(2012) 130	Uveljavljanje pravice do kolektivnih ukrepov v okviru svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (Monti II)	12	BE <i>Chambre des Représentants</i> DK <i>Folketing</i> FI <i>Eduskunta</i> FR <i>Sénat</i> LV <i>Saeima</i> LU <i>Chambre des Députés</i> MT <i>Kamra tad-Deputati</i> NL <i>Tweede Kamer</i> PL <i>Sejm</i> PT <i>Assembleia da República</i> UK <i>House of Commons</i> SE <i>Riksdag</i>
2	COM(2012) 617	Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim	5	DE <i>Bundestag</i> DK <i>Folketing</i> UK <i>House of Commons</i> UK <i>House of Lords</i> SE <i>Riksdag</i>
3	COM(2012) 380	Redni tehnični pregledi motornih vozil in njihovih priklopnikov ter razveljavitev Direktive 2009/40/ES	5	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>
4	COM(2012) 11	Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in prost pretok takih podatkov (Splošna uredba o varstvu podatkov)	4	DE <i>Bundesrat</i> BE <i>Chambre des Représentants</i> FR <i>Sénat</i> SE <i>Riksdag</i>

<sup>35</sup> Da se lahko obravnava kot obrazloženo mnenje, mora mnenje v skladu z definicijo iz Protokola št. 2 jasno opredeliti kršitev subsidiarnosti, poslano pa mora biti Komisiji v osmih tednih od predložitve predloga nacionalnim parlamentom.

<sup>36</sup> Razvrščeni po številu obrazloženih mnenj, ki jih je Komisija prejela med 1. januarjem in 31. decembrom 2012.

5	COM(2011) 778	Predlog o spremembi Direktive 2006/43/ES o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske izkaze	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
6	COM(2011) 779	Posebne zahteve v zvezi z obvezno revizijo subjektov javnega interesa	3	BE <i>Chambre des Représentants</i> SK <i>Národná Rada</i> SE <i>Riksdag</i>
7	COM(2011) 828	Oblikovanje pravil in postopkov glede uvedbe s hrupom povezanih omejitev obratovanja na letališčih Unije v okviru uravnoteženega pristopa ter razveljavitev Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2002/30/ES	3	DE <i>Bundesrat</i> FR <i>Sénat</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
8	COM(2011) 897	Podeljevanje koncesijskih pogodb	3	DE <i>Bundesrat</i> AU <i>Bundesrat</i> ES <i>Congreso de los Diputados/Senado</i>
9	COM(2012) 372	Kolektivno upravljanje avtorskih in sorodnih pravic ter izdajanje večozemeljskih licenc za pravice za glasbena dela za spletno uporabo na notranjem trgu	3	FR <i>Sénat</i> PL <i>Sejm</i> SE <i>Riksdag</i>
10	COM(2012) 381	Predlog o spremembi Direktive Sveta 1999/37/ES o dokumentih za registracijo vozil	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
11	COM(2012) 382	Predlog o cestnem pregledu tehnične brezhibnosti gospodarskih vozil, ki vozijo v Uniji, in razveljavitvi Direktive 2000/30/ES	3	CY <i>Vouli ton Antiprosopon</i> NL <i>Eerste Kamer</i> NL <i>Tweede Kamer</i>
12	COM(2012) 576	Dostop do genskih virov ter pošteni in pravični delitvi koristi, ki izhajajo iz njihove uporabe v Uniji	3	FR <i>Sénat</i> IT <i>Senato della Repubblica</i> SE <i>Riksdag</i>

13	COM(2012) 614	Zagotavljanje uravnotežene zastopanosti spolov med neizvršnimi direktorji družb, ki kotirajo na borzi, in s tem povezanih ukrepih	3 <sup>37</sup>	DK Folketing NL Eerste Kamer/Tweede Kamer SE Riksdag
14	COM(2011) 821	Skupne določbe za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v euroobmočju	2	FR Sénat SE Riksdag
15	COM(2012) 10	Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, ki jih pristojni organi obdelujejo za namene preprečevanja, preiskovanja, odkrivanja ali pregona kaznivih dejanj ali izvrševanja kazenskih sankcij, in prosti pretok takih podatkov	2	DE Bundesrat SE Riksdag
16	COM(2012) 167	Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 223/2009 o evropski statistiki	2	AU Bundesrat ES Congreso de los Diputados/Senado
17	COM(2012) 48	Spremenjeni predlog direktive o spremembi Direktive 2001/83/ES glede informacij za širšo javnost o zdravilih na recept	2	PL Senat SE Riksdag
18	COM(2012) 49	Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 726/2004 glede informacij za širšo javnost o zdravilih za uporabo v humani medicini na recept	2	PL Senat SE Riksdag
19	COM(2012) 84	Preglednost ukrepov, ki urejajo cene zdravil za uporabo v humani medicini in njihovo vključitev v področje nacionalnih sistemov zdravstvenega zavarovanja	2	AU Nationalrat LU Chambre des Députés
20	COM(2011) 793	Alternativno reševanje potrošniških sporov ter	2	DE Bundesrat NL Eerste Kamer

<sup>37</sup> V zvezi s tem predlogom je Komisija prejela skupno šest obrazloženih mnenj. Tri obrazložena mnenja (poljski Sejm, poljski Senat, britanski House of Lords) so bila vložena po 31. decembru 2012, vendar pred rokom za vložitev 15. januarja 2013.

		sprememba Uredbe (ES) št. 2006/2004 in Direktive 2009/22/ES (Direktiva o alternativnem reševanju potrošniških sporov)		
21	COM(2011) 895	Javna naročila naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev	2	SE Riksdag UK House of Commons
22	COM(2011) 896	Javna naročila	2	SE Riksdag UK House of Commons
23	COM(2011) 747	Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 1060/2009 o bonitetnih agencijah	1	SE Riksdag
24	COM(2011) 794	Spletno reševanje potrošniških sporov (Uredba o spletnem reševanju potrošniških sporov)	1	NL Eerste Kamer
25	COM(2011) 824	Storitve zemeljske oskrbe na letališčih Unije in razveljavitev Direktive Sveta 96/67/ES	1	LU Chambre des Députés
26	COM(2011) 834	Vzpostavitev Programa za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja (2014–2020)	1	SE Riksdag
27	COM(2011) 873	Uvedba evropskega sistema nadzovanja meja (EUROSUR)	1	SE Riksdag
28	COM(2011) 877	Predlog o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja	1	SE Riksdag
29	COM(2012) 150	Predlog o spremembi direktiv 1999/4/ES, 2000/36/ES, 2001/111/ES, 2001/113/ES in 2001/114/ES glede pooblastil, ki jih je treba podeliti Komisiji	1	AU Bundesrat
30	COM(2012) 280	Vzpostavitev okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter sprememba direktiv Sveta 77/91/EGS in 82/891/ES, direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES in 2011/35/ES ter Uredbe (EU) št. 1093/2010	1	SE Riksdag
31	COM(2012) 35	Statut evropske fundacije (FE)	1	LT Seimas

32	COM(2012) 363	Boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava	1	SE Riksdag
33	COM(2012) 369	Klinično preskušanje zdravil za uporabo v humani medicini in razveljavitev Direktive 2001/20/ES	1	PL Sejm
34	COM(2012) 511	Prenos posebnih nalog na Evropsko centralno banko, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij	1	SE Riksdag
	Obrazložena mnenja o posameznih predlogih		83	
	Obrazložena mnenja o svežnjih predlogov <sup>38</sup>		-13	
	<b>SKUPAJ</b>		<b>70</b>	

<sup>38</sup> Nekatera mnenja zadevajo svežnje predlogov, zato tabela prikazuje število obrazloženih mnenj, izdanih za vsak predlog. Da bi lahko prikazali tudi število obrazloženih mnenj, ki jih je prejela Komisija, se število obrazloženih mnenj, ki zadevajo več predlogov kot enega, odšteje.