

INTERNACIONALIZACIJA NACIONALNIH PARLAMENTOV¹

Norveški *Storting* in slovenski *Državni zbor*

Povzetek. V sodobnem svetu nastajajo nove oblike povezanosti nacionalnih držav, ki se skušajo zaščititi pred nepredvidljivimi učinki globalizacije z oblikovanjem skupnih nadnacionalnih institucij. Sočasen proces internacionalizacije pa ukinja tradicionalno delitev med zunanjimi in notranjimi zadevami in vpliva na razmerje med parlamenti in izvršilno oblastjo oz. vladami. Zunanje zadeve postajajo vedno bolj sestavni del notranjih, medtem ko se notranje zadeve držav vedno bolj internacionalizirajo – posamezne države skušajo uskladiti svoje interese in oblikovati skupne politike. Norveška in Slovenija sta primer držav, ki se na različne načine internacionalizirata, saj sta članici različnih mndnacionalnih organizacij (Slovenija je članica EU, medtem ko Norveška ni), njuna parlamenta imata pri tem najpomembnejšo vlogo. Vrsta indikatorjev kaže oblike in načine internacionalizacije norveškega *Stortinga* v primerjavi s slovenskim državnim zborom. Ugotovitve kažejo, da med parlamentoma obstojajo določene razlike, vendar je mogoče zaznati bistveno več podobnosti. Zaenkrat ni možna generalizacija slovensko-norveških izkušenj, rezultati pa kažejo, da imata oba parlamenta pomembno vlogo in hkrati še veliko neizkoriščenih potencialov.

Ključni pojmi: globalizacija, internacionalizacija parlamentov, Evropska unija, parlamentarni odbori za zadeve EU, mednarodne delegacije.

Uvod

Globalizacija in internacionalizacija sta procesa naraščajoče medsebojne povezanosti nacionalnih držav. Posamezne države v takšnem okolju ne želijo prevzemati tveganja, povezanega z oblikovanjem, sprejemanjem in implementacijo povsem neodvisnih javnih politik. Na mednarodne tokove in razvoj so še posebno občutljivi

* Dr. Hilmar Rommetvedt, vodja raziskav na področju politologije Rogoland Research centra Univerze v Stavangerju.

** Dr. Drago Zajc, izredni profesor na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

¹ Analiza je bila predstavljena na Konferenci IPSA Raziskovanega odbora Specialistov za parlamentarne študije »Internacionalizacija parlamentov – vloga nacionalnih parlamentov v EU«, organizirani v sodelovanju s Slovenskim politološkim društvom (Ljubljana od 7.–9. aprila, 2005 (v slovenščino prevedel Uroš Pinterič, asistent na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani).

ve male države z odprtim gospodarstvom. S tega vidika so zainteresirane za mednarodno regulacijo in predvidljivost. Proces globalizacije kar kliče po ustavni regulaciji globalizacije, kar pomeni oblikovanje novih principov sodelovanja med državami, ki bi zagotavljali sprejemanje pravih odločitev in skupnih javnih politik.

S tem namenom že obstajajo različne institucionalne oblike ki naj bi zagotavljale oblikovanje in izvajanje skupnih javnih politik. Med tovrstne institucije lahko prištevamo Svetovno trgovinsko organizacijo (WTO) in Evropsko unijo (EU). Te internacionalne (transnacionalne) organizacije so hkrati produkt in dejavnik globalizacije. WTO je tipična tradicionalna oblika mednarodne organizacije, medtem ko je Evropska unija *sui generis* transnacionalna organizacija.² Evropsko unijo je moč razumeti tudi kot obliko »izvršilnega feredalizma« zaradi večje moči nacionalnih vlad v odnosu do nacionalnih parlamentov v odločevalskem procesu na evropski ravni. Vendar pa imajo tudi nacionalni parlamenti različna orodja vplivanja, s katerimi lahko posredno preko vlad izvajajo pred- in poodločitveni nadzor oziroma neposredno skoz sodelovanje v mednarodnih organizacijah vplivajo na delovanje Evropske unije (Maurer and Wessels, 2001: 461).

Norveška je, kot članica WTO lahko primer države, na katero ima globalizacija neposreden vpliv, med tem ko je država članica Evropske unije pred direktnimi učinki globalizacije bistveno bolje zaščiten. Za malo državo kot je Slovenija predstavlja članstvo v Evropski uniji nekakšno zaščito in zmanjševanje tveganja povezanega z globalnimi silami. Slovenija ima (skupaj z drugimi članicami EU) možnost za preprečevanje ali za uravnoteženo razprševanje in preusmerjanje morebitnih negativnih učinkov globalnega razvoja. Hkrati pa so slovenske javne politike bistveno bolj pod neposrednim vplivom procesa evropeizacije. Norveško Evropska unija direktno bistveno manj obremenjuje, vendar pa je zaradi skupnega evropskega gospodarskega prostora tudi v tem primeru potrebno upoštevati vpliv evropeizacije na notranje zadeve Norveške.

V tradicionalni ustavni teoriji se mednarodni odnosi in zunanje zadeve prištevajo med pristojnosti izvršilne oblasti. V našem pogledu na globalizacijo in evropeizacijo pa gre za dualni proces internacionalizacije notranjih zadev in nacionalizacije zunanjih zadev. Klasična delitev na mednarodne in notranje zadeve je zamaglana, posledično pa je minilo tudi obdobje, ko je bila zunanja politika v pristojnosti izvršilne oblasti. Analiza prikazuje učinke globalizacije in internacionalizacije na organizacijo in delovanje nacionalnih parlamentov Norveške in Slovenije, *Stortinga* in *Državnega zbora*.

Teoretični pristopi

Konstitucionalna teorija: prednostna pristojnost izvršilne oblasti

Ustavna teorija, osnovana na klasičnih človekovih pravicah kot sta svoboda in enakost, poudarja pomen parlamenta kot izraza demokracije (demokratske participacije) in izvršilne oblasti kot sočasnega izraza potrebe po učinkovitosti (Elster,

² Vseeno ima sistem reševanja sporov v okviru WTO določene transnacionalne značilnosti, cf. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

1988: 4). Izvršilna oblast, kot ločena oblika oblasti, je zgodovinsko povezana z vladarjem države (monarhom ali predsednikom). V okvir njenih pooblastil sodijo »zunanje« zadeve, kot je napovedovanje vojne, sklepanje miru, predstavljanje države v mednarodnih odnosih in vzdrževanje diplomatskih odnosov s tretjimi državami. Zunanje zadeve so v okviru tradicionalne ustavne teorije sodile med prednostne pristojnosti izvršilne oblasti, kjer je bila vloga parlamenta majhna. Vendar se je nekdanje razumevanje zunanje politike spremenilo in vsrkalo različne praktične vplive. Na eni strani se je primat izvršilne oblasti razširil na vsa področja, kjer država prihaja v stik z drugimi državami pri reševanju skupnih problemov in uresničevanju skupnih interesov, sočasno pa mešanje zunanjih in notranjih zadev zamegljuje delitev odgovornosti, kar je posledično privedlo do sprememb v razumevanju mednarodnih tematik kot izključne domene izvršilne oblasti. V dobi globalizacije in internacionalizacije tako pričakujemo, da bodo parlamenti imeli pomembnejšo vlogo v mednarodnih odnosih kot v preteklosti.

Nacionalni interesi in dvonivojska igra

Ena najpomembnejših vlog sodobnih parlamentov je postavljanje prioritet in uravnavanje nasprotujočih si interesov. Ta naloga je posebno pomembna v zakonodajnem in odločevalskem procesu, vendar nič manj pomembna tudi v odnosu do mednarodnih organizacij in v pogajanjih. V mednarodnih pogajanjih se vlade pogajajo v imenu nacionalnih držav, zato se od njih pričakuje, da skladno s tem varujejo nacionalne interese. Pri tem pa se je potrebno zavedati, da definicija »nacionalnih interesov« v moderni demokratični družbi ni enoznačna in nesporna.

Trubowitz (1998: 12, 4) upravičeno trdi, da ne obstaja en sam nacionalni interes. Definicija nacionalnega interesa je rezultat političnih procesov in je določen z družbenimi interesi, ki imajo zadostno moč (vpliv), da delujejo v političnem sistemu ter oblikujejo ustrezne koalicije in zavezništva za doseg ciljev interesa. Tudi Frankel (1970: 97) trdi, da je definiranje nacionalnega interesa v svojem bistvu predvsem politični proces. Tako je nacionalni interes politično obremenjen in odvisen od rezultatov političnega procesa. Ob dejstvu da lahko obstaja več nacionalnih interesov ima politična razprava o nacionalnem interesu različne posledice. Lahko jo razumemo kot razpravo, skozi katero naj bi razvrstili različne interese glede na prioritete in posledično njihovo večvrednost v razmerju do drugih interesov. Razmerja interesov lahko razumemo kot boj za izkupiček različnih interesov, kjer so nekateri interesi zapostavljeni na račun prednosti drugih interesov. Povedano drugače, pri definiranju nacionalnega interesa gre za določanje prioritet in uravnavanje različnih notranjih interesov, prav to pa predstavlja srčiko delovanja parlamentov v demokratičnih družbah.

Zunanja in notranja politika sta nesporno prepleteni v primeru mednarodnih pogajanj, kot so na primer trgovska pogajanja v okviru WTO ali (oziroma celo bolj) pogajanja o določeni skupni politiki v okviru Evropske unije, kjer države poskušajo uveljaviti množico nacionalnih interesov. Putnam (1988) trdi, da je učinkoviteje kot pojasnjevanje zunanje politike na podlagi notranjih razlogov ali obratno, v primeru mednarodnih pogajanj, bistveno bolj smiselno razumevanje le teh kot dvonivojske »igre«. Pri tem dela analitičen razloček med dvema fazama v zgornjem pro-

cesu. Prvi proces (stopnja I) se odvija na mednarodni ravni med pogajajočimi se nacionalnimi delegacijami. Drugi proces (stopnja II) pa se odvija na nacionalni ravni in je sestavljen iz debate znotraj posameznega parlamenta, ratificirati ali ne izid mednarodnih pogajanj. Če kolikor obstaja velika podobnost med rezultatom pogajanj na prvi stopnji in možnostjo ratifikacije, potem to poveča možnost doseganja dogovorov na prvi stopnji. Putnam to imenuje »win-set«. Proces ratifikacije dejansko predstavlja ključno teoretično povezavo med notranjo in mednarodno politiko, nacionalno in mednarodno fazo pogajanj, ki sta pogosto prepleteni (Moravcsik, 1993). Kot poudarja Putnam (1988: 436), »obstaja verjetnost, da predhodno potekajo posvetovanja in pogajanja na drugi stopnji, kar omogoča oblikovanje pogajalske pozicije na prvi stopnji, hkrati pa bo potreba po ratifikaciji dogovora na drugi stopnji vplivala na pogajanja na prvi stopnji«. Milner (1997: 4) pritrjuje, da sta notranja in zunanja politika močno soodvisni in da politični voditelji sočasno delujejo v domači in v mednarodni politični areni. Politiki poskušajo doseči različne cilje z uporabo obeh aren, pri čemer se srečujejo z različnimi, včasih celo nasprotujočimi si težnjami posamezne arene. Njihovo delovanje je lahko razumljeno samo ob upoštevanju zunanjih in tudi notranjih faktorjev vplivanja.

Obstajata dva osnovna vidika dvonivojske igre. Prvi je (delna) avtonomija vladarjev (v našem primeru vlade), drugi pa notranjega »win-set-a«. Za oboje je ključnega pomena vloga parlamenta. Metafora dvonivojske igre opazuje razmerje med domačo in mednarodno politiko skozi oči državnikov (Moravcsik, 1993: 23). Povečano vključevanje parlamentov v zunanje zadeve in trgovsko politiko (v primeru EU v več različnih evropskih politik) je mogoče razumeti kot reakcijo na mednarodni razvoj in internacionalizacijo notranjih zadev. Povečan vpliv parlamenta je sočasno tudi posledica znotrajdržavnega razvoja v razmerju med parlamentom in vlado.

Na Norveškem so manjšinske vlade postale skoraj pravilo. Storting je razširil svoje politične in administrativne kapacitete ter utrdil svojo moč nasproti izvršilni oblasti (Rommetvedt, 2003). V Sloveniji je razmerje moči med Državnim zborom in vlado ostalo opredeljeno v korist državnega zbora od začetka neodvisnosti oz. od sprejema samostojne ustave (1991). Državni zbor je tudi zato lahko uveljavil svoje interese in sposobnosti v procesu pridruževanja Evropski uniji prek potrjevanja vseh pogajalskih izhodišč. To pa je zmanjšalo možnost, da bi vlada napačno presodila izvedljivost ratifikacije dokumentov v parlamentu, kar se pogosto dogaja v primeru mednarodnih pogajanj (Evans, 1993: 400).

Primerjava Norveške in Slovenije

Norveška in Slovenija sta s 4,5 milijona in dvema milijonoma prebivalcev dve izmed manjših demokratičnih držav v Evropi. Vseeno pa so razlike v razvoju demokratičnih in parlamentarnih tradicij precejšnje. Norveška je ena izmed najstarejših demokracij v Evropi, Slovenija pa ena izmed najmlajših. V tem prispevku primerjamo organizacijo in aktivnosti »starega« norveškega parlamenta *Stortinga* in »novega« slovenskega *Državnega zbora*. V naši študiji internacionalizacije parlamentov se osredotočamo na nacionalna parlamenta nove članice Evropske unije – Slovenije in države, ki ni članica Evropske unije – Norveške.

»Stara« norveška demokracija

Norveški parlament je bil ustanovljen leta 1814, ko se je Norveška odcepila od Danske in razglasila neodvisnost po štiristo letih danske nadvlade. Norveška ustava je bila podpisana in zapečatenjena 17. maja 1814 in je ena izmed najstarejših v demokratičnem svetu. Zmagovalci napoleonskih vojn so sicer Norveško prisilili v zvezo s Švedsko, vendar je Norveški uspelo ohraniti ustavo in parlament ter dolgoročno avtonomijo na večini javnopolitičnih področij, z izjemo zunanjih zadev. 7. junija 1905 je Storting razglasil, da je zveza s Švedsko ukinjena. Obe strani sta mobilizirali vojsko, toda na koncu je Švedska sprejela norveško odcepitev. Miroljuben »coup d'état« je uspel in Norveška je dosegla popolno neodvisnost. V 20. stoletju je Norveška postala članica številnih mednarodnih organizacij. Dvakrat, leta 1972 in 1994 so norveški volilci na referendumu zavrnil vstop Norveške v Evropsko unijo. Vendar pa je dogovor z Evropsko unijo o skupnem ekonomskem prostoru (EEA) iz leta 1992 Norveški omogočil dostop na notranji trg Evropske unije.

»Mlada« slovenska demokracija

Slovenija je ena izmed najmlajših demokracij v Evropi in je nastala konec 20. stoletja, 25. junija 1991 po uspešni osamosvojitvi od bivše socialistične Jugoslavije in krajsi vojni z Jugoslovansko ljudsko armado³. Do takrat je bila Slovenija federalna republika Jugoslavije. Pred tem so Slovenci do konca 1. svetovne vojne živeli v deželah Habsburške monarhije, ne da bi mogli uresničiti temeljne nacionalne zahteve. Leta 1918 so se najprej vključili v republikansko državo Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki se je decembra 1918 združila s Srbijo v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev; ta unitarno urejena država pa se je l. 1929 preimenovala v Kraljevino Jugoslavijo. Demokratični standardi na osnovi klasičnih pravic in svoboščin so bili ponovno vzpostavljeni septembra 1989, ko je stara skupščina (izvoljena 1986) sprejela amandmaje k ustavi iz leta 1974. Ti amandmaji so uvajali politični pluralizem ter zaščitili neodtujljivo pravico Slovencev do samoodločbe (Zajc, 1994: 151; 1997: 163). Te spremembe so bile del širše strukturne in politične reforme celotne Srednje in Vzhodne Evrope, ki je odpravila bivše socialistične sisteme konec osemdesetih in začetek devetdesetih let prejšnjega stoletja. Sledil je intenziven proces evropeizacije, ki je postavljala zahteve po ponovni vzpostavitvi demokratičnih vrednot in preoblikovanje celotnega »parlamentarnega sveta«.

Skupščina Republike Slovenije, izvoljena na prvih demokratičnih volitvah po drugi svetovni vojni, maja 1990, se je v letu 1991 razvila v delujoč nacionalni parlament, ki je uveljavil standarde notranje institucionalizacije in razvil učinkovitejše postopke odločanja. Sprejetje prvega sodobnega Poslovnika v letu 1993 je omogočilo začetek naporene naloge nadomeščanja stare »socialistične« zakonodaje s sodobno. Z namenom povečanja učinkovitosti parlamenta so bili oblikovana nova delovna telesa in dopolnjen krog njihovih nalog. Leta 1996 je bil ustanovljen prvi Odbor za evropske zadeve (poleg Odbora za zunanje zadeve). Sočasno pa je bil

³ Prehodni parlament, izvoljen maja 1990, je razglasil Deklaracijo o neodvisnosti Republike Slovenije 25. junija 1991.

potreben tudi konsenz parlamentarnih strank za pospešitev procesa evropeizacije. 3. julija 1997 je sedem od osmih parlamentarnih strank sprejelo dogovor o pridruženju Evropski uniji. Glede na naloge nacionalnega parlamenta v pogojih članstva v Evropski uniji je Državni zbor racionaliziral ekstenzivno zakonodajno proceduro s sprejetjem novega bolj racionalnega Poslovnika v letu 2002.

Pričakovanja glede internacionalizacije dveh parlamentov

V zgodovini parlament postaja močnejši in vplivnejši, najprej na področju različnih domačih javnih politik, na koncu pa tudi na področju zunanjih zadev. Eden izmed najpomembnejših faktorjev, ki prispevajo k vplivnosti parlamenta na področju zunanjih zadev, je učinkovita in zrela parlamentarna elita. Posledično bi pričakovali, da bo »zrel« norveški parlament bolj vključen v zunanje zadeve kot »manj zrel« slovenski parlament. Vendar pa obstaja tudi drug način razmišljanja: globalizacija in internacionalizacija je stvar časa in svetovne zgodovine. Posledično mora nov parlament »dozoreti« hitreje, da lahko ulovi razvojno stopnjo drugih parlamentov. V tem kontekstu bi pričakovali zgolj minimalne razlike med slovenskim in norveškim parlamentom.

Učinek članstva v Evropski uniji ni viden sam po sebi. Na eni strani lahko nova in manj izkušena članica Evropske unije, kot je Slovenija, prepusti evropske in globalne zadeve Evropski uniji, medtem ko mora nečlanica, kot je Norveška, sodelovati pri vseh mednarodnih zadevah sama. V Svetovni trgovinski organizaciji se Evropska unija pogaja v imenu vseh svojih članic, medtem ko mora Norveška to početi sama.

Po drugi strani so nacionalni parlamenti članic Evropske unije bolj vključeni v zadeve Evropske unije kot parlamenti nečlanic. Tako je težko pričakovati, da bo slovenski Državni zbor kot parlament nove države članice Evropske unije manjše-ga pomena ali marginaliziran. Pozitivna pričakovanja so povezana z uspešno vlogo v procesu pridruženja Slovenije Evropski uniji, saj je bil Državni zbor edini parlament od desetih držav pristopnic, ki je potrjeval pogajalska izhodišča. Ugotavljamo tudi zadovoljivo stopnjo notranje institucionalizacije (institutional capacity). Vseeno pa so nekateri podatki, pridobljeni z intervjuji slovenskih poslancev konec prejšnjega mandata (2004), opozorili na pomanjkljivosti glede splošne informiranosti o evropskih zadevah in postopkih ter motiviranosti slovenskih poslancev (cultural capacity).

V nadaljevanju bomo podrobneje pregledali načela, pristojnosti in institucionalizirane prakse glede vključevanja norveškega in slovenskega parlamenta v mednarodne odnose.

Ustavi: zunanje zadeve – spremenjene prerogative izvršilne oblasti

Norveška

Na podlagi tretjega člena norveške ustave 'izvršilna oblast pripada kralju'. Člen 26 norveške ustave pravi, da »ima kralj pravico zbrati vojsko za obrambo domovine, sklepati mir, razglašati konvencije, pošiljati in sprejemati diplomatske odposlance«. V praksi pomeni pravica kralja pravico vlade.

Pristojnosti vlade so bile modificirane z načeli parlamentarizma, ustavne prakse in splošnega prava. Člen 26 pravi, da »Pogodbe posebnega pomena in vse tiste pogodbe, kjer njihova izvedba zahteva zakonsko ureditev ali odločanje Stortinga, niso zavezujoče dokler jih Storting ne potrdi«. K temu člen 75 dodaja, da »Stortingu pripada pravica: [...] da je obveščen o konvencijah in pogodbah, ki jih je kralj v imenu države sklenil s tujimi silami; [...]«.

Konvencije in pogodbe parlament obravnava kot ločene zadeve za ratifikacijo ali pa kot splošna informativna poročila. Splošna poročila o konvencijah in pogodbah so posredovana v letnih poročilih vlade parlamentu. V letu 2001 je bilo obravnavanih 214 konvencij in pogodb. V letih 2000 in 1999 je bilo obravnavanih 189 oz. 210 konvencij in pogodb.

Navadno norveški parlament ne more storiti veliko, kadar vlada izpogaja in podpiše določeno konvencijo ali pogodbo. Zavrnitev ratifikacije lahko vodi k dramatičnim posledicam, in parlament ni pripravljen tvegati in prevzeti odgovornost za tovrstno zavrnitev⁴. V povezavi s tem (in skladno s Putnam (1988)) je pomembnejše dejstvo, da se norveška vlada, ko pride do sklepanj pomembnih konvencij in pogodb, posvetuje s parlamentom pred in včasih med pogajanja z namenom zagotoviti večinsko podporo in neproblematično ratifikacijo.

Slovenija

Pisci prve slovenske povsem samostojne ustave so ob njenem snovanju (sprejete decembra 1991) imeli v mislih močan parlament, neodvisno vlado in relativno ceremonialno vlogo predsednika republike. Na podlagi 80. člena slovenske ustave je Državni zbor sestavljen iz 90 poslancev, ki predstavljajo državljane Slovenije ter madžarske in italjanske etnične skupnosti (vsaka ima pravico do enega poslanca). Sočasno pa so bile z oblikovanjem posebnega nepolitičnega telesa korporativnega značaja, Državnega sveta, zaščitene relativno močne vezi med političnim sistemom in civilno družbo (Zajc and Lukšič, 1994: 379). Čeprav njegove funkcije niso enake tistim, ki pripadajo drugim domovom v ostalih sodobnih dvodomnih parlamentih, je mogoče slovenski parlamentarni sistem označiti kot »nepopolni dvodomni sistem« (Grad, 1992: 59).

V bivšem socialističnem sistemu je bilo načelo enotnosti oblasti eno izmed glavnih regulatornih načel, ki je močno prispevalo k dominaciji vodilne Komunistične partije. V novi ustavi (člen 3) predstavlja načelo delitve oblasti enega izmed najpomembnejših načel in je znak demokratične transformacije celotnega političnega sistema. Slovenski model parlamentarne demokracije ima nekatere posebnosti. Skladno z ustavnimi določili so ministri imenovani in razrešeni s strani Državnega zbora na predlog predsednika vlade (člen 112). Pred imenovanjem mora vsak ministrski kandidat prestati zaslišanje pred pristojnim parlamentarnim odborom. Zakon o vladi iz leta 1993 določa, da je vlada odgovorna za izvajanje javnih politik, ki jih sprejme Državni zbor. V praksi je Državni zbor pogosto presojal stvari, ki sodijo med pristojnosti vlade.

⁴ V letih 1972 in 1994 je norveška vlada podpisala dogovor o članstvu v Evropski uniji, katerega pa je Storting zavrnil po referendumih, kjer je večina volilcev zavrnila članstvo v Evropski uniji. Vendar gre tukaj za izjemne primere.

Člen 86. slovenske ustave iz leta 1991 je določil, da morajo biti vse mednarodne pogodbe in konvencije predložene Državnemu zboru v ratifikacijo. Poročila za pretekla leta prikazujejo precej impresivno število ratificiranih multilateralnih in bilateralnih pogodb; 200 v mandatnem obdobju 1992–1996, 290 v obdobju 1996–2000 in 243 v mandatnem obdobju 2000–2004.⁵ Med najpomembnejše ratifikacije sodijo ratifikacija pridružitvenega sporazuma Evropski uniji 15. julija 1997 in ratifikacija pogodbe med predhodnimi petnajstimi članicami Evropske unije in desetimi novimi članicami o njihovem pristopu 28. januarja 2004. V sedanjem, četrtem mandatu je Državni zbor kot tretji izmed parlamentov novih članic Evropske unije 2. februarja 2005 ratificiral z izjemno večino (samo štirje glasovi proti) Pogodbo o evropski ustavi.

V preteklih letih Državni zbor ni zavrnil nobene ratifikacije pogodbe ali konvencije. V redkih primerih se je vlada predhodno posvetovala s parlamentom med pogajanjem s tujim partnerjem ali mednarodno organizacijo, da bi si tako zagotovila dodatno podporo ali preprečila spremembe med parlamentarno razpravo. Do tovrstnih posvetovanj je prišlo v sredini devetdesetih let prejšnjega stoletja, ko je Italija poskušala blokirati slovenska prizadevanja, da podpiše Evropski pridružitveni sporazum, češ da slovenska zakonodaja o lastništvu nepremičnin ni v skladu z evropsko zakonodajo. Slovenski Državni zbor je v zvezi s tem sprejel španski kompromisni predlog in 14. julija 1997 spremenil 68. člen ustave, tej spremembi pa je 15. julija 1997 sledila ratifikacija Evropskega pridružitvenega sporazuma (Zajc, 1997: 95).

Marca 2003 je Državni zbor skoraj soglasno sprejel najpomembnejšo spremembo ustave iz leta 1991 z dodanim 3a členom, ki predstavlja ustavno podlago za članstvo Slovenije v mednarodnih organizacijah, ki spoštujejo človekove pravice in svoboščine. S spremembo ustave je Slovenija prenesla izvajanje dela nacionalne suverenosti na tovrstne mednarodne organizacije, kar pomeni tudi Evropsko unijo. Pravni akti in odločitve, sprejete v teh institucijah, so tako neposredno obvezujoči za Slovenijo (Igličar, 2005). Ker je evropska zakonodaja nadrejena nacionalni ne bo potrebno nobeno dodatno potrjevanje ali ratificiranje s strani Državnega zbora. Novi člen je predvidel tudi poseben zakon o razmerju med Državnim zborom in vlado v primeru evropskih zadev. Ta zakon, zasnovan na švedskem in finskem primeru, sprejet marca 2004 (malo preden je Slovenija postala članica Evropske unije), določa, da mora vlada informirati Državni zbor o vseh zadevah Evropske unije (večinoma gre za predloge Evropske komisije) v vseh stopnjah odločevalskih procesov.

Vlada mora tudi pripraviti lastno stališče o vsaki zadevi, skupaj z oceno stanja in morebitnih posledic. Državni zbor je tako pristojen za nadzor odločevalskih procesov na ravni Evropske unije, kjer je vključena vlada, in po potrebi pripravi lastno stališče, ki ga mora vlada upoštevati, čeprav mnenje državnega zbora ni pravno obvezujoče za vlado. Dodatna sprememba poslovnika Državnega zbora v maju 2004 določa delovanje novega Odbora za zadeve EU, ki se sestaja dvakrat tedensko na zaprtih srečanjih.

⁵ Glej poročila o delu Državnega zbora RS v mandatnih obdobjih.

Parlamenta in mednarodni odnosi

Parlamentarni odbori

Specializirani odbori so bistveni elementi organizacije parlamentov (Longley and Davidson, 1998). Vseh 165 poslancev norveškega parlamenta je vključenih v enega in samo enega od dvanajstih stalnih odborov.⁶ Poslanske skupine naj bi bile, kolikor je le mogoče proporcionalno zastopane v vsakem odboru (Rommetvedt, 1999: 7). Zadeve, ki naj bi jih obravnaval norveški parlament so najprej poslane v obravnavo pristojnim parlamentarnim odborom, ki pripravijo razmeroma natančna priporočila s predlogi in pripombami večine in manjšine. Plenarne razprave in glasovanja potekajo na podlagi priporočil odborov, pri čemer je zaradi visoke stopnje kohezivnosti norveških političnih strank, mogoče napovedati rezultat končne odločitve na podlagi priporočil odborov. Na podlagi Shawove tipologije imajo stalni odbori norveškega parlamenta zakonodajno, finančno in preiskovalno vlogo (Shaw, 1979: 370ff).

Podobno kot v norveškem parlamentu, morajo biti tudi v slovenskem vse zadeve predložene enemu izmed odborov (v redkih primerih še drugemu t. i. zainteresiranemu odboru). Strankarske skupine so proporcionalno zastopane v vseh odborih, enako velja tudi za dodeljevanje funkcij v posameznih odborih. Odbori imajo pomembno funkcijo pri splošnem nadzoru nad stanjem posameznega področja, pridobivanju informacij in reševanju konfliktov skupaj z nadzorom vladnega izvajanja posameznih javnih politik. Čeprav so končne odločitve sprejete na plenarnih zasedanjih, imajo odbori pomembno vlogo pri pripravi predlogov za plenarno zasedanje in glasovanje (Zajc, 2004: 183).

To kar razlikuje slovenska parlamentarna delovna telesa od norveških je njihovo število in sestava. Zaradi majhnega števila poslancev (90) in velikega števila parlamentarnih odborov je posamezen poslanec član več teles. V drugem mandatu slovenskega Državnega zbora je bilo 26 delovnih teles, v tretjem 20 in v sedanjem (četrtem) mandatu 22. Vsa delovna telesa niso primerljiva. Samo 14 odborov dejansko obravnava posamezne javne politike in odločitve. Vseeno pa je v teh 14 odborih kar 203 mest, kar zahteva veliko strokovnost in zavzetost posameznih članov. Veliko število odborov zgolj navidezno prispeva k specializaciji zakonodajnega dela, hkrati pa obremenjuje poslance.

Norveški Storting

Norveški parlament je za področje zunanjih zadev osnoval tri odbore: odbor za zunanje zadeve, razširjeni odbor za zunanje zadeve in EEA posvetovalni odbor o zadevah, povezanih z dogovorom o evropskem gospodarskem prostoru (glej spodaj). Odbor za zunanje zadeve ima enake funkcije kot drugi odbori, za opis nalog preostalih dveh odborov pa bi morali na Shawov seznam dodati oznako »posvetovalna« vloga. Odbor za zunanje zadeve je pristojen za »zadeve, povezane z zunanjimi zadevami, razvojnim sodelovanjem, norveškimi interesi v polarnih regijah ter ostalimi zadevami, povezanimi s sporazumi med Norveško in drugimi državami ali mednarodnimi organizacijami«.

⁶ Stalni odbori so naštet v tabeli 3. Za podrobnosti glej Rommetvedt (2003:ch. 2-3).

Razširjeni odbor za zunanje zadeve je sestavljen iz članov odbora za zunanje zadeve, predsednika in podpredsednika parlamenta, vodje odbora za obrambo in do enajst članov, imenovanih s strani odbora za volitve norveškega parlamenta. Člen 13. poslovnika norveškega parlamenta določa, da je naloga razširjenega odbora, da »z vlado obravnava pomembne zunanje politike, poslovne politike, in nacionalno varnostno politiko'. Posvetovanje mora biti opravljeno pred vladnim sprejetjem pomembnih odločitev. Delo razširjenega odbora za zunanje zadeve je zaprto. Razširjeni odbor lahko parlamentu predloži določena priporočila, kar pa ni praksa. Odbor se sestane, ko predsednik odbora meni, da je to potrebno, oziroma na zahtevo predsednika vlade, ministra za zunanje zadeve ali ene tretjine članov odbora. Od 1993 do 2003 se je odbor v povprečju sestel devetkrat letno, od petkrat v letu 1996 do štirinajstkrat v letu 1999. Letna nihanja so povezana s pojavljanjem pomembnih mednarodnih dogodkov.

Najpomembnejša mednarodna pogodba, ki jo je Norveška podpisala, je bila Pogodba o Evropskem ekonomskem prostoru (EEA) med Evropsko unijo in članicami Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA). Pogodba EEA, ki je v veljavo stopila januarja 1994, daje Islandiji, Liechtensteinu in Norveški dostop do Evropskega notranjega trga. Te tri članice EFTA pa so se obvezale uveljaviti Pravo skupnosti in spoštovati pomembne presedense Evropskega sodišča. (Sejersted, 1996). Pogodba EEA je posledično oblikovala tudi skupni parlamentarni odbor EEA z namenom prispevanja k dialogu in boljšemu razumevanju s Skupnostjo in članicami EFTA. EU in EFTA člani skupnega parlamentarnega odbora, skupaj s šestimi norveškimi poslanci obravnavajo celotno zakonodajo Skupnosti, ki zadeva EEA⁷.

Člen 13 a poslovnika norveškega parlamenta določa, da »se mora vlada posvetovati z odborom za zunanje zadeve Stortinga skupaj s člani norveške delegacije skupnega parlamentarnega odbora EEA o vseh predlogih novih ali dopoljenih aktov prava Skupnosti v okviru Pogodbe o Evropskem ekonomskem prostoru (EEA)'. Odbor za zunanje zadeve ali njegov predsednik lahko določi tudi enega ali več drugih odborov, ki se morajo udeležiti posamezna konkretna posvetovanja⁸.

To telo se imenuje tudi Posvetovalni odbor EEA. Posvetovanja se skličejo, ko predsednik odbora za zunanje zadeve, član vlade ali ena tretjina članov odbora za zunanje zadeve to zahteva. Delo posvetovalnega odbora EEA in srečanj tega telesa z ostalimi odbori je tajno, toda zapisniki teh srečanj so lahko objavljeni po enem letu (če ni določeno drugače). Navadno se ta odbor sestaja enkrat mesečno (z izjemo poletnih mesecev). Zadeve, ki jih obravnava to posvetovalno telo, so na zahtevo odbora za zunanje zadeve predložene v obravnavo na plenarnem zasedanju parlamenta. Parlament določi, ali je tovrstno zasedanje odprto javnosti in posneto s kamero.

Pomen pogodbe o Evropskem ekonomskem prostoru (EEA) je jasno razviden na podlagi ustanovitve Posvetovalnega odbora EEA in pregleda konvencij in pogodb, ki morajo biti na podlagi 75. člena norveške ustave obravnavane v nor-

⁷ <http://secretariat.efta.int>

⁸ V obdobju 2000–2001 je skupno 35 članov drugih odborov prisostvovalo petim od devetih srečanj EEA posvetovalnega odbora (Melsæther 2004:36).

veškem parlamentu. Kot smo že omenili, morajo biti poročila o konvencijah in pogodbah posredovana v letnih poročilih vlade norveškemu parlamentu. Iz poročila za leto 2001 je razvidno, da je bilo sprejetih 214 konvencij in pogodb. V to število je vključenih 49 navadnih konvencij in pogodb, ki jih je sprejela Norveška, in 165 dokumentov, ki jih mora Norveška udejanjiti na podlagi pogodbe o evropskem ekonomskem prostoru. Kot posebne predloge je norveški parlament ločeno obravnaval 14 navadnih pogodb in 20 dokumentov na podlagi Pogodbe o Evropskem ekonomskem prostoru.⁹

Slovenski Državni zbor

Z namenom obravnavanja mednarodnih zadev je Državni zbor na začetku prvega mandata 1992 ustanovil odbor za zunanjo politiko, ki je bil vzpostavljen po vsakih naslednjih volitvah. Junija 1996 pa je bila ustanovljena 17-članska komisija za evropske zadeve, katere naloga je bila zagotoviti koordinacijo vseh aktivnosti v zvezi s slovenskim vključevanjem v Evropsko unijo na enem mestu, obravnavati vse zadeve v zvezi z integracijo in koordinirati delo matičnih delovnih teles. Podobna 15-članska komisija je bila ustanovljena na začetku drugega mandata 1997. Leta 1998 je bila oblikovana še Slovenska delegacija skupnega parlamentarnega odbora sestavljena iz 11 članov Državnega zbora (ostalih enajst je bilo članov Evropskega parlamenta). Njena naloga je bila proučiti vse vidike razmerja med Evropsko unijo in Slovenijo ter priprava priporočil.

Komisija za evropske zadeve, ustanovljena na začetku tretjega mandata (2001), je bila ukinjena spomladi 2004, ko je Slovenija postala članica Evropske unije. Sočasno je prenehala obstajati tudi Slovenska delegacija pri skupnem parlamentarnem odboru. Novi Odbor za zadeve EU je bil vzpostavljen 21. maja 2004 s pomembnejšimi in bolj opredeljenimi pristojnostmi. Na začetku četrtega mandata je bil Odbor za zadeve EU ponovno vzpostavljen (17. novembra 2004) z naloogo, da se ukvarja z zadevami Evropske unije, z izjemo zunanje in varnostne politike, ki sodita pod okrilje odbora za zunanjo politiko. Med pristojnosti odbora za zadeve EU sodi tudi obravnava tem, ki so na dnevnem redu evropskih institucij, predlaganih deklaracij o usmeritvah za delovanje Slovenije v Evropski uniji in poročil predstavnikov Slovenije v institucijah Evropske unije. Med ostale naloge sodi tudi sodelovanje z drugimi odbori Državnega zbora in specializiranimi odbori drugih parlamentov na področju zadev Evropske unije.

Državni zbor je sodeloval tudi z Evropskim parlamentom in se udeleževal aktivnosti Konvencije o prihodnosti Evrope od februarja 2002 dalje. Slovenijo so na plenarnih zasedanjih konvencije predstavljali predstavnik vlade in dva poslanca, ki sta zastopala Državni zbor. Poslanca Alojza Peterleta so predstavniki držav pristopnic izvolili za zastopanje njihovih interesov v predsedstvu konvencije. Po 16 mesecih dela konvencije so predstavili rezultat – Osnutek ustave za Evropo. Aprila 2002 je bil na pobudo dveh nacionalnih predstavnikov konvencije oblikovan Forum za prihodnost Evrope v Državnem zboru, ki je obravnaval predloge institucionalne reorganizacije Evropske unije.

⁹ Glej nadaljna priporočila odbora za zunanje zadeve: *Innst. S. nr. 125 (2002–2003)*, *Innst. S. nr. 18 (2002–2003)*, in *Innst. S. nr. 13 (2001–2002)*.

Zaradi pomembnosti pridruženja Evropski uniji Državni zbor RS ni osredotočil celotnega dela, povezanega z Evropskimi zadevami, samo znotraj Komisije za evropske zadeve. V nasprotju s prakso ostalih parlamentov držav pristopnic Srednje in Vzhodne Evrope so tudi drugi odbori sodelovali pri oblikovanju pogajalskih izhodišč. Vodstvo Državnega zbora je na dnevni red rednih zasedanj uvrstilo vrsto najpomembnejših dokumentov, povezanih z Evropsko unijo (Strategija Republike Slovenije o pridruženju Evropski uniji, Redna poročila Evropske komisije o napredku Slovenije v procesu pridruženja, Državni program harmonizacije nacionalne zakonodaje z Evropskim pravnim redom itd.).

Tabela 1. Število zasedanj in zadev na dnevnem redu odborov v Državnem zboru RS¹⁰

Mandat	Komisija za Evropske zadeve		Odbor za zadeve EU		Odbor za zunanjo politiko	
	Št. zasedanj	Št. zadev	Št. zasedanj	Št. zadev	Št. zasedanj	Št. zadev
Drugi mandat 1997–2000	80	280	–	–	137	1008
Tretji mandat 2001–2004	44	166	8	18	179	891

Najpomembnejši sporazum s pomembnimi posledicami za Slovenijo pred vstopom v Evropsko unijo je bil Evropski pridružitveni sporazum, podpisan junija 1996. S tem sporazumom se je Slovenija zavezala uskladiti celotno nacionalno zakonodajo z Evropskim pravnim redom. Veliko število »evropskih« zakonov (319) je bilo popolnoma novih zakonov, drugi pa so spreminjali že obstoječo zakonodajo. Precej jih je bilo sprejetih po hitrem postopku.

Tabela 2. Zakonodajna aktivnost Državnega zbora in »evropeizacija« nacionalne zakonodaje¹¹

Mandat	Št. podpisanih mednarodnih Pogodb	Št. sprejetih zakonov	Št. evropskih zakonov
1990–1992	–	179	–
1992–1996	200	375	–
1996–2000	290	341	129
2000–2004	243	436	190

Mednarodne organizacije in parlamentarne delegacije

Mednarodne delegacije

Norveška je članica številnih mednarodnih organizacij, med katerimi imajo nekatere tudi parlamentarne skupščine ali odbore sestavljene iz članov, ki predstavljajo nacionalne parlamente držav članic. Tabela 3 prikazuje razvoj norveških stalnih

¹⁰ Vir: Poročila o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000 in 2000–2004.

¹¹ Vir: Redna poročila Državnega zbora Republike Slovenije.

delegacij v tovrstnih skupščinah in odborih¹². Kot je mogoče videti, se število mednarodnih parlamentarnih delegacij, še posebno po letu 1993, močno povečuje.

Tabela 3. Stalne delagacije norveškega parlamenta v mednarodnih skupščinah in odborih mednarodnih organizacij

Organizacija/ delegacija	Število norveških članov	1945–49	1950–53	1954–85	1985–93	1993–
Medparlamentarna zveza (IPU)	4	X	X	X	X	X
Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (CoE)	5	X	X	X	X	X
Nordijski svet (NC)	20		X	X	X	X
Parlamentarna skupščina NATO	5			X	X	X
European Free Trade Association (EFTA) Odbor članov parlamentov	6				X	X
European Economic Area (EEA) Skupni parlamentarni odbore	6					X
Delegacija za odnose z Evropskim parlamentom (EP)	12					X
Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) Parlamentarna skupščina	6					X
Zahodnoevropska unija (WEU) Skupščina	5					X

Slovenija je enako kot Norveška članica številnih mednarodnih organizacij s parlamentarnim tipom delovnih teles, sestavljenih iz predstavnikov nacionalnih parlamentov (glej Tabelo 4).

Članstvo v odborih in mednarodnih delegacijah

V mandatnem obdobju 2001–2005 je bilo v treh odborih norveškega parlamenta, ki se ukvarjajo z mednarodnimi zadevami, in v delegacijah iz tabele 3 skupno 122 »mednarodnih« mest, ki jih je zasedlo 60 norveških poslancev. To pomeni, da je bilo kar 36 % poslancev norveškega parlamenta članov ene ali več delegacij oziroma odborov, ki se ukvarjajo z mednarodnimi odnosi. Tabela 5 prikazuje porazdelitev članov parlamentarnih odborov po mednarodnih pozicijah. Razvidno je, da odbor za zunanje zadeve nima monopola nad zunanjimi zadevami. Vsaj en član vsakega izmed 12 parlamentarnih odborov ima tudi pozicijo v mednarodni organizaciji. Število članov drugih (domačih) odborov, ki so vključeni v mednarodne odnose (skupno 45 poslancev) jasno nakazuje, da ne obstaja jasna ločitev med notranjimi in mednarodnimi zadevami.

¹² Viri: Nordby (1985) in različne številke Stortinget i navn og tall.

Tabela 4. Stalne delegacije Državnega zbora v mednarodnih parlamentarnih skupščinah

Organizacije/ delegacije	Število slovenskih predstavnikov	1993	1995	1997	1998	2002	2004
Medparlamentarna zveza (IPU)	29	X	X	X	X	X	X
Parlamentarna skupščina Sveta Evrope (CoE)	3	X	X	X	X	X	X
Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) parlamentarna skupščina	3	X	X	X	X	X	X
Parlamentarna konferenca srednje- evropske pobude (CEI)	3	X	X	X	X	X	X
Parlamentarna skupščina NATO	3		X	X	X	X	X
Zahodnoevropska unija (WEU) skupščina	4			X	X	X	X
Skupni parlamentarni odbor Evropskega parlamenta in držav pristopnic	11				X	X	X
Konvencija o prihodnosti Evrope	2						X

Tabela 5. Porazdelitev mednarodnih položajev po parlamentarnih odborih norveškega parlamenta

Odbor za	Število članov odbora, ki imajo vsaj eno mednarodno pozicijo (v oklepaju odstotek od vseh članov odbora)
Zunanje zadeve	15 (100 %)
Obrambo	7 (70 %)
Izobrazbo, raziskave in cerkevne zadeve	7 (44 %)
Finančne in ekonomske zadeve	6 (30 %)
Volilne in ustavne zadeve	5 (50 %)
Transport in komunikacijo	5 (33 %)
Sodstvo	4 (36 %)
Gospodarstvo in industrijo	3 (21 %)
Zdravje in socialne zadeve	3 (21 %)
Družino, kulturo in državno upravo	2 (15 %)
Lokalno samoupravo	2 (14 %)
Energijo in okolje	1 (8 %)

Poslanci Državnega zbora so bili na začetku četrtega mandata (2004) različno vključeni v mednarodne odnose v smislu zasedanja mest v ustreznih specializiranih odborih. Tabela 6 prikazuje porazdelitev mest v odborih med 90 poslancev, pri

čemer je vsak poslanec član več odborov. Iz tabele je razvidno, kako se mesta v odborih za zunanjo politiko in zadeve EU pokrivajo z mesti v ostalih odborih. Kar 32 poslancev deluje v odboru za zunanjo politiko ali evropske zadeve, pri čemer pa so člani vsaj še enega od ostalih odborov. Hkrati imajo poslanci še 22 mest v petih delegacijah Državnega zbora v različnih mednarodnih parlamentarnih skupščinah ali drugih telesih. Skupaj je kar 54 (60 %) slovenskih poslancev vključenih v razne oblike mednarodne aktivnosti, kar dejansko predstavlja večji delež v primerjavi z norveškimi poslanci. Tudi v slovenskem primeru je očitno, da ne obstaja jasna ločnica med notranjimi in zunanjimi (evropskimi in drugimi zunanjimi) zadevami.

Tabela 6. Porazdelitev mednarodnih položajev po odborih Državnega zbora

Odbor za	Število članov odbora	Število članov odbora, ki imajo položaj v odboru za zunanjo politiko in/ali odboru za evropske zadeve
1. ekonomijo	16	2
2. promet	15	3
3. okolje	14	4
4. kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	12	1
5. finančno in monetarno politiko	14	3
6. notranje zadeve, javno upravo in sodstvo	17	6
7. lokalno samupravo in regionalni razvoj	14	3
8. obrambo	10	2
9. zdravstvo	10	2
10. zaposlovanje, družino, socialno skrbstvo in invalide	14	6
11. kulturo, izobraževanje in šport	17	8
12. višje izobraževanje, znanost in tehnologijo	13	4
13. zunanjo politiko	19	
14. evropske zadeve	18	

Vladne izjave in vprašanja ministrom

Norveška

Predložitev vladnega poročila ali predloga je osnovni način za postavitve določene tematike na dnevni red norveškega parlamenta. S soglasjem predsedstva norveškega parlamenta lahko ministri podajo tudi ustno poročilo ali izjavo o določeni zadevi na plenarnem zasedanju parlamenta. Nekatere izjave so povezane s kritičnimi dogodki, ki zahtevajo takojšnjo pozornost. Druge so stvar rutine in so predstavljene parlamentu enkrat letno. Zadnje vključuje tudi letni izjavi ministrov za zunanje zadeve in mednarodni razvoj o stanju na njihovem področju. Večina izjav se obravnava takoj ali na prvem naslednjem zasedanju. Leta 2002 je bilo skupaj podanih 11 ustnih poročil ministrov. V letu 2001 pa 17 ustnih izjav (med njimi poročilo predsednika vlade o terorističnem napadu na ZDA 11. septembra) in ministra za okolje o klimatskih pogojanjih v Marakešu.

Vlada nima monopola nad postavljanjem dnevnega reda. Poslanci lahko opozorijo na določeno problematiko z uporabo interpelacije, poslanskim vprašanjem ministru ali z vložitvijo lastnega predloga zakona. V zadnjih letih je prišlo do velikanskega povečanja števila poslanskih vprašanj in lastnih zakonskih predlogov (Rommetvedt, 2003: 47, 49). V osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je letno število interpelacij in poslanskih vprašanj gibalo med 600 in 900 v primerjavi z med 200 in 300 v petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja¹³. Število samostojnih zakonskih predlogov posameznih poslancev se je na letni ravni povzpelo od peščice v začetku osemdesetih let na več kot sto v drugi polovici devetdesetih let prejšnjega stoletja.

Število poslanskih vprašanj ministru za zunanje zadeve se je od 145 v mandatu 1989–1993 povzpelo na 249 v mandatu 1997–2001¹⁴. Po navedbah Melsltherja (2004: 41) se je povzpelo število vprašanj in interpelacij v povezavi z Evropsko unijo ali pogodbo o Evropskem ekonomskem prostoru iz 28 v letih 1998–1999 na 54 v letih 2002–2003. Še bolj zanimivo v tem kontekstu je pojavljanje poslanskih vprašanj o mednarodnih zadevah ministrom, zadolženim za notranje politike. Vprašanja povezana s Svetovno trgovinsko organizacijo, predstavljajo zanimivo ilustracijo internacionalizacije notranjih zadev in ponotranjenje zunanjih zadev (cf. Langhelle and Rommetvedt, 2004). Od 1993 do 2003 je bilo skupno 51 poslanskih vprašanj in interpelacij, povezanih z različnimi vidiki sodelovanja z GATT in WTO, ki so jih sprožili norveški poslanci.

Skokovit porast števila vprašanj v obdobju 2002–2003 nakazuje da je norveški parlament postal bistveno bolj zainteresiran za zadeve, povezane z WTO. Pričakovano je na večino teh vprašanj odgovoril minister za zunanje zadeve (in minister za trgovino v obdobju 1993–1996). Kljub temu pa narašča tudi število odgovorov, ki jih podajajo ministri, pristojni za različne notranjepolitične teme, kar kaže, da se mednarodni odnosi dejansko povezujejo z domačimi politikami.

Slovenija

Običajna oblika komunikacije med vlado in Državnim zborom so ustna ali pisna poročila ministrov in vladnih predstavnikov pristojnemu odboru o pomembnih zadevah ali dogodkih. Razprava o posebno pomembnih temah se napogosteje odpira v času, predvidenem za poslanska vprašanja na začetku vsakega zasedanja Državnega zbora ali v primeru interpelacije zoper ministra ali celotno vlado.

Po prvih demokratičnih volitvah v Državni zbor leta 1990 se je število poslanskih vprašanj močno povečalo, pri čemer je bilo veliko število vprašanj povezanih z evropskimi in mednarodnimi zadevami. Število poslanskih vprašanj je od 1318 v mandatnem obdobju 1992–1996 naraslo na 1586 v mandatnem obdobju 1996–2000 in 2459 v mandatnem obdobju 2000–2004. Vprašanja so se izkazala kot sredstvo zagotavljanja pomembnih informacij o mednarodno priznanih standardih in vrednotah obravnavanja notranjih zadev. Ministri in drugi predstavniki vlade so

¹³ Vprašanja, ki zahtevajo pisni odgovor niso upoštevana. To bi povečalo število vprašanj s 132 leta 1997 na 494 v letu 2001 in 706 v letu 2002. Vir: Årsrapport 2002. Stortingets administrasjon (Letno poročilo, Oslo: Stortinget), p. 12.

¹⁴ Vprašanja s pisnim odgovorom, vključena v število. Vir: www.stortinget.no.

pogosto skušali razložiti vpliv skupnih evropskih politik in regulacij na oblikovanje notranjih politik. Število poslanskih vprašanj zunanjemu ministru se je povečalo od 67 v mandatnem obdobju 1992–1996 na 73 v mandatnem obdobju 1996–2000 in 95 v mandatnem obdobju 2000–2004 (kar je sicer manj kot v Stortingu).¹⁵

Administrativna podpora

Politične in administrativne sposobnosti parlamentov temeljijo na njihovih resursih. Število administrativnega osebja v norveškem parlamentu je bilo majhno v primerjavi z ostalimi parlamenti, vendar je število zaposlenih v administraciji parlamenta in poslanskih skupinah v zadnjih desetletjih naraščalo. Parlamentarno osebje je vključno z svetovalci poslanskih skupin in uradniki leta 1971 štel 174 ljudi, leta 2004 pa je bilo v parlamentu in poslanskih skupinah zaposlenih 504 oseb. Povečanje števila zaposlenih se posledično odraža tudi v učinkovitosti norveškega parlamenta. Med tovrstne učinke lahko štejemo povečanje števila odklonilnih mnenj, alternativnih predlogov, poslanskih vprašanj in zakonskih predlogov posameznih poslancev¹⁶.

Povečanje pomena mednarodnih odnosov se odraža v številu upravnega osebja, specializiranega za mednarodne odnose. V sredini devetdesetih let prejšnjega stoletja je norveški parlament oblikoval poseben »Mednarodni oddelek«, ki je zadolžen za upravljanje mednarodnih stikov norveškega parlamenta. Oddelek ima dva sekretariata: »mednarodni sekretariat« in »sekretariat za norveško delegacijo pri Nordijskem svetu«. Danes »Mednarodni oddelek« zaposluje, skupaj z vodjem, 19 ljudi, od tega 9 v Mednarodnem sekretariatu in 8 v Sekretariatu delegacije pri Nordijskem svetu.

Slovenski Državni zbor je moral vzpostaviti popolnoma nov sistem administrativne podpore z ustanavljanjem novih enot in oddelkov. Poleg administrativnega osebja je naraščalo zaposlovanje novih, visoko usposobljenih strokovnjakov, veliko osebja pa je šlo na krajša izobraževanja v druge parlamente. Število zaposlenih v Državnem zboru je počasi naraščalo od 216 v letu 1991, do 298 v letu 1998 in 346 v letu 2004. Marca 2005 je bilo v Odboru za evropske zadeve EU zaposlenih 10 ljudi in še dva v odboru za zunanjo politiko. Usposobljenost osebja se izkazuje na vseh ravneh, od poslanskih skupin in delovnih teles do samega parlamenta. Vendar pa je obseg in kakovost administrativne in strokovne podpore še vedno nezadostna, deloma tudi zaradi omejenih finančnih virov v državnem proračunu, ki ga določa vlada.

Sočasno pa je naraščalo tudi zanimanje poslancev za strokovno podporo. V obdobju 1998–2004 je Raziskovalni sektor Državnega zbora izdelal 482 poročil in ekspertiz po naročilu poslancev in vodstva Državnega zbora. Velika večina (57 %) je obravnavala mednarodne teme, vključno s problematiko Evropske unije (postopki odločanja, pravne ureditve posameznih področij itd.).¹⁷

¹⁵ Za podrobnosti glej Poročila o delu Državnega zbora v mandatnem obdobju 1996–2000 in 2000–2004.

¹⁶ Za podrobnosti glej Rommetvedt (2003: 59 in ch. 2; in 2005).

¹⁷ Podatki Raziskovalnega sektorja Državnega zbora RS.

Razprava in zaključek

Internacionalizacija parlamentov

Trdimo lahko, da obstaja nekaj dejavnikov, ki vplivajo na povečanje vključevanja parlamentov v mednarodne odnose. Internacionalizacija in globalizacija sta gonilni sili, kar pa ne pomeni, da tudi nujno povečata vključenost parlamentov v mednarodne odnose. Mahanizem vključevanja parlamentov v mednarodne odnose je dvostranski proces internacionalizacije nacionalnih zadev in domestifikacije internacionalnih zadev. Tradicionalno sta bili domena mednarodnih zadev varnost in obramba, ki ju je bilo zelo lahko ločiti od domačih javnih politik. Danes pa mednarodni odnosi niso samo zunanje zadeve, ampak vključujejo tudi zadeve, povezane z različnimi nacionalnimi tematikami in javnimi politikami, kot je poslovna politika, razvojna politika, notranja politika, okoljska politika itd.

Vlade so odgovorne za mednarodna pogajanja. V sedanji dvonivojski igri je ena izmed pomembnih vlog parlamenta definiranje in interpretacija nacionalnih interesov. Kot je bilo predhodno že poudarjeno, so nacionalni interesi politično obremenjeni in odvisni od rezultatov političnega procesa, še posebno kadar obstaja več kot en sam nacionalni interes. Posledično lahko pričakujemo, da bodo nacionalni parlamenti igrali pomembno vlogo v mednarodnih odnosih, še posebno v procesu določanja razmerja med različnimi interesi in določanja nacionalnih pogajalskih izhodišč.

Norveški in slovenski primer

Predstavljeni podatki potrjujejo zgornje predpostavke. Parlamenta Slovenije in Norveške sta aktivneje vključena v mednarodne zadeve. V obeh primerih so bili osnovani novi parlamentarni organi za obravnavanje tem, povezanih z odnosom med posamezno državo in Evropsko unijo, sočasno pa se je močno povečalo tudi število parlamentarnih delegacij. Več kot tretjina norveških in več kot polovica slovenskih poslancev je članov mednarodnih delegacij in odborov, ki obravnavajo mednarodne odnose. Poslanci vedno pogosteje postavljajo ministrom vprašanja z mednarodno tematiko, mednarodne zadeve postajajo vedno pomembnejše za nacionalne teme. V primeru Norveške je videti, da so vprašanja, povezana z WTO, poslanci naslavljali ne samo na ministra za zunanje zadeve ampak tudi na minister, odgovorne za različna notranja področja. Povedano drugače, prihaja do vdora mednarodnih zadev v notranje politike in obratno.

Vključevanje norveškega parlamenta v mednarodne zadeve je potrebno tudi povezovati s paradoksalnim razmerjem konsenza in konflikta. Že tradicionalno je bila norveška opredeljena kot kosenzualna demokracija (Elder et al, 1982; Luebert, 1986). Vseeno pa se je v zadnjih desetletjih stopnja konfliktnosti v norveškem parlamentu opazno dvignila (Rommetvedt, 2003). Posledično je opredelitev nacionalnih interesov bistveno težja in bolj problematična. Istočasno pa je konsenz pomembna politična vrednota v odnosu do zunanje politike. Narodna enotnost se je izkazala za ključno pri zaščiti nacionalnih interesov male države (Løvold, 2002).

Kombinacija povečane stopnje konfliktnosti v norveškem parlamentu in potreba po konsenzu v zunanjih zadevah je norveški vladi omogočila osredotočenje

mednarodnih pogajanj v norveškem parlamentu. To ni samo po sebi vidno v luči vladnih sprememb, vendar so v zadnjih desetletjih manjšinske vlade postale skoraj pravilo. Družbeni razcepi, fragmentacija strankarskega sistema razpad tradicionalno socialističnega in ne-socialističnega bloka in večja fluktuacija volilnega telesa so skupaj s norveško verzijo parlamentarizma pripeljali do sedanje situacije. Manjšinske vlade potrebujejo podporo tudi ostalih strank v parlamentu, še posebno ko gre za kontinuiteto in konsistentnost, kot v primeru mednarodnih pogajanj.

To je bilo jasno videno v primeru norveške pogajalske pozicije v primeru pogajanj z WTO (cf. Langhelle and Rommetvedt, 2004). V razmerju do WTO je imela Norveška konfliktne interese, na eni strani ofenzivne interese (liberalizacija tržišča) na področju ribištva in ribjih izdelkov in defenzivne interese (zaščita) na področju kmetijstva. V razpravah med vlado in parlamentom ter na plenarnih zasedanjih se je izkristaliziralo, da je potrebno ofenzivne in defenzivne norveške interese uravnovežiti. Pri tem je očitno, da je norveški parlament kot pomembnejše ocenil ofenzivne interese nasproti defenzivnim. Takšna prioriteta pomeni, da je mogoče po sili razmer žrtvovati kmetijske protekcionistične interese, če bi se to izkazalo za nujno potrebno pri doseganju drugih interesov. Z drugimi besedami to pomeni, da je pomembna funkcija norveškega parlamenta razvrščati različne domače interese in s tem določati nacionalni interes.

Delovanje slovenskega Državnega zbora odraža velik vpliv globalizacije na Slovenijo kot nove demokratične države Srednje Evrope ob sočasnem povečevanju internacionalizacije slovenskega parlamenta. Najpomembnejši proces z vidika internacionalizacije slovenskega Državnega zbora je nedvomno vključevanje Slovenije v Evropsko unijo. Kljub visoki stopnji konfliktnosti med razmeroma (še) nezreli parlamentarnimi strankami, je vedno obstajala osnovna stopnja konsenza o procesu pridruženja Evropski uniji, ki se je udejanila tudi v podpisu dogovora med parlamentarnimi strankami 3. julija 1997. Slovenski parlament je imel v tem procesu močno pozicijo, ko je potrjeval vsa vladna pogajalska izhodišča. Od sredine devetdesetih let prejšnjega stoletja so ustavne in zakonske norme postajale vedno bolj prilagojene normam Evropske unije, kar se je odražalo v spremembah ustave in sprejetju velikega števila »evropskih« zakonov.

Na podlagi preteklih izkušenj lahko pričakujemo, da bo Državni zbor ohranil močan vpliv na pogajalska izhodišča pri temah, obravnavanih na evropski ravni. Vladna izhodišča bodo obravnavana in po potrebi dopolnjena na Odboru za zadeve EU in pogosto tudi na plenarnem zasedanju parlamenta. Nov zakon o sodelovanju med parlamentom in vlado pri evropskih zadevah predvideva pomembno in aktivno vlogo parlamenta kot parlamenta države članice Evropske unije. Ta zakon se lahko uporabi v vseh primerih, ko je lahko ogrožen ali promoviran slovenski nacionalni interes, vendar vlada ni dosledno obvezana upoštevati navodil in usmeritev parlamenta.

Problem slovenskega parlamenta ni toliko v »institucionalnih zmožnostih« kot v »kulturnih sposobnostih«, kot je naprimer primerno znanje oz. sposobnost hitrega določanja nacionalnih priorit, ki bi omogočalo aktivnejšo udeležbo pri oblikovanju in sprejemanju evropskih politik. Sposobnost določanja jasnih priorit in razvrščanja interesov se mora v pogojih članstva v EU nujno povečati. Eden izmed

razlogov, da je razvrščanje interesov in določanje prioritet še vedno nesistematično, je na eni strani pomanjkanje razumevanja Evropske unije in njenih skupnih interesov, na drugi strani pa globok ideološki razkol med glavnimi političnimi akterji. Čeprav obravnava evropskih zadev zahteva visoko stopnjo konsenza, je bila ta v praksi redko dosežena, razen v najpomembnejših zadevah. Vsekakor pa se bo proces internacionalizacije notranjih tematik in »domestifikacije« mednarodnih zadev v okviru Evropske unije nadaljeval bistveno hitreje, z razsežnostmi, ki jih trenutno niti ni moč predvideti.

Pogodba o evropskem ekonomskem prostoru (EEA) med Evropsko unijo, Islandijo, Liechtensteinom in Norveško zahteva, da tudi Norveška, čeprav ni članica Evropske unije, izvaja evropske predpise. Kot je bilo omenjeno, je norveški parlament z namenom, da bi z vlado obravnaval zadeve, izhajajoče iz EEA, oblikoval posebno posvetovalno telo. Vseeno pa je vpliv norveškega parlamenta vprašljiv, ker mora Norveška izvajati Evropske regulative, ne da bi imela glas v odločevalskih procesih Evropske unije.

Med Norveško in Slovenijo vsekakor obstajajo določene razlike, vendar je po naši interpretaciji mogoče zaznati bistveno več podobnosti kot razlik v internacionalizaciji norveškega in slovenskega parlamenta. Splošni trend v smeri globalizacije in internacionalizacije tako očitno presega učinke različnih političnih tradicij v dveh državah in različno stopnjo »zrelosti« obeh parlamentov.

Posplošljive izkušnje?

Norveška in Slovenija sta v tej primerjavi služili za predstavitev procesa internacionalizacije nacionalnih parlamentov in vloge nacionalnih parlamentov v mednarodnih odnosih. Rezultati jasno kažejo, da igrata oba parlamenta pomembno vlogo v mednarodnih odnosih in pogajanjih. V primerjavi s sedanjo vlogo pa imata oba še neizkoriščene potencialne. Vendar pa se zastavlja vprašanje, ali je mogoče norveški in slovenski primer posplošiti na ostale parlamentarne demokracije ali pa gre zgolj za dva posebna pojava, ki nimata bistvenega vpliva na druge države?

Verjamo, da so norveško-slovenske izkušnje relevantne tudi za druge parlamentarne sisteme. Kljub pomembnim političnim razlikam med državama, sta parlamenta postala bolj vključena v mednarodne odnose, kar kaže na dejstvo, da internacionalizacija parlamentov postaja splošen in nezaustavljiv proces. Pri tem pa je mogoče pričakovati, da relevantnost norveško-slovenskih izkušenj variira glede na značilnosti političnega sistema.

V tem kontekstu so verjetno najpomembnejše splošne značilnosti razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti. Načelo parlamentarizma krepi pozicijo parlamenta nasproti vladi. Vlade si morajo tako zagotoviti podporo večine v parlamentu. Posvetovanja s parlamentom so nujna in posebno manjšinske vlade morajo posvetiti pozornost stališčem parlamenta. Sposobnost parlamenta, da resnično vpliva na vlado, pa je odvisna od parlamentarnih političnih in administrativnih zmoglosti. Kompetenčnost, osebje in ostali resursi so nujno potrebni za dejansko izvajanje parlamentarne moči. Slovenske izkušnje z »veliko« koalicijo, ki je vključevala stranke različnih strankarskih družin (vsaj v obdobju 1991–2004), predstavljajo nasprotje norveškim izkušnjam, čeprav je močna pozicija Državnega zbora v

slovenskem političnem sistemu ustvarila položaj, ko je vlada tudi v primeru mednarodnih zadev precej odvisna od Državnega zbora.

Nedvomno so potrebne obširnejše primerjalne analize, da bi bilo mogoče odgovoriti na vprašanje, ali je možna generalizacija norveško-slovenskih izkušenj. Vseeno pa se bo internacionalizacija notranjih zadev in domestifikacija zunanjih zadev v prihodnosti nadaljevala s povečano močjo. Najverjetneje bodo v času globalizacije različni domači sektorji in interesi, na katere vplivajo mednarodna pogajanja, dodatno pritiskali na parlamente in parlamentarce in posledično spreminjali odmaknjeno vlogo parlamentov v mednarodnih pogajanjih in organizacijah. Časi, ko so bile mednarodne zadeve izključna pristojnost izvršilne oblasti, so tako že davno minili, vendar pa parlamenti še vedno iščejo najprimernejšo vlogo v mednarodnih organizacijah in pogajanjih.

LITERATURA

- Elder, N., A.H Thomas and D. Arter (1982): *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Oxford: Martin Robertson.
- Elster, J. (1988): »Introduction«, in J. Elster and R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. B. (1993): »Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections«, in P. B. Evans, H. K. Jacobson and R. D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Frankel, J. (1970): *National Interest*, London: Macmillan.
- Grad, Franc (1992): *Ustava Republike Slovenije s komentarjem* (Constitution of the Republic of Slovenia with a Commentary), Ljubljana: ULRS.
- Langhelle, O. and H. Rommetvedt (2004): »The role of Parliament in international relations and WTO negotiations: the case of Norway«, *World Trade Review*, Vol. 3, No. 2.
- Longley, L.D. and R.H. Davidson (eds. 1998): *The New Roles of Parliamentary Committees*, London: Frank Cass.
- Luebbert, G.M. (1986): *Comparative Democracy. Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*, New York: Columbia University Press.
- Løvold, A. (2002): *Innenriks/Utenriks. Den utvidete utenrikskomiteen som skaper og opprettholder av utenrikspolitisk konsensus*. Hovedoppgave (Master's thesis), University of Oslo.
- Maurer, A. and W. Wessels (2001): »National parliaments after Amsterdam: from slow adapters to national players«, in A. Maurer and W. Wessels (eds.): *National parliaments in their way to Europe: Losers or Latecomers*, Baden-Baden: Nomos.
- Melsæther, J. K. (2004): *Valgt likegyldighet. Organiseringen av europapolitisk informasjon i Stortinget og Riksdagen*. Report 4/2004, Oslo: ARENA.
- Milner, H.V. (1997): *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Moravcsik, A. (1993): »Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining«, in P. B. Evans, H. K. Jacobson and R. D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.

- Nordby, T. (1985): *Storting og regjering 1945–1985. Institusjoner – rekruttering*, Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Putnam, R.D. (1988): »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 429–460.
- Rommetvedt, H. (1999): »Committees and Committee Change in an Established Democratic Parliament – the Case of Norway«. Paper presented at the International Conference on Parliaments as Agents and Subjects of Change, St. Petersburg, Russia, June 28–July 1, 1999, *LOS-senter Notat 9924*, Bergen: LOS-senteret.
- Rommetvedt, H. (2003): *The Rise of the Norwegian Parliament*, London: Frank Cass.
- Rommetvedt, H. (2005): »Resources count, but votes decide? From neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism«, *West European Politics* (forthcoming).
- Sejersted, F. (1996): »The Norwegian Parliament and European Integration – Reflections from Medium-Speed Europe«, in E. Smith (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London/The Hague/Boston: Kluwer Law International.
- Shaw, M. (1979): »Conclusion«, in J.D. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Oxford: Martin Robertson.
- Stortinget i navn og tall*, several editions, Oslo: Universitetsforlaget.
- Trubowitz, P. (1998): *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Zajc, D. (1994): »The influence of a developed party system on the functioning of the parliament: the case of Slovenia«, in B. Bučar and S. Kuhnle (eds.), *Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia*, Bergen: Alma Mater.
- Zajc, D. (1997): »The Changing Political System«, in D. Fink-Hafner and J. R. Robbins (eds.), *Making a New Nation: The Formation of Slovenia*, Dartmouth: Aldershot.
- Zajc, Drago (1997): Responsibilities of a Central European parliament in the process of European integration – the case of the Slovene Državni zbor, v: (The Role of Central European Parliaments in their Process of European Integration (ed. By Z. Mansfeldova and M. Klima), Praha,
- Zajc, D. (2004): *Razvoj Parlamentarizma – Funkcije modernih parlamentov* (Development of Parliamentarism – Functions of Modern Parliaments), Ljubljana: Založba FDV.
- Zajc, D. and I. Lukšič (1996): »The Development of Modern Parliamentarism«, in A. Bibič and G. Graziano (eds.), *Civil Society, Political Society, Democracy*, Ljubljana: Slovene Political Science Association.