

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Katarina Culiberg**

**Mentor: izredni profesor dr. Zlatko Šabič**

**RAZVOJ ZAKONODAJNIH PRISTOJNOSTI EVROPSKEGA**  
**PARLAMENTA S POUDARKOM NA SOODLOČANJU**  
**(študija primera)**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2006**

# KAZALO

## Seznam kratic

<b>1. Uvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Opredelitev temeljnih konceptov in pojmov</b> .....	<b>5</b>
2.1. Evropska unija .....	5
2.2. Demokratični deficit .....	8
2.3. Parlament in parlamentarizem .....	11
<b>3. Teorije evropske integracije</b> .....	<b>13</b>
3.1. Splošno o evropskem združevanju .....	13
3.2. Pomen teoretičnega razmišljanja o evropskih integracijah .....	15
3.3. Federalizem .....	17
3.4. Neofunkcionalizem .....	19
3.5. Medvladni pristop .....	22
3.6. Liberalna teorija medvladnega sodelovanja .....	23
3.7. Teorija medsebojne odvisnosti .....	25
3.8. Večnivojsko vladanje ( <i>multi-level governance</i> ) .....	26
3.9. Drugi teoretični pristopi .....	27
3.10. Umeščenost EP v teoretično proučevanje evropske integracije .....	30
<b>4. Zgodovinski pregled razvoja vloge Evropskega parlamenta v institucionalni strukturi Evropske unije</b> .....	<b>33</b>
4.1. Od Rima do Maastrichta .....	33
4.1.1. Nastanek Skupnosti in Evropskega parlamenta .....	33
4.1.2. Iz krize praznega stola v obdobje evroskleroze .....	35
4.1.3. Enotni evropski listini nasproti .....	40
4.1.4. Na poti k Maastrichtu .....	44
4.2. Pogodba o EU kot odločilni trenutek v razvoju pristojnosti EP .....	45
4.2.1. Na poti k Amsterdamu .....	49
4.3. Amsterdamska pogodba .....	51
4.3.1. Na poti k Nici .....	53
4.4. Pogodba iz Nice .....	55
4.5. Od Konvencije do Pogodbe o Ustavi za Evropo .....	58
4.6. Pomen Pogodbe o Ustavi za Evropo .....	60
4.6.1. Čas za razmislek .....	64
<b>5. EP kot so-zakonodajalec</b> .....	<b>67</b>
5.1. Postopek soodločanja po Maastrichtu .....	67
5.2. Amsterdamska pogodba in reforma postopka soodločanja .....	70
5.3. Pogodba iz Nice in nadaljnja usoda soodločanja .....	72
5.4. Študija primera .....	73
5.4.1. Prva obravnava .....	74
5.4.2. Druga obravnava .....	75
5.4.3. Kaj v primeru nestrinjanja? .....	78
<b>6. Sklep</b> .....	<b>81</b>

<b>7. Seznam virov .....</b>	<b>87</b>
<b>8. Seznam prilog.....</b>	<b>97</b>

## SEZNAM KRATIC

ALDE	<i>Alliance of Liberals and Democrats for Europe</i> (Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo)
BDP	Bruto domači proizvod
CDU/CSU	<i>Christlich Demokratischen Union/Christlich Soziale Union</i> (Krščansko-demokratska unija/Krščansko-socialna unija)
COREPER	<i>Comité des Représentants permanents</i> (Odbor stalnih predstavnikov)
DDV	Davek na dodano vrednost
ECB	<i>European Central Bank</i> (Evropska centralna banka)
ECON	Odbor EP za ekonomske in monetarne zadeve
ECU	<i>European Currency Unit</i> (Evropska denarna enota)
EDC	<i>European Defence Community</i> (Evropska obrambna skupnost)
EEL	Enotna evropska listina
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Evropsko združenje za prosto trgovino)
EGP	Evropski gospodarski prostor
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EMU	<i>Economic and Monetary Union</i> (Ekonomska in monetarna unija)
ENVI	<i>Committee on the Environment, Public Health and Food Safety</i> (Odbor EP za okolje, javno zdravje in varnost hrane)
EP	Evropski parlament
EPC	<i>European Political Community</i> (Evropska politična skupnost)
EPP-ED	<i>European People's Party - European Democrats</i> (Evropska ljudska stranka - Evropski demokrati)
ES	Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
EURATOM	<i>European Atomic Energy Community</i> (Evropska skupnost za atomsko energijo)
GUE/NGL	<i>Group of the European United Left - Nordic Green Left</i> (Konfederalna skupina Evropske združene levice - Zelene nordijske levice)
IND/DEM	<i>Independence/Democracy Group</i> (Skupina neodvisnosti/demokracije)

JURI	<i>Legal Affairs Committee</i> (Odbor EP za pravne zadeve in notranji trg)
LIBE	<i>Committee for Civil Liberties, Justice and Home Affairs</i> (Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve)
MID	Medinstitucionalni dogovori
MVK	Medvladna konferenca
MVO	Mednarodna vladna organizacija
NP	Nacionalni parlament
OPEC	<i>Organization of Petroleum Exporting Countries</i> (Organizacija držav izvoznic nafte)
PES	Pogodba o Evropski skupnosti
PES	<i>Socialist Group in the European Parliament</i> (Skupina socialdemokratov v Evropskem parlamentu)
PEU	Pogodba o Evropski uniji
PNZ	Pravosodje in notranje zadeve
PUE	Pogodba o Ustavi za Evropo
SDS	Slovenska demokratska stranka
SEVOP	Skupna evropska varnostna in obrambna politika
SKP	Skupna kmetijska politika
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UEN	<i>Union for Europe of the Nations</i> (Skupina združenje za Evropo narodov)
UL	Uradni list
VO	Visoka oblast
ZDA	Združene države Amerike
Zeleni/EFA	<i>Greens/European Free Alliance</i> (Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze)

## 1. Uvod

Evropska unija (EU) je subjekt *sui generis*, ki se ga ne da definirati na enostaven način. Predvsem zadnja leta o njeni prihodnosti potekajo številne razprave, tako v političnih, kot tudi v strokovnih in laičnih krogih. Iz teh razprav je nastala tudi Pogodba o Ustavi za Evropo (PUE), ki so jo francoski in nizozemski državljani na referendumih v prvi polovici leta 2005 odločno zavrnili. Skupaj z negotovostjo, ki je spremljala sprejemanje finančne perspektive za obdobje 2007-2013, brez katere bi bilo delovanje EU omejeno na opravljanje tekočih poslov, sta referendumata postavila pod vprašaj njen nadaljnji razvoj. V katero smer se bo razvijala? Ali se bodo integracijski procesi ustavili? Ali bo mogoče rešitve iz PUE kljub trenutnemu pesimizmu še uporabiti?

Vodstva institucij EU so na nove okoliščine reagirala presenetljivo neodločno, iz njihovih odgovorov je bilo videti kot da jih prihodnost EU sploh ne zadeva. Nihče od pristojnih pravzaprav ni podal odgovora na vprašanje kako naprej. Še vedno so vsi preveč zaposleni z iskanjem krivcev in razlogov za neuspeh, ne pa z iskanjem nove vizije, ki bi jo Evropa v tem trenutku nujno potrebovala.

Če iščemo vzroke za trenutno stanje, jih lahko med drugim zagotovo najdemo tudi v nezadovoljstvu javnosti z institucijami EU, z njenimi politikami in njeno relativno oddaljenostjo od državljanov. Predvsem slednjega se politične elite zavedajo že dalj časa, vendar pa za kakšno bistveno spremembo, ki bi to popravila, niso poskrbele. Res je, da so se institucije s PUE skušale ljudem približati in s tem zmanjšati demokratični deficit, med drugim s tem, ko so Evropskemu parlamentu (EP) podelile večje pristojnosti. Vendar pa je bil njihov trud, zaradi pomanjkanja ustrezne ratifikacijske strategije, na koncu izničen.

O sami EU in njenih institucijah je bilo v preteklosti že veliko napisanega. Ker se razprava o prihodnosti EU v luči zgoraj navedenih okoliščin ponovno odpira in se prav gotovo ne bo kmalu zaključila, sem se odločila, da v diplomskem delu analiziram razvoj zakonodajnih pristojnosti EP, pri čemer bom posebni poudarek namenila postopku soodločanja med EP in Svetom EU (v nadaljevanju Svet). Pristojnosti EP so se sicer skozi čas krepile, ne le skozi temeljne pogodbe EU, temveč tudi neformalno, skozi

vsakodnevno sodelovanje med institucijami EU, tako izoblikovane prakse pa so kasneje dobile tudi svojo uradno potrditev v Pogodbah<sup>1</sup>.

Zaradi lažjega razumevanja trenutne vloge EP v institucionalni strukturi EU bom pretežni del naloge namenila pregledu razvoja formalnih pristojnosti EP skozi Pogodbe, del naloge pa bo namenjen tudi študiji primera, v kateri bom njegovo ključno pristojnost – pristojnost soodločanja – podrobneje prikazala v praksi. Uvedba soodločanja z Maastrichtsko pogodbo leta 1992 in pred tem uvedba neposrednih volitev v EP leta 1979, predstavljata pomembni prelomnici v razvoju EP. Obe novosti sta namreč bistveno prispevali k povečanju njegove legitimnosti v očeh državljanov EU in jim hkrati omogočili boljše možnosti za sodelovanje v procesu sprejemanja evropske zakonodaje.

Čeprav so mednarodne organizacije zelo okorni sistemi, v svojem bistvu zelo odporni na spremembe, se je v primeru večanja pristojnosti neposredno voljenega EP pokazalo, da se spremembe tudi v mednarodnih organizacijah lahko dogajajo razmeroma hitro, če le za to obstaja dovolj velika politična volja. Ob tem je seveda treba upoštevati dejstvo, da EU ni tipična mednarodna organizacija, saj ji je bilo že ob nastanku, v nasprotju z ostalimi mednarodnimi organizacijami (na primer Organizacijo združenih narodov), 'v zibelko položeno' odločanje o precej bolj konkretnih, za navadnega državljana ključnih, politikah.

Ena od glavnih omejitev diplomskega dela je zagotovo kompleksnost obravnavane tematike. Tako o EU, kot tudi o njenih institucijah in sami evropski integraciji, je bilo namreč že veliko napisanega, zaradi česar sem bila pri izboru literature soočena s problemom izbire ustreznih del ter omejevanjem števila izbranih virov. Dolžina besedila namreč ne dopušča tako poglobljene analize, kot bi si jo morda želela, zagotovo pa bo delo pripomoglo k vsaj delni osvetlitvi obravnavane tematike.

V nadaljevanju naloge bom preverjala tri hipoteze, in sicer:

---

<sup>1</sup> Izraz Pogodbe z veliko začetnico (oziroma njegove izpeljave) v besedilu uporabljam kot sinonim za temeljne pogodbe EU.

Močnejša vloga EP, kot edine neposredno voljene institucije EU, prispeva k zmanjšanju demokratičnega deficita v EU.

Krepitev vloge EP v postopku soodločanja pomeni, da je parlamentarizem eden izmed pomembnih elementov tudi v EU, ne le v notranji politiki njenih držav članic.

Aktivno sodelovanje EP pri sprejemanju zakonodaje EU namreč krepi demokratičnost zakonodajnega procesa EU in povečuje legitimnost sprejetih odločitev.

Poleg uvoda in sklepa bom nalogo razdelila na štiri osrednja poglavja. Zaradi lažjega razumevanja tematike bom v drugem poglavju najprej opredelila nekaj temeljnih konceptov in pojmov. Naslednje poglavje bo namenjeno prikazu teorij evropske integracije, s katerimi so avtorji skušali pojasniti bodisi cilje in s tem končne oblike evropske integracije bodisi proces samega integriranja držav članic v enovito strukturo. Sledi četrto poglavje, namenjeno zgodovinskemu pregledu razvoja pristojnosti EP na zakonodajnem področju, v katerem bom poseben poudarek namenila razvoju soodločanja in ki bo zaradi večje preglednosti razdeljeno na šest podpoglavij. V tem delu bom poseben poudarek namenila razvoju pristojnosti EP od Pariške pogodbe prek Enotne evropske listine (EEL), do Pogodbe o EU (PEU) oz. Maastrichtske pogodbe, ki je uvedla postopek soodločanja. Temu bo sledil prikaz razvoja pristojnosti EP prek Amsterdamske pogodbe in Pogodbe iz Nice do Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE). V prvem delu petega poglavja bom prikazala, kako se je razvijal sam postopek soodločanja, in sicer iz osnovnega postopka po Maastrichtu, do reformiranega in poenostavljenega Amsterdamskega postopka in do predvidenih sprememb v PUE. Drugi del istega poglavja pa bo namenjen študiji primera, s katero bom delovanje postopka prikazala v praksi. V sklepu bom nato utemeljila ustreznost hipotez, ki sem jih načrtala v uvodu diplomskega dela.

Analiza izbranega problema bo temeljila na analizi in razlagi primarnih in sekundarnih virov, v nalogi pa bom uporabila tudi informacije, pridobljene iz strukturiranih intervjujev ter z opazovanjem z neposredno udeležbo. Praktične izkušnje (v času pisanja diplomskega dela sem redno delala v EP) mi namreč omogočajo, da tematiko spremljam tudi v praksi, predvsem pa imam zaradi tega olajšan dostop do sodelujočih v procesih



odločanja, kar predstavlja veliko prednost pri zagotavljanju verodostojnosti v nalogi uporabljenih informacij.

Osrednji del naloge (drugo, tretje in četrto poglavje) bo temeljil predvsem na analizi primarnih in sekundarnih virov. V drugem in tretjem poglavju bom pri opredelitvi temeljnih pojmov in pojasnjevanju teorij evropske integracije uporabila predvsem t. i. opisno metodo. V četrtem poglavju bo največji poudarek dan določilom Pogodb ter zgodovinsko-razvojni analizi, dodala pa bom tudi podatke, pridobljene iz strukturiranih intervjujev. V petem poglavju bom prav tako uporabila analizo primarnih in sekundarnih virov, uporabila pa bom tudi metodo študije primera. Za dopolnitev slednje bom pri proučevanju uporabila tudi informacije, pridobljene iz strukturiranih intervjujev ter z opazovanjem z neposredno udeležbo. V celotnem delu pa mi bodo, poleg zgoraj omenjenih virov, kot opora pri raziskovanju, služili tudi svetovni splet in podatkovne baze EP (Intranet EP, *Legislative Observatory*).

## 2. Opredelitev temeljnih konceptov in pojmov

### 2.1. Evropska unija

EU<sup>2</sup> je akter *sui generis*. Temu primerno je tudi število razprav o njegovi naravi v strokovni literaturi. Ker gre za nenehno spreminjajoči se 'organizem', je dejansko težko reči, kaj EU pravzaprav je v nekem danem trenutku. Čeprav diplomsko delo samo po sebi ni namenjeno raziskovanju EU kot celote in bi ga prevelik poudarek na definicijah Unije preveč oddaljilo od bistva, pa je za lažje razumevanje tematike potrebnih vsaj nekaj opredelitev oz. poskusov opredelitev tega fenomena.

Evropski integracijski procesi so v več desetletjih proizvedli nov in kompleksen politični sistem, kar je vplivalo tudi na redefiniranje koncepta nacionalne države v Evropi. To je tudi pripomoglo k razmišljanju o tem, da država s svojim monopolom nad legitimno uporabo sile ni več nujni sestavni del političnega sistema, kot so to izpostavljali zgodnji teoretiki političnih sistemov<sup>3</sup>, temveč, da se vladanje in politika, v drugačnih zgodovinskih, političnih in družbenih okoliščinah, lahko odvijata tudi brez klasičnega državnega aparata (Hix 1999: 4-5).

Nugent (2003: 465-468) se definiranja EU loti skozi primerjavo z najpomembnejšim subjektom mednarodnih odnosov – državo, ter skozi primerjavo z običajnim načinom organiziranja v mednarodni skupnosti – mednarodno vladno organizacijo (MVO). Med glavne značilnosti države uvršča teritorialnost, suverenost, legitimnost in monopol nad vladanjem, pri čemer pa opozarja, da naštetih elementi niso nujno prisotni v svoji čisti obliki in v enakem razmerju, morajo pa biti ključni temelji sistema. EU tako deloma izpolnjuje vse štiri pogoje državnosti<sup>4</sup>, vendar v premajhni meri, da bi jo lahko označili

---

<sup>2</sup> Izraz EU se uporablja od njegove vpeljave z Maastrichtsko pogodbo, ki je Unijo tudi ustanovila. Slednja temelji na Evropskih skupnostih, dopoljenih s politikami in oblikami sodelovanja (člen A PEU). V splošni rabi je tudi izraz Evropska skupnost (ES), ki je bil po Dinanovih (2005: 2) besedah že od začetka Evropske gospodarske skupnosti (EGS) sinonim zanjo. Maastrichtska pogodba je izraz ES v členu G le še kodificirala.

<sup>3</sup> Na primer G. A. Almond (1956): »Comparing political systems«. *Journal of Politics*, vol. 18, no. 2, 391-409. V Hix (1999: 4).

<sup>4</sup> Teritorialnost: ozemlje EU je vsota ozemlja njenih držav članic, EU ima tudi zastavo in himno ter standardizirane potne listine; suverenost: izražena skozi primat zakonodaje EU, ki velja na celotnem ozemlju EU, vendar pa je takšna zakonodaja mogoča le na področjih, ki so v njeni pristojnosti; legitimnost: prebivalci sicer pripisujejo določeno legitimnost EU, vendar je ta zelo šibka, tako na področju notranjih zadev, kot tudi v zunanjih zadevah, kjer je omejena predvsem na skupno trgovinsko

kot državo. Kot nadaljuje, so MVO tiste organizacije, v katerih predstavniki nacionalnih vlad, zaradi skupnih koristi, sodelujejo na prostovoljni osnovi. Pri odločanju imajo zelo malo avtonomije in svoje volje ne morejo vsiliti državam članicam. EU se od MVO bistveno razlikuje v več pogledih. Ima veliko bolj kompleksno in razvito institucionalno strukturo kot katera koli MVO, njene pristojnosti na področju oblikovanja politik so neprimerno večje<sup>5</sup> kot v MVO, njena struktura in delovanje pa imata veliko nadnacionalnih lastnosti<sup>6</sup>, s čimer je bistveno preseгла medvladno naravo MVO. (*ibid.*)

Tudi McCormick (2002: 135-136) se strinja, da EU ni niti država, saj ji manjkajo številne lastnosti države<sup>7</sup> niti mednarodna organizacija, saj je razvila izredno veliko moč in vpliv na svoje članice. Meni tudi, da je EU mešanica nacionalnih vlad in nadnacionalnih institucij, katerih povezave so oblikovale konfederacijo s tendenco preoblikovanja v federacijo (*ibid.*). Costa (2004: 274-277) podobno meni, da razvoj dogodkov po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe, s katero je EGS poleg imena spremenila tudi druge lastnosti v delovanju in strukturi<sup>8</sup>, dokazuje, da se je evropska integracija preoblikovala v bolj ali manj federalni sistem.

Hix (1999: 2) se pri poskusu definiranja EU kot akterja opira na opredelitev demokratičnih političnih sistemov po Almondu in Eastonu<sup>9</sup>, ki sta med glavne značilnosti takšnih sistemov uvrstila:

---

politiko; monopol nad vladanjem: EU ima tovrsten monopol le na določenih področjih in še tam je glede implementacije zakonodaje odvisna od držav članic. (Nugent 2003: 466)

<sup>5</sup> Kot meni Nugent (2003: 467), EU vpliva, tako ali drugače, na širok spekter ključnih politik, četudi se njene pristojnosti na različnih področjih med seboj znatno razlikujejo.

<sup>6</sup> Med ključne elemente nadnacionalnosti Nugent (2003: 477) tako uvršča naslednje značilnosti EU:

- Komisija ima velik vpliv na oblikovanje dnevnega reda razprav o politikah EU, veliko vlogo igra tudi pri oblikovanju sekundarne zakonodaje;
- najpogostejša oblika glasovanja v Svetu je glasovanje s kvalificirano večino;
- EP ima relativno velik vpliv na procese odločanja v EU, predvsem zaradi svoje zakonodajne vloge, pa tudi zaradi vedno večjega vpliva pri izvolitvi Komisije;
- bistven za dokazovanje nadnacionalne narave EU pa je status zakonodaje, sprejete na ravni EU; vsa resda ni obvezujoča za države članice, tista, ki pa je, pa je nadrejena nacionalnim zakonodajam držav članic, v primeru spora glede pristojnosti pa spor rešuje Sodišče Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Sodišče).

<sup>7</sup> Med značilnosti države McCormick (2002: 135) uvršča: močno in ločeno pravno identiteto, politično enotnost in suverenost, moč prisile in veliko finančno neodvisnost.

<sup>8</sup> Pri tem izpostavlja predvsem oblikovanje politične in monetarne unije, saj poslanstvo EU z novimi pristojnostmi presega sektorsko oblikovanje politik, kar je bil prvotni namen EGS (Evropske gospodarske skupnosti). (Costa 2004: 276)

<sup>9</sup> G. A. Almond (1956): »Comparing political systems«, *Journal of Politics*, vol. 18, no. 2, 391-409. In D. Easton (1957): »An Approach to the Study of Political Systems«, *World Politics*, vol. 9, no. 5, 383-400. V Hix (1999: 4).

- obstoj stabilnih in jasno opredeljenih institucij za kolektivno sprejemanje odločitev ter pravil za urejanje odnosov znotraj in med institucijami;
- državljani in družbene skupine skušajo svoje politične cilje doseči skozi politični sistem, bodisi neposredno bodisi s pomočjo vmesnih organizacij (interesnih združenj in političnih strank);
- kolektivne odločitve bistveno vplivajo na razdelitev ekonomskih resursov in porazdelitev družbenih in političnih vrednot v celotnem sistemu;
- obstoj nenehne interakcije med političnimi vrednotami, novimi zahtevami do sistema in novimi odločitvami.

Na podlagi zgoraj navedenih značilnosti Hix (1999: 2-4) v nadaljevanju dokazuje, da je EU pravzaprav večnivojski demokratični politični sistem. Prvič, osnovni institucionalni štirikotnik EU<sup>10</sup> je bil ustanovljen v petdesetih letih 20. stoletja, skozi desetletja pa je, na podlagi institucionalnih reform in skozi čedalje bolj kompleksen sklop pravil za sprejemanje odločitev, dobival vedno večjo izvršilno, zakonodajno in sodno moč. Drugič, čeprav imajo vlade držav članic ključen položaj v sistemu, ni mogoče reči, da je EU le še ena mednarodna organizacija, saj v EU države nimajo monopola nad političnimi zahtevami<sup>11</sup>. Tretjič, odločitve institucij EU so zelo pomembne, saj zajemajo širok spekter različnih politik, njihove posledice pa je moč čutiti po celotni Uniji.<sup>12</sup> Hix na koncu izpostavi še redna polletna srečanja Evropskega sveta, kar daje državljanom lažen vtis, da EU deluje le na osnovi občasnih srečanj šefov držav in vlad, čeprav se odločitve dejansko sprejemajo na različnih ravneh v evropskih institucijah. (*ibid.*)

Peasova (2003: 26) pa, v nasprotju z navedenimi avtorji, meni, da je EU vseobsegajoča, večnamenska regionalna organizacija, ki dokazuje, da je mogoče združiti več mednarodnih vladnih organizacij v eno nadnacionalno organizacijo, ki združuje interese različnih nacionalnih držav, četudi je še v povojih.

---

<sup>10</sup> Komisija, Svet, EP in Sodišče.

<sup>11</sup> Tudi v EU se namreč, tako kot v drugih demokratičnih političnih sistemih, politične zahteve oblikujejo skozi mrežo javnih in zasebnih skupin, ki si prizadevajo uresničiti svoje interese. (Hix 1999: 2-4)

<sup>12</sup> Dejstvo, da je pravni red EU/ES nad pravnim redom držav članic, je pri tem še posebej pomemben dejavnik.

## 2.2. Demokratični deficit

V razpravah o prihodnosti EU se vedno pogosteje omenja tudi izraz 'demokratični deficit'. Ker njegov obstoj avtorji dokazujejo tudi s premajhnimi pristojnostmi EP, bom v nadaljevanju skušala osvetliti nekatere poskuse njegove opredelitve.

V petdesetih in šestdesetih letih 20. stoletja je po besedah Lindberga in Scheingolda<sup>13</sup>, v evropski javnosti obstajal »permisivni konsenz« v podporo evropski integraciji. Kasneje je ta podpora začela upadati in zadnja leta je opaziti izrazit trend upadanja priljubljenosti EU, kar se je kot posebej problematično pokazalo na volitvah v EP leta 2004, ko je bila udeležba na ravni EU resda 45,7 %, kar je v primerjavi s 63,0 % udeležbo na prvih neposrednih volitvah v EP leta 1979, relativno malo.<sup>14</sup> Sočasno s temi trendi so se pojavile oz. okrepile razprave o demokratičnem deficitu, ki so potekale vzporedno z razpravami o nadaljnjih smereh razvoja EU. Omenjeni trendi torej kažejo na vedno večji razkol med EU in njenimi državljani.

McCormick (2002: 144-146) navaja štiri glavne razloge za takšno stanje. Prvič, večina državljanov EU je o prednostih in slabostih integracije začela razmišljati šele nedavno. Integracija je namreč za povprečnega državljana relativno nova tema, saj je večina neposredne učinke integracije začela zaznavati šele v zadnjih desetih do petnajstih letih. Drugič, dejanja nacionalnih voditeljev so pogosto v nasprotju z domačim javnim mnenjem. Tretjič, nacionalni voditelji, evropske institucije, mediji in znanstveniki niso javnosti dovolj dobro predstavili strukture ter stroškov in koristi integracije. Nenazadnje, obstoj demokratičnega deficita<sup>15</sup>, ki je ponavadi definiran z neenako močjo

---

<sup>13</sup> L. Lindberg in S. Scheingold (1970): *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Harvard: Harvard University Press. V Hix (1999: 134).

<sup>14</sup> *Evropske volitve 10.-13. junij 2004 na spletu*; dostopno na [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html), 30.8.2005.

<sup>15</sup> McCormick (2002: 146-147) loči naslednje oblike demokratičnega deficita v EU:

- nacionalni voditelji pogosto odločajo o pomembnih politikah, ne da bi pri tem upoštevali želje svojih volivcev;
- kljub pristojnostim predlaganja in razvijanja nove evropske zakonodaje, Komisija ni neposredno odgovorna javnosti;
- srečanja Sveta in stalnih predstavnikov v Bruslju so zaprta za javnost;
- EP manjkajo nekatere pristojnosti pravega zakonodajnega telesa: ne more določati davkov, nima zakonodajne pobude, nima zadnje besede glede sprejete zakonodaje (pri tem je mišljeno predvsem pomanjkanje pristojnosti EP na področju kasnejše implementacije sprejete zakonodaje) in ima omejene pristojnosti glede klicanja Komisije na odgovornost za njene odločitve;
- državljani nimajo vpliva na imenovanje članov Sodišča;

EP nasproti drugim institucijam EU, McCormick (*ibid.*) pa ga opredeljuje kot »/.../ vrzel med pristojnostmi evropskih institucij in zmožnostjo evropskih državljanov, da vplivajo na delo in odločitve teh institucij.« Glavni problem demokratičnega deficita je tako po mnenju McCormicka (2002: 147-166), ta da ustvarja psihološko pregrado med državljani in EU samo. Obstaja namreč velika verjetnost, da bo ta pregrada obstajala vse dokler ne bo prišlo do temeljite reforme institucij EU (*ibid.*).<sup>16</sup>

Po mnenju Coste (2004: 272), je dolgo časa veljalo, da je edini način za zmanjšanje demokratičnega deficita v EU večanje pristojnosti EP. Zaradi spremenjenih razmer v mednarodnih odnosih, pa so kasneje v igro stopili tudi drugi akterji in v razpravah o demokratičnem deficitu so se, kot pravi Costa (*ibid.*), pogosteje začeli pojavljati termini kot so vladanje (*governance*), subsidiarnost,<sup>17</sup> odgovornost in transparentnost.

Del problema priljubljenosti EU so tudi mediji, saj o delu njenih institucij pogosto pišejo negativno in/ali zelo poenostavljeno, zaradi česar EU povprečno informiranim državljanom pogosto deluje bolj oddaljeno in zbirokratizirano, kot je v resnici. Institucije EU se sicer že dalj časa ukvarjajo s problemom lastne prepoznavnosti. Tako je v sedemdesetih letih 20. stoletja prišlo do razmišljanj o tem, kako bi dosegli »/.../ bolj integrirano Evropo, ki bi bila bližje državljanom (McCormick 2002: 149).« V ta namen je bil leta 1984 ustanovljen tudi poseben odbor, ki ga je vodil nekdanji poslanec EP Pietro Adonnino. Veliko priporočil odbora je bilo kasneje udejanjenih v EEL<sup>18</sup>,

- 
- državljani imajo malo neposrednega vpliva na institucije EU: lahko volijo na volitvah v EP, lahko vlagajo peticije v EP in pri ombudsmanu, imajo (omejen) dostop do dokumentov institucij EU ter pravico do diplomatskega predstavništva s strani katerekoli EU članice v tretjih državah.

<sup>16</sup> Avtor tako meni, da bi moral EP postati resnično zakonodajno telo, z zakonodajno pobudo in končno besedo pri sprejemanju zakonodaje, dobiti bi moral večje pristojnosti pri sprejemanju proračuna, njegov sedež pa bi moral biti izključno v Bruslju. Prav tako meni, da bi se morale nacionalne politične stranke združiti v panevropske federacije; izid evropskih volitev bi moral neposredno vplivati na odločanje v Komisiji in Svetu; slednji bi postal drugi dom parlamenta, in bi imel podobne zakonodajne pristojnosti kot spodnji dom; predsednik Komisije bi bil voljen neposredno, za omejeno število mandatov, imel bi pravico sam izbrati komisarje iz EP oziroma, ob podpori EP, od drugod; pristojnosti Komisije bi bile omejene na izvajanje zakonodaje, imenovanja v ključne institucije (Sodišče, Komisija, Evropska centralna banka) pa bi moral potrditi EP. McCormick meni tudi, da bi te reforme EU potisnile še bolj v smeri federacije, kar pa bi po njegovih besedah veliko Evropejcev težko sprejelo. (McCormick 2002: 147-166)

<sup>17</sup> Načelo subsidiarnosti je v PEU (člen G) opredeljeno takole: »Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le, če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost.«

<sup>18</sup> Odbor je med drugim podprl uvedbo evropske zastave in himne, rahljanje omejitev prostega pretoka oseb znotraj EU, z namenom doseči odprt trg delovne sile, krepitev sodelovanja in izmenjav na področju izobraževanja ter ureditev vzajemnega priznavanja poklicnih kvalifikacij. Ti ukrepi so bili že udejanjeni,

vendar pa, po ocenah McCormicka (2002: 149-155), odbor kljub temu ni v celoti dosegel svojega namena. Avtor (*ibid.*) sicer meni, da lahko kot njegov prispevek k demokratizaciji EU štejeemo, da so uresničeni ukrepi pripomogli k oblikovanju evropske identitete do take mere, da državljani EU danes zaznavajo kot bolj resnično.

Vodstva institucij EU se danes, bolj kot kdajkoli prej, zavedajo problema demokratičnega deficita, zato so v zadnjih letih uvedla določene spremembe, s pomočjo katerih želijo premostiti razlike med seboj in državljani. Tako je bil na primer v Komisiji leta 2004 ustanovljen poseben resor za medinstitucionalne odnose in komunikacijsko strategijo, ki ga vodi komisarka Margot Wallström.<sup>19</sup> Vsaka država, ki predseduje Svetu, ima vzpostavljeno tudi posebno spletno stran<sup>20</sup>, s pomočjo katere obvešča javnost o dogajanju tekom predsedovanja, EP pa o svojem delu in poslanstvu obvešča javnost prek svoje spletne strani<sup>21</sup>, z izdajanjem brošur o različnih politikah EU, z dnevom odprtih vrat ter, obiskovalcem iz celotne Unije, z dostopnostjo svojih zgradb v Bruslju, Luksemburgu in Strasbourgu. Ali bodo ti in podobni ukrepi bistveno pripomogli k zmanjšanju demokratičnega deficita v EU, je seveda še prezgodaj reči, zagotovo pa so lahko del rešitve problema.

Kaj torej čaka Unijo, če se ne bo resneje lotila problema demokratičnega deficita? Sčasoma bi jo lahko doletela podobna usoda kot marsikatero drugo mednarodno organizacijo ali obliko mednarodnega sodelovanja pred njo – izgubila bi na relevantnosti in/ali prenehala obstajati. Kot pravi Šabič (1995: 32), ima namreč nadnacionalna institucija večje možnosti za obstoj, če pride pobuda za njeno delovanje »od spodaj« in ne »od zgoraj«, od nekaj posameznikov. Danes pa je glavni problem EU v tem, da je, kot pravi Neunreither<sup>22</sup>, »/.../ vse narejeno za ljudi, ne pa od ljudi.«

---

nekateri drugi pa še čakajo na uresničitev. Med drugim so to: oblikovanje evropske loterije, uvedba enotnih poštnih znamk in uvedba enotnega volilnega sistema za volitve v EP, ki je bil kot cilj prvič omenjen že v 138. členu Rimske pogodbe (*European Navigator: Report to the European Council (Milan, 28 and 29 June 1985)*); dostopno na <http://www.ena.lu/mce.cfm>, 23.8.2005)

<sup>19</sup> Spletna stran evropske komisarke Margot Wallström je dostopna na [http://www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/wallstrom/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/index_en.htm), 28.12.2005.

<sup>20</sup> V drugi polovici leta 2005 je to spletna stran britanskega predsedstva: <http://www.eu2005.gov.uk>, 14.7.2005.

<sup>21</sup> Spletna stran EP je dostopna na <http://www.europarl.eu.int>, 23.8.2005.

<sup>22</sup> [K. Neunreither (1994): »The Syndrome of Democratic Deficit in the European Community«. V G. Parry (ur.) *Politics in an Interdependent World: Essays Presented to Ghita Ionescu*. Aldershot: Edward Elgar.]. V Chrysochoou *et al.* (1999: 45).

### 2.3. Parlament in parlamentarizem

Parlament večina avtorjev povezuje z zakonodajno dejavnostjo, čeprav med njegove funkcije sodita tudi proračunska in nadzorna dejavnost. Kot pravi Igličar (1996: 87), »/.../ je izvoljeno predstavniško telo oziroma parlament tisti državni organ, ki sprejema zakone.« V nadaljevanju tudi poudarja (*ibid.*), da je zakonodajna funkcija parlamenta v teoriji, od Locka in Montesquieuja do danes, navedena kot glavna funkcija parlamenta.

Podobno meni Sruk (1995: 367), ki pravi, da je parlament predstavniško telo, ki s sprejemanjem zakonov ter z izvolitvijo in nadzorovanjem nosilcev izvršilne oblasti, izraža nacionalno suverenost.

Brezovšek (1996: 137-138) definira parlament kot »/.../ telo, ki je sestavljeno iz določenega števila članov, katerih funkcija je zastopanje drugih oseb, ki zaradi svoje številčnosti ali prostorske distance v tem ne morejo sodelovati sami; pri tem pa v njihovem imenu delujejo povezujoče.« V nadaljevanju (*ibid.*) še meni, da parlamenti delujejo na urejen in predvidljiv način, da so avtonomni in neodvisni, da delujejo v okviru strogih elementov formalizma, da kažejo nekatere znake uniformnosti ter izkazujejo visoko stopnjo organizacijske kompleksnosti.

Parlamentarizem Costa (2004: 279) opredeljuje kot režim, v katerem parlament predstavlja družbo in sprejema zakone, določa davke in nadzira delovanje vlade, predvsem na podlagi nezaupnice; kjer vlada sprejema notranjepolitične in zunanjepolitične usmeritve, vlaga zakone v parlamentarno proceduro (v konkurenci s samim parlamentom) in jih tudi izvaja, upravlja državno upravo in centralizirane javne službe in kjer je vlada odgovorna parlamentu, ki ga lahko razpusti (to pristojnost ima lahko tudi šef države).

Politični sistem EU se od navedene strukture razlikuje v najmanj petih točkah. Prvič, EP kljub temu, da je neposredno voljen in da ima številne pomembne pristojnosti, ni definiran kot suveren, njegova legitimnost je utemeljena bolj na zagotavljanju demokratičnega nadzora in simbolične legitimnosti sistema Unije. Drugič, v EU ni klasične delitve oblasti. Tretjič, glede na to, da EP ne more vplivati na sestavo nove Komisije v primeru odstavitve stare, je instrument nezaupnice bolj sredstvo



sankcioniranja morebitnih težkih prekrškov ali izogibanja institucionalne blokade, kot pa sredstvo zamenjave Komisije z bolj ustrežno. Četrtrič, postopek imenovanja Komisije, ki je v osnovi parlamentarnega izvora, se v EU izvaja po modelu, ki je v veljavi v ameriškem predsedniškem sistemu<sup>23</sup>. Petič, odsotnost hierarhije norm/pravil; širitev postopka soodločanja na vedno več področij je sicer privedla do neke vrste proceduralne definicije evropskega »zakona«, vendar večina razprave o evropski zakonodaji, zaradi njene tehnične narave, poteka na ravni ekspertov. (Costa 2004: 279-283)

Zaradi kompleksnosti EU, ki onemogoča njeno natančno definiranje, bom v nadaljevanju naloge pri obravnavi EU imela v mislih nenehno spreminjajoči se sistem institucij, vladnih in nevladnih akterjev, interesnih skupin ter posameznikov, ki skušajo usklajevati svoje parcialne interese za doseg skupaj določenih ciljev. EP bom v nadaljevanju, ne glede na to, da (še) ni 'pravo' zakonodajno telo, obravnavala kot avtonomno predstavniško telo, ki sprejema zakone na tistih področjih, za katera so mu bile pristojnosti podeljene na podlagi dogovora med državami članicami. Demokratični deficit pa bom obravnavala kot razliko med dejanskimi pristojnostmi EU in zaznavo teh pristojnosti v očeh njenih državljanov.

---

<sup>23</sup> Poslanci sicer izvedejo zaslišanja kandidatov v odborih EP, vendar se ne opredeljujejo glede morebitnega programa Komisije, temveč zgolj ugotavljajo ustreznost kandidatov za določen položaj. (Costa 2004: 279-283)

### 3. Teorije evropske integracije

#### 3.1. Splošno o evropskem združevanju

Ideje o poenotenju Evrope v enoten gospodarski in politični prostor se niso prvič pojavile šele ob koncu druge svetovne vojne, temveč segajo daleč v preteklost. Kot poudarja Šabič (1995: 15-16), je že leta 1623 Crucé predlagal ustanovitev združenja držav, ki bi služilo preprečevanju sporov in vojn med evropskimi državami, izdelal pa je tudi osnutek njegove institucionalne strukture, v okviru katere je predvidel tudi stalno skupščino. Podobnega mnenja je bil grof Sully, ki je leta 1638 predlagal ustanovitev konfederacije evropskih držav, pri čemer se je posebej osredotočil na vprašanje sprejemanja odločitev, ki bi bile za države članice obvezujoče (*ibid.*).

Iz zapisanega sledi, da so se ideje o združitvi Evrope pojavljale že dolgo pred začetkom njihovega dejanskega uresničevanja. Da so se bile države pripravljene odreči delu suverenosti za zagotovitev miru in blaginje, so morale, tako Davies (1997: 1064), »pogoltniti grenke solze poraza in ponižanja /.../, izgubiti so morale imperije in svoje upe po imperijih«. O nesmiselnosti njihovega početja sta jih tako prepričali šele dve svetovni vojni.

Čeprav se je Evropa začela združevati sprva predvsem na gospodarskem področju, pa Davies (1997: 1064) opozarja, da pogosto pozabljamo na moralni vidik združevanja, kjer sam identificira več struj. Kot prvo navaja preživele borbe gibanja proti nacizmu v Nemčiji, ki se jim je zdela mednarodna sprava ključnega pomena. Drugo strujo so po njegovem mnenju utemeljile radikalne katoliške organizacije v Franciji, ki so se zgledovale po doyenu pacifističnega protesta Marcu Sangnierju, ki si je 30 let prizadeval za »novo stanje duha v mednarodnih odnosih«, bil pa je tudi vzor Robertu Schumanu. Poleg omenjenih dveh, Davies opozori še na anglosaksonski struji, ki sta se oblikovali okoli predvojne t. i. Oxfordske skupine<sup>24</sup> in aktivnega protikomunističnega Gibanja za ponovno moralno oborožitev (*ibid.*).

---

<sup>24</sup> Utemeljil jo je ustanovitelj Kraljevega inštituta za mednarodne odnose Lionel Curtis (Davies 1997: 1064).

Za enotno Evropo se je iz moralnih razlogov, v govoru v Zürichu, 19. septembra 1946, zavzel tudi Winston Churchill, ki je poudaril, da je »prihodnost evropske družine odvisna od odločnosti milijonov, da delajo dobro namesto slabega«. Njegova vizija združene Evrope se je v tem času sicer razlikovala od ostalih vizij po tem, da si je mednarodne odnose predstavljal kot »bratsko združenje« treh medsebojno prepletajočih se sfer vplivanja (Britanske zveze držav, 'Evropske unije' in ZDA), ki bi jih povezovala Velika Britanija (citirano v Davies 1997: 1065).

Tudi če kot temelj evropskega združevanja izpostavimo povezovanje držav na ekonomskem področju, sprva z oblikovanjem ESPJ (Evropske skupnosti za premog in jeklo - 1952)<sup>25</sup>, ter njenim kasnejšim razvojem v EGS (1958)<sup>26</sup> oz., kot pravi Davies (1997: 1085), »skupni trg« in EU (1993)<sup>27</sup>, zgoraj omenjenim dejavnikom ne kaže odrekati njihove vloge v zgodovinskem razvoju Unije. Kot meni Benko (1997: 159), se namreč ob hkratnem trajanju procesa ekonomske integracije slej ko prej »/.../ pojavi /tudi/ vprašanje politične integracije<sup>28</sup> kot njenega možnega nadaljevanja in sklenitev«.

Prvi poskus krepitve integracije na političnem področju je bil t. i. Schumanov načrt, predstavljen leta 1950, ki je predvideval oblikovanje evropskih ekonomskih, vojaških in političnih institucij. Okoliščine takrat sicer niso bile zrele za oblikovanje zadnjih dveh sklopov<sup>29</sup>, zato pa so leta 1955, na konferenci v Messini zagovorniki tesnejšega

---

<sup>25</sup> S Pariško pogodbo – podpisana je bila 18. aprila 1951, veljati pa je začela 24. julija 1952 – so jo ustanovile Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska.

<sup>26</sup> Ustanovljena je bila na podlagi Rimske pogodbe (ta je bila podpisana 25. marca 1957, veljati pa je začela 1. januarja 1958), njene ustanovne članice so bile Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska. Zaradi natančnega navajanja dejstev naj na tem mestu poudarim, da gre v bistvu za dve Rimski pogodbi (Pogodbo o EGS in Pogodbo Euratom), ker pa je v splošni rabi izraz v edninski obliki, ga bom v diplomskem delu uporabljala tudi sama. Pogodba o EGS je predvidela ustanovitev skupnega trga, katerega temeljna načela so prost pretok blaga, ljudi, kapitala in storitev. Predvidela je tudi ukinitvev carin med državami članicami, ustanovila je skupno kmetijsko ter skupno zunanjetrgovinsko politiko. Poleg tega je ustanovila tudi nov posvetovalni organ - Ekonomski in socialni odbor (193. člen). Namen Pogodbe o Euratomu pa je bil spodbuditi sodelovanje na področju jedrske energije.

<sup>27</sup> EU je ustanovila Pogodba o EU oz. Maastrichtska pogodba, kot jo pogosto imenujemo. Podpisana je bila 7. februarja 1992, veljati pa je začela 1. novembra 1993.

<sup>28</sup> Kot pravi Karl Deutsch, se »politična integracija /.../ pojavlja z modifikacijo obnašanj političnih dejavnikov /.../, ki je razločljiva od obnašanj teh istih pred začetki integracijskega procesa.« (citirano v Benko 1997: 159)

<sup>29</sup> Leta 1950 je bil oblikovan tudi t. i. Plevenov načrt, ki je temeljil na pogodbi iz Dunkirka (1947) in Bruseljskem sporazumu (1948), predvideval pa je ustanovitev evropske vojske, ki bi bila odgovorna evropski skupščini in evropskemu obrambnemu ministru. Pogajanja o tem vprašanju so se končala maja 1952 s podpisom pogodbe o Evropski obrambni skupnosti (*European Defense Community* – EDC), vendar pogodba zaradi neuspele ratifikacije v francoskem parlamentu, ni stopila v veljavo. (Blair 2005: 21) Leta 1953 je nato EP, takrat še kot Skupščina ESPJ, Svetu predlagal ustanovitev Politične skupnosti (*European Political Community* – EPC), ki bi imela dvodomni parlament in izvršni svet, ki bi mu

evropskega sodelovanja ekonomsko integracijo postavili v jedro strategije evropskega združevanja, z namenom doseči *spill-over* proces<sup>30</sup> tudi na preostalih dveh področjih.

Sodobno evropsko integracijo je mogoče proučevati skozi prizmo okrepljenega medvladnega sodelovanja, konfederacije ali federacije, pri čemer je treba upoštevati, da se je proučevanja mogoče lotiti z več različnih zornih kotov, kar je tudi ena od glavnih omejitev proučevanja EU.

Od tega, kateri vidik proučevanja izberemo, je odvisen tudi rezultat naše analize, saj ni nepomembno, ali proučujemo katero od politik, ki je v domeni Skupnosti, ali pa na primer skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), ki zaenkrat ostaja v domeni medvladnega sodelovanja. Corbett (1998: 1-2) tako opozarja, da je treba pri proučevanju posameznih elementov EU, ki naj bi dokazovali bodisi njen medvladni bodisi njen federalni značaj, venomer imeti v mislih tudi celoto, saj lahko v nasprotnem primeru pride do neustreznih poenostavitvev. S tem opozorilom v mislih bom v nadaljevanju predstavila nekatere teoretične obrazložitve evropskih integracijskih procesov.

### **3.2. Pomen teoretičnega razmišljanja o evropskih integracijah**

Evropski integracijski procesi so bili od nekdaj zanimiv 'laboratorij' za preskušanje veljavnosti različnih teorij integracije. Nugent (2003: 479) pojasnjuje, da se je raziskovanje evropskih integracijskih procesov začelo že v petdesetih letih 20. stoletja, z iskanjem 'velike teorije'<sup>31</sup>. Teoretično razmišljanje o evropskih integracijah se je v času t. i. evroskleroze<sup>32</sup> v sedemdesetih letih za nekaj časa skoraj čisto ustavilo, spodbudo

---

svetoval Svet ministrov, predsednika izvršnega sveta pa bi na tajnih volitvah izvolila oba domova parlamenta. Naloge EPC bi bile med drugim uresničenje skupnega trga (*single market*) in koordinacija zunanjih politik držav članic. (Zorgbibe 2005: 162-163) Ideja o politični skupnosti je kasneje za dalj časa zamrla, skupaj s propadlo ratifikacijo pogodbe o EDC v francoski nacionalni skupščini.

<sup>30</sup> Po Benku (1997: 168) je Ernst Haas, vodilni predstavnik t. i. neofunkcionalistične šole razprav o evropskih integracijskih procesih, termin izpeljal iz ».../ t. i. ekspanzivne logike funkcionalnega razvoja, ki ustvarja položaj in možnosti, da integracijski proces, ki se je začel in se razvija na enem področju, daje spodbudo in razmah integracijskemu gibanju na drugih področjih.«

<sup>31</sup> Nugent (2003: 479) jo definira kot ».../ teorijo, ki pojasnjuje glavne elemente integracijskega procesa kot celote.«

<sup>32</sup> Z izrazom 'evroskleroza' označujemo sedemdeseta leta 20. stoletja, ko se je gospodarska rast evropskih gospodarstev, predvsem zaradi naftne krize leta 1973, skoraj ustavila, težave pa so bile tudi z integracijo Velike Britanije v Skupnost, saj je zahtevala ponovno določitev svojih pogojev vstopa. (Plattner, Marc:

nadaljnemu raziskovanju pa je dala ponovna oživitev integracijskih procesov v osemdesetih letih, predvsem s sprejetjem EEL<sup>33</sup>.

Razvoj integracijskih teorij podobno opredeljujeta Diez in Wiener. Po njunih besedah je ta potekal v treh stopnjah, ki so sledile normativnemu obdobju t. i. proto-integracijskih teorij<sup>34</sup>. Avtorja pri tem opozarjata, da meje med njimi niso jasno določene, saj večina teoretičnih pristopov do neke mere vsebuje elemente katere od drugih dveh stopenj. Na prvi stopnji (od leta 1960 dalje) so se teoretični pristopi lotili pojasnjevanja same integracije, na drugi stopnji (od leta 1980 dalje) so se avtorji osredotočili predvsem na proučevanje vladanja (*governance*), na tretji stopnji (od leta 1990 dalje) pa je bilo v središču nastajanje Unije. (Diez in Wiener 2004: 6-7)

Čeprav diplomsko delo ni namenjeno poglobljenemu proučevanju evropske integracije kot celote, temveč le proučevanju vloge EP v institucionalni strukturi EU, je kratek oris glavnih teoretičnih pristopov kljub temu nujen za boljše razumevanje tematike, saj služijo kot neke vrste okvir za razumevanje dejanskega stanja in procesov delovanja Unije. Z njihovo pomočjo bom tako v nadaljevanju skušala pojasniti glavne vzroke sprememb v pristojnostih EP, od začetka njegovega obstoja v obliki generalne skupščine, do danes, ko je edino neposredno izvoljeno telo EU.

Največ pozornosti bom namenila prevladujočim pristopom k opisovanju oz. razumevanju evropskih integracijskih procesov, torej federalizmu, neofunkcionalizmu, medvladnemu pristopu, liberalni teoriji medvladnega sodelovanja, teoriji medsebojne odvisnosti ter proučevanju večnivojskega vladanja, omenila pa bom tudi nekatere druge pristope, ki so skušali pojasniti evropske integracijske procese, in sicer konfederalizem, neoinstitucionalni pristop, t. i. pristop dolin in vrhov (*structurationist approach*), razvoj

---

*Competing Goals, Conflicting Perspectives;* dostopno na [http://muse.jhu.edu/journals/journal\\_of\\_democracy/v014/14.4plattner.html](http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v014/14.4plattner.html), 2.9.2005)

<sup>33</sup> Listino, ki predstavlja prvo večjo revizijo Pogodb, je devet članic podpisalo 17. februarja 1986, preostale tri – Danska, Grčija in Italija – pa 28. februarja 1986. Veljati je začela 1. julija 1987.

<sup>34</sup> Kot pravita avtorja, s tem obdobjem označujemo obdobje pred dejanskim začetkom politične integracije v Evropi, v katerem so se oblikovali zametki teorij evropskih integracij. Značilna za to obdobje sta funkcionalizem, ki sicer ni neposredno povezan z evropsko integracijo, saj se osredotoča na svetovni sistem (je pa vplival na razvoj neofunkcionalizma, ki se osredotoča predvsem na evropsko integracijo op. K. C.) – med njegove bolj znane avtorje spada David Mitrany – in zgodnji federalizem, ki je bil kot politično gibanje povezan predvsem s takrat aktualnimi dogodki v Evropi – obdobje redefiniranja Evrope po koncu druge svetovne vojne. (Diez in Wiener 2004: 7)

integracije skozi medinstitucionalne dogovore, mednarodne režime ter razvoj integracije skozi pravo.

### 3.3. Federalizem

Kot ena od smeri, ki skuša razjasniti fenomen EU, se je po koncu druge svetovne vojne pojavil federalizem, ki so ga ljudje, zaradi zgroženosti ob »samomorilskih učinkih nacionalizma«, sprejeli kot edino resno alternativo anarhiji (Chrysochoou *et al.* 1999: 12). Nekateri avtorji evropski federalizem opredeljujejo kot »pristop, ki zagovarja ustanovitev evropske federacije /.../ kot najboljšega sredstva za nadomestitev vojne z vladavino prava v mednarodnih odnosih oziroma kot najboljšega sredstva upravljanja s skupnimi problemi ter učinkovitega in demokratičnega vodenja skupnih politik«, pri čemer se federalisti pogosto osredotočajo na končni rezultat, ne pa tudi na sam proces integracije (Corbett 1998: 3).

Po Benku (1997: 161) t. i. klasični federalizem predvideva nastajanje in nastanek federalne nadnacionalne države po poti formalnih in institucionalnih, tudi ustavnih ukrepov, to je med drugim z ustvarjanjem federalnih institucij, vojaških in policijskih sil in skupnega reda.<sup>35</sup> Bistvo tega pristopa je predpostavka, da se z razvojem skupnih institucij krepi tudi občutek skupnosti<sup>36</sup>. Podobnega mnenja so Chrysochoou *et al.* (1999: 10-11), ki pravijo, da skuša federalizem najti odgovor na vprašanje, kako zagotoviti »enotnost v različnosti«, pri čemer je ključno vprašanje, kako uspešno uskladiti vzporedne zahteve po večji politični uniji celote in hkrati zagotoviti ustrezne ustavne garancije za njene dele ali, drugače rečeno, zagotoviti »enotnost brez uniformnosti in različnost brez anarhije«. (*ibid.*) Obstoj demokratične različnosti, ki ne ogroža politične kohezije celote, je namreč odvisen od tega, ali je federacija zmožna zagotoviti ustrezno ustavno ravnotežje obeh elementov.

Glede na razliko v pristopu k integraciji, Corbett (1998: 3-20) loči ustavni federalizem in postopni federalizem, ki se sicer oba zavzemata za sprejetje ustave, vendar se razlikujeta v tem, da prvi vidi ustavo, ki naj bi jo sprejela ustavodajna federalna

---

<sup>35</sup> Zaradi navedenega klasične federaliste imenujemo tudi ustavni federalisti (Benko 1997: 161).

<sup>36</sup> Karl Deutsch (citirano v Benko 1997: 161) ga označuje kot »*we feeling*«.

skupščina, kot predpogoj za integracijo, drugi pa jo vidi kot vrhunec integracije, ki bi utrdil pretekle dosežke.

Zagovorniki ustavnega pristopa so tekom evropskega integracijskega procesa med drugim zahtevali ustanovitev skupščine, ki bi predstavljala evropske državljane, s čimer so prispevali k razvoju parlamentarizma na evropski ravni, začevši z ustanovitvijo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope. Ta si je, kljub relativni šibkosti, izborila nekatere pristojnosti<sup>37</sup>, ki so vplivale tudi na pozneje ustanovljene podobne organe v drugih evropskih organizacijah, med drugim tudi na razvoj EP. Kot pravi Corbett (1998: 10-11), je razvoj neposredno voljenega EP ostal ključni strateški cilj ustavnih federalistov, tudi po zastoju v politični integraciji v šestdesetih letih, zaradi česar je izvedba prvih neposrednih volitev v EP leta 1979, za omenjeni pristop pomenila velik dosežek. Prispevek ustavnih federalistov k evropski integraciji je tudi t. i. Spinellijev<sup>38</sup> Osnutek Pogodbe o EU, ki ga je EP pripravil v letih 1982-84. Čeprav države članice predlogov EP, zapisanih v omenjenem dokumentu, niso v celoti upoštevale pri pripravi EEL, pa je ta bistveno prispeval k nadaljnjemu razvoju EU.

Po mnenju zagovornikov postopnega federalizma imajo že Pogodbe Skupnosti ustavne lastnosti, saj opredeljujejo institucije in pravila, ki lahko, skozi prakso in kasnejše ustavne revizije pogodb, postanejo federalne narave. Pogodbe lahko tako postanejo neke vrste ustava, ne da bi se tudi formalno tako imenovala (Corbett 1998: 13). Federalisti so, z nekaterimi revizijami pogodb in njihovim nadaljnjim razvojem<sup>39</sup>, dobili spodbudo, da se Skupnost razvija v federalni smeri, čeprav je v šestdesetih in sedemdesetih letih 20. stoletja v Svetu prevladovalo sprejemanje odločitev s konsenzom, s čimer se je vloga Sveta – in s tem držav članic – začasno okrepila. Postopni federalizem je na nek način precej podoben neofunkcionalizmu, saj oba predvidevata evolucijo v razvoju

---

<sup>37</sup> Mednje spadajo: glasovanje poslancev kot posameznikov in ne več nujno kot delo nacionalnih skupin; pravica do samostojnega oblikovanja dnevnega reda in določena stopnja operativne avtonomije; nenazadnje pa je bila skupščina tudi forum, v katerem so potekale številne razprave o nadaljnjih korakih, potrebnih za krepitev evropske enotnosti, med drugim tudi predstavitev Schumanovega načrta leta 1950. (Corbett 1998: 7-9)

<sup>38</sup> Altiero Spinelli (1907-1986) je bil od leta 1976 do svoje smrti leta 1986 poslanec EP, bil je tudi član njegovega Odbora za institucionalne zadeve. Znan je predvsem kot pobudnik t. i. Krokodiljega kluba, neformalne skupine poslancev EP, ki je prispevala k oblikovanju Osnutka Pogodbe o EU. (*Altiero Spinelli*; dostopno na [http://en.wikipedia.org/wiki/Altiero\\_Spinelli](http://en.wikipedia.org/wiki/Altiero_Spinelli), 27.12.2005)

<sup>39</sup> Med tovrstne spremembe Corbett (1998: 18) med drugim uvršča: sprejetje proračunskih pogodb leta 1970 in 1975, sprejetje Akta o neposrednih volitvah v EP (1976), okrepljen obseg večinskega glasovanja, okrepljeno vlogo EP v zakonodajnem procesu, širitev pristojnosti Skupnosti ter okrepljeno sodelovanje med Skupnostjo in njeno medvladno komponento.

pristojnosti in institucij, s to razliko, da je po mnenju prvih, za napredek potrebno aktivno sodelovanje političnih akterjev, medtem ko gre pri drugih za *spill-over* učinek, kot posledica uspešne integracije v določenih sektorjih.

Federalizem v evropskem kontekstu ima tudi veliko nasprotnikov, predvsem v vrstah t. i. evroskeptikov. Kot pravi Burgess (2000: ix-xii), gre pri nasprotovanju tistih, ki ne želijo federalne Evrope, za osnovno nerazumevanje samega federalizma. Tega namreč pogosto povezujejo z dualizmom oblikovanja tako novega 'naroda', kot tudi nove 'države', takšno razmišljanje pa je po njegovem mnenju preveč poenostavljeno (*ibid.*). Kot opozarja v nadaljevanju (Burgess 2000: 62), obstaja namreč implicitna, včasih celo eksplicitna predpostavka, da federalizem pomeni uničenje nacionalne države, s čimer pa se sam ne strinja. Meni namreč, da to ni osnovni cilj evropskega federalizma (*ibid.*)<sup>40</sup>.

### 3.4. Neofunkcionalizem

Med glavne teorije integracije, s pomočjo katerih so avtorji skušali pojasniti evropske integracijske procese, spada tudi neofunkcionalizem, ki je po mnenju Schmitterja (2004: 45-46) najbolj »napak razumljena, največkrat karikirana, zasmehovana, dokazano zmotna in zavrnjena teorija regionalne integracije«. Kot nadaljuje (*ibid.*), pa so njene osnovne predpostavke, koncepti in hipoteze še vedno vredne proučevanja, vendar z določenimi prilagoditvami.

Neofunkcionalizmu so bile zgled ideje Jeana Monneta, ki ga avtorji (npr. Pentland 1975: 15<sup>41</sup> in Chrysochoou *et al.* 1999: 21) označujejo kot »funkcionalnega federalista«<sup>42</sup>, pri čemer Chrysochoou *et al.* (*ibid.*) opozarjajo, da nas izraz ne sme zavesti v razmišljanje, da se neofunkcionalizem nahaja nekje vmes med funkcionalizmom in federalizmom. Korenine neofunkcionalizma je mogoče najti v funkcionalizmu, katerega ena glavnih predpostavk je, da »oblika sledi funkciji«<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Pri tem kot primer navaja Monneta in Spinellija, ki sta svoje politične strategije izoblikovala ob hkratnem upoštevanju nadaljnega obstoja nacionalnih držav (Burgess 2000: 62).

<sup>41</sup> [C. Pentland (1975): »Functionalism and Theories of International Political Integration«. V A.J.R. Groom in P. Taylor (ur.) *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*. London, University of London Press Ltd, 9-25]. V Šabič (1995: 45).

<sup>42</sup> Izraz funkcionalni federalizem se uporablja predvsem za opis Monnetovega postopnega pristopa k integraciji (Chrysochoou *et al.*, 1999: 21). Za njegov pristop k integraciji se je uveljavil tudi izraz "Monnetova metoda" (Burgess 2000: 174).

<sup>43</sup> V angleškem jeziku *form follows function*.



(Benko 1997: 165), kar priznavajo tudi neofunkcionalisti. Za razliko od funkcionalizma, ki proučuje preobrazbo svetovnega sistema, se neofunkcionalizem osredotoča predvsem na proučevanje procesov na območju zahodne Evrope (Benko 1997: 167-168), zaradi česar je bolj relevanten za mojo analizo.

Glavni poudarek neofunkcionalizma je na procesu, ne na končnem produktu integracije. Tako je njegov osrednji element sintagma *spill-over process*, ki vsebuje tudi »ekspanzivno logiko funkcionalnega razvoja« (Benko 1997:169). Kot pravi Nugent, obstajata dve obliki *spill-over* procesa. Prva oblika – funkcionalni *spill-over*, do katerega pride zaradi integracije v določenem gospodarskem sektorju, ki povzroči težnje po integraciji tudi v drugih sektorjih – izhaja iz prepletenosti gospodarstev, ki onemogoča integracijo le v določenem delu gospodarstva. Druga oblika – politični *spill-over* – pa večinoma sledi prvi in je sestavljena iz številnih dimenzij<sup>44</sup> (Nugent 2003: 479-480). Chrysochoou (2001: 54) politični *spill-over* definira kot »rezultat intenzivne socializacije elit in postopnega zблиževanja interesov/pričakovanj.« Obe obliki sta medsebojno povezani, saj je mogoče trenja v določenem sektorju, ki so nastala kot posledica integracije nekega drugega sektorja, razrešiti bodisi »z integracijo drugega sektorja bodisi z dezintegracijo prvega sektorja<sup>45</sup> (Corbett 1998: 23)«. Poleg gornjih oblik pa Chrysochoou (2001: 54) navaja še tretjo obliko, in sicer razviti (*cultivated*) *spill-over*, do katerega pride zaradi krepitve aktivne vloge osrednje birokracije kot spodbujevalke integracije (*agent of integration*).

Med značilnosti neofunkcionalizma spadata tudi, kot pravi Corbett, dajanje pomena pluralizmu interesov znotraj sodobnih držav in družb ter poudarjanje vloge institucij v zagotavljanju okvira za prilagajanje, sklepanje kompromisov in razreševanje konfliktov, kar posledično zagotavlja njihovo sprejemanje s strani državljanov. (Corbett 1998: 21)

---

<sup>44</sup> Nugent (2003: 479-480) opredeljuje naslednje dimenzije: »/.../ nacionalne elite vedno več pozornosti namenjajo aktivnostim in procesom odločanja na nadnacionalni ravni, te elite pridobijo pozitiven odnos do integracijskega procesa /.../, nadnacionalne institucije in nevladni akterji postanejo bolj vplivni v integracijskem procesu, medtem ko države in vladni akterji v tem procesu vpliv izgubljajo, naraščajoči pomen integracije proizvaja pritisk po povečanju političnega nadzora in odgovornosti na nadnacionalni ravni«.

<sup>45</sup> Kot pravijo neofunkcionalisti, se bo integracija v enem sektorju neizogibno prelila v druge sektorje, takrat pa bodo politični akterji usmerjali svoje aktivnosti, pričakovanja in celo lojalnost k novim institucijam in postopkom. Tisti, ki imajo zaradi integracije v enem sektorju koristi, pa ne bodo dopustili, da bi prišlo do njegove dezintegracije zaradi krepitve integracije v nekem drugem sektorju, temveč bodo politično delovali za ohranitev prvega sektorja, aktivno bodo tudi podpirali nadaljnjo integracijo v drugih sektorjih in v to prepričevali še druge. (Corbett 1998: 23)

Ključno vlogo nedržavnih akterjev<sup>46</sup> pri zagotavljanju dinamike nadaljnje integracije izpostavlja tudi Schmitter (2004: 46), čeprav meni, da države še vedno ohranjajo pomembno vlogo v procesu, predvsem v fazi oblikovanja osnovnega dogovora o integraciji. Kasneje se njihova vloga pri določanju smeri razvoja in obsega sprememb zmanjša (*ibid.*).

Kot dokaz ustreznosti teorije, se na področju funkcionalnega *spill-over* procesa pogosto navaja širitev osnovnih zahtev, in sicer za vzpostavitev skupnega trga za socialno dimenzijo, skupno valuto in ukrepe davčne harmonizacije. Na področju političnega *spill-over* procesa pa je kot primer navedena povečana vloga Komisije, uporaba glasovanja s kvalificirano večino v Svetu in podpora Sodišča integracijskim procesom. (Nugent 2003: 480-481)

Med glavne omejitve teorije, zaradi katerih je v obdobju t. i. evroskleroze prišlo do zmanjšanja njene relevantnosti, spadata zlasti podcenjevanje političnih dejavnikov<sup>47</sup>, ki imajo možnost zaviranja integracijskih procesov, ter neupoštevanje nacionalizmov<sup>48</sup>, kar sta kasneje med drugim samokritično izpostavila tudi njena glavna utemeljitelja, Ernst Haas<sup>49</sup> in Leon Lindberg (citirano v Nugent 2003: 480), ki sta podvomila tudi v avtomatizem *spill-over* procesa<sup>50</sup>. Neofunkcionalizem je bil med drugim tarča kritik tudi zaradi neupoštevanja vrednot, kot sta demokracija in vladavina prava ter izogibanja vprašanju suverenosti (Corbett 1998: 26), na začetku tudi ni dajal velikega pomena

---

<sup>46</sup> Pri tem posebej poudarja vlogo 'sekretariata' organizacije ter tistih interesnih skupin in družbenih gibanj, ki so se oblikovale na regionalni ravni. (Schmitter 2004: 46)

<sup>47</sup> Tudi Schmitter meni, da je neofunkcionalizem napačno ocenil vlogo političnih dejavnikov, ki so se pogosto izkazali za bolj kot ne antiintegracijske. Ocenjuje tudi, da je podcenjeval morebiten odpor nacionalnih oblasti, premalo pa naj bi tudi upošteval zunanji kontekst (na primer od regionalne integracije neodvisne krize, op. K. C.). (Schmitter 2004: 56)

<sup>48</sup> Kot je navedeno v nadaljevanju, zagovorniki medvladnega pristopa izpostavljajo ».../ odpornost nacionalizma in lahkotnost, s katero se ta prebudi.« (Corbett 1998: 26)

<sup>49</sup> [E. Haas (1971): »The Study of Regional Integration: Reflections on the Joys and Anguish of (pre)-Theorising«. V L. Lindberg in S. Scheingold (ur.) *Regional Integration: Theory and Research*. Oxford: Oxford University Press.]. V Corbett (1998: 26).

<sup>50</sup> Schmitter (2004: 47) navaja, da so nekateri kritiki neofunkcionalizmu očitali ravno izgubo vere v avtomatizem *spill-over* procesa in enosmernost integracije. Sam te očitke zavrača kot neutemeljene, saj meni, da bi morala biti vsaka vseobsegajoča teorija integracije potencialno tudi »teorija dezintegracije«. Svojo trditev utemeljuje z besedami, da bi morala vsaka teorija integracije pojasniti ne le, zakaj se države odločajo za integracijo na različnih področjih in prenos pooblastil na skupne institucije, temveč tudi zakaj tega ne storijo, oziroma, če to storijo, zakaj se odločajo za nespoštovanje sprejetih dogovorov (*ibid.*).

zagotavljanju demokratične legitimnosti skozi neposredno predstavništvo (Chrysochoou *et al.* 1999: 22).<sup>51</sup>

V poznih osemdesetih letih 20. stoletja je neofunkcionalizem, kot poudarja Nugent (2003: 480-481), ponovno postal sredstvo pojasnjevanja nove dinamike v evropski integraciji, ko je s sprejetjem EEL prišlo do napredka v oblikovanju notranjega trga. To ponovno 'rojstvo' neofunkcionalizma avtorji imenujejo tudi neo-neofunkcionalizem. Schmitter (2004: 52) ga oriše kot model, ki »/.../ ni sestavljen iz enega samega ali celo več kontinuumov niti ne vključuje predpostavk o avtomatičnem, kumulativnem in nespremenljivem napredovanju k enemu samemu cilju.« Kot nadaljuje (*ibid.*), je lahko sestavljen iz več zaporednih ciklov odločanja, ki vključujejo zapletene hkratne premike 'navzgor' in 'navzdol' (na različnih področjih delovanja).

### 3.5. Medvladni pristop

Medvladni pristop izvira iz realistične šole mednarodnih odnosov<sup>52</sup>, ki države opredeljuje kot glavne akterje v mednarodnih odnosih. Evropsko integracijo tako proučuje predvsem skozi sprejemanje odločitev, ki jih sprejemajo vlade evropskih držav v okviru medsebojnih pogajanj. Maurer *et al.* (2005: 4) tako navajajo, da po mnenju zagovornikov medvladnega pristopa, evropska integracija poteka v obliki »velikih kupčij« (*big bargain decisions*) na kratkotrajnih medvladnih konferencah (MVK), medtem ko dogajanje med dvema MVK ni vredno proučevanja; glavno besedo v razvoju pristojnosti EU pa imajo tako države članice, ki na MVK zastopajo svoje nacionalne interese. Kot še navajajo avtorji (*ibid.*), zagovorniki medvladnega pristopa v luči tega vidijo tudi nastanek nadsocijalnih institucij. Kot pravijo, so te nastale zaradi maksimiziranja koristi nacionalnih interesov držav članic in služijo zgolj izvajanju sprejetih odločitev na MVK (*ibid.*).

---

<sup>51</sup> Med ostale kritike neofunkcionalizma Chrysochoou *et al.* (1999: 24) med drugim uvrščajo tudi: precejšnje vlogo Komisije kot pobudnice politik, pripisovanje pretiranega pomena organiziranim interesom na širši ravni, neupoštevanje »logike različnosti« v regionalnem sistemu, neupoštevanje razlik med nizko in visoko politiko ter neupoštevanje visoke ravni soodvisnosti na mednarodni ravni.

<sup>52</sup> Realistična šola med drugim zagovarja: anarhičnost mednarodne skupnosti, kjer venomer obstajajo konflikti, sumničenja in tekmovanje med nacionalnimi državami, osrednjo vlogo države kot akterja v mednarodni skupnosti, podobno obnašanje držav v mednarodnih odnosih, moč kot prvo in temeljno kategorijo ter nacionalni interes. (Benko 1997: 63-77 in Burchill *et al.* 2001: 70)

Hoffmann<sup>53</sup> pravi, da osredotočanje na osrednjo vlogo države in njene nacionalne interese posledično pomeni, da dajejo zagovorniki tega pristopa večji poudarek »logiki različnosti«<sup>54</sup>. Skozi desetletja se je spreminjal tudi ta pristop, tako se je v zadnjih letih izoblikovala njegova liberalna različica, ki jo je njen utemeljitelj Moravcsik<sup>55</sup> poimenoval liberalna teorija medvladnega sodelovanja. Omenjeni pristop bom podrobneje orisala v nadaljevanju.

Čeprav medvladni pristop v proučevanju evropskih integracijskih procesov nikoli ni postal prevladujoč, pa je njegov pomen večplasten. Kot meni Corbett (1998: 37-39), je pomemben zato, ker nas opozarja na trdoživost nacionalnih vlad, katerih vloga se ni spremenila v skladu z napovedmi neofunkcionalistov. Prav tako so nekatere medvladne značilnosti EU, ki jih javnost dojema kot varovalke nacionalne suverenosti (na primer veto), bistveno prispevale k nekaterim nacionalnim razpravam o evropski integraciji<sup>56</sup>, pristop pa služi tudi kot opomin o krhkosti sistema in opozarja na pomen vojaških, strateških in geopolitičnih vplivov ter na ukoreninjene občutke nacionalne lojalnosti. (Corbett 1998: 37-39)

### 3.6. Liberalna teorija medvladnega sodelovanja

Ta teorija je, kot pravi Schimmelfennig (2004: 75), kljub le enem vodilnemu avtorju (Moravcsiku), pridobila status temeljne teorije evropske integracije. Kot nadaljuje, ji je to uspelo zaradi več njenih značilnosti: prvič, gradi na predpostavkah medvladnega pristopa, le da je veliko bolj dodelana; drugič, gre za 'veliko teorijo' ki skuša evropsko integracijo pojasniti v večvzročnem okviru (*multicausal framework*); tretjič, glede na standarde evropske integracijske teorije gre za skopo teorijo, ki jo lahko strnemo v nekaj

---

<sup>53</sup> S. Hoffmann (1966): »Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe«. *Daedalus*, vol. 95, no. 4, 862-915. V Hix (1999: 15) in v Nugent (2003: 482).

<sup>54</sup> Logika različnosti predpostavlja, da imajo na področjih, ki so ključnega pomena za nacionalne interese, države rajši gotovost, ali pa samonadzorovano negotovost nacionalne samozadostnosti, kot pa nenadzorovano negotovost neznanega. [S. Hoffmann (1966): »Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe«. *Daedalus*, vol. 95, no. 4, 862-915. V Hix (1999: 15)].

<sup>55</sup> A. Moravcsik (1993): »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«. *Journal of Common Market Studies*, 473-524. V Chrysochoou *et al.* (1999: 46).

<sup>56</sup> Na primer leta 1972 ob referendumu na Danskem in leta 1975 ob referendumu v Veliki Britaniji, ko so podporniki članstva v Skupnosti svojo podporo utemeljevali z obstojem nacionalnega veta v Svetu. Na podlagi tega argumenta se je v obeh državah kasneje oblikoval vsesplošen konsenz o članstvu v Skupnosti. (Corbett 1998: 37)

temeljnih predpostavkah in nenazadnje, kot taka prepriča bralca, da dejansko pojasnjuje velik del obnašanja držav članic.

Teorija predpostavlja, da institucije EU krepijo moč nacionalnih vlad v dveh pomembnih pogledih: povečujejo učinkovitost meddržavnih pogajanj in krepijo avtonomnost nacionalnih političnih voditeljev napram določenim segmentom njihove domače javnosti.<sup>57</sup> Njeni glavni trije sestavni deli so: predpostavka, da je država racionalni akter<sup>58</sup>, liberalna teorija oblikovanja nacionalnih preferenc<sup>59</sup> in medvladna interpretacija meddržavnih odnosov<sup>60</sup> (Nugent 2003: 482; Schimmelfennig 2004: 76-77).

Kot pravi Moravcsik (2005: 358), teorija opredeljuje jasno izhodišče za pojasnjevanje delegiranja pristojnosti nadnacionalnim institucijam. Do tega po njegovih besedah (*ibid.*) privedejo medvladna pogajanja, ki so posledica zunanjih in ne notranjih dejavnikov, kot to utemeljujejo neofunkcionalisti. Vlade namreč prenašajo suverenost na mednarodne institucije takrat, ko so pričakovane skupne koristi velike in ko hkrati obstaja velika možnost, da ne bodo same uspele zagotoviti izvajanja sprejetih obveznosti (Moravcsik 1998: 9)<sup>61</sup>.

Do pristopa so se oblikovali tudi kritični pogledi. Schimmelfennig (2004: 81-83) tako svojo kritiko usmerja predvsem na tri področja, in sicer na pristranskost primerov<sup>62</sup>, na

---

<sup>57</sup> A. Moravcsik (1993): »Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach«. *Journal of Common Market Studies*, 473-524. V Chrysochoou *et al.* (1999: 46).

<sup>58</sup> Kot pravi Nugent (2003: 482), države ocenijo koristi, ki bi jih imele od uporabe različnih pristopov in izberejo tistega, kjer so koristi največje.

<sup>59</sup> Teorija predpostavlja, da je država unitaren akter, ki razvije dosleden vrstni red nacionalnih preferenc na podlagi notranjepolitičnih pritiskov in interakcij. Notranjepolitični dejavniki posledično ne vplivajo na pogajanja na naddržavni ravni. Kot še predpostavlja teorija, so preference v evropski integraciji opredeljene predvsem glede na specifična področja (*issue-specific*). Ker pa je bila večina evropske integracije doslej ekonomske narave, so bile takšne tudi preference držav. (Schimmelfennig 2004: 77-79) Moravcsik sicer priznava določeno vlogo tudi ideološkimi in geopolitičnim dejavnikom, predvsem kadar so ekonomski interesi šibki. Hkrati pa opozarja, da slednji prevladajo nad ostalimi interesi, kadar je treba med njimi izbirati (Moravcsik 1998: 6-7, 476).

<sup>60</sup> Ta poudarja ključno vlogo držav pri določanju meddržavnih odnosov, izidi pogajanj pa so rezultat njihove pogajalske moči (Nugent 2003: 482).

<sup>61</sup> Nadzor, ki ga države izvajajo druga nad drugo, je namreč pogosto neuspešen.

<sup>62</sup> Pri tem je mišljeno predvsem, da naj bi bil izbor primerov proučevanja narejen preveč v prid teoriji. Ta se tako po mnenju Nugenta (2003: 483) in Schimmelfenniga (2004: 81-82), preveč osredotoča na 'zgodovinske odločitve' (Evropskega sveta, op. K. C.). Kot dodaja Schimmelfennig (*ibid.*) daje teorija premajhen poudarek ustavnim spremembam, do katerih je v preteklosti prišlo zaradi strategij Komisije, odločitvam Sodišča (ki so v primeru interpretacije Pogodb ustavne narave), odločitvam Sveta EU na

notranje probleme teorije<sup>63</sup> in zanemarjanje integracijske dinamike. Nugent (2003: 483), tako kot Schimmelfennig, kritično obravnava izbor proučevanih primerov, kot ostale kritike pristopa pa med drugim navaja naslednje: prevelik poudarek je dan formalnim in končnim stopnjam odločevalskega procesa, pri čemer je premalo pozornosti posvečene neformalni integraciji; premajhen pomen se pripisuje vplivu nadnacionalnih<sup>64</sup> in transnacionalnih<sup>65</sup> akterjev v evropskih integracijskih procesih.

### 3.7. Teorija medsebojne odvisnosti

Koncept medsebojne odvisnosti<sup>66</sup> na področju evropskih integracijskih procesov se je razvil v sedemdesetih letih 20. stoletja, kot posledica neizpolnjenih pričakovanj glede pomanjkanja napredka v procesu politične integracije v poznih šestdesetih ter s tem vztrajne in dominantne vloge nacionalnih držav na področju zakonodaje Skupnosti v sedemdesetih letih (Chrysochoou *et al.* 1999: 27-28), med njegove najbolj znane avtorje pa spadata Robert Keohane in Joseph Nye<sup>67</sup>. Medtem ko se neofunkcionalizem in medvladni pristop pretežno ukvarjata z analizo notranje dinamike integracijskih procesov, pa koncept medsebojne odvisnosti umešča evropsko integracijo v širši kontekst mednarodne soodvisnosti (Nugent 2003: 484)<sup>68</sup>. Mednarodni sistem namreč postaja čedalje bolj večplasten in medsebojno povezan, države pa čedalje bolj odvisne druga od druge. Nugent (*ibid.*) tako meni, da so nove okoliščine že privedle do zmanjšanja vpliva nacionalnih držav na dogajanje v mednarodni skupnosti, saj so te primorane deliti oblast s številnimi drugimi akterji. Kot navajata Keohane in Nye (1977: 37), v pogojih soodvisnosti cilji, ki jih zasledujejo države, postanejo težje določljivi,

---

področju komitologije in medinstitucionalnim dogovorom, ki so – neodvisno od medvladnih pogajanj – pogosto prispevali k spremembi institucionalnega ustroja EU.

<sup>63</sup> Mednje uvršča tridelni okvir teorije (Schimmelfennig 2004: 82).

<sup>64</sup> Nugent (2003: 483) kot primer navaja Komisijo in Sodišče.

<sup>65</sup> Med transnacionalne akterje Nugent (*ibid.*) uvršča evropska podjetja in interesne skupine.

<sup>66</sup> Avtorji so skušali z izrazom bolje pojasniti dogajanje v Skupnosti, saj izraz integracija v omenjenih okoliščinah ni bil več popolnoma natančen. Koncept medsebojne odvisnosti Webbova tako definira kot: »/.../ stanje (intenzivne gospodarske menjave), ki lahko vpliva na politične odnose, na katerega pa se najbolj vpleteni ne odzivajo nujno integrativno.« ([Webb, C. (1983) *Theoretical perspectives and Problems*. V Wallace, H. (ur.) *Policy-making in the European Community*, str. 32. Chichester: John Wiley.] V Chrysochoou *et al.* 1999: 28)

<sup>67</sup> Za več informacij o teoriji medsebojne odvisnosti glej njuno najbolj reprezentativno delo: Keohane, Robert O. in Nye, Joseph S. (1977) *Power and Interdependence - World Politics in Transition*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.

<sup>68</sup> Keohane in Nye (1977: 24-25) navajata tri glavne značilnosti kompleksne soodvisnosti: prvič, obstaja več načinov, kako družbe povezati med seboj (meddržavni, transnacionalni,...); drugič, odsotnost jasne hierarhije med temami na dnevnem redu (v razpravah sodeluje več akterjev in na več ravneh); tretjič, kadar je takšna soodvisnost prisotna, države ne uporabljajo vojaške sile ena proti drugi.

spremenijo se sredstva državne politike, spremembe v razporeditvi virov moči znotraj različnih tematskih področij posledično privedejo do sprememb dnevnega reda v mednarodni politiki, mednarodne organizacije pa postanejo oblikovalke dnevnega reda in prostor političnega delovanja šibkejših držav.

Koncept medsebojne odvisnosti analizira, podobno kot neofunkcionalizem, mrežno strukturo odnosov med vladami ter nadsocijalnimi omrežji in interesi, pri čemer zagovorniki koncepta vladam ne odrekajo njihove vloge v teh odnosih, temveč obravnavajo celo »transnacionalne (vladne) koalicije« (*transgovernmental coalitions*)<sup>69</sup> (Corbett 1998: 36). Strinjajo se, da je proces integracije v EU šel veliko dlje od medvladnega pristopa, vendar menijo, da je bolj malo verjetno, da bi se razvil v kaj več. Nejasnost opredelitve končnega izida integracije – za razliko od federalizma se koncept ne opredeli za točno določeno obliko političnega sistema – je sicer eden od očitkov omenjenemu pristopu.

Po mnenju Chrysochoou *et al.* (1999: 29), pristop »/.../ s tem, ko presega 'dilemo končnega produkta' /.../, ponuja ideološko neobremenjeno alternativo raziskovanju strukturnih pogojev in izidov politik, ki so posledica intenzivnih interakcij akterjev.« Po besedah Webbove<sup>70</sup> pa pristop ustreza tistim, ki želijo »/.../ ohraniti odprte možnosti glede razvoja Evropske skupnosti«.

### **3.8. Večnivojsko vladanje (*multi-level governance*)**

Eden od novejših teoretičnih pristopov govori o prehodu iz sistema politik (*policy*) v obliko vladanja (*polity*), do katere naj bi prišlo v času sprejemanja PEU. Pri terminu *polity* gre tako za povečan interes za teoretično proučevanje EU kot večnivojskega sistema vladanja, kar predstavlja pomemben preobrat v razumevanju paradigme evropske integracije. (Chrysochoou 2001: 96-97)

---

<sup>69</sup> Tukaj gre na primer za različne vrste skupin, v katerih sodelujejo ministri iz istih resorjev iz različnih držav.

<sup>70</sup> [Webb, C. (1983): *Theoretical perspectives and Problems*. V Wallace, H. (ur.) *Policy-making in the European Community*, 32-33. Chichester: John Wiley]. V Chrysochoou *et al.* (1999: 29) in v Corbett (1998: 36).

Schmitter (2004: 49) ga definira kot: »/.../ ureditev, v okviru katere se sprejema obvezujoče odločitve in ki na različnih ravneh teritorialne organiziranosti vključuje množstvo politično neodvisnih, vendar drugače medsebojno odvisnih – zasebnih in javnih – akterjev, v bolj ali manj nepretrgana pogajanja/razprave/implementacije in ki ne določa izključnih pristojnosti na področju oblikovanja politik ali zagovarja stabilnosti hierarhije politične avtoritete na katerikoli od teh ravni.«

V nadaljevanju Schmitter (*ibid.*) utemeljuje svojo trditev, da je »EU postala in bo ostala večnivojska /.../ oblika vladanja /.../«, z argumenti, da je EU proizvod zaporednih pogodb med uradno suverenimi državami; da akterji (države članice), ki jo sestavljajo, ne verjamejo, da bodo zanesljivo in natančno spoštovali medsebojne dogovore; da ti akterji nimajo skupne identitete ali politično-administrativne kulture; da so naloge/funkcije, ki so jih akterji neodvisno prenesli na skupne institucije EU, ravno toliko medsebojno odvisne v svojih učinkih, da ne morejo biti izvajane samostojno, ne da bi se pri tem povečali stroški njihovega izvajanja; da so bile države članice EU neenakomerne velikosti, različnih sposobnosti in različnega družbenoekonomskega značaja že na začetku poti, ta različnost pa se je – zahvaljujoč širitvam – sčasoma le še povečevala; da je na začetku izbrana integracijska strategija (t. i. Monnetova metoda), temeljila na razdrobljeni interakciji znotraj privilegiranega skupka akterjev – predvsem nacionalnih birokratov višjega razreda, uradnikov Komisije in predstavnikov poslovnih interesov; da je res, da je EU, kot oblika vladanja edinstvena, kljub temu pa je občutljiva na širše trende vladanja, ki vplivajo na 'domače demokracije' njenih članic.

### 3.9. Drugi teoretični pristopi

Kot pravi Chrysochoou (2001: 67-71), **konfederacija** temelji na ustavodajnem dokumentu, ki ustvarja 'višji, nadrejeni' pravni red. Temelji na dobri veri in medsebojnem zaupanju med suverenimi državami in predstavlja pogodbeno zvezo držav. Ustreznost konfederalnega pristopa avtor pojasnjuje z razvojem Skupnosti skozi medvladna pogajanja in težnjami po uresničevanju različnih interesov njenih sestavnih enot. V nadaljevanju še navaja, da ta pristop na prvi pogled ni ustrezen za pojasnjevanje procesov odločanja, saj so lahko države v Svetu na številnih področjih preglasovane, poudarja pa, da kljub temu članice s previdnostjo obravnavajo tiste države, ki določenemu predlogu nasprotujejo na podlagi nacionalnih interesov. Podoben pomislek



izraža tudi v zvezi z EP, za katerega pravi, da je edini neposredno izvoljeni mednarodni parlament in vir demokratične legitimnosti EU, da pa ima le omejeno sozakonodajalno moč, zaradi česar ga ne moremo smatrati za parlament v pravem pomenu besede. (*ibid.*)

**Neoinstitucionalisti**, tako kot neofunkcionalisti, menijo, da v odločevalskem procesu EU sodeluje skupek vladnih in nevladnih institucij na vseh ravneh. Kot pravita Diez in Wiener (2004: 8), te institucije niso zgolj orodje v rokah svojih ustanoviteljev, temveč tudi samostojno vplivajo na integracijske procese in razvoj evropskega vladanja. V jedru socioloških in zgodovinskih argumentov neoinstitucionalistov je mnenje, da obseg dejavnosti vseh vpletenih akterjev določajo institucije – skupaj s svojimi formalnimi in neformalnimi pravili, postopki in normami –, v katerih strukturo je vpet proces oblikovanja politik (Maurer *et al.* 2005: 5). Pristop priznava tudi vlogo EP kot avtonomnega nadsocijalnega igralca z lastnimi predlogi reform, ki je od svojega nastanka dalje izrabljaj omejitve in priložnosti postopkov odločanja, ter množico igralcev v procesu oblikovanja politik v EU za to, da je vedno več politik podredil parlamentarnemu nadzoru in zakonodajnemu procesu. Ko pa so odločitve o politikah enkrat sprejete ali institucije ustanovljene, jih je težko obrniti nazaj (*ibid.*).

Zagovorniki **pristopa dolin in vrhov** (*Structurationist approach*)<sup>71</sup> vidijo ustavni razvoj EU kot nenehen proces reform pogodb, ki so odgovor na predhodne trende, kot na primer na sklenjene medinstitucionalne dogovore (glej spodaj). Sledeč logiki t. i. *path-dependency* modela<sup>72</sup>, je ta proces sestavljen iz predhodnih zahtev za MVK, zblíževanja stališč o njenem izidu ter omejitev in priložnosti, ki so posledica preteklih odločitev. Kot pravita Christiansen in Jørgensen (1999: 17), so MVK resda vrhunci reform pogodb, niso pa njihov ključni element, saj je do prelomnih dogodkov v razvoju EU pogosto prišlo ravno v 'dolinah'. MVK pogosto namreč le kodificirajo ključne institucionalne značilnosti, ki so se že oblikovale »stran od 'medvladne' pogajalske mize, v globinah vmesnih 'dolin'«<sup>73</sup> (*ibid.*). Uvedba novih postopkov in igralcev v

---

<sup>71</sup> Maurer *et al.* (2005: 6) izraz 'vrh' uporabljajo za označevanje medvladnih konferenc in vrhov EU, izraz 'dolina' pa za označevanje obdobja med dvema tovrstnima srečanjema, v katerem poteka implementacija na vrhu sprejetih odločitev.

<sup>72</sup> T. i. *path-dependency* model političnih preferenc, institucij in postopkov, izidov politik (*policy outcomes*) in *policy* instrumentov predvideva, da v takšnih institucionaliziranih ureditvah, kot je EU, ».../ pretekle politike pogojujejo kasnejše politike s tem, ko spodbujajo družbene sile k organiziranju v skladu s točno določenimi pogledi, k prevzemanju posebnih identitet ali k razvoju zanimanja za določene politike, katerega menjava bi zahtevala prevelike stroške.« (Maurer *et al.* 2005: 5)

<sup>73</sup> Kot primer, Christiansen in Jørgensen (1999: 17) navajata tudi postopno večanje pristojnosti EP.

zapleten postopek sprejemanja odločitev v EU namreč pogosto privede do nenamernih posledic, ki jih ob njihovem nastanku ni bilo mogoče predvideti.

Sledeč logiki pristopa dolin in vrhov, so **medinstitucionalni dogovori** (MID) lahko dejavnik, ki predhodno določi predloge reform »v dolinah med vrhovi« (Maurer *et al.* 2005: 7) ali, kot meni Metten (citirano v Maurer *et al.* 2005: 7), MID so »sejali semena poznejših sprememb pogodb«. MID lahko nudijo pragmatično rešitev medinstitucionalnih napetosti, saj so lahko sklenjeni na podlagi *ad hoc* medinstitucionalnih pogajanj, s čimer se je mogoče izogniti napornim in pogosto okornim spremembam pogodb. Glavni pobudnik MID od Maastrichta dalje je bil ravno EP, ki je te dogovore namenoma uporabil za krepitev svoje lastne moči v postopku sprejemanja odločitev v EU, saj na MVK nima moči odločanja. S tem, ko je v MID zapisal nespremenljiva dejstva, je EP neformalno povečal svojo lastno moč in s tem pogojeval prihodnje spremembe pogodb. (Maurer *et al.* 2005: 7-8)

Za pojasnjevanje evropske integracije se uporablja tudi **pristop mednarodnih režimov**, ki jih Krasner<sup>74</sup> definira kot »niz implicitnih in eksplicitnih načel, norm, pravil in odločevalskih procesov, okoli katerih se združijo pričakovanja akterjev na določenem področju mednarodnih odnosov.« Kot pravi Chrysochoou (2001: 76), je Skupnost preveč razdrobljen sistem različnih politik, da bi jo lahko smatrali za le en mednarodni režim, lahko pa jo označimo kot večplastno strukturo delnih režimov. Kot še pojasnjuje (*ibid.*), ta struktura vključuje množstvo različnih norm obnašanja in pravil igre, pri čemer avtor kot primer navaja obstoj različnih zakonodajnih postopkov, ki so v uporabi, ti pa naj bi določali stopnjo vključenosti in ustrezno strategijo udeleženih akterjev.

Teoretični pristopi pa niso omejeni le na področje mednarodnih odnosov, temveč so posegli tudi na področje prava. V sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja pravniki in politologi sprva niso našli skupnega jezika, temveč so razvijali vsak svoje pristope. Predvsem politologi so dajali premajhen poudarek vlogi prava v evropskih integracijskih procesih, kar pa se je začelo spreminjati sredi osemdesetih let, ko se je začelo interdisciplinarno proučevanje prava v kontekstu evropske integracije. V pristopu

---

<sup>74</sup> [S.D. Krasner (1983): Structural causes and Regime consequences: Regimes as Intervening Variables. V S. D. Krasner (ur.) *International regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, str. 2]. V Chrysochoou (2001: 73).

**integracije skozi pravo** ima glavno vlogo Sodišče, ki ustvarja pravni sistem EU in konstitucionalizira Pogodbe, v središču tega sistema pa sta doktrini neposredne implementacije in nadrejenosti evropskega pravnega reda. Haltern pri tem opozarja, da lahko pretiran poudarek na vlogi Sodišča poda nepopolno, ali celo napačno sliko tovrstne integracije. (Haltern 2004: 177-180)

### 3.10. Umeščenost EP v teoretično proučevanje evropske integracije

Najbolj pomembno vlogo EP namenja federalizem, ki ga vidi kot enega od elementov, potrebnih za razvoj občutka pripadnosti Skupnosti. Federalisti so se že od vsega začetka evropske integracije zavzemali za to, da bi bil EP neposredno voljen, zato je bila izvedba prvih neposrednih volitev leta 1979 zanje velika zmaga. Veliko vlogo EP pripisujeta tako ustavni, kot tudi postopni federalizem, in sicer prvi vidi EP kot skupščino, ki bi predstavljala evropske državljane, in bi služila kot osrednji motor integracije, drugi pa se zavzema za bolj evolucijski pristop v razvoju pristojnosti nadnacionalnih institucij, v čemer je podoben neofunkcionalizmu. Soroden federalizmu je konfederalizem, ki se od prvega razlikuje v tem, da smatra EU kot pogodbeno zvezo držav, v kateri je večja moč dana njenim enotam kot pa zvezi sami, iz česar sledi, da je vloga EP v takšnem sistemu omejena. Pristop kljub temu priznava, da EP predstavlja vir demokratične legitimnosti EU.

Neofunkcionalizem je bil dolgo časa prevladujoča teorija evropske integracije, temelji pa na predpostavki, da 'oblika sledi funkciji', kar napeljuje k bolj pasivnemu razumevanju vloge EP. Pristojnosti EP naj bi se tako krepile bolj kot posledica *spill-over* efekta<sup>75</sup> in ne kot posledica aktivnega sodelovanja EP v integracijskih procesih. Pristop na začetku ni dajal velikega pomena neposrednemu predstavništvu, ki bi sistemu zagotovilo ustrezno demokratično legitimnost. Kasneje se je to – zaradi zavedanja, da državljani institucije sprejemajo razmeroma pozitivno, saj te predstavljajo okvir za prilagajanje, sklepanje kompromisov in razreševanje konfliktov med članicami – postopoma spremenilo. Neo-neofunkcionalizem se, kot sodobnejša oblika pristopa,

---

<sup>75</sup> Predvsem pri političnem *spill-over* procesu, ki se med drugim kaže tudi v vedno večji uporabi glasovanja s kvalificirano večino v Svetu, se je pokazalo, da je potreben določen nadzor nad demokratičnostjo procesa, če države dopustijo možnost, da so v procesih odločanja preglasovane.

oddalji od avtomatizma, ki je veljal v osnovnem pristopu, s čimer dopusti možnost aktivnejše vloge EP v teh procesih.

V skladu z medvladnim pristopom naj bi vlogo EP pogojevale države članice, ki, zaradi maksimiziranja lastnih koristi, ustanavljajo nadnacionalne institucije. Takšen oris pasivne vloge EP je le deloma resničen in velja za začetno obdobje evropske integracije. Kot bo razvidno v nadaljevanju diplomskega dela, si je namreč EP v zadnjih desetletjih na lastno pobudo izboril kar nekaj pravic, med drugim pravico do sodelovanja pri delu MVK. Kot menijo zagovorniki pristopa dolin in vrhov, je EP na delo MVK vplival predvsem s sklenitvijo medinstitucionalnih dogovorov, v katerih so zapisane predhodno izvajane prakse, s čimer si je zagotovil njihovo nadaljnjo uporabo in celo okrepil lastne pristojnosti. S tem je posledično pogojeval tudi prihodnje dogovore na samih MVK. V okviru medvladnega pristopa se je razvila tudi njegova liberalna različica, ki opredeljuje, da je delegiranje pristojnosti nadnacionalnim institucijam posledica medvladnih pogajanj, v okviru katerih vlade na te institucije prenesejo ravno toliko pristojnosti, kot jim to ustreza glede na njihove nacionalne preference.

Večjo vlogo EP pripisuje tudi neoinstitucionalizem, ki nadnacionalnim institucijam priznava možnost samostojnega vplivanja na evropske integracijske procese in vladanje skozi formalna in neformalna pravila. Po mnenju neoinstitucionalistov je EP avtonomni igralec, ki je izkoristil tako omejitve, kot priložnosti postopkov odločanja in s svojimi predlogi reform bistveno prispeval k razvoju evropske integracije.

V okviru teorije mednarodnih režimov je EU opredeljena kot večplastna struktura delnih režimov, ki vključuje številne norme in pravila igre. Vloga EP se tako oblikuje predvsem skozi različne tipe zakonodajnih postopkov, ki zahtevajo različne strategije delovanja.

Zadnja leta se je okrepilo tudi interdisciplinarno proučevanje evropske integracije skozi pravo. Čeprav je osrednji poudarek namenjen vlogi Sodišča v integracijskih procesih, pa je določena vloga namenjena tudi EP kot sooblikovalcu evropske zakonodaje, predvsem v luči konceptov nadrejenosti evropskega pravnega reda nacionalnim in neposredne implementacije sprejete zakonodaje v nacionalne pravne sisteme.

Določeno vlogo EP podeljuje tudi teorija medsebojne odvisnosti, ki evropsko integracijo umešča v širši kontekst mednarodne soodvisnosti. Nacionalne države so, zaradi slednje oblast pričele deliti s številnimi drugimi akterji, tako tudi z EP.

Pristop večnivojskega vladanja obravnava nove oblike vladanja (*polity*), ki vključujejo številne akterje, ki na različnih ravneh sprejemajo obvezujoče odločitve. Mednje spada tudi EP, ki sooblikuje politike EU, pri čemer je vpet v mrežo interesov različnih vladnih in nevladnih akterjev.

Zgoraj predstavljeni teoretični modeli so le delček mozaika v proučevanju vzrokov in posledic evropske integracije. Čeprav lahko vsakemu od orisanih modelov očitamo določene pomanjkljivosti, pa so kljub temu pomembni za lažje razumevanje dosedanjega razvoja evropskih integracijskih procesov in vloge EP v njih. Po umestitvi EP v institucionalno strukturo EU bom v nadaljevanju prikazala razvoj pristojnosti EP skozi zgodovino evropske integracije, pri čemer bom analizirala temeljne pogodbe EU in izpostavila tista določila, ki so povezana z vlogo EP, predvsem na zakonodajnem področju.

## 4. Zgodovinski pregled razvoja vloge Evropskega parlamenta v institucionalni strukturi Evropske unije

### 4.1. Od Rima do Maastrichta

#### 4.1.1. Nastanek Skupnosti in Evropskega parlamenta

Norton (1996: 2-4) primerja EP, ki je svoje sedanje ime uradno dobil leta 1962<sup>76</sup>, z nacionalnimi parlamenti (NP) in ugotavlja, da se je EP na začetku od NP razlikoval v tem, da je bila njegova vloga v zakonodajnem postopku omejena na svetovalno vlogo in da ni bil neposredno voljen, temveč so bili njegovi člani imenovani s strani NP. Skozi desetletja pa je, čeprav formalno ne more sodelovati pri oblikovanju pogodb EU, uspel vplivati na sprejem takšnih določb v pogodbah, ki so povečale njegove zakonodajne pristojnosti, predvsem na področju sprejemanja primarne zakonodaje (*ibid.*).

Že od začetka evropske integracije je bila prisotna ideja o skupščini, ki bi predstavljala evropske državljane in tako zagotavljala ustrezno legitimnost institucij. Kmalu po predstavitvi Schumanovega plana, 9. maja 1950, so države pričele s pogajanjem o ustanovitvi ESPJ, ki so se zaključila s podpisom Pariške pogodbe 18. aprila 1951. Čeprav se vsebina pogodbe dotika specifičnega gospodarskega sektorja, pa je v preambuli razvidna želja ustanoviteljev, da bi prišlo do oblikovanja širše Skupnosti, in sicer s pomočjo funkcionalne integracije in političnega *spill-over* učinka<sup>77</sup>.

Rittberger (2005: 98-107) navaja, da so se vse prisotne delegacije na pogajanjih o ESPJ strinjale, da je treba vzpostaviti demokratični nadzor nad izvršilno oblastjo in tako zagotoviti ustrezno legitimnost, vendar se niso strinjale glede nadzornih mehanizmov in organa, ki bi nadziral nadnacionalno Visoko oblast (VO). Pri procesu odločanja o vključitvi Skupščine v strukturo ESPJ Rittberger tako loči dve fazi: prva je bila faza razpravljanja (*arguing stage*), v kateri so delegacije prišle do strinjanja glede dejanske vključitve Parlamentarne skupščine v institucionalno strukturo Skupnosti, v drugi fazi

---

<sup>76</sup> Do njegove prve vključenosti v reformne procese je, kot že rečeno, prišlo leta 1952, ko je, takrat še kot Skupščina ESPJ, dobil nalogo, da pripravi predlog statuta nadnacionalne EPC.

<sup>77</sup> Eden od predlogov v tej smeri je bil tudi že omenjeni t. i. Plevenov načrt iz leta 1950, ki je predvideval ustanovitev Evropske vojske, ki bi bila odgovorna Evropski skupščini in evropskemu obrambnemu ministru.

pa so potekala pogajanja o obsegu njenih pooblastil (*bargaining stage*). Skozi pogajanja se je tako izoblikovala ideja o Skupščini, kot nadzornem organu, ki bi imel možnost nadzora nad VO in bi ji po potrebi lahko z dvotretjinsko večino izrekel nezaupnico, ne bi pa imel zakonodajnih pristojnosti. (*ibid.*)

Države članice<sup>78</sup> so Skupščini s Pariško pogodbo tako podelile pristojnosti, ki so bile namenjene predvsem nadzoru VO. Skupščina je ta nadzor lahko izvajala s pomočjo poslanskih vprašanj članom VO (23. člen), z obravnavo rednega poročila VO ali s pomočjo instrumenta nezaupnice (24. člen). Slednja bi obveljala, če bi predlog podprli dve tretjini članov Skupščine. V primeru izglasovane nezaupnice bi morala VO odstopiti (*ibid.*). Imela naj bi le eno redno letno zasedanje, izredno zasedanje pa je bilo mogoče sklicati v primerih, ko bi Svet potreboval njeno mnenje glede določenega vprašanja, na pobudo večine njenih članov ali pobudo VO (22. člen). Skupščina je dobila tudi pravico samostojnega oblikovanja svojega poslovnika (25. člen).

Odstop Monneta z mesta predsednika VO leta 1954 – ena od posledic propadlih načrtov o oblikovanju EDC – je bil, kot pravi Blair (2005: 23), velik šok za vlade držav članic, saj niso vedele, kakšne posledice bo imel za nadaljnji razvoj integracije. Rešitev je ponudil Paul-Henri Spaak<sup>79</sup>, ki se je v imenu držav Beneluksa zavzel za ustanovitev skupnega trga in oblikovanja skupnosti za atomsko energijo. Njihov predlog je služil kot osnova pogovorov na konferenci v Messini leta 1955, na kateri so se udeleženci zavzeli za »nov pristop na poti izgradnje Evrope, /.../ in sicer najprej na gospodarskem področju.«<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Prvotna šesterica je s Pariško pogodbo ustanovila osnovni institucionalni štirikotnik današnje EU. Pogodba je poleg VO (za njenega prvega predsednika je bil izvoljen Jean Monnet), katere uvedba je bila nekakšen »skok v neznanu« (Rittberger 2005: 96) in Skupščine ustanovila še Svet ter Sodišče.

<sup>79</sup> Paul-Henri Spaak je leta 1949 predsedoval prvemu zasedanju posvetovalne skupščine Sveta Evrope, od leta 1952 do 1953 pa je bil predsednik generalne skupščine ESPJ (*Paul-Henri Spaak*; dostopno na <http://www.nato.int/cv/secgen/spaak.htm>, 4.10.2005). Dne 19. novembra 1953 je v belgijskem parlamentu zagovarjal ustanovitev EDC, marca 1954 je postal belgijski zunanji minister. Na konferenci v Messini (1. in 2. junija 1955) je bil imenovan za predsednika odbora, zadolženega za pripravo poročila o oblikovanju evropskega skupnega trga, ki je predstavljalo osnovo za podpis Rimske pogodbe (*Principales étapes de la vie de Paul-Henri Spaak*; dostopno na <http://www.fondationspaak.org/home/index.php?pgid=1>, 4.10.2005; *Paul-Henri Spaak*; dostopno na [http://www.reference.com/browse/wiki/Paul-Henri\\_Spaak](http://www.reference.com/browse/wiki/Paul-Henri_Spaak), 4.10.2005).

<sup>80</sup> *The Messina Declaration (1955)*; dostopno na <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?m=10&c=52>, 4.10.2005.

Po koncu konference je bil oblikovan poseben odbor<sup>81</sup>, katerega naloga je bila udejanjiti cilje omenjene deklaracije. Odbor je tako priporočil ustanovitev carinske unije in evropske skupnosti za atomsko energijo, saj je postalo očitno, da sektorska integracija, kot je bila načrtovana ob ustanovitvi ESPJ, ne bo učinkovita. Poročilo odbora je bilo kasneje osnova za medvladna pogajanja o Rimski pogodbi<sup>82</sup>. (Blair 2005: 23-27)

Rittberger (2005: 73) navaja, da se je Skupščina od ostalih takratnih parlamentarnih organov v mednarodni skupnosti razlikovala po tem, da je bila njena glavna naloga nadzirati nadnacionalno VO in ji po potrebi izreči nezaupnico. Tudi Rimska pogodba je Skupščini dodelila podobne pristojnosti (predvsem nadzorne), kot je to storila že Pariška pogodba (možnost poslanskih vprašanj – 140. člen; razprava o letnem poročilu Komisije – 143. člen; nezaupnica Komisiji – 144. člen), ni pa ji dala pooblastil na področju sprejemanja proračuna ter na področju sprejemanja zakonodaje. Pogodba vsebuje tudi določilo o pripravi predloga enotnega volilnega postopka za izvedbo splošnih neposrednih volitev v vseh državah članicah (138. člen).

#### **4.1.2. Iz krize praznega stola v obdobje evroskleroze**

Potem, ko so njene ideje o vzpostavitvi prostotrgovinskega območja, kot protiuteži bolj nadnacionalno usmerjeni EGS, pokazale, da od takšnega območja gospodarsko nima pričakovanih koristi, je Velika Britanija leta 1961 prvič zaprosila za članstvo v Skupnosti. Na njeno prošnjo je bil v Svetu vložen francoski veto, ki ga je Charles De Gaulle opravičil z mnenjem, da bo britansko članstvo destabiliziralo Skupnost<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Člani odbora so bili med drugim tudi Monnet, Spaak in nizozemski zunanji minister Johan Beyen. Slednji se je med drugim zavzemal za carinsko unijo in skupen trg, na katerem bi veljale zmanjšane trgovinske ovire med šesterico, čemur pa je izrazilo nasprotovanje Velika Britanija, saj je menila, da bi oblikovanje skupnega trga in carinske unije privedlo do določenega protekcionizma. Novembra 1955 se je Velika Britanija umaknila iz pogovorov, potem ko je ugotovila, da njen predlog o oblikovanju prostotrgovinskega območja ni bil deležen podpore med ostalimi državami. (Blair 2005: 23)

<sup>82</sup> Z Rimsko pogodbo – ta je začela veljati 1. januarja 1958 – sta bili ustanovljeni EGS in Euratom, ki sta skupaj z ESPJ tvorili jedro Evropskih skupnosti. Pogodba je razširila institucionalno strukturo Skupnosti, tako da sta imeli EGS in Euratom vsaka svojo Komisijo (ESPJ je imela VO) in Svet, Sodišče in Skupščino pa so si Skupnosti delile. Takšna struktura je obstajala vse do začetka veljavnosti Pogodbe o združitvi (*Merger Treaty*), ki je bila podpisana 8. aprila 1965, veljati pa je začela 1. julija 1967.

<sup>83</sup> V luči razprav o njeni prihodnosti, ki so se pojavljale vzporedno z razpravami o širitvi članstva, je bil istega leta ustanovljen medvladni odbor pod vodstvom francoskega veleposlanika Christiana Foucheta. Odbor je pripravil osnutek pogodbe, s katero bi tesnejšo politično integracijo zagotovili tako, da bi izven okvira Rimske pogodbe ustanovili medvladno organizacijo, ki bi koordinirala zunanjo in obrambno politiko. S tem pa je zavrnil federalni model integracije, kot so si ga zamislili njeni ustanovitelji. Ker so ostale države (predvsem manjše članice) Fouchetovemu predlogu ostro nasprotovale, je Francija leta 1963



Francoski veto je ohladil tudi odnose med Francijo in ostalimi državami članicami EGS, do vrhunca ohladitve odnosov pa je prišlo leta 1965, ko je predsednik Komisije Walter Hallstein predstavil predlog o spremenjenem režimu financiranja SKP.

Kot pravi Rittberger (2005: 117-120), je bila namreč Komisija mnenja, da se mora, v primeru uvedbe sistema lastnega financiranja Skupnosti, pristojnost proračunskega nadzora nad razporeditvijo teh sredstev prenesti iz NP na EP. Podobno stališče so poleg Komisije zagovarjali tudi sam EP ter več nacionalnih vlad in parlamentov (*ibid.*). Blair (2005: 34) navaja, da je De Gaulle predlogu odločno nasprotoval, saj je menil, da vsebuje preveč elementov nadnacionalnosti, še bolj kot to pa ga je skrbelo določilo v Rimski pogodbi, ki pravi, da lahko Svet od leta 1966 dalje na nekaterih področjih odloča s kvalificirano večino in ne več s soglasjem. Kot pravi Dinan (2005: 49), je Hallstein, kljub opozorilom, da Francija njegovega predloga ne bo podprla, na njem vztrajal, odnosi med njima pa so se še dodatno zaostriili potem, ko je predlog najprej predstavil EP in ne Svetu. Posledica De Gaullovega nasprotovanja je bila t. i. kriza praznega stola<sup>84</sup>, ki je trajala od julija do decembra 1965, januarja 1966 pa jo je rešil t. i. luksemburški kompromis<sup>85</sup>.

Leto dni kasneje so se, na podlagi Pogodbe o združitvi (*Merger Treaty*), izvršilni organi vseh treh skupnosti združili v eno Komisijo in en Svet, kar je, po navedbah Blaira (2005: 34-35), skupaj z ostalimi pridobitvami pogodbe<sup>86</sup> ter okrepitvijo vloge držav članic, privedlo do povečane želje po članstvu v EGS. Do širitve pa ni moglo priti, dokler niso bila razrešena nekatera ključna vprašanja. Stvari so se začele spreminjati po

---

z Nemčijo sklenila bilateralni zunanjepolitični sporazum o prijateljstvu, ki je dodatno okrepil vlogo držav članic v evropskih integracijskih procesih. (Dinan 2005: 45-46)

<sup>84</sup> V tem času Francija ni sodelovala na zasedanjih Sveta, v njegovo delo se je bila pripravljena ponovno vključiti šele po sklenitvi političnega dogovora glede vloge Komisije in glede večinskega glasovanja v Svetu (*Activities of the European Union – Summaries of Legislation: From the ECSC Treaty to the Constitution*; dostopno na [http://europa.eu.int/scadplus/treaties/introduction\\_en.htm#CRISIS](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/introduction_en.htm#CRISIS), 3.10.2005)

<sup>85</sup> Z njim so se države članice strinjale, da bodo vzpostavile začasno finančno ureditev SKP, omejile pristojnosti Komisije ter da ne bodo spreminjale politike približevanja večinskemu glasovanju, s pogojem, da bodo odločitve, kjer bo šlo za zelo pomembne interese, še vedno podvržene odločanju s soglasjem. V praksi je to pomenilo, da so države članice lahko še vedno vložile veto na odločitev, za katero so smatrale, da je v nasprotju z njihovim nacionalnim interesom. S tem je kompromis, na račun pristojnosti Komisije, pomembno okrepil vlogo držav članic na področju predlaganja politik. Posledično je kompromis omejil tudi možnosti za nadaljnjo integracijo, tako da je struktura Skupnosti ostala nespremenjena vse do leta 1987, ko je začela veljati EEL. (Blair 2005: 34-35, Dinan 2005: 50-51)

<sup>86</sup> Blair (2005: 35) mednje uvršča institucionalizacijo COREPER-ja (*Comité des Représentants permanents* - Odbor stalnih predstavnikov), dokončanje carinske unije in dokončno oblikovanje SKP.

De Gaullovo odhodu z oblasti leta 1969, ko se je šesterica strinjala, da so potrebne reforme in določila dnevni red pogovorov. Kot pravijo nekateri avtorji (Zorgbibe 2005: 64), so jedro teh pogovorov sestavljale razprave o dokončanju integracijskega procesa in na tej podlagi poglobitvi ter širitvi Skupnosti.<sup>87</sup>

Leta 1970<sup>88</sup> so se države članice uspele dogovoriti o vprašanju financiranja SKP, s čimer so Skupnosti omogočile zbiranje lastnih sredstev<sup>89</sup> in odprle pot širitvi na nove članice. S to potezo so se, kot pravi Blair (2005: 38), države članice »ločile od procesa nadzora nad izdatki Unije«, kar je posledično privedlo do podelitve pristojnosti nadzora nad proračunom Skupnosti EP, »/.../ tako na področju sprejemanja proračuna, kot tudi na področju proračunskega nadzora.« (Jacobs 2003: 2)

Do prvega bistvenega povečanja pristojnosti EP je tako prišlo na področju sprejemanja proračuna in ne na področju sprejemanja zakonodaje. Kot pravijo Corbett *et al.* (2005: 240), je EP s proračunskima pogodbama<sup>90</sup> iz leta 1970 in 1975 na področju sprejemanja proračuna dobil naslednje štiri ključne pristojnosti: pravico zviševanja ali zniževanja izdatkov Skupnosti, pravico do prerazporejanja porabe sredstev znotraj proračunskega okvira, pravico do zavrnitve letnega ali dodatnih proračunov ter izključno pravico do razrešnice. Čeprav je pridobil nove pristojnosti, pa EP iz celotne zgodbe ni izšel kot popolni zmagovalec, saj je bilo zaradi bojazni Francije, da bo EP s pomočjo proračunskih pristojnosti razširil svoj vpliv tudi na druga področja, uvedeno razlikovanje med obveznimi in neobveznimi izdatki<sup>91</sup>, EP pa je dobil pristojnosti (kar pomeni zadnjo besedo pri njihovem sprejemu) le v povezavi s slednjimi (Rittberger 2005: 134-135).

---

<sup>87</sup> Doseči cilje Skupnosti v predvidenih rokih, poglobiti jo z oblikovanjem novih politik ter razširiti z novimi članicami, ki pa jim je treba natančno določiti pogoje vstopa (Zorgbibe 2005: 64).

<sup>88</sup> Istega leta sta dva odbora podrobneje proučila možnosti poglobitve gospodarske in politične integracije. S prvo se je ukvarjal t. i. Wernerjev odbor, ki je v svojem poročilu poudaril, da je gospodarsko in monetarno unijo mogoče uresničiti do leta 1980, če bodo seveda načrti deležni podpore držav članic, vprašanje politične integracije pa je bilo prepuščeno t. i. Davignonovemu odboru. Slednji je v svojem poročilu priporočil koordinacijo zunanjih politik, skozi oblikovanje medvladnega Evropskega političnega sodelovanja (*European Political Cooperation*). (Blair 2005: 37-49)

<sup>89</sup> Sestavljajo jih carinske dajatve, kmetijske davščine in del prihodkov iz davka na dodano vrednost (DDV).

<sup>90</sup> Pogodbi sta, kot pravijo Corbett *et al.* (2005: 3-5), oblikovali dvodomno »proračunsko oblast« – sestavljeno iz Sveta in EP – ki skupaj oblikuje letni proračun EU.

<sup>91</sup> Obvezni izdatki (*compulsory expenditure*) so tisti izdatki, ki izhajajo iz neposredne uporabe zakonodaje Skupnosti (med drugim so to izdatki, predvideni za subvencije v okviru SKP), neobvezni izdatki (*non-compulsory expenditure*) pa so vsi ostali izdatki (mednje spadajo na primer izdatki za regionalno politiko, raziskave, energetska politiko ter administrativni izdatki). (Nugent 2005: 371-372)

Nadaljnji razvoj Skupnosti je, kljub priporočilom Wernerjevega in Davignonovega odbora ter optimizmu na začetku desetletja, zaradi vrste političnih in gospodarskih dejavnikov<sup>92</sup>, v sedemdesetih letih 20. stoletja potekal počasneje, kot je bilo to sprva pričakovano. Zaradi težav, s katerimi se je Skupnost soočala v tem obdobju, ga Blair označuje z izrazom »temna doba« evropske integracije in hkrati poudarja, da so se ob tem pojavljala vprašanja, ali niso bile meje evropske integracije že dosežene. (Blair 2005: 37-49)

Pomembna točka v razvoju EP je bil tudi Pariški vrh leta 1974<sup>93</sup>, na katerem so šefi držav in vlad potrdili načelo neposrednih volitev v EP. Po mnenju Corbetta je bila ta odločitev – še posebej pa njena dejanska implementacija leta 1979<sup>94</sup> – ključna prelomnica v razvoju pristojnosti EP in je »popolnoma spremenila njegovo naravo«<sup>95</sup>. Od takrat naprej so bili namreč poslanci EP »poslanci s polnim delovnim časom«, zaradi česar so imeli večji interes aktivno sodelovati pri razvoju njegovih pristojnosti (na primer z razvojem skupnih strategij za prepričevanje svojih nacionalnih vlad).<sup>96</sup> Po mnenju številnih avtorjev pa so bile prve neposredne volitve v EP ključne tudi zaradi povečanja njegove demokratičnosti in legitimnosti (Corbett *et al.* 2005: 3-5, Westlake 1996: 166-168, Zorgbibe 2005: 133-134).

---

<sup>92</sup> Med drugim Blair (2005: 42-50) omenja šibko vodstveno vlogo Komisije, težavnost integracije novih članic, neuspeh norveškega referendumu o članstvu v EGS, ki je bil velik šok za Skupnost, neuspeh sistema 'kače v tunelu' [Sistem je šesterica ustanovila 24. aprila 1972, njegov namen pa je bil omejiti stopnje nihanja med valutami Skupnosti – kača – v odnosu do ameriškega dolarja – tunel. Sistem je v času naftne krize v zgodnjih sedemdesetih letih, ko je prihajalo do prevelikih nihanj med valutami držav članic, zašel v veliko krizo, tako da so nekatere članice iz njega celo izstopile. Do leta 1977 je tako v sistemu ostalo le še pet od devetih držav članic. (*The Euro: Our Currency*; dostopno na [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/euro/origins/origins\\_2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/euro/origins/origins_2_en.htm), 27.12.2005)] in svetovno naftno krizo [ta se je pričela 17. oktobra 1973, ko so arabske članice OPEC-a (*Organisation of Petroleum Exporting Countries* – Organizacija držav izvoznic nafte) sporočile, da ne bodo več dobavljale nafte državam, ki podpirajo Izrael v t. i. Jom Kipurski vojni, kar je pomenilo ZDA in njihovim zaveznicam v Zahodni Evropi. Skoraj istočasno so se članice OPEC-a tudi odločile, da početverijo svetovne cene nafte. (*1973 oil crisis*; dostopno na <http://www.answers.com/topic/1973-oil-crisis>, 28.12.2005.)]

<sup>93</sup> Vrh je – z ustanovitvijo Evropskega sveta – institucionaliziral vrhunski srečanja šefov držav in vlad, na njem pa so šefi držav in vlad med drugim zadolžili belgijskega premiera Lea Tindemansa za izdelavo poročila o Evropski uniji. Poročilo je izšlo leto dni kasneje, vsebovalo pa je predlog o vzpostavitvi Evrope dveh hitrosti, kjer bi bila stopnja integracije na določenem področju odvisna od pripravljenosti in zmožnosti držav članic za sodelovanje. (Blair 2005: 45-46)

<sup>94</sup> Prve neposredne volitve v EP leta 1979 so bile razpisane na podlagi Akta o neposrednih volitvah, ki je bil podpisan 20. septembra 1976 (v veljavo je sicer stopil šele 1. julija 1978).

<sup>95</sup> Intervju z Richardom Corbettom, poslancem britanske laburistične stranke v EP, Bruselj, 23.11.2005.

<sup>96</sup> Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005.

Predhodno omenjeni trend omejene integracije se je nadaljeval tudi v prvi polovici osemdesetih let 20. stoletja. V tem času je EP počasi, a vztrajno krepil svoje pristojnosti in pridobival na legitimnosti. Kot menijo Corbett *et al.* (2005: 4), je eden od mejnikov na področju krepitve legitimnosti EP tudi sodba Sodišča v primeru *Isoglucose* z dne 29. oktobra 1980, v kateri je Sodišče odločilo, da je določen akt Skupnosti neveljaven, če ga Svet sprejme, preden je o njem dobil mnenje EP. Pondelkova (2002: 31) navaja, da je imela sodba velike posledice za postopek odločanja, institucionalno ravnotežje in notranjo organiziranost EP. Svet in Komisija sta pričela bolj obveščati EP, Komisija pa se je že pred izdelavo predloga posvetovala z EP in se tako izognila kasnejšim blokadam (*ibid.*). S sodbo je namreč EP dobil *de facto* moč odlašanja, ki jo lahko izkorišča za pogajanja o dopolnilih zakonskih aktov, ta moč pa je posebej pomembna v primerih, kadar je treba pri sprejemanju zakonodaje loviti roke (Corbett *et al.* 2005: 4). S sodbo je Sodišče tudi vzpostavilo povezavo med demokratično naravo Skupnosti in pravico EP, da se Svet z njim posvetuje (Pondelek 2002: 4).

Omenjeno možnost odlašanja je EP izkoristil v primeru sprejemanja uredbe o predlogu razširitve sistema splošnih tarifnih preferencialov (*generalised tariff preferences*) leta 1993, ko je razpravo o njej dvakrat prestavil (drugič brez razloga, ki bi bil vsebinsko povezan z vsebino uredbe), čeprav je Svet ob predstavitvi predloga izpostavil nujnost njenega sprejetja še pred koncem leta, saj naj bi takrat potekla veljavnost prejšnji uredbi (Corbett *et al.* 2005: 200-201). Svet je nato decembra 1993 uredbo sprejel brez pridobitve mnenja EP, zaradi česar je EP proti njemu vložil tožbo na Sodišču. Slednje je leta 1995 v sodbi<sup>97</sup> odločilo v prid Sveta, z obrazložitvijo, da EP pri sprejemanju določenega akta, ki je zahteval njegovo mnenje, ni ravnal v duhu iskrenega sodelovanja med institucijami. Sodišče je tako omejilo možnost odlašanja EP pri sprejemanju zakonodaje, ki jo je ta pred tem lahko uporabljal kot orožje v pogajanjih o zakonskih predlogih. EP lahko sicer še vedno odlašá s sprejemom določene zakonodaje, vendar mora imeti za to zelo tehtne razloge. (*ibid.*)

V začetku osemdesetih let je večina razprave o reformi zakonodajnih procesov v Skupnosti temeljila predvsem na razmišljanjih, kako EP bolje vključiti v zakonodajno dogajanje (Westlake 1996: 166-168). EP se je pri tem oprl na izkušnje nacionalnih

---

<sup>97</sup> Case C-65/93, *Parliament v. Council*, 1995 E.C.R. I-643.

parlamentov in uporabil najbolj izvirne in najbolj učinkovite metode za doseg svojih ciljev. Tako je v novem poslovniku leta 1981 med drugim razširil pravico do razprave poslancev, razširil del v razpravah, namenjen razpravam o aktualnih temah, povečal transparentnost odnosov med poslanci in administrativnimi organi parlamenta, okreпил odnose med EP in Komisijo, razpravo o tehničnih aktih pa je prenesel v okvir odborov (Zorgbibe 2005: 150-153). Leta 1979, 1982 in 1984 je izkoristil tudi pristojnost zavrnitve proračuna, ki mu je bila dana leta 1975 s proračunsko pogodbo, s čimer je želel Svet opozoriti, da ga kljub okrnjeni vlogi, ki jo ima, v proračunskem postopku ni mogoče izvzeti iz procesov odločanja (*ibid.*).

#### 4.1.3. Enotni evropski listini nasproti

Ponoven zagon integracijskim procesom sta po mnenju avtorjev (Blair 2005: 50-58, Dinan 2005: 85) dali šele rešitev vprašanja britanskega prispevka v proračun Skupnosti leta 1984<sup>98</sup> in imenovanje Jacquesa Delorsa na mesto predsednika Komisije<sup>99</sup>. Delors je namreč kmalu po nastopu mandata predstavil akcijski načrt za reformiranje Skupnosti, s ciljem dokončanja skupnega trga in posledično odpravo notranjih meja, do konca leta 1992, s čimer je Komisija pod njegovim vodstvom postala ključna pobudnica politik (Blair 2005: 50-58). Po rešitvi vprašanja britanskega rabata se je Evropski svet na sestanku v Fontainebleauju junija 1984 lotil tudi vprašanja institucionalne reforme

---

<sup>98</sup> Dogovor o britanskem prispevku v proračun Skupnosti je bil dosežen junija 1984 na Evropskem svetu v Fontainebleauju. Velika Britanija je tako na podlagi dogovora dobila neposredno izplačanih 1000 ECU za leto 1984, v naslednjih letih pa naj bi dobila rabat (*rebate*) v višini dveh tretjin razlike med njenim prispevkom Skupnosti iz DDV in vsoto, ki jo je dejansko prejela iz proračuna Skupnosti. Velika Britanija se je tudi strinjala s povečanjem deleža, ki naj bi ga članice plačevale v proračun Skupnosti iz naslova DDV, iz 1 na 1,4 %. Problem dogovora je v tem, da je ohranil možnost ponovne revizije omenjenega vprašanja. (Blair 2005: 54) Britanski rabat se je pokazal kot ovira tudi pri pogajanjih o finančni perspektivi za obdobje 2007-2013 na Evropskem svetu v Bruslju, 16. in 17. junija 2005, saj je Velika Britanija vztrajala pri njegovi ohranitvi, če Francija ne bo popustila pri preoblikovanju SKP in zaradi česar je 'prvi krog' pogajanj o finančni perspektivi propadel (*Propad pogajanj o perspektivi EU pahnil v globoko krizo (zbirno)*; dostopno na <http://www.sta.si/vest.php?id=951347>, 18.6.2005). 'Drugi krog' zelo napornih pogajanj je potekal na Evropskem svetu v Bruslju, 15.-17. decembra 2005, tokrat pa so se voditelji le uspeli dogovoriti. Da bi lažje prišli do dogovora, se je Velika Britanija v pogajanjih odpovedala deležu svojega rabata, določene koncesije pa je sprejela tudi Francija. Sprejela je namreč zavezo za temeljito modernizacijo proračuna EU, ki naj bi vključevala tako reformo odhodkov (vključno s SKP), kot tudi reformo prihodkov (vključno z rabatom) (*Vrh EU dosegl dogovor o finančni perspektivi (zbirno)*; dostopno na <http://www.sta.si/vest.php?id=1006183>, 17.12.2005). Te spremembe bodo sicer upošteevane šele pri pripravi naslednje finančne perspektive. S sprejetim dogovorom članice sicer niso bile v celoti zadovoljne, a so se zavedale, da je dogovor nujen, če želijo Uniji vrniti del izgubljene verodostojnosti (*ibid.*).

<sup>99</sup> Pred tem, leta 1983, je sicer Evropski svet v Stuttgartu pripravil Deklaracijo o EU, ki pa razen tega, da je oznanjala 'spremembo razpoloženja' med državami članicami glede nadaljnje integracije, ni bila bistvenega pomena. Podobni učinek je imel tudi Genscher-Colombov načrt iz leta 1981. (Blair 2005: 55, Rittberger 2005: 145)

Skupnosti. Na razprave o slednji je vplival zlasti Osnutek Pogodbe o Evropski uniji<sup>100</sup>, ki ga je EP z veliko večino potrdil februarja 1984.

Osnutek je vseboval številne novosti<sup>101</sup>, za moje diplomsko delo pa so pomembna predvsem določila o EP. Slednji bi ob uveljavitvi Osnutka dobil več novih pristojnosti, predvsem na zakonodajnem področju. Najpomembnejša novost bi bil tako postopek zakonodajnega soodločanja s Svetom (36. člen), ki ga natančneje opredeljuje 38. člen Osnutka. EP bi imel tudi pravico do zakonodajne pobude, če Komisija ne bi želela popraviti svojega prvotnega osnutka v skladu z njegovimi predlogi, imel pa bi tudi pravico do vlaganja amandmajev na kateri koli zakonodajni osnutek v postopku (37. člen). Osnutek opredeljuje tudi vlogo institucij v proračunskem postopku, saj med drugim določa (76. člen), da, če ena od obeh proračunskih oblasti ne sprejme odločitve v predvidenem roku, se smatra, da je predlog proračuna sprejet, v 81. členu pa EP podeljuje pravico do razrešnice. Predvideva tudi potrjevanje mednarodnih pogodb s strani EP (16. člen), potrjevanje političnega programa Komisije v EP (*ibid.*), izvajanje političnega nadzora nad Komisijo – tudi z možnostjo uporabe nezaupnice (*ibid.*) ter z zastavljanjem poslanskih vprašanj (29. člen), EP daje možnost ustanavljanja preiskovalnih komisij (16. člen) in sprejemanja peticij s strani državljanov (*ibid.*). Med ostalimi določili je treba omeniti še ponovno omembo uvedbe enotnega volilnega postopka za volitve v EP (14. člen), pravico do samostojnega oblikovanja lastnega poslovnika (19. člen) ter pravico do začetka postopka revizije pogodbe na pobudo tretjine članov EP (84. člen).

Nastajanje Osnutka v obdobju evroskleroze, je po besedah Corbetta spremljala določena mera skepticizma pri nekaterih evropskih politikih. Tako je takratni predsedujoči Svetu – belgijski premier Tindemans – prišel v EP in dejal, da Skupnost nikoli ne bo dosegla zastavljenih ciljev<sup>102</sup>, če se bo bistveno posegalo v pogodbe. Idejni oče Osnutka,

---

<sup>100</sup> EC Bulletin 2-1984: 8-26.

<sup>101</sup> Nekatero druge pomembne novosti v Osnutku so še: ustanovitev Evropske unije (1. člen); uvedba evropskega državljanstva (3. člen); poudarjanje temeljnih pravic (pristop EU k mednarodnim konvencijam o človekovih pravicah, zahteva po lastni listini temeljnih pravic, možnost uvedbe sankcij proti državi članici, ki ne bi spoštovala teh pravic – 4. člen); EU bi dobila pravno subjektiviteto (6. člen); skupno delovanje za doseg ciljev Unije, tako znotraj EU, kot zunaj nje (10. člen); natančnejša ločitev pristojnosti EU (12. člen); uporabo luksemburškega kompromisa omejuje na prehodnih deset let (23. člen); poenotenje razmeroma različnih pravnih instrumentov (34. člen); opredelitev neposredne uporabe zakonodaje EU v državah članicah ter njene nadrejenosti nacionalni zakonodaji (42. člen).

<sup>102</sup> Gre za cilje, zapisane v Rimski pogodbi (op. K. C.).

poslanec EP Altiero Spinelli, je kljub temu vztrajal pri svojem predlogu, saj je verjel, da bo mogoče doseči zadostno stopnjo soglasja med strankami iz vseh držav članic, kar bi sprejetju dokumenta dalo potreben zagon.<sup>103</sup>

Kljub veliki podpori<sup>104</sup>, ki jo je bil Osnutek deležen v EP, pa se je kasneje izkazalo, da takratne razmere v Skupnosti še niso bile zrele za uveljavitev tovrstnih sprememb. Vseeno pa ne moremo reči, da je bil Osnutek poslan na smetišče zgodovine, saj so še leta kasneje snovalci pogodb iskali navdih ravno v njegovem besedilu. Kot pravi Corbett, je Osnutek sprožil »prvo celovito revizijo pogodb« in postal podlaga za pogajanja o EEL<sup>105</sup>. Z namenom pospešiti reformne procese, tudi v luči širitev<sup>106</sup>, je Evropski svet v Fontainebleauju ustanovil t. i. Doogov odbor<sup>107</sup>, ki se je med drugim zavzel za podelitev pravice do soodločanja EP. Predlogi tega odbora so imeli po mnenju Blaira (2005: 57), v nasprotju z že v prejšnjem poglavju omenjenimi predlogi Adoninovega odbora, veliko večji vpliv na nadaljnji institucionalni razvoj Skupnosti.

Leto dni kasneje je Evropski svet Komisijo zaprosil za oblikovanje načrta za vzpostavitev skupnega trga. Ta je bil izdan v obliki t. i. bele knjige z naslovom »Dokončanje notranjega trga«<sup>108</sup>, pripravil pa ga je komisar za notranji trg Lord Arthur Cockfield. Kot navaja Rittberger (2005: 149), je kmalu postalo jasno, da je dokončanje skupnega trga tesno povezano z vprašanjem institucionalnih reform, saj so ukrepi, ki jih je v beli knjigi predlagala Komisija, zahtevali hitrejše in bolj učinkovito sprejemanje odločitev.

---

<sup>103</sup> Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005.

<sup>104</sup> 237 glasov za, 31 proti, 43 vzdržanih. (*European Navigator: The European Parliament's proposals*; dostopno na <http://www.ena.lu/mce.cfm>, 23.9.2005).

<sup>105</sup> Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005.

<sup>106</sup> Grčija je postala članica Skupnosti leta 1981, na vstop pa sta že čakali Španija in Portugalska, ki sta postali članici leta 1986.

<sup>107</sup> Zavzel se je tudi za povečanje vloge Komisije, dokončanje skupnega trga, povečanje uporabe večinskega glasovanja v Svetu ter podpiranje evropske identitete v zunanjih zadevah. (Dinan 2005: 107)

<sup>108</sup> V načrtu je bilo opredeljenih skoraj 300 ukrepov, ki so bili potrebni za odpravo notranjih ovir znotraj Skupnosti, da bi prost pretok oseb, storitev, kapitala in blaga lahko zaživel do leta 1992. Ker bi bilo za nadzor nad izvajanjem teh ukrepov nujno povečati pristojnosti Komisije, je kmalu postalo jasno, da bo uresničitev načrta privedla do okrepitve nadnacionalne vloge Komisije in zmanjšanja vpliva držav članic na odločanje v Skupnosti. (Blair 2005: 58)

Ideje Komisije so uresničitev našle leta 1986 v EEL<sup>109</sup>, ki je ustvarila pogoje za dokončanje skupnega trga, predstavlja pa tudi pomembno prelomnico v razvoju EP.<sup>110</sup> Kot pravi Rittberger (2005: 143), je namreč EP šele po sprejetju EEL postal pomemben igravec na področju zakonodajnih politik (*legislative politics*). Westlake (1996: 167) pa celo meni, da »začetek njene veljavnosti predstavlja prelomnico v ustavnem razvoju Unije.«<sup>111</sup>

Listina je EP podelila več novih pristojnosti, med katerimi pa je za moje diplomsko delo pomembna predvsem uvedba dveh novih zakonodajnih postopkov – postopka sodelovanja (6. in 7. člen) in privolitve (8. in 9. člen)<sup>112</sup>, s katerima je EP pridobil na vplivu in, kot pravi Norton (1996: 6), »prvič dobil pozitivno vlogo v zakonodajnem procesu«. Do leta 1987 je bil namreč EP, po mnenju Westlake (1996: 166), relativno

---

<sup>109</sup> V veljavo je sicer stopila 1. januarja 1987. Izraz 'enotna' v njenem imenu pa ni sinonim za skupni trg temveč, tako Zorgbibe (2005: 207), se nanaša na dejstvo, da Listina vsebuje tako dopolnitve ustanovnih pogodb Skupnosti kot tudi kodificira postopke političnega sodelovanja med takratno dvanajsterico, ki so se razvili mimo pogodb, skozi prakso. Med drugim je vplivala tudi na sprostitev trga kapitala (julija 1990), na prvo zблиžanje stopenj DDV, na medsebojno priznavanje diplom ter odpravo meja med državami (Zorgbibe 2005: 209). Že t. i. Cecchinijevo poročilo o 'stroških ne-Evropi', ki ga je med letoma 1986 in 1987 financirala Komisija, je pokazalo, da bi Skupnost imela velike koristi od prostega pretoka blaga, kapitala, oseb in storitev; zaradi odprave meja in carin bi se npr. njen BDP povečal za 6,5 % (Blair 2005: 61).

<sup>110</sup> V času pred sprejetjem EEL, tako Rittberger (2005: 150-152), so se za močnejši EP pogosto zavzemali tudi poslanci NP, in sicer na podlagi argumenta, da je povečanje učinkovitosti odločevalskega procesa nujno povezano z okrepljeno vlogo EP, saj »nacionalni parlamenti niso več sposobni učinkovitega nadzora nad odločitvami Skupnosti«. Blair (2005: 60) ugotavlja, da sta podoben argument na ravni Sveta izpostavili Nemčija in Italija, ki sta menili, da bo povečana vloga EP privedla do povečane legitimnosti Skupnosti. Močnejšemu EP sta sicer nasprotovali Velika Britanija in Francija, a je v končni fazi vseeno prišlo do dogovora, po katerem so bile EP z EEL podeljene nove pristojnosti (*ibid.*).

<sup>111</sup> Pomembnost EEL za nadaljnji institucionalni razvoj EU Westlake (1996: 166-168) utemeljuje predvsem s tremi pomembnimi novostmi:

1. uvedbo kvalificirane večine za odločanje v Svetu, ki predstavlja eno od ključnih sprememb v delovanju EU, saj je do takrat praksa sprejemanja odločitev v Svetu pokazala, da države raje niso sprejele nobene odločitve, kot da ta ne bi bila podprta s strani vseh članic;
2. opredeljena je bila zakonodaja, potrebna za dokončanje skupnega trga in rok, do katerega naj bi bila sprejeta – leto 1992; z novim postopkom sodelovanja med Svetom in EP naj bi bilo to storjeno relativno hitro, s čimer je bila EP zaupana pomembna, četudi omejena, vloga v zakonodajnem procesu Skupnosti;
3. z uvedbo glasovanja s kvalificirano večino v Svetu je bila pristojnost demokratičnega nadzora nad institucijami Unije prerazporejena iz NP na EP, saj mu je EEL podelila večje pristojnosti tudi na področju demokratičnega nadzora nad Komisijo in Svetom.

<sup>112</sup> Postopek sodelovanja se je sprva nanašal le na deset členov Pogodbe. Prvotnemu postopku posvetovanja je dodal 2. branje, kar pomeni, da mora Svet mnenje posredovati EP v obravnavo, slednji pa ga mora v treh mesecih bodisi potrditi, zavrniti (pri čemer mnenje pade, razen, če ga Svet v treh mesecih ne potrdi s soglasjem) ali dopolniti (če amandmaje podpira tudi Komisija, jih lahko Svet zavrne le s soglasjem, potrdi pa jih s kvalificirano večino). Drugi na novo uveden postopek pa je postopek privolitve, ki je potreben, kadar gre za ratifikacijo pristopnih pogodb in pridružitvenih sporazumov. Prve so resda bolj redke, zato pa je več slednjih, saj so tudi različni finančni protokoli podrejeni temu postopku. (Corbett *et al.* 2005: 3-5) Ravno v primeru slednjih je EP, od leta 1988 dalje, na podlagi argumenta o kršitvah človekovih pravic, večkrat zavrnil ratifikacijo, in sicer s Turčijo in Izraelom (Zorgbibe 2005: 156).



»obskurno in nevplivno telo«, ki ni igralo nikakršne vloge v zakonodajnem procesu Skupnosti. Predvsem z uvedbo postopka sodelovanja pa je EP, po besedah Rittbergerja (2005: 143), naredil »/.../ velik kvalitativni in kvantitativni korak glede obsega področij in vpliva na zakonodajo Skupnosti.«

#### 4.1.4. Na poti k Maastrichtu

Navkljub velikim pričakovanjem, implementacija EEL ni potekala tako hitro, kot bi nekateri želeli. Kot navaja Blair (2005: 61-62), so bile ena od ovir zahteve revnejših članic Skupnosti<sup>113</sup>, da Skupnost, v zameno za njihovo podporo liberalizaciji trga, nameni več sredstev za regionalno in socialno politiko.<sup>114</sup> Listina je izpostavila tudi vprašanje oblikovanja ekonomske in monetarne unije (*Economic and Monetary Union – EMU*). Ideja je našla podporo v Franciji in Nemčiji, ostro pa ji je nasprotovala takratna britanska premierka Margaret Thatcher<sup>115</sup>. Ob naraščajočem strinjanju držav članic glede vprašanja EMU, je Evropski svet v Hannoveru junija 1988 ustanovil poseben odbor (pod vodstvom Delorsa), ki naj bi naredil načrt za njeno vzpostavitvev<sup>116</sup> (Blair 2005: 63).

Nove geopolitične okoliščine – padec Berlinskega zidu 9. novembra 1989 in združitev obeh Nemčij leto dni kasneje, razpad Sovjetske zveze in posledično nastanek novih držav, padci komunističnih režimov v Srednji in Vzhodni Evropi ter začetek krvavega razpada Jugoslavije – so pospešile evropske integracijske procese in povzročile, da so države članice vedno več pozornosti namenjale tudi politični uniji. V takšnih

---

<sup>113</sup> Grčije, Irske, Portugalske in Španije.

<sup>114</sup> Komisija je v odgovor na njihove zahteve oblikovala kohezijsko politiko, katere namen je bil zmanjšati razkorak med razvitimi in manj razvitimi članicami ter razlike med regijami znotraj držav. Vprašanje financiranja nove politike je povzročilo nov spor glede proračuna, zato je Nemčija leta 1988 prevzela nase breme financiranja kohezijske politike, saj ni želela, da bi zaradi tovrstnih sporov prišlo do zamud pri dokončanju skupnega trga. (Blair 2005: 61-62)

<sup>115</sup> V svojem znamenitem govoru na College of Europe v Brugesu 20. septembra 1988, je kritizirala prizadevanja za prenos suverenosti na evropsko administracijo in poudarila, naj bo Evropa družina narodov, ki krepijo medsebojno razumevanje in spoštovanje, vendar pa naj temelji ravno toliko na skupnih ciljih, kot na spoštovanju nacionalnih identitet. [*Margaret Thatcher Foundation - Speech to the College of Europe (The Bruges Speech*; dostopno na <http://www.margarethatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=107332>, 23.9.2005]

<sup>116</sup> Aprila 1989 objavljeno poročilo odbora je predlagalo oblikovanje EMU skozi tri korake: prvič, dokončati je treba skupni trg, drugič, koordinacija monetarnih politik držav članic skozi evropski sistem centralnih bank in tretjič, nepovratna povezava menjalnih tečajev (*locking of exchange rates*) in prenos monetarne avtoritete na Evropsko centralno banko (ECB). (Blair 2005: 63)

okolihčinah se je, 9. decembra 1991, začelo tudi zasedanje Evropskega sveta v Maastrichtu.

#### 4.2. Pogodba o EU kot odločilni trenutek v razvoju pristojnosti EP

Na Evropskem svetu v Maastrichtu, 9. in 10. decembra 1991<sup>117</sup>, je bil na dnevnem redu pogajanj dogovor o dveh unijah – ekonomski in monetarni ter politični. Kot pravi Zorgbibe (2005: 213), so imela dvojna pogajanja dvojno motivacijo, in sicer je bilo treba na področju monetarne unije poskrbeti za končanje negotovosti ob nenehnih nihanjih menjalnih tečajev in tako omogočiti prednostim skupnega trga, da pridejo v celoti do izraza. Na področju politične unije pa je Nemčija želela pokazati, da tudi po združitvi obeh Nemčij evropska integracija ostaja njena prioriteta<sup>118</sup> (*ibid.*). Maastrichtska pogajanja so bila zahtevna, saj nekatere države niso bile pripravljene sprejeti dodatnega prenosa suverenosti na Unijo. Najbolj vztrajna je bila pri tem Velika Britanija. Njena nepripravljenost za sprejetje določenih politik<sup>119</sup> in dejstvo, da je morala biti pogodba sprejeta s strinjanjem vseh držav članic, sta po mnenju Blaira (2005: 70) privedli do tega, da je končna verzija pogodbe, kot je v EU že tradicija, polna kompromisov.

---

<sup>117</sup> Šefi držav in vlad so decembra 1991 v Maastrichtu sprejeli resolucijo Evropskega sveta, ki so jo kasneje preoblikovali v PEU. Slednja je bila prav tako podpisana v Maastrichtu (7. februarja 1992), v veljavo pa je stopila 1. novembra 1993. Ratifikacija pogodbe sicer ni potekala brez težav. Danci so jo namreč na referendumu, 2. junija 1992, sprva zavrnil. Potem ko je danska vlada izpogajala izjeme pri sodelovanju v obrambni politiki EU ter v projektu skupne evropske valute, pa so jo na ponovnem referendumu 18. maja 1993 potrdili s 56,8 % glasov. Težave z ratifikacijo je imela tudi Francija. PEU je bila na referendumu potrjena z minimalno večino 51,05 % glasov. (Blair 2005: 72; Zorgbibe 2005: 215, 221)

<sup>118</sup> Tako sta se že aprila 1990 nemški kancler Helmut Kohl in francoski predsednik François Mitterrand v skupnem pismu zavzela za sklic MVK o Evropski politični uniji, kar sta utemeljila z dejstvom, da je v Evropi prišlo do bistvenih sprememb, ki so privedle do potrebe po oblikovanju SZVP. Prav tako sta menila, da je treba Skupnosti podeliti večjo demokratično legitimnost in povečati učinkovitost njenih institucij. S predlogom se ni strinjala Velika Britanija, ki pa je bila v svojem nasprotovanju osamljena, saj so jo ostale članice preglasovale in sprejele odločitev o sklicu nove MVK, ki bi bila posvečena vprašanju politične unije. (Blair 2005: 68)

<sup>119</sup> Zorgbibe (2005) navaja, da je Velika Britanija odločno nasprotovala predvsem Evropski socialni listini, brez sprejetja katere pa noben dogovor ne bi dobil podpore Francije. Tiste članice, ki so že pred srečanjem izrazile naklonjenost federalnemu razvoju Skupnosti, so bile odločene, da strejo nasprotovanje Danske, Irske in Velike Britanije. Ko je že vse kazalo, da so pogajanja obstala na mrtvi točki, pa je slednja poskrbela za veliko presenečenje. Britanski premier John Major je popustil tam, kjer bi to najmanj pričakovali – sprejel je idejo o načrtovanju skupne evropske obrambne politike in sklicevanje na Unijo. Velika Britanija sicer ni podprla omembe besede 'federacija' v pogodbi, temveč je vztrajala na definiciji Unije kot »nove stopnje v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze (*ever closer union*) med narodi Evrope.« (Blair 2005: 71)). V zameno sta se Francija in Nemčija strinjali, da Velika Britanija ostane zunaj EMU in socialne politike, s čimer so bili ustvarjeni pogoji za podpis sporazuma. (Zorgbibe 2005: 214-215)

S prenosom številnih področij pod okrilje Skupnosti, je večjo vlogo, na pobudo Nemčije<sup>120</sup>, dobil tudi EP. Med pogajanja o Maastrichtski pogodbi je namreč, kot ugotavlja Rittberger (2005: 181-182), pojav možnosti razširitve glasovanja s kvalificirano večino spodbudil države članice, da so ponovno pričele razmišljati o povezavi med razširitvijo tovrstnega glasovanja na nova področja in povečanim zakonodajnim sodelovanjem EP na teh področjih<sup>121</sup>. Med novimi pristojnostmi, ki jih je EP podelila PEU, je za moje diplomsko delo najpomembnejša uvedba postopka soodločanja<sup>122</sup> (189b. člen PEU), ki se, zaradi kasnejših sprememb pogodb, danes uporablja pri sprejemanju večine zakonodaje EU. Zanimivo je, da so države takšno krepitev moči EP po dolgi desetletjih le sprejele. Corbett<sup>123</sup> meni, da je k temu veliko pripomoglo aktivno delovanje poslancev EP, ki so v svojih nacionalnih strankah in vladah, med drugim tudi na podlagi argumenta o večji demokratičnosti EU, lobirali za povečanje pristojnosti EP. Nekatere države so tako na Svetu zagovarjale uvedbo soodločanja, druge pa ne<sup>124</sup>. Na koncu je bil po Corbettovih besedah sklenjen kompromis, s katerim so uvedli soodločanje, a sprva v zelo omejenem obsegu.

Pogodba je razširila tudi postopek sodelovanja, in sicer na večino drugih področij, kjer Svet odloča s kvalificirano večino, postopek pristanka je bil razširjen na širšo kategorijo mednarodnih sporazumov (228. člen PEU)<sup>125</sup>. EP je dobil tudi pravico do zakonodajne

---

<sup>120</sup> Kot navaja Zorgbibe (2005: 220), je Nemčija svoje sodelovanje v EMU pogojevala s povečanjem pristojnosti EP.

<sup>121</sup> Tudi nekatere vlade, ki so bile ponavadi skeptične do povečevanja pristojnosti EP, kot na primer danska in britanska vlada, so se strinjale, da ne more biti prenosa suverenosti brez ustreznega demokratičnega nadzora. Tako je celo britanska vlada pristala na povečanje pristojnosti EP, a zgolj zato, da bi ta lahko skozi svoje delovanje okrepil nadzor nad nadnacionalno Komisijo (Rittberger 2005: 181-182).

<sup>122</sup> PEU ga sicer ne poimenuje s tem izrazom (op. K. C.).

<sup>123</sup> Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005.

<sup>124</sup> Belgija, Grčija, Italija, Nemčija, Nizozemska in Španija so uvedbo soodločanja bolj ali manj podpirale, določene podpore je bil deležen tudi s strani Francije. Uvedbi soodločanja sta po Corbettovih besedah nasprotovali Danska in Velika Britanija, nad njim nista bili navdušeni niti Irska in Portugalska. (Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005)

<sup>125</sup> EP je imel že pred sprejetjem PEU možnost vplivanja na sporazume s tretjimi državami, ki jih je na podlagi soglasja sklenil Svet. Slednji je moral namreč dobiti mnenje EP, preden je določen sporazum stopil v veljavo. Leta 1964 je t. i. Lunsov postopek dal EP pravico, da se pred podpisom nekega sporazuma na skupni seji sestanejo pristojni odbor EP in predstavniki Sveta. Prav tako ima EP pravico, še pred pogajanja o določenem sporazumu zahtevati razpravo s Komisijo o njenem mandatu na pogajanjih. Svet je moral sprva pridobiti mnenje EP le za pridružitvene sporazume, pravice EP na tem področju pa sta med drugim razširili tudi Stuttgartska deklaracija leta 1983, ki je predvidela posvetovanje EP glede vseh pomembnejših sporazumov ter EEL, ki je v skupino sporazumov, kjer je zahtevano posvetovanje EP, dodala še pristopne pogodbe. Sčasoma je EP tako dobil pravico do posvetovanja glede vseh pomembnejših sporazumov, ki jih je sklenila Skupnost, s čimer je, kot pravi Zorgbibe, »/.../ dobil večjo vlogo, kot jo imajo (pri sprejemanju zunanje-političnih sporazumov, op. K. C.) nacionalni parlamenti.« (Zorgbibe 2005: 243-247)

pobude<sup>126</sup> (138b. člen PEU). Kot pravijo Corbett *et al.* (2005: 3-5), je EP s PEU dobil tudi več 'nadzornih' pristojnosti ter nove pristojnosti na področju imenovanj<sup>127</sup>.

Maastrichtska pogodba predstavlja ključno točko v institucionalnem razvoju EU, zato je prav, da na tem mestu na kratko omenim tudi nekatere ostale novosti:

1. Struktura treh stebrov<sup>128</sup>, glede katere Zorgbibe (2005: 215) meni, da se je treba vprašati, ali ne predstavlja zgolj neke vrste kolaža vseh možnih pristopov, od federalnega (1. steber) do medvladnega (2. in 3. steber), ki zahtevajo uporabo popolnoma različnih struktur in postopkov.
2. Ukrepe, potrebne za ustanovitev EMU do 1. januarja 1999, kar je bil po besedah Zorgbiba (2005: 216) »najtrši oreh« pogodbe. Ustanovitev EMU je v praksi pomenila, da bo 10 držav članic najkasneje do predvidenega datuma svoje nacionalne valute nadomestilo s skupno evropsko valuto, evrom.<sup>129</sup>
3. Načelo subsidiarnosti (3b. člen PEU), koncept evropskega državljanstva (8. člen PEU), pravica državljanov EU, da na volitvah v EP in lokalnih volitvah volijo v kraju bivanja (8b. člen PEU), pravica državljanov EU, da v tretjih državah uživajo zaščito katerekoli države članice Unije (8c. člen PEU), pravica do peticije v EP (138d. člen PEU).
4. Na novo je ustanovila tudi Odbor regij (198a-c. člen PEU), priložena pa ji je bila tudi Deklaracija o pravici dostopa do informacij, ki naj bi prispevala k zmanjšanju demokratičnega deficita.

---

<sup>126</sup> To pravico lahko izvaja le v omejenem obsegu, in sicer lahko Komisiji predlaga, katero zakonodajo bi bilo treba oblikovati. (Tsebelis in Garrett 2001: 358; Judge in Earnshaw 2003: 53)

<sup>127</sup> Med drugim je EP dobil pravico do imenovanja predsednika Komisije (158. člen PEU) ter imenovanja Komisije kot celote (*ibid.*), pravico do posvetovanja pri izbiri predsednika ECB (109a(2)(b). člen PEU), pravico do izvolitve Ombudsmana (138e. člen PEU), katerega mandat je vezan na mandat EP ter pravico do ustanovitve preiskovalne komisije (138c. člen PEU).

<sup>128</sup> Prvi steber je steber Skupnosti, v katerega so snovalci pogodbe vključili številne nove politike Skupnosti in okrepili pristojnosti njenih institucij. Drugi, medvladni steber, zajema SZVP (V. poglavje PEU). Pogodba je s tem uvedla veliko novost, saj so se države desetletja branile okrepljenega sodelovanja na tem področju, vendar pa so jih nove geopolitične okoliščine prepričale, da je tudi tukaj treba narediti korak naprej. Kljub temu pa PEU Uniji ni podelila mednarodnopravne subjektivitete. Na medvladni ravni ostaja tudi sodelovanje na področju pravosodja in notranjih zadev (PNZ), ki ga PEU uvršča v tretji steber (VI. poglavje PEU). Tudi vključitev notranjih zadev v procese Skupnosti predstavlja veliko novost, ki pa je bila v tistem trenutku potrebna, predvsem zaradi naraščajoče potrebe po koordinaciji boja proti trgovini z mamili in ilegalnim migracijam (Blair 2005: 69).

<sup>129</sup> Kot že rečeno, Velika Britanija ni želela sodelovati v EMU, Danska pa je, zaradi neuspeha prvega referendumu o PEU, posledično izpogajala izjemo na tem področju. Članice, ki se bodo želele vključiti v EMU, bodo morale izpolnjevati t. i. Maastrichtske kriterije, opredeljene v 109j. členu PEU, ter natančneje dodelane v Protokolu o konvergenčnih merilih iz istega člena.

Maastrichtska pogodba označuje »začetek preobrazbe EP v so-zakonodajalca«<sup>130</sup>. Uvedba soodločanja, ki je »/.../ najpomembnejša politična reforma pogodbe /.../ in /.../ ključna točka institucionalnega razvoja v moderni zgodovini evropske integracije (Tsebelis in Garrett 2001: 372-386)«, je zagotovila, da EP »ne more biti več deležen očitkov o pomanjkanju zob (*lacking teeth*)« (Blair 2005: 72) ter prisilila Svet in Komisijo v spremembo načina oblikovanja politik, iz katerega je bil EP do takrat izključen.

Slednji sicer s PEU, kljub znatnemu napredku, ni dobil vsega, kar je želel. Hkrati, kot pravita Judge in Earnshaw (2003: 51-55), tudi ni dvoma, da so bili številni člani v PEU vključeni ravno zaradi njegovega pritiska. S slednjim se strinja tudi Corbett<sup>131</sup>, ki pravi, da je EP s svojim delovanjem od leta 1984 dalje bistveno vplival na razvoj svoje lastne vloge. Kot še meni, EP nikoli ne bi dobil tolikšnih pristojnosti, če si ne bi aktivno prizadeval zanje, predvsem skozi maksimiziranje svoje vloge skozi obstoječe pogodbe ter skozi njihovo interpretacijo.

V luči krepitve pristojnosti EP je zanimiva tudi trditev Zorgbiba (2005: 251-252), ki meni, da EP v svojih zahtevah po povečanju pristojnosti – s čimer sicer želi prispevati k zmanjšanju demokratičnega deficita v EU – ne upošteva dejstva, da sta drugi in tretji steber kljub vsemu medvladne narave in da so za nadzorno vlogo pri teh politikah pristojni NP, kar je po njegovih besedah posebej smiselno v primeru tretjega stebra. Kot pravi Rittberger (2005: 177), pa so politične elite v državah članicah od začetka devetdesetih let 20. stoletja dalje, ravno zaradi prenosa dela suverenosti tudi na področju teh dveh stebrov, kot možne rešitve za povečanje legitimnosti EU, začele intenzivneje zagovarjati obe možnosti: tako okrepljeno vlogo NP kot tudi EP<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> *European Parliament Fact Sheets: The Maastricht and Amsterdam Treaties: prospects for the European Union*; dostopno na [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_1\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_3_en.htm), 20.6.2005.

<sup>131</sup> Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005.

<sup>132</sup> Zaradi prenosa suverenosti (*pooling of sovereignty*) se je namreč, z razširitvijo glasovanja s kvalificirano večino v Svetu – najprej s PEU, kasneje pa tudi z Amsterdamsko pogodbo – na vedno več področjih zmanjšala nadzorna moč NP nad izvajanimi politikami EU (Rittberger 2005: 186-187). Ker so se članice zavedle, da se je s tem povečal demokratični deficit, so PEU priložile dve deklaraciji, s katerima so želele spodbuditi sodelovanje NP v procesih odločanja v EU – Deklaracijo o vlogi NP v EU in Deklaracijo o konferenci parlamentov. Amsterdamski pogodbi pa je bil priložen Protokol o vlogi NP v EU (*ibid.*). Vse to je sicer privedlo le do manjših sprememb, saj je bil glavni namen omenjenih reform, kot pravi Rittberger (2005: 187), zgolj »/.../ izboljšati obveščenost nacionalnih parlamentov o zakonodajnih pobudah v EU, da bi tako lažje nadzorovali svoje vlade«.

#### 4.2.1 Na poti k Amsterdamu

V začetku devetdesetih let 20. stoletja je prišlo do novega dojemanja evropske integracije s strani držav, ki so se zatekale k drugačnim oblikam medsebojnega sodelovanja<sup>133</sup>. Ugotovile so namreč, da bi bile deležne veliko večjih koristi, če bi bile del EU. Slednja se je na njihovo željo po članstvu odzvala s sklenitvijo sporazuma, ki je januarja 1994 ustanovil Evropski gospodarski prostor (EGP). V luči bližajoče se širitve je tako prišlo tudi do razprav o kvalificiranih večinah v Svetu, kjer je bil 29. marca 1994, kot posledica nestrinjanja glede manjšine, ki lahko prepreči sprejetje odločitev v EU (*blocking minority*), sklenjen t. i. kompromis iz Ioannine<sup>134</sup>. Istega leta so se končala pogajanja o članstvu z Avstrijo, Finsko, Švedsko in Norveško, ki so, z izjemo slednje<sup>135</sup>, 1. januarja 1995 postale nove članice EU. (Blair 2005: 73)

Širitev leta 1995, z vidika prispevanja v proračun EU in implementacije evropskega pravnega reda, za omenjene države ni bila problematična. Kljub temu pa je v ospredje postavila vprašanja o reformi institucij EU, saj so nove kandidatke iz Srednje in Vzhodne Evrope že čakale pred vrati. Evropski svet v Københavnu je sicer že 22. junija 1993 izoblikoval t. i. københavenske kriterije<sup>136</sup>, ki jih morajo pred vstopom v EU izpolniti vse nove kandidatke za članstvo in ki so vsaj deloma odgovorili na vprašanje, kaj se od kandidatk za članstvo pričakuje. Še vedno pa je ostalo veliko odprtih vprašanj<sup>137</sup> glede institucionalne strukture EU. Omenjenih omejitev so se zavedali tudi

---

<sup>133</sup> Mednje Blair (2005: 73) uvršča članice Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA - *European Free Trade Association*).

<sup>134</sup> Kompromis je bil sprejet na neformalnem srečanju zunanjih ministrov, namenjen pa je bil zagotovitvi nemotenega delovanja razširjene EU. Predvideval je, da če članice Sveta, ki imajo skupaj med 23 in 26 glasov (stari in novi prag manjšine, ki lahko prepreči sprejetje odločitve), izrazijo namen nasprotovati odločitvi, ki naj bi jo Svet sprejel s kvalificirano večino, bo Svet storil vse, kar je v njegovi moči in v razumnem časovnem obdobju, da bi dosegel zadovoljivo rešitev, ki bi lahko dobila vsaj 65 od 87 glasov. S ponovnim tehtanjem glasov v Svetu je pogodba iz Nice kompromis ukinila. (*Europa Glossary: Ioannina compromise*; dostopno na [http://europa.eu.int/scadplus/glossary/ioannina\\_compromise\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/ioannina_compromise_en.htm), 6.9.2005)

<sup>135</sup> Norveška ni postala članica EU, saj se je 52 % njenih državljanov na referendumu novembra 1994 izreklo proti članstvu. (Blair 2005: 73)

<sup>136</sup> Ti kriteriji so: stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, vladavina prava, spoštovanje človekovih pravic in spoštovanje ter zaščita manjšin; delujoča tržna ekonomija; sposobnost izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU, vključno z izpolnjevanjem ciljev politične, ekonomske in monetarne unije (*EU Enlargement – A Historic Opportunity*; dostopno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>, 23.9.2005).

<sup>137</sup> Med drugim je šlo za vprašanje števila komisarjev, odprti pa sta bili tudi vprašanja razširitve glasovanja s kvalificirano večino ter razporeditve glasov v Svetu. Poleg institucionalnih vprašanj so se pojavile tudi nekatere druge teme, in sicer vprašanje povečanega priseljevanja prebivalcev iz novih članic, reforma SKP ter reforma strukturnih in kohezijskih skladov. Največ težav se je, v skladu s pričakovanji,

avtorji PEU, saj so že ob sprejetju pogodbe predvideli njeno kasnejšo revizijo<sup>138</sup>. V ta namen je bila leta 1994 ustanovljena posebna skupina (*Reflection Group*), ki je pred začetkom nove MVK<sup>139</sup> pripravila oporne točke za razpravo o reviziji PEU.<sup>140</sup>

Na dejstvo, da EP tudi po Maastrichtu ni odnehal v svojih prizadevanjih za reforme pogodb, je, tako Judge in Earnshaw (2003: 54), vplivalo več dejavnikov, in sicer že omenjeni člen N PEU, dejstvo, da tudi po treh letih veljavnosti PEU ni prišlo do popolne uveljavitve zakonodajnih postopkov ter povečano zavedanje, da bodo institucionalne zmožnosti EU brez reform ob prihodnjih širitvah znatno oslABLJENE. Kljub njegovi precejšnji neformalni vlogi pri dotedanjih reformah pogodb, je bila EP šele v Torinu prvič dana možnost uradnega sodelovanja na MVK<sup>141</sup>. Slednja je trajala 15 mesecev in 2. oktobra 1997 privedla do podpisa Amsterdamske pogodbe (veljati je začela 1. maja 1999)<sup>142</sup>, ki je izjemna zato – tako Judge in Earnshaw (2003: 55) – ker

---

pojavi pri vprašanju reforme SKP, saj nekatere države (predvsem Francija) niso želele pristati na zmanjšanje sredstev za SKP, ki so takrat predstavljala približno 50 % proračuna EU. (Blair 2005: 74-75)

<sup>138</sup> Člen N PEU je tako opredelil, da je treba še pred koncem leta 1996 sklicati MVK, namenjeno reviziji PEU.

<sup>139</sup> In sicer na Evropskem svetu v Torinu marca 1996.

<sup>140</sup> Skupino, ki ji je predsedoval Španec Carlos Westendorp, je ustanovil Evropski svet na Krfu, junija 1994, sestavljalo jo je 18 članov, in sicer po eden iz vsake države članice, predstavnik Komisije ter dva predstavnika EP. Predlogi, ki jih je za razpravo na MVK pripravila skupina, so temeljili na poročilih Komisije, Sveta in EP iz leta 1995. Institucije so izpostavile številne skupne teme, med drugim učinkovitost in poenostavitev zakonodajnih postopkov, potrebo po večji odprtosti, legitimnosti in preglednosti institucij ter institucionalno ureditev po nadaljnjih širitvah. EP je opredelil še nekatere druge prioritete, in sicer: EP in Svet naj imata enake pravice na vseh področjih sprejemanja zakonodaje in proračuna, okrepi naj se vloga EP na področju prvega in drugega stebra EU ter na področju EMU, vključen naj bo pri odločanju o lastnem sedežu, njegovo članstvo naj ne preseže 700 poslancev. (Blair 2005: 75; Judge in Earnshaw 2003: 54)

<sup>141</sup> Italijansko predsedstvo je imelo težavno nalogo najti način, kako vključiti EP v samo MVK, saj pogodbe EP ne dajejo druge formalne vloge glede MVK, kot je vnaprejšnja potrditev njenega sklica. Končna formula sodelovanja EP je tako vsebovala načelo, da »bo EP vključen v delo Konference, s čimer mu bo omogočeno pridobivanje rednih in podrobnih informacij o napredku v razpravi, lahko pa bo tudi izražal svoje mnenje o kateri koli temi razprav, kadarkoli se mu bo to zdelo potrebno (McDonagh 1998: 57)«. K uspešni uveljavitvi zahtev EP na sami MVK so bistveno prispevali naslednji dejavniki: sposobnost EP, da govori z enim, učinkovitim glasom (k čemur je pripomoglo dejstvo, da sta predstavnika EP na MVK Elizabeth Guigou in Elmar Brok sodelovala že pri delu Westendorpove skupine, uživala pa sta tudi ključno podporo v političnem in uradniškem delu EP); opredelitev realistične strategije za doseg ključnih ciljev EP; ter sposobnost pravočasne zaznave pomislekov držav članic. (McDonagh 1998: 57-58)

<sup>142</sup> Tudi na pogajanjih o Amsterdamski pogodbi je prišlo do konflikta nacionalnih interesov. Medtem ko so nekatere države (Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska) želele izkoristiti MVK za poglobitev evropske integracije, predvsem v luči neuspešne implementacije politik drugega stebra v primeru jugoslovanske krize v devetdesetih letih 20. stoletja, pa so druge, bolj evroskeptične članice EU, njihovim predlogom odločno nasprotovale. Težavnost ratifikacije Maastrichtske pogodbe je namreč pripomogla k okrepitvi evroskeptičnih sil v sredi devetdesetih let, tako na Danskem, kot tudi v britanski konservativni stranki. (Blair 2005: 75-76) Šele menjava oblasti v Veliki Britaniji 1. maja 1997, je pripomogla, da je MVK »prestopila Rubikon (McDonagh 1998: 183)« in tako privedla do uspešnega zaključka pogajanj o Amsterdamski pogodbi.

»/.../ označuje tretji cikel ustavne revizije v malo več kot desetih letih«, kar je za tako kompleksno integracijo, kot je EU, neobičajna dinamika.

### 4.3. Amsterdamska pogodba

Tako kot PEU, je tudi Amsterdamska pogodba, predvsem v luči bližajočih se širitev, predvidela nadaljnjo revizijo<sup>143</sup>, s čimer je EP dobil možnost pritiska za nove reforme v svojo korist. Judge in Earnshaw (2003: 56) navajata, da EP nikoli – tudi v primeru Amsterdamske pogodbe – ni bil zadovoljen s povečanjem pristojnosti, ki so mu jih prinesle revizije pogodb, čeprav je bil, kot pravi Neuholdova (2000: 3), »/.../ označen kot zmagovalec MVK.«

Amsterdamska pogodba je povečala obseg področij, na katerih velja soodločanje v prvem stebri<sup>144</sup>, tako da je postopek v celoti zajel 38 področij in postal splošni zakonodajni postopek v vseh tistih primerih, kjer je bilo v Svetu predvideno odločanje s kvalificirano večino<sup>145</sup>. O novih področjih za uporabo postopka na v okviru tretjega stebra pa naj bi Svet s soglasjem odločil po preteku petletnega prehodnega obdobja po začetku veljavnosti pogodbe (67. člen). Pogodba je tudi poenostavila sam postopek (251. člen), s čimer sta EP in Svet postala praktično enakopravna so-zakonodajalca<sup>146</sup>, skoraj ukinila pa je postopek sodelovanja.<sup>147</sup> Pogodba EP sicer ni podelila pravice do zakonodajne pobude, kot jo ima Komisija. Kot navajata Judge in Earnshaw (2003: 56-57), deloma tudi zato, ker EP ni eksplicitno izrazil želje po tem.

---

<sup>143</sup> Prihodnja revizija je predvidena v Protokolu o institucijah glede na širitev EU, priloženem k Amsterdamski pogodbi. Ta pravi, da se najmanj eno leto pred tem, ko število držav članic v EU preseže dvajset, skliče MVK, da bi celovito preverila določbe pogodb o sestavi in delovanju institucij (2. člen Protokola o institucijah glede na širitev EU). Duff (1997: 130) omenjeni protokol označuje kot »nizko točko (*low point*) Pogodbe«, ki predstavlja neuspeh na področju sestave Komisije in ponderiranja glasov v Svetu. Kot nadaljuje avtor (*ibid.*), protokol tudi označuje zmanjšanje ambicij EU na področju širitve.

<sup>144</sup> Uporabo postopka soodločanja je razširila na 23 novih področij: osem primerov se je nanašalo na popolnoma nova določila, ostalih 15 primerov pa na področja, kjer so pred tem veljali drugi zakonodajni postopki. V štirih primerih je postopek sicer še vedno kombiniran z odločanjem s soglasjem v Svetu. (*European Parliament Fact Sheets: The Maastricht and Amsterdam Treaties: prospects for the European Union*, dostopno na [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_1\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_3_en.htm), 20.6.2005).

<sup>145</sup> Razen za politike s področja kmetijstva in konkurence (*ibid.*).

<sup>146</sup> Spremenjeni postopek ukinja pravico Sveta, da v tretjem branju preglasuje odločitev EP, ne da bi se z njim pred tem posvetoval.

<sup>147</sup> Več o tem glej Blair 2005: 76; Duff 1997: 143; Judge in Earnshaw 2003: 56-57; *European Parliament Fact Sheets: The Maastricht and Amsterdam Treaties: prospects for the European Union*, dostopno na [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_1\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_3_en.htm), 20.6.2005).



Pogodba je tudi potrdila pravico EP do oblikovanja enotnega postopka za volitve v EP (190. člen), opredelila je pravno osnovo za oblikovanje poslanskega statuta (*ibid.*) ter omejila število poslancev EP na 700 (189. člen). Izmed predlogov EP ni bil sprejet predlog o odločanju o lastnem sedežu<sup>148</sup>, EP prav tako ni dobil večje moči na področju komitologije (Judge in Earnshaw 2003: 57-58). Kljub temu je pogodba, tako Judge in Earnshaw (*ibid.*), še bolj »/.../ prevesila zakonodajno ravnotežje (v korist EP, op. K. C.) iz pred-maastrichtskega dialoga med Komisijo in Svetom v po-amsterdamski dialog EP–Svet.«

Amsterdamska pogodba med drugim določa pravico EP do obveščeniosti o SZVP<sup>149</sup> ter policijskem in pravosodnem sodelovanju (21. in 39. člen)<sup>150</sup>, razširja določila s področja človekovih pravic (med drugim uvaja možnost političnih sankcij – za njihovo uvedbo je potrebna privolitev EP – za primere resnih kršitev temeljnih načel EU s strani držav članic; to določa 7. člen Pogodbe), vključuje pa tudi številne fleksibilnostne klavzule<sup>151</sup>, s čimer so njeni avtorji želeli – ob upoštevanju določenih pogojev<sup>152</sup> – omogočiti

---

<sup>148</sup> Pogodbi je bil namreč priložen Protokol o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov in služb Evropskih skupnosti in Europolu, v katerem je opredeljeno, da ima EP sedež v Strasbourgu, kjer poteka 12 plenarnih zasedanj letno, zasedanja odborov ter nekatera dodatna plenarna zasedanja pa potekajo v Bruslju. Protokol še predvideva, da sedež generalnega sekretariata EP ostane v Luksemburgu. (edini člen, točka a Protokola o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov in služb Evropskih skupnosti in Europolu)

<sup>149</sup> Pogodba predvideva tudi izboljšave na področju SZVP. Nezmožnost učinkovitega reševanja kriz na Balkanu v devetdesetih letih 20. stoletja je namreč članice EU spodbudila k okrepljenemu sodelovanju tudi na tem področju. Med glavne pridobitve pogodbe na področju SZVP tako spadata ustanovitev instituta Visokega predstavnika za SZVP (J.8 člen), ki naj bi zagotavljal usklajenost te politike EU ter navezavo na t. i. Petersberške naloge za prihodnje skupne akcije na področju varnosti (European Parliament Fact Sheets: *The Maastricht and Amsterdam Treaties: prospects for the European Union*; dostopno na [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_1\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_3_en.htm), 20.6.2005).

<sup>150</sup> Pridobitev Amsterdamske pogodbe je namreč tudi vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice, zaradi česar so bila številna določila iz tretjega stebra prenesena v prvi steber (na primer določila o prostem pretoku oseb: Schengenski sporazum, določbe o azilu, migracijah, vizumih ter carinskem sodelovanju), tretji steber pa je bil preimenovan v »Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah«. Pogodba je v okviru tretjega stebra oblikovala tudi nov pravni instrument – okvirni sklep (*framework decision*) – katerega namen je zблиževanje zakonodaj držav članic na določenem področju. (*European Parliament Fact Sheets: The Maastricht and Amsterdam Treaties: prospects for the European Union*; dostopno na [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_1\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_3_en.htm), 20.6.2005)

<sup>151</sup> Kot pravi Stubb (2002: 558-559), predstavlja institucionalizacija fleksibilnosti novo stopnjo v procesu evropske integracije in dodaja, da je to posledica širitve, saj ta vodi v raznolikost in večja kot je slednja, bolj postane pomembno vprašanje fleksibilnosti.

<sup>152</sup> Instrument fleksibilnosti bi se lahko po Duffovih besedah (1997: 194-195) uporabil šele kot zadnja možnost; v njem bi morala sodelovati več kot polovica držav članic; tiste, ki pri njem ne bi želele sodelovati, pa njegovega sprejetja ne bi smele ovirati z vetom, razen v primeru pomembnih in jasno izraženih razlogov nacionalne politike (s tem določilom je svoje mesto v Pogodbah prvič dobil tudi luksemburški kompromis).

različne stopnje integracije različnim skupinam držav<sup>153</sup> in s tem zagotoviti nemoteno delovanje razširjene EU.

Po mnenju Blaira (2005: 76-77) je pogodba EU prinesla zgolj manjše spremembe, ni pa imela neke »vodilne teme (*grand theme*)«, kot je bilo to v primeru PEU. Blairova kritika se nanaša predvsem na dejstvo, da pogodba ni uredila vprašanja institucionalnih reform, ki so izhajala iz pričakovanih širitev<sup>154</sup>, vseeno pa meni, da je treba to pomanjkljivost postaviti ob bok pridobitvam, kot so razširitev soodločanja in okrepljeno sodelovanje na področju PNZ (*ibid.*). Z njegovo kritiko glede institucionalnih reform se strinja tudi Duff (1997: xxxvi-xxxviii)<sup>155</sup>, ki meni, da pogodba resda ni v celoti izpolnila zastavljenih ciljev, hkrati pa izraža upanje, da bo prihodnja MVK prispevala k razjasnitvi vprašanj državljanov o tem, kako se vlada, kdo jim vlada in od kje. Tudi McDonagh (1998: 212) pogodbi pripisuje omejene koristi. Meni namreč, da je pomemben korak naprej v evropskih integracijskih procesih, obenem pa opozarja, da ne predstavlja tako velikega skoka naprej, kot bi si nekateri želeli, da pa bo njeno sprejetje vseeno prispevalo k bolj učinkovitemu delovanju kompleksnega sistema EU (*ibid.*).

#### 4.3.1. Na poti k Nici

Trend okrepljene integracije se je nadaljeval tudi konec devetdesetih let 20. stoletja, v veliki meri so ga pospešile tudi nestabilne razmere na Balkanu. Poleg napredka na področju SZVP<sup>156</sup> je prišlo tudi do napredka pri vzpostavitvi skupne evropske valute –

---

<sup>153</sup> Ideje o Evropi več hitrosti niso izum Amsterdamske pogodbe. Septembra 1994 sta Wolfgang Schäuble in Karl Lamers v imenu poslanske skupine Krščansko-demokratske unije/Krščansko-socialne unije (CDU/CSU) v Nemčiji predstavila načrtno provokativen načrt o 'trdnemu jedru' držav, ki bi vodile evropsko integracijo. Novembra istega leta je takratni francoski premier Edouard Balladur predstavil načrt koncentričnih krogov, po katerem bi obstajala dva kroga članic ter en krog držav partneric. Osnovna ideja tega načrta je bila dodelana tudi s strani nekaterih drugih francoskih državnikov (takratni zunanji minister Alain Juppé je tako govoril o 'okrepljeni solidarnosti', minister za evropske zadeve Alain Lamassoure pa o 'novi pogodbi ustanoviteljev'). (Duff 1997: 187-188)

<sup>154</sup> Med ključnimi vprašanji, ki s pogodbo niso bila urejena, Blair (2005: 76-77), tako kot Duff (1997: xxxvi-xxxviii, 130), izpostavlja predvsem že omenjeni vprašanji števila komisarjev in ponderiranja glasov v Svetu ter vprašanje zmanjšanja števila področij, na katerih imajo članice pravico veta.

<sup>155</sup> Med njene ostale pomanjkljivosti med drugim uvršča naslednje: dejstvo, da je pristojnost Sodišča na področju pravic posameznika ostala nepopolna; da bodo izpogajane izjeme Danske, Irske in Velike Britanije na področju prostega pretoka oseb zrahljale integriteto EU; da EP nima pravice dati pristanka na besedilo nove pogodbe; da ni prišlo do radikalne prekvalifikacije evropske zakonodaje po tipu in statusu ter da EU ni bila podeljena pravna osebnost. (Duff 1997: xxxvi-xxxviii)

<sup>156</sup> Na francosko-britanskem srečanju v St. Maloju je decembra 1998 prišlo do pobude o oblikovanju Skupne evropske varnostne in obrambne politike (SEVOP), katere nadaljnji razvoj je pospešila predvsem kriza na Kosovu. Za več o SEVOP glej v: Duke, Simon (2000) *The Elusive Quest for European Security - From EDC to CFSP*. Houndmills, etc.: Macmillan Press Ltd; Duke, Simon (2003) *Beyond the Chapter -*

evra<sup>157</sup>. V tem obdobju je tudi EP dobro izkoriščal svoja pooblastila. Corbett *et al.* (2003: 357), kot enega takšnih primerov navajajo odstop Santerjeve komisije 15. marca 1999, ki je rajši odstopila sama, potem ko je uvidela, da se je – na podlagi rezultatov preiskave odbora neodvisnih strokovnjakov EP, ki so razkrili obstoj korupcije v Komisiji – v EP oblikovala zadostna večina za izglasovanje nezaupnice.

Kot že rečeno, Amsterdamska pogodba ni rešila vseh institucionalnih vprašanj, povezanih z bližnjo širitvijo. Dodatno opozorilo, da se je resno treba lotiti reforme institucij, je bil dokument Komisije, t. i. Agenda 2000, ki ga je sprejela že mesec dni po oblikovanju Amsterdamske pogodbe. V njem je predlagala začetek pogajanj s šestimi kandidatkami za članstvo v EU, s čimer je, tako Duff (1997: 134), »/.../ prikladno dosegla magično mejo morebitnih 21 članic«.<sup>158</sup> V luči »velike širitve« (Zorgbibe 2005: 223) so se, tako kot je predvidel Protokol o institucijah glede na širitev EU, priložen k Amsterdamski pogodbi, kmalu začele priprave na naslednjo MVK<sup>159</sup>. Ker so v okviru konference želeli poudariti pomen skupnih vrednot EU, so šefi držav in vlad že v Kölnu ustanovili »konvencijo«<sup>160</sup>, ki naj bi bila oblikovala Listino o temeljnih pravicah EU (*ibid.*). Na MVK se je pripravljala tudi EP, ki je predstavil svoje konkretne cilje. Izpostavil je dve nujno potrebni spremembi, in sicer demokratizacijo institucij EU ter povečanje njihove učinkovitosti (Judge in Earnshaw 2003: 59-60), za mojo nalogo pa je pomembna predvsem zahteva EP o reformi zakonodajnih postopkov EU, predvsem o razširitvi soodločanja na nova področja.<sup>161</sup>

---

*Enlargement Challenges for CFSP and ESDP*. Maastricht: European Institute of Public Administration; Howorth, Jolyon in Keeler, John T.S. (2003) *Defending Europe*. New York: Palgrave Macmillan; Terpan, Fabien (2003) *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*. Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, S.A.; Von Wogau, Karl (2003) *Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigung*. Freiburg im Breisgau: Verlag Herder.

<sup>157</sup> Ta je v 11 državah članicah zaživel 1. januarja 2002.

<sup>158</sup> Ideje Komisije je podprl tudi Evropski svet v Luksemburgu, ki je v 27. točki sklepov predsedstva, 13. decembra 1997, sklenil spomladi 1998 začeti dvostranska pogajanja o članstvu s Ciprom, Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko in Slovenijo. (*Luxembourg European Council - Presidency Conclusions*; dostopno na [http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=1998&infoTarget=before&bid=76&lang=1&cmsId=347](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=1998&infoTarget=before&bid=76&lang=1&cmsId=347), 9.9.2005)

<sup>159</sup> Evropski svet v Kölnu je tako 4. junija 1999 sprejel sklep o začetku MVK v prvi polovici leta 2000, Evropski svet v Helsinkih pa je decembra istega leta določil dnevni red MVK. (Zorgbibe 2005: 223)

<sup>160</sup> Konvencijo je sestavljalo 62 predstavnikov vlad in NP, Komisije in EP, imela pa je tudi štiri opazovalce, in sicer iz Sodišča ter Sveta Evrope in Evropskega sodišča za človekove pravice. (*EU Glossary: A-D*; dostopno na [http://www.dadalos-europe.org/int/materialien/begriffe\\_a-d.htm#11](http://www.dadalos-europe.org/int/materialien/begriffe_a-d.htm#11), 21.10.2005; Zorgbibe 2005: 223)

<sup>161</sup> Med ostalimi cilji EP so bili tudi: vključitev Listine o temeljnih pravicah v novo pogodbo, združitev obstoječih pogodb v eno samo, ureditev mednarodnopravnega statusa EU, spodbujanje tesnejšega

V takšnih okoliščinah se je februarja 2000 v Lizboni začela nova MVK<sup>162</sup> o institucionalnih reformah ali, kot navajajo številni avtorji (Corbett *et al.* 2005: 341; Dehousse 2001: 9, Nugent 2003: 82; Monar 2002: 321), o 'amsterdamskih ostankih'. Dnevni red MVK je bil sprva omejen izključno na institucionalne reforme, ki so bile nujno potrebne v luči že omenjene širitve, kasneje pa je bil razširjen tudi na vprašanje 'okrepljenega sodelovanja'<sup>163</sup> (Blair 2005: 78-79). Države članice se nikakor niso uspele dogovoriti o reformah institucij, med glavnimi spornimi točkami razprave o reformah pa sta bili že omenjeni vprašanji sestave Komisije in glasovanje s kvalificirano večino<sup>164</sup>. V takšnih okoliščinah se je 7. decembra 2000 začel Evropski svet v Nici, ki se je končal po štirih dneh pogajanj, katerih dolžina je bila »odraz želje držav članic, da dosežejo vsaj nek dogovor, kot pa da do njega sploh ne bi prišlo« (*ibid.*). Končni rezultat MVK je bila Pogodba iz Nice, ki so jo evropski voditelji podpisali 26. februarja 2001<sup>165</sup> in s katero so skušali »/.../ zagotoviti večjo učinkovitost in legitimnost institucij EU ter /.../ pripraviti Unijo na veliko širitev /.../«<sup>166</sup>.

#### 4.4. Pogodba iz Nice

Pogodba iz Nice je na področju sprejemanja zakonodaje za malenkost razširila pravno podlago za uporabo postopka soodločanja, ki po Nici velja za skoraj vsa področja, kjer Svet odloča s kvalificirano večino in tako predstavlja osnovni zakonodajni postopek v

---

sodelovanja med članicami, kadar se EU ne bi mogla dogovoriti o skupnem delovanju, pridobiti pa je želel tudi večje pristojnosti na področju imenovanja Komisije. (Judge in Earnshaw 2003: 60).

<sup>162</sup> Na MVK je bil, podobno kot v primeru sprejemanja Amsterdamske pogodbe, z dvema poslancema – Elmarjem Brokom in Dimitrisom Tsatsosom – zastopan tudi EP, tokrat s to razliko, da sta se poslanca lahko udeleževala vseh srečanj pogajalskih skupin na MVK, posvetovanj s šefi držav in vlad pred ministrskimi sveti in Evropskim svetom pa se je udeleževala tudi predsednica EP Nicole Fontaine (Corbett *et al.* 2005: 341; Judge in Earnshaw 2003: 61).

<sup>163</sup> Načelo t. i. okrepljenega sodelovanja (*closer cooperation*) pomeni, da bi države lahko na tej osnovi sodelovale druga z drugo na izbranih področjih. Kot pravi Dehousse (2001: 10), je to načelo izvedbeno zelo kompleksno, in nadaljuje, da je tudi po več letih razprav težko vedeti, kako se bo pravzaprav uporabljalo. Meni tudi, da je načelo pravzaprav nadomestilo za pomanjkanje ustreznega dogovora glede glasovanja s kvalificirano večino (*ibid.*).

<sup>164</sup> Reforma postopkov in načinov glasovanja v Svetu je bila sporna predvsem zaradi vprašanja ponovnega ponderiranja glasov držav članic, saj se tega vprašanja od Rimske pogodbe do Nice ni dotaknila nobena MVK (*European Parliament Fact Sheets: Current perspectives for the European Union: the Treaty of Nice and Convention on the future of Europe*; dostopno na [http://www.europarl.ep.ec/facts/1\\_1\\_4\\_en.htm](http://www.europarl.ep.ec/facts/1_1_4_en.htm), 20.6.2005).

<sup>165</sup> Pogodba je začela veljati 1. februarja 2003.

<sup>166</sup> *European Parliament Fact Sheets: Current perspectives for the European Union: the Treaty of Nice and Convention on the future of Europe*; dostopno na [http://www.europarl.ep.ec/facts/1\\_1\\_4\\_en.htm](http://www.europarl.ep.ec/facts/1_1_4_en.htm), 20.6.2005).

prvem stebru (Costa 2004: 277- 279).<sup>167</sup> Kljub temu Pogodba ni uvedla avtomatizma med glasovanjem s kvalificirano večino v Svetu in uporabo soodločanja (Monar 2002: 329), je pa opredelila, da lahko Svet, na pobudo Komisije in po posvetovanju z EP, odloči o razširitvi soodločanja na nekatera nova področja (137. člen ter edini člen Protokola o 67. členu PES)<sup>168</sup>. Pogodba je razširila tudi uporabo okrepljenega sodelovanja na področjih, ki jih ureja PEU, v primerih, ko se takšno sodelovanje nanaša na področje, za katerega velja postopek soodločanja (11. člen).

Tekom razprav o Pogodbi iz Nice je bilo govora tudi o ukinitvi postopka sodelovanja, vendar pa kasneje do tega ni prišlo – tako Galloway (2001: 124-125) – zaradi bojazni, da bi bila s tem oslABLJENA zakonodajna vloga EP. V okviru drugega stebra je Pogodba uvedla pravico EP do obveščeniosti (27c. in 27d. člen), pravico EP do obveščeniosti v tretjem stebru, na področju okrepljenega sodelovanja, pa je spremenila v nujnost posvetovanja z EP (40a. člen). Pogodba je med drugim EP podelila pravico do pristanka pred morebitno uvedbo sankcij proti državi članici, ki krši temeljne pravice<sup>169</sup>. EP je dobil tudi pravico, da v primeru tovrstnih kršitev da pobudo za sprožitve postopka proti državi, ki bi kršitve izvajala (7. člen).

Na področju imenovanja Komisije je Pogodba opredelila, da o kandidatu za njenega predsednika odloča Svet na podlagi kvalificirane večine in ne več s soglasjem. Na isti način odloča Svet tudi o preostalih članih Komisije. Še vedno pa velja, da morata predloga Sveta, tako za predsednika, kot tudi za ostale člane, dobiti zadostno podporo v EP. (novi 2. odstavek 214. člena Pogodbe iz Nice)

---

<sup>167</sup> Na MVK v Nici je prišlo tudi do ponovne razprave o vzpostavitvi hierarhije norm v pravnem sistemu Skupnosti, predvsem zaradi povečanega obsega zakonodaje, sprejete v EP in Svetu, ki je povečini tehnične narave. Razlog za to je v dejstvu, da so države po uvedbi soodločanja s PEU sprva prepustile soodločanju bolj tehnična in manj politično občutljiva področja. Glede na dobre izkušnje s soodločanjem pa se poraja vprašanje, ali ne bi bilo smiselno zakonodajnih aktov poenostaviti in s tem soodločanje olajšati, saj bi v postopek poslali z vidika obširnosti manj podrobne zakonske predloge. (Galloway 2001: 124)

<sup>168</sup> Svet naj bi tako s soglasjem odločil o razširitvi postopka na področja, povezana s socialno varnostjo in varstvom pri delu ter s kvalificirano večino o razširitvi postopka na določena področja znotraj področij tretjega stebra, kot so vizumi, azil, priseljevanje in druge politike v zvezi s prostim gibanjem oseb.

<sup>169</sup> V okviru Pogodbe je bila namreč vključena tudi Listina temeljnih pravic, ki sicer ni pravno obvezujoča, saj je, kot navaja Nugent (2003: 91), njeni vključitvi v samo Pogodbo nasprotovala Velika Britanija (ob določeni pomoči štirih drugih članic), posledično pa je ostalo nejasno kam v pravno strukturo EU jo je bilo mogoče uvrstiti. Vprašanje pravnega statusa Listine je tako ostalo odprto in se je kasneje preneslo na dnevni red MVK leta 2004 (*ibid.*).

Ena od pomembnejših novosti pogodbe, ki znatno krepi vlogo EP v institucionalnem sistemu EU, je tudi njegova izenačitev z državami članicami, Svetom in Komisijo, ko gre za vlaganje tožb na Sodišče (nova 2. in 3. odstavek 230. člena) zaradi »neprijetnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve /.../ pogodbe ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil«. S Pogodbo je bilo sicer urejeno tudi vprašanje števila sedežev v EP, in sicer je bilo določeno, da število poslancev ne sme preseči 732 (nov 2. odstavek 189. člena). Kot navajajo Corbett *et al.* (2005: 5), EP s takšno rešitvijo ni bil zadovoljen, saj je menil, da je 700 največje obvladljivo število članov. Poleg tega je Pogodba uvedla še glasovanje s kvalificirano večino v Svetu glede statuta poslancev EP (nov 5. odstavek 190. člena) ter vključitev pravne osnove za sprejem statuta evropskih političnih strank s postopkom soodločanja (nov 2. odstavek 191. člena).

Institucionalne določbe, ključne za uspešno izvedbo prihodnjih širitvev, so opredeljene v Protokolu o širitvi EU. Slednji je opredelil nova, kompleksna pravila glasovanja s kvalificirano večino<sup>170</sup> (3. člen Protokola), glede sestave Komisije pa je predvidel, da bo s 1. januarjem 2005 vsaka država članica imela le po enega komisarja (4. člen Protokola)<sup>171</sup>, po pristopu 27. članice EU, pa se bo s prvo naslednjo Komisijo pričel izvajati sistem rotacije<sup>172</sup> (*ibid.*).

MVK v Nici je bila in je še vedno deležna številnih kritik, predvsem glede poenostavitve strukture EU ter povečanja njene demokratičnosti in učinkovitosti.<sup>173</sup> Kot pravi Nugent (2003: 92), je takšna ocena MVK krivična, saj kaže na nerazumevanje namena njene ustanovitve (izvesti ustrezne institucionalne spremembe v luči širitve). Kar se tiče EP, Corbett *et al.* (2005: 341) menijo, da slednji s Pogodbo iz Nice ni dobil večjih pristojnosti zato, ker je velik napredek na tem področju že dosegel v preteklih

---

<sup>170</sup> Nova pravila glasovanja predvidevajo, da Svet lahko sprejeme odločitev z 71-odstotno večino glasov, ki pa morajo hkrati predstavljati najmanj 62 % prebivalstva EU. Pravila tudi določajo, da se bo prag za sprejemanje odločitev v Svetu po širitvi na 27 članic dvignil celo na 74 %. (Corbett *et al.* 2005: 342).

<sup>171</sup> Pet največjih držav članic (Francija, Italija, Nemčija, Španija in Velika Britanija) se je s tem odreklo svojemu drugemu komisarju.

<sup>172</sup> Podrobnosti izvajanja sistema rotacije bo po vstopu 27. države članice v EU soglasno določil Svet. Kot je zapisano v Protokolu o širitvi EU (3. odstavek 4. člena), bo sistem rotacije temeljil na načelu enakosti, hkrati pa bo moral biti urejen tako, da bo Komisija zadovoljivo odražala demografsko sestavo in ustrezno ozemelsko zastopanost držav članic EU.

<sup>173</sup> Ratifikacija Pogodbe iz Nice prav tako ni potekala brez zapletov. Irska je pogodbo na referendumu 7. junija 2001 sprva zavrnila (proti je glasovalo 53,87 % volivcev), na ponovljenem referendumu 19. oktobra 2002 pa so jo volivci potrdili z 62,9 % glasov (*Irska s podporo pogodbi iz Nice odprla vrata širitvi EU (zbirno)*; dostopno na: <http://www.sta.si/vest.php?id=682238>, 12.10.2005).

dveh desetletjih. Jacobs (2003: 4) se strinja, da »Nica EP ni podelila bistveno več pristojnosti kot prejšnje pogodbe« in se sprašuje, »/.../ ali to pomeni, da je prišlo do točke preobrata v razvoju EP, bodisi zato, ker lahko EP dobi vedno manj novih pooblastil bodisi zato, ker ne obstaja več dovolj velika politična volja, da bi mu podelili nove pristojnosti?« V nadaljevanju (*ibid.*) meni, da je odgovor na prvi del vprašanja negativen, saj je razvoj EP tudi doslej potekal zelo neenakomerno in nadaljuje, da je njegovo vlogo v institucionalnem sistemu EU treba nenehno ocenjevati.

EP po zaključeni MVK ni izrazil eksplicitne podpore Pogodbi iz Nice, prav tako pa je ni zavrnil, temveč je, kot pravijo Corbett *et al.* (2005: 343), »/.../ izkoristil zelo kritično vzdušje glede MVK kot načinov reform pogodb /.../ in se zavzel za to, da bi prihodnjo reformo (pogodb, op. K. C.) pripravili z drugačnimi postopki.« Do postopka so kritični tudi Palmer *et al.* (2001: 75), ki menijo, da vrh v Nici, in pred njim utrudljiv postopek medvladnih pogajanj, »nazorno prikazujeta neustreznost medvladnega barantanja«. Čeprav menijo, da MVK ni dosegla najpomembnejšega cilja – pripraviti EU na podvojitve njenega članstva –, pa ji vseeno priznavajo določene dosežke, med drugim: obvezo, da do prve širitve pride še pred volitvami v EP junija 2004; da bo naslednjega predsednika in ostale člane Komisije s kvalificirano večino potrdil Svet ter da bo Evropski svet potekal dvakrat letno v Bruslju. Nenazadnje ocenjujejo, da je na MVK v Nici prišlo do dogovora o »zadovoljivem (*satisfactory*) po-niškem procesu«, v okviru katerega bo EU začela širšo razpravo o prihodnosti EU (*ibid.*).

#### **4.5. Od Konvencije do Pogodbe o Ustavi za Evropo**

Pot do Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE) je bila drugačna od tistih, ki so vodile do sprejetja prejšnjih temeljnih pogodb EU. Delo MVK leta 2004, ki je PUE tudi dokončno potrdila, je namreč temeljilo na Osnutku, pri pripravi katerega je prvič v zgodovini evropske integracije sodelovala tudi širša evropska javnost, tako v državah članicah, kot tudi v državah kandidatkah.

Ker je takšno množico interesov težko uskladiti, so evropski voditelji že v Nici sprejeli Izjavo o prihodnosti Unije<sup>174</sup>, ki predvideva oblikovanje platforme za širšo razpravo o

---

<sup>174</sup> Kot je zapisano v Izjavi, širitev zahteva poglobljeno in široko razpravo o prihodnjem razvoju EU, ki naj se med drugim osredotoči na vprašanja razmejitve pristojnosti med EU in državami članicami ob

prihodnosti EU in ki naj bi prispevala k oblikovanju predlogov za omenjeno MVK. Kasneje je bila z Laekensko deklaracijo<sup>175</sup> ustanovljena Konvencija o prihodnosti Evrope<sup>176</sup>, katere prvo zasedanje je potekalo 28. februarja 2002, z delom pa je zaključila 10. julija 2003. Konvencija ni pripravila zgolj funkcionalnega besedila osnutka pogodbe, kot je bilo to v preteklosti, temveč je, kot pravi Costa (2004: 287), skušala evropsko integracijo postaviti na nove temelje<sup>177</sup>.

Podobno menita Baldwin in Widgren (2003: 1), ki navajata, da je bila z osnutkom PUE predstavljena najbolj radikalna reforma EU institucij sploh in nadaljujeta, da se premalo pozornosti posveča verjetno najpomembnejšemu elementu te reforme, reformi

---

upoštevanju načela subsidiarnosti, na status Listine temeljnih pravic EU, na poenostavitev pogodb ter na vlogo NP v strukturi EU. V Izjavi je še zapisano, da je treba izboljšati demokratično legitimnost in transparentnost EU in njenih institucij in jih s tem približati državljanom. V njej je predviden tudi sklic nove MVK leta 2004, ki pa ne sme ovirati širitvenega procesa. Pri njenem delu bodo lahko kot polnopravne članice sodelovale tiste kandidatke, ki bodo do njenega začetka končale pristopna pogajanja, ostale kandidatke pa bodo nanjo vabljene kot opazovalke. (*Declaration on the Future of the Union to be included in the Final Act of the Conference*; dostopno na [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/declaration\\_en.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/declaration_en.pdf), 6.10.2005)

<sup>175</sup> Deklaracija, ki je bila priložena sklepom Evropskega sveta v Laeknu, 15. decembra 2001, ponovno poziva k večji demokratičnosti, večji transparentnosti in večji učinkovitosti EU ter približanju njenih institucij državljanom. Izpostavljena je tudi potreba po aktivnejšem delovanju EU zunaj njenih meja. Deklaracija še določa sestavo in trajanje Konvencije o prihodnosti Evrope ter predvideva ustanovitev Foruma, v katerem bodo zastopani predstavniki civilne družbe. (*Laeken Declaration on the Future of the European Union*; dostopno na [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf), 4.10.2005)

<sup>176</sup> Konvencija, kot oblika pogajanj o temeljnih dokumentih EU, predstavlja nov pojav v evropskih integracijskih procesih. Pred tem so se namreč glavne odločitve o institucionalnih spremembah in politikah EU sprejemale izključno na MVK, ki so potekale za tesno zaprtimi vrati, delovanje Konvencije pa je bilo v celoti odprto za javnost. Kot meni Nugent (2003: 90), Konvencija zaradi svoje sestave (pri njenem delu so sodelovali predstavniki EP, predstavniki Komisije, nacionalnih vlad in NP; udeležba slednjih je po mnenju Zorgbiba (2005: 284) tudi njena glavna novost.) predstavlja edinstven in bolj demokratičen način oblikovanja besedil EU. Konvenciji o prihodnosti Evrope je predsedoval nekdanji francoski predsednik Valéry Giscard d'Estaing, kandidatke pa je v njenem predsedstvu zastopal poslanec Državnega zbora Republike Slovenije Alojz Peterle. Slovenijo so na Konvenciji zastopali še: dr. Mihael Brejc, Franc Horvat in Jelko Kacin (vsi predstavniki državnega zbora) ter Janez Lenarčič in dr. Dimitrij Rupel (oba predstavnika Vlade Republike Slovenije). Poleg predsedstva je Konvencija imela tudi šest delovnih skupin, ki so se ukvarjale s posameznimi področji, in sekretariat. (*The European Convention – Composition*; dostopno na <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=EN&Content=Composition>, 7.10.2005)

<sup>177</sup> Konvencija je med drugim obravnavala naslednja vprašanja: delitev pristojnosti med EU in državami članicami, poenostavitev akcijskih instrumentov EU, povečanje demokratičnosti, transparentnosti in učinkovitosti, v njenem okviru se je ponovno okrepila razprava o vlogi EP in NP kot 'nadzornikov' demokratičnih procesov, njen namen pa je bil med drugim tudi zagotoviti trdnjšo strukturo EU, ki se ne bi spreminjala vsakih nekaj let. Glede slednjega Jacobs (2003: 6) meni, da bi to lahko privedlo do precejšnjega enkratnega povečanja moči EP, vendar pa kasneje vprašanja njegovih pristojnosti ne bi mogli odpirati tako pogosto. Delo Konvencije je potekalo v treh fazah: v prvi fazi je Konvencija skušala identificirati pričakovanja in potrebe držav članic in državljanov EU, v drugi fazi je potekala razprava o najbolj izpostavljenih temah, v zadnji fazi pa je Konvencija oblikovala konkreten osnutek PUE. (*European Parliament Fact Sheets: Current prospectives for the European Union: the Treaty of Nice and Convention on the future of Europe*; dostopno na [http://www.europarl.eu.int/facts/1\\_1\\_4\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/facts/1_1_4_en.htm), 20.6.2005)



postopkov odločanja. Osnutek namreč po njunem mnenju opredeljuje jasna in bolj transparentna pravila, ki bodo olajšala sprejemanje evropske zakonodaje in s tem okrepila »zmožnosti EU za delovanje (*ability to act*)« (*ibid.*).

O Osnutku PUE, ki ga je Konvencija 18. julija 2003 izročila predsedujočemu Evropskemu svetu Silviu Berlusconiju, je odločala MVK, ki se je začela 4. oktobra 2003. Sprva je bilo predvideno, da bi MVK končala z delom še pred volitvami v EP junija 2004, vendar pa se države na Evropskem svetu v Bruslju decembra 2003 – za katerega Costa (2004: 285) meni, da predstavlja začetek obdobja institucionalne negotovosti EU – o Osnutku PUE nikakor niso mogle dogovoriti. EU je 1. maja 2004 slavila svojo največjo širitev dotlej, 18. junija 2004 pa je Evropski svet dokončno potrdil osnutek PUE<sup>178</sup>. Pogodba, ki naj bi EU postavila na nove temelje, je bila slovesno podpisana 29. oktobra 2004 v Rimu<sup>179</sup>, takoj zatem pa so v državah članicah stekli postopki za njeno ratifikacijo.

#### 4.6. Pomen Pogodbe o Ustavi za Evropo

Kaj bo PUE pomenila za EU, če bo prišlo do njene uveljavitve? Kot pravi Costa (2004: 288), PUE vsebuje številne ustavne elemente, podobno kot je to v ustavah držav članic<sup>180</sup>, z definiranjem EU kot obstoječega dejstva in ne več kot integracijskega procesa, pa EU omogoči razvidno mesto med mednarodnimi akterji. Sama pogodba je, v primerjavi s trenutno veljavnimi temeljnimi pogodbami, zelo pregledna. Sestavljena je

---

<sup>178</sup> MVK – razen določitve dvojne večine na 55 % držav, ki predstavljajo najmanj 65 % prebivalstva EU, malo bolj zadržane razširitve glasovanja s kvalificirano večino ter manjših sprememb formule za sestavo Komisije – sicer ni pretirano posegla v Osnutek PUE, ki ga je pripravila Konvencija (Corbett *et al.* 2005: 345).

<sup>179</sup> Dobrih štirinajst dni pred podpisom PUE – 11. oktobra 2004 – je Odbor EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE) zavrnil predlaganega kandidata za komisarja Rocca Buttiglioneja. S tem je prvič v zgodovini EU prišlo do vnaprejšnje zavrnitve katerega od predlaganih članov Komisije. Čeprav EP lahko formalno potrjuje zgolj celotno ekipo komisarjev (99. člen Poslovnika EP), pa je bila zavrnitev Buttiglioneja na odboru LIBE jasen izraz nestrinjanja poslancev EP s predlaganim kandidatom. Predsednik komisije José Manuel Barroso je zato umaknil svoj predlog in predlagal Komisijo v novi sestavi (zamenjal je 2 kandidata, in sicer Rocca Buttiglioneja s Francom Frattinijem, Ingrido Udre z Andrisem Piebalgsom, tretjega – Lászla Kovácsa – pa je predlagal za drugi resor), ta pa je bila v EP potrjena 18. novembra 2004 (*Barroso Commission*; dostopno na <http://www.answers.com/topic/barroso-commission>, 20.9.2005). Afera Buttiglione je imela, po besedah Adama Isaacs, posledice tudi za odbor LIBE, kjer se je z glasovanjem o spornem kandidatu končalo obdobje konsenzualnega odločanja v odboru (Intervju z Adamom Isaacsom, svetovalcem EPP-ED v odboru LIBE, Bruselj, 2.12.2005).

<sup>180</sup> Costa (2004: 288) ima tu v mislih predvsem Listino temeljnih pravic, skupne vrednote in cilje, institucionalno ureditev ipd.

iz štirih glavnih delov: prvega dela, v katerem so najprej opredeljeni cilji in pristojnosti EU, zatem pa še njene institucije; drugega dela, ki vsebuje Listino temeljnih pravic; tretjega dela, ki govori o politikah in delovanju EU, ter četrtega, zadnjega dela, ki zajema splošne in končne določbe.<sup>181</sup>

PUE prinaša štiri glavne novosti (Corbett *et al.* 2005: 345-346). Prvič, prinaša večjo jasnost glede narave EU in njenih ciljev<sup>182</sup>, drugič, povečuje učinkovitost njenih institucij<sup>183</sup>, tretjič, povečuje njeno demokratično odgovornost<sup>184</sup> in četrtič, povečuje pravice njenim državljanom<sup>185</sup> (*ibid.*).

PUE je izredno poenostavila zakonodajne instrumente EU. Medtem ko je bilo v preteklosti veliko ugibanj glede natančnega števila pravnih aktov EU, PUE določa šest osnovnih pravnih aktov, ki močno poenostavljajo evropski pravni red. In sicer gre za evropske zakone in evropske okvirne zakone (I-33. člen PUE), ki jih po rednem zakonodajnem postopku, na osnovi predloga Komisije, skupaj sprejemata EP in Svet (I-34. člen PUE). S tem je PUE ponovno potrdila vlogo EP kot so-zakonodajalca. Postopku soodločanja je dala status rednega zakonodajnega postopka (III-396. člen PUE), s čimer se, kot pravi Rittberger (2005: 184), udejanja formula 'glasovanje s kvalificirano večino je enako zakonodajni udeležbi EP'. PUE sicer, poleg omenjenih

---

<sup>181</sup> Giscard d'Estaing (2003: 31) pojasnjuje, zakaj je struktura PUE takšna kot je in zakaj se razlikuje od običajnih ustavnih dokumentov, kjer so najprej definirane institucije in šele nato politike. Meni namreč, da EU obstaja le v funkciji pristojnosti, ki ji jih podelijo države članice, zato je smiselno najprej definirati njeno vlogo, nato pa šele njeno institucionalno strukturo (*ibid.*).

<sup>182</sup> PUE nadomešča dosedanje pogodbe z enim samim dokumentom; poenostavlja in pojasnjuje pravne akte EU; iz Pogodbe izhaja, da EU nikoli ne bo centralizirana 'nadržava' (saj predvideva dosledno upoštevanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti); ter opredeljuje vrednote, cilje, pristojnosti, postopke odločanja in institucije EU (Corbett *et al.* 2005: 345). V prvem delu so opredeljeni tudi simboli EU (I-8. člen PUE), državljanstvo Unije (I-9. člen PUE) ter nadrejenost PUE in prava EU pravu držav članic (I-6. člen PUE).

<sup>183</sup> In sicer z razširitvijo glasovanja s kvalificirano večino v Svetu, z uvedbo dveipolletnega predsednika Evropskega sveta, z zmanjšanjem števila komisarjev, z združitvijo položajev Visokega predstavnika za SZVP in Komisarja za zunanje zadeve v evropskega 'zunanjega ministra' ter krepitvijo načela fleksibilnega sodelovanja. (Corbett *et al.* 2005: 345)

<sup>184</sup> Sprejemanje celotne evropske zakonodaje bo podvrženo predhodnemu nadzoru NP in v večini primerov tudi postopku soodločanja, predsednika Komisije bo, na predlog Sveta, ki bo moral upoštevati izid evropskih volitev, izvolil EP. Zasedanja Sveta, na katerem se bo sprejemala zakonodaja, bodo javna. Spremenjen proračunski postopek bo zagotovil popoln demokratični nadzor nad celotnim proračunom EU, EP in Svet pa bosta dobila nadzorne pristojnosti na področju izvajanja evropske zakonodaje (Corbett *et al.* 2005: 346).

<sup>185</sup> Kot pravijo Corbett *et al.* (*ibid.*), bo morala biti z uveljavitvijo PUE vsa evropska zakonodaja usklajena s standardi, ki jih opredeljuje Listina o temeljnih pravicah, ki je postala del pogodbe in s tem tudi pravno obvezujoča (v nasprotju z neobvezujočo naravo Listine o temeljnih pravicah, zgolj priložene k Pogodbi iz Nice).

dveh instrumentov, opredeljuje še evropske uredbe, evropske sklepe ter priporočila in mnenja, ki pa nimajo narave zakona (I-33. člen PUE).

V pogodbi je tudi določeno, da lahko v posebnih primerih EP s sodelovanjem Sveta, in Svet s sodelovanjem EP, samostojno sprejemata evropske zakone in evropske okvirne zakone po posebnem zakonodajnem postopku, ki pa v sami pogodbi ni natančno opredeljen (I-34. člen PUE). Ta postopek se nanaša predvsem na pravne osnove s področja PNZ, proračuna ter določenih vidikov nekaterih politik<sup>186</sup>, za katere so pred tem veljali postopki posvetovanja, sodelovanja in pristanka.<sup>187</sup>

PUE je povečala tudi obseg področij, na katerih velja postopek soodločanja, in sicer na 20 novih področij, za katera trenutno še velja soglasje, opredeljenih pa je bilo skoraj toliko novih pravnih osnov, za katere se bo prav tako uporabljalo soodločanje.<sup>188</sup> Kot navaja Rejec Longarjeva (2005: 70), bo v primeru uveljavitve PUE kar 95 % evropske zakonodaje podvržene soodločanju.

Ena od najpomembnejših novosti v PUE je tudi uvedba t. i. premostitvenih določil (*bridging provisions*), ki predvidevajo, da je mogoče povečati obseg glasovanja s kvalificirano večino<sup>189</sup> in s tem tudi obseg soodločanja, ne da bi bil za to potreben običajni revizijski postopek, ki vključuje MVK in ratifikacijski proces. V praksi to pomeni, da bo lahko Evropski svet s soglasjem, po odobritvi EP in pod pogojem, da NP temu ne nasprotujejo, odločil o prehodu iz t. i. posebnega zakonodajnega postopka na redni zakonodajni postopek za politike iz III. poglavja PUE<sup>190</sup> (IV-444. člen PUE).

S PUE je še določeno, da se z evropskim zakonom določijo ukrepi za oblikovanje enotnega postopka za volitve v EP (III-330. člen PUE) ter oblikovanje poslanskega

---

<sup>186</sup> Med drugim zajema politike s področja varovanja okolja fiskalne narave, socialne politike in politike socialne zaščita delavcev.

<sup>187</sup> *The Union's decision-making procedures – Legislative Procedures*; dostopno na: [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/procedures\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/procedures_en.htm), 14.10.2005.

<sup>188</sup> *The Union's decision-making procedures – Legislative Procedures*; dostopno na: [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/procedures\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/procedures_en.htm), 14.10.2005.

<sup>189</sup> S PUE je kvalificirana večina postala večina najmanj 55 % članic Sveta, ki jo tvori vsaj 15 članic, ki predstavljajo vsaj 65 % prebivalstva EU. (I-25. člen PUE)

<sup>190</sup> Razen v primeru vojaških ali obrambnih zadev (IV-444. člen PUE).

statuta<sup>191</sup> (*ibid.*), z evropskim zakonom naj bi se določila tudi pravila o političnih strankah na evropski ravni (III-331. člen PUE), potrjena je pravica EP, da od Komisije zahteva predložitev ustreznih zakonodajnih predlogov (III-332. člen PUE), določeno pa je tudi največje število njegovih članov, in sicer 750 (I-20. člen PUE).

Poleg zakonodajnih, so se s PUE povečale tudi nadzorne pristojnosti EP. Skoraj 35 let po pridobitvi prvih pristojnosti na področju proračuna, je EP dočakal razširitev pristojnosti tudi na tem področju. PUE namreč ukinja razliko med obveznimi in neobveznimi izdatki v proračunu EU in EP podeljuje nadzor nad vsemi proračunskimi izdatki (I-54. člen PUE). Dobil je tudi večje pristojnosti pri imenovanju Komisije, saj je za imenovanje njenega predsednika potrebna njegova potrditev (I-27. člen PUE), na področju SZVP ima pravico do obveščeniosti in posvetovanja (III-304. člen PUE), dobil pa je tudi pravico do nadzora nad izvajanjem zakonodaje (I-37. člen PUE)<sup>192</sup>.

Med ostale pomembnejše novosti PUE spadajo med drugim še: t. i. solidarnostna klavzula (I-43. člen PUE)<sup>193</sup>; določitev sestave Komisije v razširjeni EU (I-26. člen PUE)<sup>194</sup>; možnost sooblikovanja evropskih politik s strani državljanov (I-47. člen PUE)<sup>195</sup>; ter možnost prostovoljnega izstopa države članice iz EU (I-60. člen PUE). Poleg tega pogodba Evropskemu svetu daje status institucije (I-19. člen PUE), ECB pa status pravne osebe (I-30. člen PUE). K PUE je priložen tudi protokol o vlogi NP v EU, v katerem je opredeljena večja vloga teh parlamentov pri sprejemanju evropske

---

<sup>191</sup> Slednji je bil sicer sprejet v EP 23. junija 2005, vendar pa bodo njegova določila pričela veljati šele prvi dan novega mandata EP, torej leta 2009. (*Draft Statute for Members of the European Parliament*, dostopno na <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st10/st10483.en05.pdf>, 15.9.2005)

<sup>192</sup> PUE tako določa, da se za oblikovanje enotnih pogojev za izvajanje pravno zavezujočih aktov EU, z evropskim zakonom vnaprej določijo pravila, po katerih članice nadzirajo izvajanja evropske zakonodaje (I-37. člen PUE). EP je s tem dobil moč vplivanja na izvajanje sprejete zakonodaje, saj se evropski zakoni praviloma sprejemajo s soodločanjem EP in Sveta.

<sup>193</sup> Klavzula določa, da »Unija in njene države članice delujejo skupaj v duhu solidarnosti, če je kakšna država članica žrtev terorističnega napada, naravne nesreče ali nesreče, ki jo je povzročil človek. Unija uporabi vsa sredstva, ki so ji na razpolago, vključno z vojaškimi sredstvi /.../«. (I-43. člen PUE)

<sup>194</sup> Prva Komisija po uveljavitvi PUE bo imela po enega člana iz vsake države članice. Naslednjo Komisijo pa naj bi sestavljajo takšno število članov – vključno z njenim predsednikom in zunanjim ministrom –, ki ustreza dvema tretjinama števila držav članic. Ti člani bodo izbrani po sistemu enakopravne rotacije. (I-26. člen PUE)

<sup>195</sup> PUE namreč uvaja pravico do pobude, na podlagi katere lahko evropski državljani Komisijo pozovejo, da v okviru svojih pristojnosti predloži ustrezen predlog v zadevah, za katere državljani menijo, da je za uporabo PUE treba sprejeti pravni akt EU. Pobudo mora podpreti najmanj milijon evropskih državljanov iz večjega števila držav članic. (I-47. člen PUE)

zakonodaje. Tako naj bi NP vso evropsko zakonodajo pregledali že v začetni fazi njenega sprejemanja<sup>196</sup>.

Težko je natančno oceniti, ali bo PUE ob morebitni uveljavitvi resnično dosegla svoj namen. Strinjam se z Baldwinom in Widgrenom (2003: 17), ki ocenjujeta, da je bilo EU treba urediti, saj so se njena temeljna načela skozi pet desetletij oblikovala *ad hoc*. Tako je prišlo do oblikovanja zelo kompleksnega sistema politik in zakonodajnih instrumentov, ki onemogoča preglednost in razumljivost delovanja EU v odnosu do njenih državljanov.

Maurer *et al.* (2005: 16) pa po drugi strani menijo, da bo EP s PUE izgubil del maneverskega prostora, predvsem zaradi institucionalizacije medinstitucionalnih dogovorov in večletnih finančnih perspektiv. S tem se sicer deloma strinjam, vendar pa bo po drugi strani EP veliko pridobil na zakonodajnem področju. Kot pravita Baldwin in Widgren (2003: 16), bo EP s PUE pridobil, saj bo zaradi lažjega sprejemanja zakonodaje v Svetu, postal »/.../ bolj vpliven, ker bo več možnosti za vplivanje /.../« na samo zakonodajo EU.

#### 4.6.1. Čas za razmislek

Kot vse temeljne pogodbe EU dotlej, je bila tudi PUE dana v ratifikacijo državam članicam, EP pa jo je z veliko večino glasov potrdil 12. januarja 2005 (za je glasovalo 500 poslancev, proti 137, 40 pa se jih je vzdržalo)<sup>197</sup>. Tudi tokrat pa so se – kot se je to zgodilo že v primeru PEU in pogodbe iz Nice – pri ratifikaciji pojavile težave<sup>198</sup>. Začetek ratifikacijskega postopka je bil obetaven, saj jo je do francoskega referendumu,

---

<sup>196</sup> Glej *Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji*, ki je sestavni del Pogodbe o Ustavi za Evropo.

<sup>197</sup> *Jasen in glasen "da" Ustavi za Evropo*; dostopno na <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DN/05/31&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=en> 30.9.2005.

<sup>198</sup> Morebitne težave je predvidela že MVK, zato so evropski voditelji sprejeli Izjavo o ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo, v kateri je opredeljeno, da bo zadeva predana v reševanje Evropskemu svetu, če bo do predvidenega začetka veljavnosti PUE (1. november 2006), le-to ratificiralo 4/5 držav članic, ena ali več držav pa bodo imele težave v postopku ratifikacije. (*Izjava o ratifikaciji Pogodbe o Ustavi za Evropo v PUE*)

29. maja 2005, ratificiralo 9 držav<sup>199</sup>. Takrat pa je pogodba, po začetni evforiji ob uspešnih ratifikacijah, dobila prvi udarec s francoskim *non*, le tri dni zatem pa še z nizozemskim *nee*. Evropski voditelji so se na izida referendumov odzvali z izjavami, da projekt evropske integracije ni mrtev in dejali, da si je treba vzeti čas za analizo nastalih razmer, obenem pa poudarili, da se ratifikacijski proces v EU mora nadaljevati<sup>200</sup>.

Kot navaja Kerr (2005: 18), v času kampanje ni bilo velikega nasprotovanja tistemu delu PUE, ki govori o krepitvi EU in njenih institucij, temveč je Francija glasovala predvsem proti idejam, ki jih je utemeljil že Monnet<sup>201</sup>. Paradoks pa je, da bodo, na osnovi trenutno veljavnih pogodb, ravno te ideje ostale v veljavi, nove, ki jim večina ni oporekala<sup>202</sup>, pa bodo zavržene (*ibid.*). Kakšen bo končni rezultat obdobja, ki so si ga evropske politične elite vzele za premislek, je nemogoče napovedati, saj bo do takrat še nekaj srečanj šefov držav in vlad, ki bodo na dnevni red razprav ponovno dajali svoje interese, o katerih bodo potekale dolge in zelo verjetno tudi burne razprave.

Kot pravi Corbett<sup>203</sup>, te razprave trenutno potekajo predvsem o kontekstu, v katerem se je znašla EU, ne pa tudi o besedilu PUE. Zato meni, da je treba počakati predvsem na spremembo političnega konteksta, potem pa začeti razpravo tudi o samem besedilu. Tako Corbett, kot tudi dr. Brejc se strinjata, da je ena od možnosti za rešitev nastale situacije sprejetje dodatnih protokolov, s katerimi bi zagotovili podporo tistih držav članic, ki PUE nasprotujejo<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> Avstrija, Grčija, Italija, Litva, Madžarska, Nemčija, Slovaška, Slovenija in Španija. Slednja je sicer prva izvedla referendum, na katerem so državljani pogodbo potrdili s 76,7 % glasov. (*A Constitution for Europe*; dostopno na: [http://europa.eu.int/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm), 10.10.2005)

<sup>200</sup> S tem se strinja tudi slovenski poslanec EP dr. Mihael Brejc, ki pa je mnenja, da je bila že na začetku storjena napaka, ker je bil postopek ratifikacije PUE prenesen na raven referendumov. Po njegovem mnenju se »ustavna materija sprejema v parlamentu, saj je preveč kompleksna, da bi jo lahko dali na odločanje na referendum.« Kot še meni, tisti, ki ne sodelujejo v procesih nastajanja takšnega dokumenta, težko sodijo o njem, zaradi česar lažje prihaja do manipulacij javnosti s strani posameznih političnih skupin. Dr. Brejc svoje stališče pojasnjuje s primerom Francije in Nizozemske, kjer so ljudje PUE nasprotovali predvsem zaradi nezadovoljstva s trenutno oblastjo, ne pa zaradi njene vsebine. (Intervju z dr. Mihaelom Brejcem, poslancem SDS v EP ter nekdanjim članom Konvencije o prihodnosti Evrope, Bruselj, 28.11.2005)

<sup>201</sup> Kot pravi Kerr (2005: 18), sta bili kritik deležni predvsem določili o prostem pretoku oseb in storitev, ki v nespremenjeni obliki obstajata že od Rimske pogodbe dalje.

<sup>202</sup> Na primer stalno predsedstvo Evropskega sveta, močnejši EP in bolj demokratični sistem glasovanja v Svetu. (*ibid.*)

<sup>203</sup> Intervju z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005.

<sup>204</sup> Intervjuja z Richardom Corbettom, Bruselj, 23.11.2005 in dr. Mihaelom Brejcem, Bruselj, 28.11.2005.

Če evropski voditelji ne bodo našli ustrezne rešitve trenutnega zastoja v ratifikaciji PUE, bodo institucije EU prisiljene delovati na osnovi določb iz Pogodbe iz Nice, kar za EP zagotovo ni najbolj ustrezna rešitev. S PUE bi namreč dobil precej večje nadzorne pristojnosti, nove pristojnosti na področju sprejemanja proračuna ter na področju komitologije, kar pa je za moje diplomsko delo najbolj pomembno, okrepile bi se njegove pristojnosti na področju sprejemanja evropske zakonodaje. Ker bi bila večina evropske zakonodaje podvržena soodločanju, bi se s tem povečala moč neposredno izvoljenih poslancev ter posledično prek njih, tudi državljanov EU.

Potem ko sem v tem poglavju prikazala razvoj zakonodajnih pristojnosti EP skozi zgodovino evropske integracije, se bom v nadaljevanju osredotočila na prikaz samega postopka soodločanja. Tako bom najprej prikazala trende njegove uporabe in dinamiko medinstitucionalnih odnosov od njegove uvedbe dalje, nato pa bom delovanje postopka ponazorila s pomočjo študije primera izbranega dokumenta.

## 5. EP kot so-zakonodajalec

V prejšnjem poglavju sem predstavila razvoj pristojnosti EP na zakonodajnem področju, s poudarkom na soodločanju, v luči zgodovinskega razvoja EU in s tem tudi njenih institucij. Kot je razvidno iz zapisanega, je EP skozi desetletja obstoja Skupnosti in kasneje EU, počasi, a vztrajno in trajno, pridobival na moči. Njegove pristojnosti so bile sprva zelo omejene, prvič je svoje 'zakonodajne mišice'<sup>205</sup> pokazal šele s sprejemom EEL, prelomnico na tem področju pa predstavlja začetek veljavnosti PEU, ki je uvedla postopek soodločanja.

Spremembe v pristojnostih EP so se v zadnjih dveh desetletjih pokazale kot nujne in tudi države članice so se začele zavedati, da morajo EU podeliti ustrezno demokratično legitimnost, če želijo ohraniti podporo državljanov za nadaljnji razvoj evropske integracije. Soodločanje igra pri tem pomembno vlogo, saj omogoča EP – kot edini neposredno voljeni instituciji EU –, da vpliva na končno obliko sprejete evropske zakonodaje, s čimer med drugim skrbi tudi za njeno skladnost s civilizacijskimi načeli in vrednotami EU. V nadaljevanju bom tako najprej analizirala uporabo samega postopka od njegove uvedbe dalje, potem pa bom skozi oris postopka sprejemanja Uredbe EP in Sveta o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje postopek prikazala še v praksi.

### 5.1. Postopek soodločanja po Maastrichtu

Postopek soodločanja med EP in Svetom, kot je v veljavi danes, se je razvil iz postopka, ki ga je določala PEU v 189(b) členu. Pred tem je Svet samostojno<sup>206</sup> opravljal zakonodajno vlogo več kot 40 let in posledično razvil »zakonodajno kulturo, ki ni bila navajena deliti političnih odločitev ali zakonodajnih in administrativnih odgovornosti /.../« z drugimi akterji (Fontaine *et al.* 1999: 4-6). Tako je neposredno po uvedbi soodločanja prišlo do izredno napetih odnosov med institucijama, tako na uradniški, kot tudi na politični ravni.

---

<sup>205</sup> Neuhold (2000: 4).

<sup>206</sup> Pri tem ni mišljeno, da je imel Svet edini vlogo v zakonodajnem procesu EU. Komisija je imela namreč ves čas pravico do podajanja zakonodajnega predloga, kot je razvidno iz prejšnjega poglavja pa je bila vloga EP do uvedbe soodločanja omejena le na postopka posvetovanja in kasneje sodelovanja ter pristanka.



Obe instituciji sta se morali na novost navaditi in prilagoditi svoje predsodke. Predvsem v Svetu je veljalo prepričanje, da EP ni sposoben izvajati soodločanja. Po drugi strani pa se je EP z uvedbo in izvajanjem postopka soodločanja ponudila priložnost, da pokaže potrebno mero odgovornosti in delovne discipline, kot eno od obeh enakovrednih zakonodajnih teles v EU.<sup>207</sup> Uvedba postopka je močno vplivala na institucionalno ravnotežje v EU, kar se je Svet zavedel šele, ko je EP prvič uporabil svojo pravico veta<sup>208</sup>. Čeprav je EP v prvih petih letih uporabe soodločanja to možnost uporabljal zelo odgovorno in svojih pravic v postopku ni zlorabljal v politične namene – pravico veta je uporabil le nekajkrat<sup>209</sup> –, pa to ni pomenilo, da se ni boril za svoje pravice. Njegova prizadevanja so bila med drugim vidna pri urejanju praktičnih vidikov sodelovanja s Svetom, kjer so bili, kot eden od načinov krepitev enakosti obeh institucij ter vzvodov izboljševanja medinstitucionalnih odnosov, uvedeni t. i. dialogi<sup>210</sup>. Slednji so se izkazali kot nujni že na samem začetku uporabe soodločanja, predvsem v politično občutljivih primerih<sup>211</sup>. (Fontaine *et al.* 1999: 4-6)

---

<sup>207</sup> Kot pravi Isaacs, je bilo sprejemanje odločitev v EP vedno konsenzualne narave, kar se je po njegovih besedah za kratek čas spremenilo le v začetnem obdobju po uvedbi soodločanja. Politične skupine so namreč na začetku nova pooblastila skušale izkoristiti za uveljavitev svojih politik, vendar pa so kasneje ugotovile, da se morajo vrniti k iskanju širšega konsenza, če želijo kakor koli uveljaviti svoja stališča. (Intervju z Adamom Isaacsom, Bruselj, 2.12.2005) Iskanje konsenza je še posebej ključno v drugem branju, ko mora zakonodajni predlog podpreti večina poslancev EP (62. člen Poslovnika EP).

<sup>208</sup> To se je zgodilo julija 1994, ko je EP po končanem spravnem postopku, zaradi nezmožnosti dogovora o predlogu v spravnem odboru, zavrnil predlog direktive o glasovni telefoniji (Fontaine *et al.* 1999: 4-6).

<sup>209</sup> EP je uporabil to možnost enkrat po končanem spravnem postopku, kjer EP in Svet nista sprejela skupnega besedila (v primeru že omenjene direktive o glasovni telefoniji); enkrat po sprejetju skupnega besedila v spravnem odboru (leta 1995 v primeru sprejemanja direktive o biotehnologiji); enkrat po končanem postopku, kjer instituciji nista dosegli dogovora (ker Svet ni potrdil skupnega stališča, EP tudi ni bilo treba formalno glasovati o njem) ter dvakrat, ko je EP izrazil namen zavrniti predlagani direktivi v drugem branju. (*ibid.*)

<sup>210</sup> Izraz 'dialog' se uporablja za oznako skupnih sestankov EP, Sveta in Komisije, na katerih skušajo predstavniki vseh treh institucij (ponavadi se tovrstnih srečanj udeležijo predstavniki predsedujoče države v Svetu in poročevalec EP ter predstavniki sekretariatov obeh institucij, kot tudi uradnik, pristojen za določen dosje na Komisiji) že na neformalni ravni zblížati stališča, z željo zaključiti postopek v čim bolj zgodnji fazi. Dialogi lahko potekajo v vseh fazah postopka. Kot pravijo Fontaine *et al.* (1999: 6), so bila takšna srečanja prisotna že pred uvedbo soodločanja, in sicer so bila stalna praksa v okviru t. i. proračunskega spravnega postopka, na zakonodajnem področju pa so postala splošna praksa v drugi polovici leta 1995.

<sup>211</sup> Tak primer je bilo sprejemanje direktive o biotehnologiji, ki jo je EP leta 1995 zavrnil na podlagi etičnih argumentov, in sicer po že sprejetem dogovoru med institucijami v okviru spravnega odbora. (Fontaine *et al.* 1999: 6). Komisija je nato umaknila osnovni predlog, dve leti kasneje pa je predstavila novega, pri čemer je skušala upoštevati izražene kritike EP. Ker si institucije v drugo niso želele ponovitve scenarija iz leta 1995, je poročevalec EP še pred prvim branjem stopil v stik s Svetom, z namenom najti skupne točke in besedilo čim prej uskladiti (Corbett *et al.* 2005: 220). Takšna strategija EP se je izkazala za uspešno, saj je Svet sprejel skoraj vsa njegova dopolnila; leta 1998 je bila tako direktiva v drugem branju sprejeta (*ibid.*).

Ena od inovacij v postopku je tudi t. i. Spravni odbor (*Conciliation Committee*), katerega vloga je, tako Fontaine *et al.* (1999: 7), iskati kompromis o spornih vprašanjih, ki jih ni mogoče razrešiti v predhodnih fazah postopka.<sup>212</sup> Ta vprašanja so pogosto povezana z interpretacijo pravne osnove, ki se uporablja za določen dosje, ali pa z institucionalno vlogo EP<sup>213</sup> (*ibid.*). Da bi okrepila medsebojno zaupanje, sta Svet in EP izoblikovala več različnih oblik sodelovanja<sup>214</sup>, ki upoštevajo njune dolžnosti v okviru postopka, novostim se je prilagodila tudi Komisija. Čeprav se je njena vloga posrednika zaradi povečanja števila neposrednih dialogov med predstavniki EP in Sveta zmanjšala, Komisija še vedno ostaja referenčna točka za obe instituciji, še posebej ko gre za iskanje ustreznih rešitev pri dosjejih izrazito tehnične narave.

Postopek soodločanja iz PEU je bil v uporabi več kot pet let<sup>215</sup>, EP in Svet pa sta z njegovo uvedbo postala enakopravna so-zakonodajalca, z enako odgovornostjo pri sprejemanju evropske zakonodaje. V tem času je bilo v skladu s postopkom zaključenih 165 dosjejev, kar predstavlja 22,5 % vse zakonodajne aktivnosti v EU. Od tega jih je bilo 66 (40 %) sprejetih po končanem spravnem postopku, le v treh od 66 primerov pa se instituciji nista mogli dogovoriti o skupnem besedilu. (Fontaine *et al.* 1999: 4, 47-53)

Kot pravijo Fontaine *et al.* (1999: 11-12), je EP s soodločanjem dobil tudi možnost vplivanja na vsebino sprejetih politik<sup>216</sup>, kar je razvidno iz dejstva, da je večina njegovih

---

<sup>212</sup> Pomembno vlogo imajo pri tem po mnenju Isaacs tudi podpredsedniki EP, zadolženi za sodelovanje v spravnem odboru. Ti namreč niso neposredno udeleženi pri delu odborov, zato lažje poiščejo dogovor o določenem vprašanju. (Intervju z Adamom Isaacsom, Bruselj, 2.12.2005)

<sup>213</sup> Pri tem je mišljena predvsem njegova odsotnost pri komitologiji (to je izvajanju sprejetih odločitev, v katere so poleg Komisije vključeni še nacionalni predstavniki držav). Ravno zato, ker EP ni odgovoren za izvajanje zakonodaje, se pogosto zgodi, tako Isaacs, da EP na začetku postopka zavzame skrajno stališče kot sredstvo pritiska na Svet, čeprav se zaveda, da uveljavitev tega stališča ne bi nujno privedla do učinkovitega izvajanja sprejete zakonodaje (Intervju z Adamom Isaacsom, Bruselj, 2.12.2005).

<sup>214</sup> Med drugim sta uvedla pisni postopek za zaključek pravnega postopka; skupne delovne dokumente, ki so podlaga za delo v spravnem odboru in v okviru dialogov in jih v postopku izmenično pripravljata Svet in EP; uvedena je bila praksa t. i. točk A (*A-items*), kjer razprav ni, saj instituciji le potrđita dogovor, sprejet v okviru dialogov; urejen je bil skupen sistem pravno-lingvistične revizije za besedila, sprejeta s soodločanjem; pričel se je oblikovati začasen koledar srečanj pravnega odbora, da ne bi prihajalo do težav pri iskanju ustreznih datumov v zadnjem trenutku; uvedena so bila tudi informativna srečanja med EP in Svetom tekom prve obravnave. (Fontaine *et al.* 1999: 7)

<sup>215</sup> Od začetka veljavnosti PEU, 1. novembra 1993, do začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe, 30. aprila 1999.

<sup>216</sup> To možnost je izkoristil s pomočjo vlaganja amandmajev, s katerimi je tekom let med drugim prispeval k zvišanju standardov na področju zaščite potrošnikov in varovanja okolja; zagotovil je boljše ravnotežje med pravicami in dolžnostmi državljanov; poskrbel je za učinkovito implementacijo programov EU na področju kulture in mladih; poskrbel je za povečanje sredstev za številne politike EU; zagotovil je boljši nadzor nad izvajanjem sprejete zakonodaje (kar je dosegel z vključitvijo določil v

amandmajev v postopku sprejetih.<sup>217</sup> Povprečno trajanje postopka je bilo 710 dni. Če je šel nek dosje skozi spravni postopek, je bilo to povprečje malce višje, in sicer 815 dni. Če pa spravni postopek ni bil potreben, je bil postopek zaključen povprečno v 634 dneh (Fontaine *et al.* 1999: 4, 47-53).

## 5.2. Amsterdamska pogodba in reforma postopka soodločanja

Po nekajletni uporabi postopka se je pokazalo, da slednji ni popolnoma učinkovit, saj je imel Svet še vedno možnost veta po končanem spravnem postopku. Zato je Amsterdamska pogodba leta 1999 v 251. členu uvedla nov, poenostavljeni postopek soodločanja (za oris glej prilogo A). Istega leta pa je zavedanje, da je soodločanje postalo del medinstitucionalnih odnosov v EU, privedlo tudi do dogovora o Skupni izjavi o praktičnih vidikih novega postopka soodločanja, ki formalizira že ustaljene prakse, ki so se razvile v prvih letih uporabe postopka (Fontaine *et al.* 1999: 12).

Postopek soodločanja je z Amsterdamsko pogodbo postal osrednji zakonodajni postopek EU in omogoča popolno enakovrednost EP in Sveta pri sprejemanju odločitev v skladu s tem postopkom (Dimitrakopoulos *et al.* 2004: 5). Nobena od obeh institucij namreč ne more sprejeti določenega dosjeja, ne da bi ga potrdila tudi druga institucija. Zaradi spremenjene narave postopka (naraščajoče število dosjejev in časovno skrajšanje samega postopka), se je potreba po intenzivni komunikaciji med institucijami povečala, vedno več je usklajevanja in iskanja kompromisov. Takšen način delovanja je posebej pomemben, če želijo akterji v postopku izkoristiti možnost sprejetja določenega dosjeja že v prvem branju, kar jim reformirani postopek omogoča. Čeprav se vpleteni akterji trudijo doseči soglasje glede določenega vprašanja, pa se še vedno zgodi, da do kompromisa kdaj ni mogoče priti. Takrat je osnutek akta zavrjen, Komisija pa v postopek predloži nov predlog. (*ibid.*)

---

sprejete dokumente, s katerimi je poskrbel za svojo pravico do obveščenosti o implementaciji zakonodaje); sprožil je tudi številne nove pobude za delovanje. (Fontaine *et al.* 1999: 11-12)

<sup>217</sup> V obdobju od uvedbe postopka po PEU do začetka veljavnosti Amsterdamske različice, je bilo v okviru spravnega postopka sprejetih kar 78 % amandmajev EP. Ti so bili sprejeti bodisi v prvotni obliki bodisi v obliki kompromisnih amandmajev, ali pa je bila njihova vsebina zajeta že v skupnem stališču Sveta. Kot pravijo Fontaine *et al.* (1999: 11), je porast neformalne komunikacije (trialogov) med institucijami prispeval k temu, da je bilo vedno manj amandmajev EP sprejetih v osnovni obliki, da pa se je povečalo število sprejetih kompromisnih amandmajev (leta 1994 je bilo v kompromisni obliki sprejetih 26 % amandmajev, leta 1999 pa je bil ta delež že 59 %).

Od začetka uporabe spremenjenega postopka do širitve EU na nove članice<sup>218</sup> so bili v skladu s postopkom zaključeni 403 dosjeji, od tega jih je bilo 86 (21,3 %) sprejetih po končanem spravnem postopku, le v dveh primerih<sup>219</sup> se instituciji nista mogli dogovoriti o skupnem besedilu. Skupno število dosjejev v soodločanju je bilo v tem obdobju tako 2,5-krat večje, kot je bilo to v obdobju, ko so veljala določila Maastrichtske pogodbe. Takšno povečanje števila dosjejev je razumljivo glede na razširitev pravne podlage na 38 področij (v primerjavi s 15 področji, v okviru katerih se je uporabljal prvotni postopek).<sup>220</sup> (Dimitrakopoulos *et al.* 2004: 5-8)

Kot navajajo Fontaine *et al.* (1999: 13) in kot ugotavljajo tudi Dimitrakopoulos *et al.* (2004: 10), v post-amsterdamskem obdobju obstaja trend, da se postopek soodločanja zaključi še pred spravnim postopkom.<sup>221</sup> Tako je bilo v prvi obravnavi zaključenih 28 % dosjejev (10 % brez kakršnih koli sprememb in 18 % z amandmaji na predlog Komisije), v drugi obravnavi je bilo zaključenih 50 % dosjejev (25 % potem, ko je EP sprejel splošno stališče Sveta in 25 % potem, ko je Svet odobril spremembe EP), v tretji fazi – po zaključku pravnega postopka – pa je bilo sprejetih 21,3 % dosjejev (Dimitrakopoulos *et al.* 2004: 10).

Kot zanimivost naj omenim, da sta bila od začetka uporabe postopka soodločanja do aprila 2005 v njegovem okviru sprejeta dokumenta, ki sta bila v postopku 24 dni in 5575 dni<sup>222</sup>. Povprečno je sicer postopek trajal 675 dni, v več kot 50 % primerov pa je bil zaključen v manj kot 600 dneh.<sup>223</sup>

---

<sup>218</sup> Od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe, 30. aprila 1999, do 30. aprila 2004.

<sup>219</sup> To se je zgodilo v primeru sprejemanja direktive o prevzemih (leta 2001) in v primeru direktive o pristaniških storitvah (leta 2003). (Dimitrakopoulos *et al.* 2004: 8)

<sup>220</sup> Postopek se je v omenjenem obdobju najpogosteje uporabljal na področju notranjega trga, okolja, pomorskega in zračnega prometa, javnega zdravja, pravice do ustanavljanja in statistike. (Dimitrakopoulos *et al.* 2004: 5-8)

<sup>221</sup> Pri tem tako Isaacs, kot Suzana Ivanovič (Intervju s Suzano Ivanovič, II. sekretarko na Stalnem predstavništvu Republike Slovenije pri EU, Bruselj, 5.12.2005), izpostavljata vlogo predsedujoče države EU, ki igra vlogo posrednika med Svetom in EP in ki skuša v čimbolj zgodnji fazi postopka – na podlagi vzajemnega obveščanja med obema institucijama – najti ustrezen kompromis med njima. Po mnenju Isaacs je temu tako tudi zaradi dejstva, da država predseduje Uniji le šest mesecev, po koncu katerih želi seveda pokazati svoje (številne) dosežke in s tem dokazati svoje pogajalske sposobnosti (intervju z Adamom Isaacsom, Bruselj, 2.12.2005).

<sup>222</sup> Dokument, ki je bil sprejet s soodločanjem po 5575 dneh, je svojo pot skozi institucionalni labirint pričel leta 1985, in sicer v okviru postopka posvetovanja. Kasneje je bila pravna osnova razširjena tudi na njegovo področje (šlo je za direktivo o reorganizaciji kreditnih ustanov). (*Codecision News – Newsletter from the EP Conciliation and Codecision Secretariat. Number 5. April 2005*; dostopno na [http://www.europarl.ep.ec/code/newsletter/default\\_en.htm](http://www.europarl.ep.ec/code/newsletter/default_en.htm), 26.5.2005)

<sup>223</sup> *Codecision News – Newsletter from the EP Conciliation and Codecision Secretariat. Number 5. April 2005*; dostopno na [http://www.europarl.ep.ec/code/newsletter/default\\_en.htm](http://www.europarl.ep.ec/code/newsletter/default_en.htm), 26.5.2005.

Dimitrakopoulos *et al.* (2004: 5-6) ugotavljajo, da trenutno veljavni sistem deluje in da deluje dobro. Kot še navajajo v nadaljevanju (*ibid.*), sta se EP in Svet s pomočjo Komisije uspešno prilagodila novim razmeram in skoraj vedno našla skupni jezik. Izboljšalo se je tudi delovanje pravnega postopka, predvsem zaradi prizadevanj institucij za večjo preglednost sistema (ob hkratni ohranitvi njihovih sposobnosti za uspešna pogajanja), za njegovo večjo učinkovitost (ob ohranitvi konstruktivne razprave) ter za dejansko uveljavitev enakovrednosti EP in Sveta.<sup>224</sup> V luči navedenega avtorji govorijo celo o »novi zakonodajni kulturi, /.../, ki omogoča iskanje sporazuma v duhu medsebojnega spoštovanja.« Kot menijo Fontaine *et al.* (1999: 12-13), je Amsterdamska pogodba EP in Svetu ponudila nove izzive, ki jih bodo morali poslanci EP sprejeti, če bodo želeli okrepiti vlogo EP v procesu soodločanja.

### **5.3. Pogodba iz Nice in nadaljnja usoda soodločanja**

Po uvedbi s PEU je postopek soodločanja zajemal le 15 pravnih osnov, Amsterdamska pogodba je to spremenila in določila nova področja uporabe. Njihovo število se je tako povečalo na 38. Pogodba iz Nice je obseg uporabe soodločanja še za malenkost razširila, in sicer na skupaj 43 področij (glej prilogo B), samega postopka pa ni spremenila (Dimitrakopoulos *et al.* 2004: 7). Poteka postopka ne spreminja niti PUE, ki sicer vsebuje znatno razširitev področij uporabe soodločanja. Če bo PUE stopila v veljavo, bo soodločanje postalo običajni zakonodajni postopek v EU (I-34. člen PUE), njegova uporaba pa bo razširjena na praktično vsa ključna politična področja, kjer bo Svet po novem odločal s kvalificirano večino (glej prilogo C).

Kot že rečeno, je zaradi uvedbe soodločanja prišlo do bistvenih sprememb v medinstitucionalnih odnosih v EU. Svet je bil dolgo edini zakonodajalec in tudi edina institucija, odgovorna za sprejeto zakonodajo. Po Maastrichtu se je to bistveno spremenilo in odgovornost se je razdelila med Svet in EP, ki sta postala soodgovorna za zakonodajo, tudi pred Sodiščem. EP je svojo vlogo v postopku vzel zelo resno in svoje

---

<sup>224</sup> Kot menijo Dimitrakopoulos *et al.* (2004: 5-12), lahko sedaj evropski državljani v številnih amandmajih, ki jih je v okviru pravnega postopka predlagal EP in ki jih je Svet tudi sprejel, prepoznajo vpliv neposredno izvoljenih poslancev EP na odločitve, ki so bile prej v izključni domeni vlad. To velja zlasti za pet ključnih področij, obravnavanih v pravnih postopkih: izboljšanje okolja znotraj enotnega trga, učinkovitejše varstvo potrošnikov, izboljšanje delovnih pogojev in zaposlitvenih možnosti, oživitve evropskega gospodarstva in krepitev konkurenčnosti ter ambiciozno zastavljene programe Skupnosti.

pravice veta ne zlorablja, novim razmeram se je prilagodil tudi Svet, ki je zaradi postopka prisiljen v stalno večanje transparentnosti svojega delovanja.

Postopek soodločanja je po mnenju dr. Brejca za EP med drugim pomemben zato, ker ga javnost pogosto zaznava kot debatni klub, z aktivno vlogo v procesu zakonodajnega soodločanja pa lahko bistveno vpliva na sprejete odločitve, ki imajo posledice tudi za vsakdanje življenje državljanov EU in tako krepi lastno legitimnost.<sup>225</sup>

#### 5.4. Študija primera

V prejšnjih poglavjih sem skozi teoretično in zgodovinsko perspektivo predstavila razvoj vloge EP v zakonodajnem postopku, pri čemer sem se osredotočila na postopek soodločanja. Ker mi delo v EP omogoča tudi vsakodnevno proučevanje in sodelovanje v postopku, sem se odločila, da postopek prikažem tudi v praksi. Za predmet proučevanja sem si izbrala Uredbo EP in Sveta o nadzoru gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje<sup>226</sup> (v nadaljevanju Uredba), saj sem bila, kot asistentka poslanca EP dr. Mihaela Brejca (SDS/EPP-ED)<sup>227</sup>, tudi neposredno udeležena pri njenem sprejemanju v drugem branju.

Prikaz bom, zaradi omejitev naloge omejila le na postopek sprejemanja Uredbe<sup>228</sup>, vseeno pa želim zaradi lažjega razumevanja na kratko pojasniti njeno bistvo. Glavni namen predloga Komisije je bil zagotoviti ustrezne ukrepe za preprečevanje pranja denarja s pomočjo okrepljenega carinskega sodelovanja med državami članicami. Med ključnimi predlogi Uredbe so bili tako: uvedba 'obvezne prijave' gotovine na zunanjih mejah EU ob določenih pogojih<sup>229</sup>, tako ob vstopu kot tudi ob izstopu, s čimer naj bi bila zagotovljena lažja izmenjava informacij med carinskimi organi držav članic in okrepljen nadzor nad potencialno nezakonitimi pretoki gotovine prek meja; obveznost uporabe enotnega obrazca za prijavo gotovine ter uvedba sankcij, če posameznik ne opravi 'obvezne prijave'. Uredba naj bi bila neke vrste dopolnilni akt k t. i. Direktivi o

<sup>225</sup> Intervju z dr. Mihaelom Brejcem, Bruselj, 28.11.2005.

<sup>226</sup> COM(2002)0328.

<sup>227</sup> Dr. Mihael Brejc je bil v drugi obravnavi te Uredbe poročevalec v senci za politično skupino Evropske ljudske stranke – Evropskih demokratov (EPP-ED) v Odboru LIBE.

<sup>228</sup> Uredba je splošno veljaven pravni akt, ki se v državah članicah uporablja neposredno. (*Pravni red EU*; dostopno na <http://evropa.gov.si/dokumenti/>, 15.12.2005)

<sup>229</sup> Vsak, ki bi imel s seboj gotovino v višini najmanj 15.000 EUR, bi moral pri prehodu zunanje meje EU izpolniti poseben standardizirani obrazec, ki bi olajšal izmenjavo informacij med državami.

pranju denarja<sup>230</sup>, ki ureja pogoje nadzora nad pretokom večjih količin denarja<sup>231</sup> med finančnimi ustanovami.

#### 5.4.1. Prva obravnava

Potem ko je Komisija 25.6.2002 svoj predlog posredovala v EP, je takratna predsednica EP Nicole Fontaine odboru LIBE<sup>232</sup> – kot glavnemu odboru<sup>233</sup> za to Uredbo – dodelila omenjeni dosje. Za mnenje o vsebini predloga pa tudi o pravni osnovi Uredbe sta bila zaprosena Odbor za ekonomske in monetarne zadeve (ECON) ter Odbor za pravne zadeve in notranji trg (JURI). Slednji je podal le mnenje o pravni osnovi, do vsebine predloga pa se ni opredelil. Odbor LIBE je 11. septembra 2002 za svojega poročevalca (*rappporteur*) imenoval nemškega poslanca Inga Schmitta iz vrst politične skupine EPP-ED. Osnutek njegovega poročila (A5-0073/2003)<sup>234</sup> o dokumentu Komisije je odbor LIBE obravnaval 12. novembra 2002, 21. januarja 2003 ter 19. marca 2003, ko je z 18 glasovi za, 5 proti in 2 vzdržanima, potrdil osnutek zakonodajne resolucije, skupaj z vloženi amandmaji.

Na odboru dopolnjen predlog je bil nato dan na dnevni red plenarnega zasedanja maja istega leta, poslanci pa so imeli možnost tudi k temu predlogu vložiti amandmaje, kar so tudi storili. EP je tako o amandmajih in kasneje celotnemu predlogu zakonodajne

---

<sup>230</sup> Direktiva Sveta 91/308/EEC z dne 10. junija 1991, o preprečevanju uporabe finančnih sistemov v namen pranja denarja (UL L 166, 28.6.1991, 77), amandmirana z Direktivo EP in Sveta 2001/97/EC z dne 4. decembra 2001 (UL L 344, 28.12.2001, 76).

<sup>231</sup> Kot rečeno, gre za zneske, večje od 15.000 EUR.

<sup>232</sup> Odbor LIBE je v skladu s Poslovníkom EP (XVII. točka Priloge VI), pristojen za: zaščito pravic državljanov, človekovih pravic in temeljnih svoboščin na ozemlju EU, vključno z zaščito manjšin, kakor je določeno v Pogodbah in Listini o temeljnih pravicah EU; ukrepe za boj proti vsem oblikam diskriminacije, razen tistih, ki temeljijo na spolu, ali tistih, ki se dogajajo na delovnem mestu in trgu delovne sile; zakonodajo na področju preglednosti in varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov; vzpostavitev in razvijanje območja svobode, varnosti in pravice, zlasti a) ukrepe glede vstopa in gibanja oseb, azila in priseljevanja, kot tudi pravosodnega in upravnega sodelovanja v civilnih zadevah, b) ukrepe integriranega upravljanja skupnih meja in c) ukrepe, ki se navezujejo na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah; Evropski center za spremljanje drog in odvisnosti, Evropski center za spremljanje rasizma in ksenofobije, Europol, Eurojust, Cepol ter druge organe in agencije na tem področju; ugotovitev obstoja očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila skupna načela.

<sup>233</sup> Poslovník EP v 46. in 47. členu opredeljuje možnost, da se določen dosje na podlagi odločitve predsednika EP dodeli tudi kateremu od drugih odborov, ki želijo podati svoje mnenje k nekemu predlogu. Pri tem velja opozoriti, da ima pravico do predlaganja sprememb le glavni odbor.

<sup>234</sup> Izraz poročilo se v EP uporablja za oris dokumenta, ki vsebuje: a) morebitne predloge sprememb k predlogu Komisije, po potrebi skupaj s kratkimi obrazložitvami, za izdelavo katerih je odgovoren predlagatelj in se o njih ne glasuje; b) osnutek zakonodajne resolucije v skladu s členom 51(2) Poslovníka EP; c) po potrebi obrazložitev skupaj s finančnim poročilom, ki prikazuje obseg morebitnih finančnih posledic poročila in njegovo združljivost s finančnim načrtom. (42. člen Poslovníka EP)

resolucije (P5\_TA(2003)0214) odločal 15.5.2003 in jo z veliko večino – 320 glasovi za, 47 proti in 47 vzdržanimi – tudi potrdil<sup>235</sup>. V prvi obravnavi za sprejetje sprememb predloga sicer zadostuje navadna večina poslancev.

EP je v prvi obravnavi na predlog Komisije vložil 23 amandmajev, od tega jih je bilo le 8 vsebinskih, ostali so bili namenjeni zgolj manjšim popravkom besedila. Komisija je 1.7.2003 sprejela 2 amandmaja EP v celoti, 3 pa delno (COM (2003)0371). Dosje je bil nato v mirovanju več kot leto dni, dokler ni 17.2.2005 Svet s kvalificirano večino (ob nasprotovanju italijanske delegacije) sprejel skupnega stališča (14843/1/2004)<sup>236</sup>. S slednjim je med drugim zavrnil amandma EP, ki je predvideval spremembo pravnega instrumenta iz Uredbe v Direktivo.<sup>237</sup>

Komisija je nato k skupnemu stališču 18.2.2005 podala mnenje (KOM(2005)0058), v katerem je ocenila, da stališče Sveta predstavlja sprejemljiv kompromis, čeprav Svet ni sprejel vseh amandmajev EP in da bo mogoče v kratkem zblížati stališča obeh institucij. Posebej zato, ker je v splošnem interesu, da se okrepi nadzor nad denarnimi tokovi organiziranega kriminala in terorističnih organizacij.<sup>238</sup>

#### **5.4.2. Druga obravnava**

Prva obravnava sicer nima časovne omejitve, ko pa je bil dosje enkrat vrnjen v EP, so pričeli teči roki, določeni v 251. členu PES<sup>239</sup>. Za poročevalca odbora LIBE je bil 21.2.2005 imenovan francoski poslanec Vincent Peillon iz vrst politične skupine

---

<sup>235</sup> *Procedure file: COD/2002/0132*; dostopno na <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=223572>, 26.10.2005.

<sup>236</sup> Če EP na predlog Komisije ne bi vložil nobenih amandmajev oziroma, če bi Svet odobril vse amandmaje, ki jih je sprejel EP, bi se postopek soodločanja na tisti stopnji lahko zaključil. Ker pa se Svet ni strinjal z vsemi amandmaji EP, se je postopek soodločanja nadaljeval s pripravo skupnega stališča Sveta.

<sup>237</sup> *Procedure file: COD/2002/0132*; dostopno na <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=223572>, 26.10.2005.

<sup>238</sup> *Procedure file: COD/2002/0132*; dostopno na <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=223572>, 26.10.2005.

<sup>239</sup> V skladu s postopkom iz 251. člena PES mora EP odobriti, zavrniti ali dopolniti skupno stališče Sveta v treh oziroma najkasneje štirih mesecih od njegove razglasitve na plenarnem zasedanju EP. Podobno velja za Svet, ki mora potrditi spremembe EP v treh oziroma najkasneje štirih mesecih. V kolikor Svet sprememb EP ne potrdi, mora predsedujoči Svetu v dogovoru s predsednikom EP v šestih tednih sklicati sestanek Spravnega odbora.



evropskih socialdemokratov (PES), za poročevalca v senci (*shadow rapporteur*)<sup>240</sup> pa je politična skupina EPP-ED imenovala slovenskega poslanca EP dr. Mihaela Brejca.

Poročevalci, v nekoliko manjšem obsegu pa tudi poročevalci v senci, imajo v postopku soodločanja ključno vlogo. Obstaja strinjanje, da je vloga poročevalca v postopku sprejemanja določenega dokumenta zelo pomembna<sup>241</sup>, saj opravi daleč največ dela, pogosto pa tudi spodbudi prve stike med institucijami. Od poročevalca je tudi odvisno, ali bodo pogajanja o besedilu dolgotrajna in konfliktna ali pa bo pripravljen iskati kompromise. Poročevalec igra pomembno vlogo tudi znotraj EP, kjer skupaj s poročevalci v senci – njihova vloga je posebej pomembna v primeru, ko je treba zagotoviti ustrezno večino za sprejem neke odločitve – išče večinsko podporo<sup>242</sup> za svoje predloge ter usklajuje interese različnih političnih skupin. Brez slednjega namreč ni mogoče doseči ustrezne večine na plenarnem zasedanju EP, saj politične skupine večinoma sledijo priporočilu svojega poročevalca oziroma poročevalca v senci, tako na glasovanju v odboru, kot tudi kasneje na samem plenarnem zasedanju.<sup>243</sup>

Za kooperativni pristop se je odločil tudi poslanec Peillon, ki si je od začetka prizadeval najti kompromis med političnimi skupinami in tako omogočiti dogovor s Svetom v drugem branju. V ta namen se je 31.3.2005 prvič sestal z dr. Brejcem, na srečanju pa je

---

<sup>240</sup> Poročevalec v senci je poslanec EP, ki ga njegova politična skupina zadolži za temeljito proučitev predloga Komisije in poročila poročevalca, prihaja pa iz druge politične skupine kot poročevalec odbora. Največkrat poročevalca v senci imenujejo le večje politične skupine (EPP-ED, PES, Skupina zavezništva liberalcev in demokratov za Evropo – ALDE), včasih pa tudi nekatere od manjših skupin (Skupina Zelenih/Evropske svobodne zveze – Zeleni/EFA, Skupina združenje za Evropo narodov – UEN,...), vendar so ti ponavadi precej manj dejavni. Poročevalec v senci je neke vrste koordinator svoje politične skupine za določeni dosje. EP namreč redno obravnava veliko število tem in razumljivo je, da se poslanci z vsemi temami ne utegnejo podrobneje seznaniti. Zato za dosje zadolžijo enega od poslanskih kolegov, katerega naloga je znotraj svoje politične skupine doseči čim višjo stopnjo soglasja glede obravnavanega predloga. Hkrati skuša poročevalec v senci v procesu pogajanj s poročevalcem v poročilo vključiti kar največ predlogov svoje politične skupine. Kot pravijo Corbett *et al.* (2005: 135), se vloga poročevalcev v senci v zadnjih letih krepi, tako z njihovim večjim vključevanjem v pogajanja s poročevalcem, kot tudi njihovo intenzivnejše sodelovanje v dialogih institucij.

<sup>241</sup> S tem se med drugim strinja tudi dr. Brejc, ki meni, da je poročevalec najbolj vpliven posameznik pri oblikovanju vsebine določenega dokumenta (Intervju z dr. Mihaelom Brejcem, Bruselj, 28.11.2005).

<sup>242</sup> Isaacs pojasnjuje, da v EP ponavadi prihaja do sklepanja *ad hoc* koalicij med največjimi tremi poslanskimi skupinami, in sicer EPP-ED, PES in ALDE, ki se jim včasih priključijo še ostale politične skupine in/ali njihove posamezne nacionalne delegacije (Intervju z Adamom Isaacsom, Bruselj, 2.12.2005).

<sup>243</sup> Kot dinamiko političnega dogovarjanja med poslanskimi skupinami opisuje dr. Brejc, mora poročevalec znotraj svoje politične skupine – na tem mestu velja opozoriti, da je v velikih skupinah prisotnih veliko različnih interesov – doseči čim višjo stopnjo soglasja, da se lahko potem pogaja s poročevalci v senci in obratno. Moč poročevalca, kot tudi poročevalca v senci, je seveda v veliki meri odvisna od tega ali prihaja iz majhne ali velike politične skupine. (Intervju z dr. Mihaelom Brejcem, Bruselj, 28.11.2005)

sodelovala tudi predstavnica sekretariata<sup>244</sup> Odbora LIBE, pristojna za omenjeni dosje. Ker ni bilo večjih odprtih vprašanj, sta se g. Peillon in dr. Brejc, kot poročevalca obeh glavnih političnih skupin, že na prvem srečanju dogovorila o vsebini kompromisnih amandmajev. Strinjala sta se tudi, da bi bilo smiselno sklicati trialog s predstavniki Sveta in Komisije, v okviru katerega bi bilo mogoče ugotoviti, koliko podpore bi bili deležni dogovorjeni kompromisni amandmaji pri ostalih dveh institucijah.

Trialog, na katerem so omenjene tri institucije predstavile svoja stališča, je potekal v prostorih EP 20.4.2005. V osnovi tovrstna srečanja služijo predvsem kot forum, kjer v bolj ali manj neformalnem ozračju poteka izmenjava mnenj o določenem predlogu; tako je bilo tudi v tem primeru. Na začetku je predstavnik predsedstva Sveta<sup>245</sup> predstavil rešitve, ki so jih v skupnem stališču predlagale države članice, zatem je predstavnik Komisije predstavil mnenje Komisije o skupnem stališču, na koncu sta mnenji podala še predstavnik EP – g. Peillon, ki je predstavil svoje predloge kompromisnih amandmajev, in dr. Brejc, ki je izrazil podporo dogovorjenim kompromisnim rešitvam. Ker vsebina teh amandmajev ni bila sporna, so predstavniki Sveta in Komisije izrazili pričakovanje, da bodo deležni ustrezne podpore, tako v EP, kot tudi v Svetu. Ključnega pomena pri tem je bilo tudi dejstvo, da sta oba poročevalca skupaj predstavljala večino, potrebno za sprejetje amandmajev k skupnemu stališču Sveta v drugi obravnavi<sup>246</sup>.

Skupno stališče Sveta je odbor LIBE obravnaval na zasedanju 26.4.2005 ter 26.5.2005, ko je z 29 glasovi za in nobenim proti podprl poročilo poročevalca Peillona. Slednje v osnovi izraža podporo skupnemu stališču Sveta, njegov glavni namen pa je – z že omenjenimi kompromisnimi amandmaji – zagotoviti večjo zaščito osebnih podatkov. Predlog, kot ga je potrdil odbor LIBE (A6-0167/2005), je bil nato uvrščen na dnevni red

---

<sup>244</sup> Vloga sekretariata odbora v postopku soodločanja je po mnenju Isaacs v osnovi podporne narave. Ko gre za določanje časovnega okvira sprejemanja odločitev, je v drugi obravnavi ta določen v 251. členu PES, v prvi obravnavi pa ga v okviru skupnega posvetovanja določijo Svet in poročevalci. Sekretariat odbora tako – skupaj s službami, ki skrbijo za plenarna zasedanja – poskrbi zgolj za priporočilo, kako ustrezno porazdeliti posamezne dosjeje glede na predviden urnik zasedanj odbora in samega EP. Večja vloga je dana osebju sekretariata le pri zagotavljanju strokovne podpore poročevalcu, pri čemer je ključno njihovo razumevanje samega postopka, pravne osnove ter poznavanje zgodovine sprejemanja dokumenta (še posebej v primerih, ko so bile med prvim in drugim branjem volitve v EP). (Intervju z Adamom Isaacsom, Bruselj, 2.12.2005)

<sup>245</sup> V prvi polovici leta 2005 je Svetu predsedoval Luksembourg.

<sup>246</sup> Politična skupina EPP-ED, kot trenutno največja politična skupina v EP, ima 264 poslancev, politična skupina PES pa 200 poslancev. Skupaj imata torej skupini kar 464 od 732 poslancev, za sprejetje amandmajev EP v drugi obravnavi pa je potrebnih najmanj 367 glasov poslancev EP (Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta 2004: 5-6).

junijskega plenarnega zasedanja v Strasbourgu. EP je tako o celotnem dokumentu odločal 8.6.2005 in ga z veliko večino tudi potrdil.<sup>247</sup>

Ker so bili na skupno stališče Sveta vloženi le trije amandmaji, ki so bili vsi rezultat pogajanj v okviru trialoga, je Komisija 21.6.2005 vse tri amandmaje v celoti sprejela (COM(2005)0288). V skladu z 251. členom PES je moral nato dosje v roku treh mesecev še enkrat obravnavati Svet, kar je tudi storil in predlog Uredbe potrdil, zatem pa je sledila še objava v Uradnem listu EU, kar se je zgodilo 25.11.2005 in kar je pomenilo, da je postopek sprejemanja Uredbe zaključen.<sup>248</sup>

### 5.4.3 Kaj v primeru nestrinjanja?

Zgornji dosje je svojo pot po institucionalnih hodnikih zaključil v drugi obravnavi, na podlagi sprejetih kompromisnih rešitev. Če do dogovora v predvidenih rokih ne bi prišlo, bi imela EP in Svet na voljo še tretjo možnost za dosego kompromisa – spravo. Ta poteka v obliki pogajanj v že omenjenem Spravnem odboru, ki šteje petdeset članov<sup>249</sup>, in ki »ima nalogo, da s kvalificirano večino članov Sveta ali njihovih predstavnikov in z večino predstavnikov EP doseže soglasje o skupnem besedilu.« (4. odstavek 215. člena PES) Kot opazovalka, in po potrebi posrednica pri usklajevanju stališč obeh institucij, pri delu Spravnega odbora sodeluje tudi Komisija.

V skladu z določbami 251. člena PES, je treba Spravni odbor sklicati v šestih, ali v primeru s PES dovoljenega podaljšanja osmih tednih od dne, ko Svet uradno obvesti EP, da ne more sprejeti vseh njegovih stališč iz druge obravnave. S tem se spravni postopek tudi uradno začne. EP nato imenuje delegacijo v Spravni odbor<sup>250</sup>, in sicer za

---

<sup>247</sup> *Procedure file: COD/2002/0132*; dostopno na <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=223572>, 26.10.2005.

<sup>248</sup> *Procedure file: COD/2002/0132*; dostopno na <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=223572>, 26.10.2005.

<sup>249</sup> V delegaciji Sveta sodeluje petindvajset predstavnikov držav članic, delegacijo EP sestavlja enako število poslancev. Stalni člani v delegaciji EP so trije podpredsedniki EP, v vsaki delegaciji pa sodelujeta tudi pristojni poročevalec odbora ter predsednik odbora, ki so vsi všteti v kvote svojih političnih skupin. Ostali člani delegacije so večinoma člani odbora, ki je pristojen za določen dosje v spravnem postopku, politične skupine pa v delegacijo imenujejo tudi nadomestne člane. Delovanje delegacije sicer praviloma poteka v jezikih njenih polnopravnih članov. (Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta 2004: 10-13)

<sup>250</sup> Moja analiza temelji na proučevanju EP, zato bom tudi delovanje Spravnega odbora prikazala iz njegove perspektive.

vsak dosje posebej (64. člen Poslovnika EP). Naloga delegacije, ki odraža politično sestavo EP<sup>251</sup>, je zastopanje njegovih interesov med iskanjem dogovora s Svetom.

Ustanovna seja delegacije EP je namenjena podelitvi pogajalskega mandata za začetek neuradnih pogajanj s Svetom (dialogov) pogajalski skupini EP<sup>252</sup> ter seznanitvi poslancev z zgodovino sprejemanja določenega dokumenta v prejšnjih obravnavah. Temu sledijo dialogi, v okviru katerih se pogajalska skupina pogaja s predstavniki predsedstva Sveta o besedilu zakonodajnega predloga. O poteku pogajanj so ves čas obveščeni tudi preostali člani delegacije.<sup>253</sup>

Sejo Spravnega odbora skličeta skupaj predsedujoči Svetu in predsednik EP, ponavadi šele takrat, ko so stališča institucij v veliki meri že usklajena in obstajajo možnosti za rešitev odprtih vprašanj. Usklajevanja glede slednjih lahko sicer trajajo dolgo v noč, včasih celo do jutranjih ur. Spravni odbor ima od začetka svojega sklica šest tednov, in s PES dovoljena dodatna dva tedna časa, da odobri skupno besedilo. Če do tega ne pride<sup>254</sup>, se šteje, da zakonodajni akt ni bil sprejet. Če odbor besedilo odobri, imata EP in Svet na voljo še šest tednov, in morebitna dva dodatna tedna časa, da ga vsak posebej sprejmeta z ustrežno večino<sup>255</sup>. Na besedilo, ki ga je odobril Spravni odbor, v nobeni od institucij ni več mogoče vlagati amandmajev. Če ga ena od obeh institucij ne odobri v danem roku, se šteje, da zakonodajni akt ni bil sprejet in postopek se neuspešno konča. Nov postopek se lahko začne le na podlagi novega zakonodajnega predloga Komisije. Vse zakonodajne akte, sprejete v skladu s postopkom soodločanja, skupaj podpišeta predsednik EP in predsedujoči Svetu ter generalna sekretarja obeh institucij.<sup>256</sup>

---

<sup>251</sup> Politično sestavo delegacije EP v Spravnem odboru na začetku vsakega parlamentarnega mandata določi Konferenca predsednikov (sestavljajo jo predsednik EP in predsedniki političnih skupin, op. K. C.). Tako je po volitvah v EP junija 2004 – glede na izide volitev – določila, da EP v Spravnem odboru zastopa deset poslancev iz vrst EPP-ED, osem poslancev iz vrst PES, trije poslanci iz ALDE ter po en poslanec iz političnih skupin Zeleni/EFA, Konfederalna skupina Evropske združene levice - Zelene nordijske levice (GUE/NGL), Skupina neodvisnosti/demokracije (IND/DEM) ter UEN. (Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta 2004: 11)

<sup>252</sup> Sestavljajo jo predsedujoči delegaciji EP, poročevalec ter predsednik pristojnega odbora. (Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta 2004: 12)

<sup>253</sup> Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta (2004: 12).

<sup>254</sup> Od leta 1999 ni bilo nobenega primera, kjer se delegacijama v Spravnem odboru ne bi uspelo dogovoriti o kompromisnem besedilu. (Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta 2004: 16)

<sup>255</sup> V primeru EP je to navadna večina oddanih glasov, Svet pa o predlogu odloča s kvalificirano večino. (5. odstavek 251. člena PES)

<sup>256</sup> 215. člen PES; Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta (2004: 15-18); A4-0206/99.

Eden od najnovejših primerov uspešno izvedenega postopka v Spravnem odboru je primer sprejemanja Direktive<sup>257</sup> EP in Sveta o upravljanju v zvezi s kakovostjo kopalnih voda in razveljavitvi Direktive 76/160/EGS, ki naj bi določila standarde za nadzor kvalitete kopalnih voda v EU. Osnovni predlog Komisije (COM(2002)0581) vsebuje določila o obveznosti držav do oblikovanja mikrobioloških standardov za kopalne vode ter krejitvi nadzora nad doslednim spoštovanjem teh standardov. Predlog tudi zmanjšuje število mikrobioloških indikatorjev z 19 na 2, kopalne vode pa opredeljuje kot »slabe«, »dobre« in »odlične«. Svet je nato v skupnem stališču uvedel novo kategorijo voda, in sicer »zadostne« (12884/1/2004), čemur je Odbor EP za okolje, javno zdravje in varnost hrane (ENVI) nasprotoval<sup>258</sup>. Ostale sporne točke skupnega stališča Sveta, ki jih je EP v drugem branju amandmiral in ki so v končni fazi privedle do sprave, pa so bile: preložena uveljavitev določil direktive v leto 2015, razlikovanje med notranjimi in obalnimi vodami ter omejitve določil o ukrepih v primeru nevarnosti (P6\_TA(2005)0165).

Ker je bilo jasno, da so si stališča institucij preveč različna, je bil sklican Spravni odbor, vanj je bila 7.6.2005 imenovana delegacija EP. V okviru dejavnosti odbora so potekali trije dialogi, sprava se je uradno začela s sejo Spravnega odbora 12.10.2005. Dogovor sta instituciji dosegli 30.11.2005<sup>259</sup>, EP pa je o njem odločal na plenarnem zasedanju 18.1.2006 in ga s 584 glasovi za, 11 proti in 56 vzdržanimi tudi potrdil.<sup>260</sup>

Z zaključkom pravnega postopka je tako izčrpana še zadnja možnost v zakonodajnem procesu, v primeru sprejemanja zakonodajnih aktov s soodločanjem EP in Sveta.

---

<sup>257</sup> Direktiva države članice zavezuje k opredeljenemu cilju, ne določa pa zakonodajnih instrumentov za njegovo izvajanje. (*Pravni red EU*; dostopno na <http://evropa.gov.si/dokumenti/>, 7.1.2006)

<sup>258</sup> Odbor je bil mnenja, da uvedba te kategorije ne bi ustrezala minimalnim standardom Svetovne zdravstvene organizacije (A6-0102/2005).

<sup>259</sup> Med drugim sta se dogovorili o strožjih ukrepih za določanje kategorij kopalnih voda. EP je sprejel uvedbo kategorije »zadostna kvaliteta«, vendar je v zameno zahteval dvig mejnih vrednosti. Delegaciji sta se dogovorili tudi o vzpostavitvi boljšega sistema informiranja javnosti. (C6-0373/2005)

<sup>260</sup> *Več informacij ter strožja merila za čistost voda na plažah*; dostopno na [http://www.europarl.eu.int/news/public/story\\_page/066-4416-16-1-3-911-20060118STO04413-2006-16-01-2006/default\\_sl.htm](http://www.europarl.eu.int/news/public/story_page/066-4416-16-1-3-911-20060118STO04413-2006-16-01-2006/default_sl.htm), 18.1.2006.

## 6. Sklep

Interes za proučevanje evropskih integracijskih procesov, kljub več kot petdesetletni tradiciji – tako med strokovnjaki, politiki in laiki –, še vedno ostaja zelo velik. Eden od razlogov je zagotovo ta, da je EU tudi po toliko letih obstoja še vedno zelo 'živ organizem', ki se nenehno razvija. V preteklosti je EU skušalo definirati veliko avtorjev. Pri tem so imeli nemalo težav, saj ni subjekt, katerega lastnosti bi sovpadle s katero od številnih definicij različnih akterjev v mednarodnih odnosih. EU namreč ni niti 'nadržava' niti tipična mednarodna organizacija. Je akter *sui generis*, ki ima določene značilnosti obeh in še česa vmes. Le deloma izpolnjuje nekatere pogoje državnosti, od mednarodnih vladnih organizacij pa se razlikuje po razvitejši institucionalni strukturi, precejšnjih pristojnostih na tistih področjih, kjer so se članice odrekle določeni stopnji svoje suverenosti ter nenazadnje po nadrejenosti pravnega reda EU pravnim redom njenih članic.

V povezavi z definiranjem EU se omenjajo tudi različni teoretični pristopi. V začetnem obdobju evropske integracije sta tovrstne razprave zaznamovala predvsem federalizem in neofunkcionalizem. Prvi je v svojem proučevanju integracijskih procesov stremel bolj k definiranju končnega izida – federacije, drugi pa se je v večji meri osredotočil na sam proces, upoštevajoč načelo 'oblika sledi funkciji' (*form follows function*). Izmed pristopov, ki zadnja leta pridobivajo na relevantnosti, ne gre prezreti pristopa večnivojskega vladanja, liberalne teorije medvladnega sodelovanja, koncepta medsebojne odvisnosti, neoinstitucionalizma, pristopa dolin in vrhov, pristopa integracije skozi pravo ter nekaterih drugih pristopov. Omenjeni pristopi EP pripisujejo različno vlogo v institucionalni strukturi EU, nekateri večjo in bolj aktivno (na primer federalizem, v določeni meri neo-neofunkcionalizem, liberalna teorija medvladnega sodelovanja in teorija medsebojne odvisnosti), drugi manjšo in bolj pasivno (na primer neofunkcionalizem, medvladni pristop, pristop dolin in vrhov, pristop integracije skozi pravo ter pristop večnivojskega vladanja).

Ko pomislimo na parlament, se ponavadi spomnimo na sprejemanje zakonodaje, kar je ena od ključnih funkcij parlamenta. Ker EP to funkcijo izpolnjuje le deloma, mu mnogi očitajo, da ni zakonodajno telo v klasičnem smislu. Ne glede na to, da ima šibkejšo zakonodajno vlogo kot nacionalni parlamenti, pa EP ostaja edina neposredno izvoljena

institucija EU, kar mu daje potrebno legitimnost, da v imenu svojih volivcev izvaja demokratični nadzor nad ostalimi institucijami EU ter da z njimi vstopa v interakcije, v okviru katerih zastopa interese njenih državljanov.

Na začetku evropskega združevanja ni bilo dvoma o nujnosti integracije kot sredstva zagotavljanja miru in varnosti. Kasneje pa je zgodovinski spomin na grozote druge svetovne vojne pričel bledeti, pojavil se je razkol med institucijami in državljani, zaradi katerih so bile te institucije pravzaprav ustanovljene. Pojavil se je nov pojem za oris tega razkola – demokratični deficit, ki je danes v jedru številnih razprav o evropski integraciji. Trenutno stanje duha v EU namreč odraža nezadovoljstvo državljanov z institucijami EU in njihovo oddaljenostjo od ljudi. Zaznavanje EU kot nekaj tujega je med drugim posledica dejstva, da so se dejanski učinki integracije pokazali šele v zadnjih letih. K takšnemu razumevanju razmer pogosto prispevajo tudi nacionalni politični voditelji, ki EU krivijo za negativne posledice lastnih odločitev in sebi pripisujejo njene dosežke. Eden od kazalcev demokratičnega deficita je po mnenju številnih avtorjev tudi prešibak EP, ki, kot rečeno, (še) ni zakonodajno telo v pravem pomenu besede. V povezavi z zmanjšanjem demokratičnega deficita se zato velikokrat omenja prav krepitev vloge EP v zakonodajnem procesu EU. Ta se je skozi zgodovino razvijala, ne le skozi temeljne pogodbe EU, temveč tudi neformalno, skozi vsakodnevno sodelovanje med institucijami EU, tako izoblikovane prakse pa so kasneje dobile tudi svojo uradno potrditev v Pogodbah.

EP je ob svojem nastanku, takrat še v obliki Skupščine, dobil zelo omejene pristojnosti, predvsem nadzorne narave, na zakonodajnem področju pa je bila njegova vloga s Pariško (1952) in kasneje Rimsko pogodbo (1958) omejena zgolj na posvetovanje. Nadaljnji razvoj njegove zakonodajne vloge ni potekal enakomerno. V prvih tridesetih letih EP ni dobil nobenih pristojnosti na področju sprejemanja zakonodaje. Prve 'parlamentarne' pristojnosti je namreč dobil leta 1970 in 1975, vendar na področju sprejemanja proračuna, pa tudi tam mu članice niso bile pripravljene podeliti nadzora nad celotnimi financami Skupnosti. V šestdesetih in sedemdesetih letih je namreč v obdobju 'evroskleroze' prišlo do ohromitve integracijskih procesov, zaradi krepitev nacionalističnih stališč – predvsem De Gaullove Francije – pa je prišlo do povečanja vpliva držav članic pri odločanju v Skupnosti.

Ključen za EP je bil Pariški vrh leta 1974, na katerem so voditelji potrdili načelo neposrednih volitev v EP, katerih izvedba leta 1979 predstavlja ključno prelomnico v njegovem razvoju. Te volitve so namreč prispevale k povečanju demokratičnosti Skupnosti ter njenim državljanom omogočile aktivno sodelovanje v procesu sprejemanja evropske zakonodaje.

Na dinamiko medinstitucionalnih odnosov je vplivalo tudi Sodišče, ko je v primerih *Isoglucose* (1980) in sprejemanja *uredbe o predlogu razširitve sistema splošnih tarifnih preferencialov* (1995) EP in Svetu postavilo meje sprejemljivega obnašanja v zakonodajnem procesu.

V prvi polovici osemdesetih let 20. stoletja se je EP vztrajno boril za svoje pravice. Določeno zadoščenje je dobil z omenjeno sodbo *Isoglucose*, s katero mu je bila priznana njegova vloga – četudi zgolj posvetovalna – v zakonodajnem procesu EU. V istem obdobju se je zelo ambiciozno lotil tudi priprave Osnutka Pogodbe o EU, ki v prvotni obliki sicer ni zaživel, vendar so iz njega še leta črpali ideje za prihodnje spremembe Pogodb. Osnutek je med drugim predvidel uvedbo zakonodajnega soodločanja ter zakonodajne pobude EP, vendar pa članice na tako radikalen poseg v medinstitucionalne odnose takrat še niso bile pripravljene. Velik napredek za EP je bil na zakonodajnem področju narejen s sprejetjem EEL 1987, ki je uvedla postopka sodelovanja in privolitve, predstavlja pa prvo korenito reformo Pogodb od začetka sodobne evropske integracije dalje.

Brez pretiravanja lahko rečemo, da se je najpomembnejša sprememba v razvoju EP zgodila leta 1993, ko je začela veljati Maastrichtska pogodba. Slednja je namreč uvedla zakonodajno soodločanje EP in Sveta, ki je spremenilo institucionalno ravnotežje v EU, odgovornost za sprejeto zakonodajo pa je razdelilo med obe instituciji. Poleg tega je razširila tudi uporabo že omenjenih postopkov sodelovanja in privolitve ter EP podelila pravico do zakonodajne pobude.

Vsi smo bili v življenju že soočeni s takšnimi ali drugačnimi spremembami in iz izkušenj vemo, da se je na radikalne spremembe treba privaditi. Tako je bilo tudi z institucijami EU po uvedbi soodločanja. V začetku je sprva prišlo do manjših napetosti v njihovih medsebojnih odnosih, sčasoma pa so se novim razmeram več kot uspešno



prilagodile. Danes lahko rečemo, da nobena od sodelujočih institucij postopka ne zlorablja v lastne namene, temveč si prizadevajo, da bi ga kar najbolje izpopolnile in tako zagotovile njegovo večjo učinkovitost. To je še posebej pomembno, če upoštevamo, da se soodločanje danes uporablja pri sprejemanju večine zakonodaje EU.

Učinkovitost samega postopka je bila izboljšana z Amsterdamsko pogodbo, ki ga je poenostavila in razširila področja njegove uporabe. V določeni meri je ta trend nadaljevala pogodba iz Nice, ki je za malenkost razširila nabor pravnih podlag za uporabo postopka, uvedla pa je tudi pravico do obveščenosti EP v okviru drugega stebra ter nujnost posvetovanja z EP v tretjem stebru. Velik preskok v smeri popolne izenačitve EP in Sveta v zakonodajnem postopku pa je naredila PUE, ki opredeljuje soodločanje kot običajni zakonodajni postopek v EU ter poenostavlja zakonodajne instrumente EU. Prav tako omogoča lažje prenašanje pravnih osnov iz drugih zakonodajnih postopkov v postopek soodločanja. Ker je njena usoda v trenutku pisanja tega dela negotova, še ni mogoče reči, ali bo do teh sprememb sploh kdaj prišlo. Kljub temu je njena vsebina dokaz, da se voditelji držav članic zavedajo pomena močnejšega EP za zagotavljanje legitimnosti EU v očeh državljanov in zagotovo bodo našli način, da nekatere od teh sprememb na takšen ali drugačen način tudi uveljavijo.

V luči zgoraj zapisanega lahko potrdim prvi dve hipotezi, ki pravita, da močnejša vloga EP, kot edine neposredno voljene institucije EU, prispeva k zmanjševanju demokratičnega deficita v EU in da krepitev vloge EP v postopku soodločanja pomeni, da je parlamentarizem eden od pomembnih elementov tudi v EU, ne le v notranji politiki njenih držav članic. Zaenkrat resda ni tako izrazit kot v državah članicah, vseeno pa se njegova vloga krepi, kar dokazuje tudi večja pripravljenost držav članic za sodelovanje z EP in njegovo večjo vključenost v procese odločanja v EU.

Tretjo hipotezo, ki pravi, da aktivno sodelovanje EP pri sprejemanju zakonodaje EU krepi demokratičnost zakonodajnega procesa EU in povečuje legitimnost sprejetih odločitev, lahko potrdim na podlagi ugotovitev iz študije primera, s katero sem želela prikazati postopek soodločanja v praksi, predvsem pa ponazoriti vlogo različnih akterjev v njem. Prikazati sem skušala tudi pomen sprejemanja kompromisov za učinkovitost zakonodajnega procesa v EU. Kako bo potekal proces sprejemanja določenega dokumenta v skladu s postopkom soodločanja, je v veliki meri odvisno od

poročevalca, ki s svojim ravnanjem lahko bodisi zaostri medinstitucionalne odnose bodisi prispeva k iskanju ustreznih rešitev, pri čemer se veliko vlogo pripisuje neformalnemu stikom. Poročevalec ima tudi – skupaj s poročevalci v senci – ključno vlogo pri zagotavljanju zadostne večine za sprejem dokumenta v dogovorjeni obliki na samem plenarnem zasedanju EP, pri čemer igra veliko vlogo tudi velikost politične skupine, ki ji poročevalec pripada.

Dinamika sprejemanja evropske zakonodaje s soodločanjem je – tudi zaradi zavedanja o nujnosti zagotavljanja legitimnosti tako sprejete zakonodaje v očeh državljanov EU, ki je predpogoj za njeno dosledno implementacijo v praksi – izrazito konsenzualne narave, zato si poslanci EP prizadevajo, da bi bile odločitve v EP sprejete s kar se da veliko večino glasov. Seveda pri tem ne gre zanemariti vloge Sveta, saj bi bila brez njegove pripravljenosti, oziroma pripravljenosti držav članic, da konstruktivno sodelujejo v zakonodajnem procesu, vsa prizadevanja EP za sklepanje kompromisov zaman.

Kako se bo v prihodnje razvijal postopek soodločanja, je v tem trenutku težko z gotovostjo trditi. Menim, da je njegov obstanek zagotovljen, saj se je od začetka uporabe izkazal kot zelo ustrezen za zagotavljanje učinkovitejšega sprejemanja odločitev ter njihove ustrezne legitimnosti. Njegov nadaljnji razvoj bo v prihodnje odvisen predvsem od tega ali bo PUE stopila v veljavo ali ne. Ključnega pomena za njegov nadaljnji razvoj bo tudi razumevanje državljanov, kaj jim postopek prinaša in kako se lahko vanj vključijo tudi sami in s tem zagotovijo večjo demokratičnost zakonodajnega procesa EU.

V luči zastalega ratifikacijskega procesa PUE je tudi težko predvideti, kakšna bo vloga EP v zakonodajnem procesu v prihodnosti. Menim, da je najprej potrebna temeljita analiza o tem, kje se EU trenutno pravzaprav nahaja, saj se je po moji oceni petindvajseterica – ki bo predvidoma leta 2007 že sedemindvajseterica – malce 'izgubila'. Posledice nadaljnje širitve, brez ustreznih in temeljitih institucionalnih reform, bodo lahko celo slabše od trenutnega stanja, širitev pa prav tako ne bo dala ustreznega odgovora na vprašanje, kako naj bi EU delovala v prihodnje. Nedavno sprejeti dogovor o finančni perspektivi za obdobje 2007-2013 je lahko razlog za optimizem, da se bodo kolesa evropske integracije znova pričela hitreje vrteti. Kljub temu se je v zadnjih mesecih institucionalne krize EU pokazalo, da so predlogi za

združevanje članic po načelu 'kdor želi biti zraven', vedno bolj priljubljeni. Ker je EU, kot rečeno, 'živ organizem', nas to ne sme pretirano skrbeti, saj je evropska integracija sedaj dosegla točko v razvoju, ko je potrebno najti nove rešitve za delovanje tako raznolike združbe suverenih držav. Ne glede na to, kakšne bodo te rešitve, pa bo moral EP, če bo želel okrepiti svojo vlogo v institucionalni strukturi Unije, poskrbeti predvsem za to, da svoje delo približa državljanom. Če ga bodo ti vzeli za svojega, kot neke vrste forum, pri delu katerega lahko aktivno sodelujejo tudi sami, potem bo to velik korak naprej v utrjevanju EU in njene vloge v prihodnosti.

## 7. Seznam virov

### Knjige

1. Benko, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, knjižna zbirka Mednarodni odnosi.
2. Blair, Alasdair (2005) *The European Union since 1945*. London: Pearson Education Limited.
3. Burchill, Scott, Devetak, Richard, Linklater, Andrew, Paterson, Matthew, Reus-Smit, Christian, True, Jacqui (2001) *Theories of International Relations*. Houndmills, etc.: Palgrave.
4. Burgess, Michael (2000) *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*. London, New York: Routledge.
5. Chrysochoou, Dimitris N. (2001) *Theorizing European Integration*. London, etc.: SAGE Publications.
6. Chrysochoou, Dimitris N., Tsinisizelis, Michael J., Stavridis, Stelios, Ifantis, Kostas (1999) *Theory and Reform in the European Union*. Manchester, New York: Manchester University Press, St. Martin's Press.
7. Corbett, Richard (1998) *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Houndmills, New York, etc.: Macmillan Press Ltd, St. Martin's Press Inc.
8. Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael (2005) *The European Parliament - sixth edition*. London: John Harper Publishing.
9. Davies, Norman (1997) *Europe – A History*. London: Pimlico (first published in 1996 by Oxford University Press).
10. Dinan, Desmond (2005) *Ever Closer Union - An Introduction to European Integration*. Houndmills, etc.: Palgrave Macmillan.
11. Duff, Andrew (1997) *The Treaty of Amsterdam – Text and Commentary*. London: The Federal Trust.
12. Galloway, David (2001) *The Treaty of Nice and Beyond - Realities and Illusions of Power in the EU*. Sheffield: Sheffield Academic Press Ltd.
13. Giscard d'Estaing, Valéry (2003) *La Constitution pour l'Europe*. Paris: Fondation Robert Schuman, Éditions Albin Michel.
14. Hix, Simon (1999) *The Political System of the European Union*. Houndmills, etc.: Macmillan Press Ltd.

15. Judge, David in Earnshaw, David (2003) *The European Parliament*. Houndmills, etc.: Palgrave Macmillan.
16. Keohane, Robert O. in Nye, Joseph S. (1977) *Power and Interdependence - World Politics in Transition*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
17. McCormick, John (2002) *Understanding the European Union: a concise introduction. 2nd edition*. Houndmills, etc.: Palgrave.
18. McDonagh, Bobby (1998) *Original Sin in a Brave New World – The Paradox of Europe: An account of the negotiation of the Treaty of Amsterdam*. Dublin: Institute of European Affairs.
19. Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
20. Nugent, Neill (2003) *The Government and Politics of the European Union - fifth edition*. Houndmills, etc.: Palgrave Macmillan.
21. Pease, Kelly-Kate S. (2003) *International organizations: perspectives on governance in the twenty-first century – second edition*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
22. Rittberger, Berthold (2005) *Building Europe's Parliament - Democratic Representation Beyond the Nation State*. Oxford: Oxford University Press.
23. Sruk, Vlado (1995) *Leksikon politike*. Maribor: Založba Obzorja.
24. Šabič, Zlatko (1995) *International Parliamentary Organs in European Institutional Organization: Selected Cases*. Ljubljana: Center za mednarodne odnose na Fakulteti za družbene vede.
25. Zorgbibe, Charles (2005) *Histoire de l'Union européenne*. Paris: Fondation Robert Schuman – Editions Albin Michel.

### **Zborniki**

26. Costa, Olivier, Kerrouche, Eric, Magnette, Paul, ur. (2004) *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
27. Diez, Thomas and Wiener, Antje (2004) *European Integration Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.
28. Norton, Phillip, ur. (1996) *National Parliaments and the European Union*. London, Portland: Frank Cass and Company Limited.

## Poglavja iz zbornikov

29. Brezovšek, Marjan (1996) Funkcije in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado. V Brezovšek, Marjan (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, 137-156. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
30. Costa, Olivier (2004) Le parlementarisme au-delà de l'Etat: le cas de l'Union européenne. V Costa, Olivier, Kerrouche, Eric, Magnette, Paul (ur) *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, 271-294. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
31. Dehousse, Franklin (2001) The Amsterdam Leftovers - the Past, Present and Future. V Friis, Lykke in Strøbech, Trine (ur.) *Towards a Nice Treaty? The Intergovernmental Conference 2000*, 9-14. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
32. Haltern, Ulrich (2004) Integration Through Law. V Diez, Thomas and Wiener, Antje (2004) *European Integration Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.
33. Igličar, Albin (1996) Zakonodajna in ustavnosodna oblast. V Brezovšek, Marjan (ur.) *Slovenski parlament – izkušnje in perspektive: zbornik referatov*, 87-102. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
34. Monar, Jörg (2002) Continuing and Building on Amsterdam: The Reforms of the Treaty of Nice. V Laursen, Finn (ur.) *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, 321-334. Odense: Odense University Press.
35. Palmer, John, Sutherland, Peter, Van Miert, Karel, Crossick, Stanley, Ceri Jones, Hywel, Kohnstamm, Max (2001) Nice: Is the glass half-full or half-empty? V Friis, Lykke in Strøbech, Trine (ur.) *Towards a Nice Treaty? The Intergovernmental Conference 2000*, 73-76. Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.
36. Rejec Longar, Katja (2005) Evropski parlament. V Vatovec, Katarina in Nusdorfer, Radica (redaktorici) (2005) *Pogodba o Ustavi za Evropo s komentarjem*, 64-70. Ljubljana: GV Založba.
37. Schimmelfennig, Frank (2004) Liberal Intergovernmentalism. V Diez, Thomas and Wiener, Antje (2004) *European Integration Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.

38. Schmitter, Philippe C. (2004) Neo-Neofunctionalism. V Diez, Thomas and Wiener, Antje (2004) *European Integration Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press.
39. Stubb, Alexander (2002) Negotiating Flexible Integration. V Laursen, Finn (ur.) *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*, 538-564. Odense: Odense University Press.
40. Westlake, Martin (1996) The View from Brussels. V Norton Phillip, ur. (1996) *National Parliaments and the European Union*, 166-176. London, Portland: Frank Cass and Company Limited.

### Članki

41. Baldwin, Richard, Widgren, Mika (2003) *Decision Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?* Dostopno na [http://hei.unige.ch/%7Ebaldwin/PapersBooks/Decisionmaking\\_and\\_theCT.pdf](http://hei.unige.ch/%7Ebaldwin/PapersBooks/Decisionmaking_and_theCT.pdf) (7.11.2005).
42. Christiansen, Thomas in Jørgensen, Knud Erik (1999) *The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Treaty Reform*. V European Integration online Papers (EIoP), Vol. 3, No. 1; dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-001a.htm> (27.5.2005).
43. Corbett, Richard, Jacobs, Francis, Shackleton, Michael (2003) *The European Parliament at Fifty: A View from the Inside*. Hix, Simon in Scully, Roger, (ur.) *The European Parliament at Fifty*. Posebna številka Journal of Common Market Studies (41/2), 353-373.
44. Jacobs, Francis B. (2003) *Development of the European Parliament's powers: An incomplete agenda?* V Archive of European Integration (AEI); dostopno na [http://aei.pitt.edu/archive/00000441/01/Development\\_of\\_the\\_EP\\_powers.pdf](http://aei.pitt.edu/archive/00000441/01/Development_of_the_EP_powers.pdf) (17.5.2005).
45. Kerr, John (2005) *Cavalry Charge to Disaster*. E! Sharp, september-oktober 2005: 17-20.
46. Maurer, Andreas, Kietz, Daniela, Volkel, Christian (2005) *Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarisation through the back door?* Austin, Texas: European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2005 (9th), March 31-April 2 2005.

47. Moravcsik, Andrew (2005) *The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy*. V *Journal of European Public Policy* 12:2, 349-386.
48. Neuhold, Christine (2000): *Into the New Millenium: The Evolution of the European Parliament from Consultative Assembly to Co-legislator*. V *Eipascope* 2000/1; dostopno na [http://aei.pitt.edu/archive/00000782/01/2000\\_1\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/archive/00000782/01/2000_1_1.pdf) (20.6.2005).
49. Tsebelis, George in Garrett, Geoffrey (2001) *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*. V *Gourevitch, Peter in Lake, David A., (ur.) International Organization* (55/2), 357-390. San Diego: MIT Press.

### **Primarni viri**

50. Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of money laundering by means of customs cooperation, COM(2003)0371, 1.7.2003.
51. Amsterdamska pogodba - podpisana 2. oktobra 1997, veljati je začela 1. maja 1999.
52. Common position adopted by the Council with a view to the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC, 12884/1/2004, UL C 111 E, 11.5.2005, 1.
53. Common position adopted by the Council with a view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council on controls of cash entering or leaving the Community, 14843/1/2004, UL C 144 E, 14.6.2005, 1.
54. Declaration on the Future of the Union to be included in the Final Act of the Conference, [http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/declaration\\_en.pdf](http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/declaration_en.pdf) (6.10.2005).
55. Dimitrakopoulos, Giorgos, Cederschiöld, Imbeni, Renzo (2004) *Poročilo o delu delegacij v spravnem odboru: 1. maj 1999 do 30. april 2004 (5. parlamentarni mandat)*. DV\536118SL.doc, PE 287.644.
56. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju v zvezi s kakovostjo kopalnih voda in razveljavitvi Direktive 76/160/EGS – Skupno besedilo odobreno s strain Spravnega odbora v skladu s členom 251(4) Pogodbe ES, C6-0373/2005, 30.11.2005.



57. Draft Statute for Members of the European Parliament, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st10/st10483.en05.pdf> (6.12.2005).
58. Enotna evropska listina - podpisana 17. februarja 1986 in 28. februarja 1986, veljati je začela 1. julija 1987.
59. European Parliament legislative resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the prevention of money laundering by means of customs cooperation (COM(2002)0328 – C5-0291/2002 – 2002/0132(COD)), P5\_TA(2003)0214, UL C 67 E, 17.3.2004, 259.
60. Fontaine, Nicole, Imbeni, Renzo, Verde i Aldea (1999) *Activity Report of the delegations to the Conciliation Committee: 1 November 1993 – 30 April 1999; From entry into force of the Treaty of Maastricht to entry into force of the Treaty of Amsterdam*. DOC\_EN\DV\377\377982, PE 230.998.
61. Laeken Declaration on the Future of the European Union, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf) (4.10.2005).
62. Luxembourg European Council - Presidency Conclusions, [http://ue.eu.int/cms3\\_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=1998&infoTarget=before&bid=76&lang=1&cmsId=347](http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/loadBook.asp?target=1998&infoTarget=before&bid=76&lang=1&cmsId=347) (9.9.2005).
63. Mnenje Komisije v skladu s točko (c) tretjega pododstavka člena 251(2) Pogodbe ES o spremembah Evropskega parlamenta, predlaganih k skupnemu stališču Sveta v zvezi s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nadzorovanju denarnih sredstev, ki vstopajo v Skupnost ali jo zapuščajo, KOM(2005)0288, 21.6.2005.
64. Osnutek Pogodbe o Evropski uniji, EC Bulletin 2-1984: 8-26.
65. Pariška pogodba - podpisana 18. aprila 1951, veljati je začela 24. julija 1952.
66. Pogodba iz Nice - podpisana 26. februarja 2001, veljati začela 1. februarja 2003.
67. Pogodba o Evropski uniji - podpisana 7. februarja 1992, veljati je začela 1. novembra 1993.
68. Pogodba o Ustavi za Evropo (2005). Luksembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
69. Pogodba o združitvi - podpisana 8. aprila 1965, veljati je začela 1. julija 1967.
70. Poslovnik Evropskega parlamenta, <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PROG=RULES-EP&L=SL&REF=TOC> (26.9.2005).
71. Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta (2004), [http://www.europarl.eu.int/code/information/guide\\_sl.pdf](http://www.europarl.eu.int/code/information/guide_sl.pdf) (27.8.2005).

72. Priporočilo za drugo obravnavo o skupnem stališču Sveta glede sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju v zvezi s kakovostjo kopalnih voda in razveljavitvi Direktive 76/160/EGS (12884/1/2004 – C6-0006/2005 – 2002/0254(COD)), A6-0102/2005, 25.4.2005.
73. Priporočilo za drugo obravnavo o skupnem stališču Sveta glede sprejemanja Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje (14843/1/2004 – C6-0038/2005 – 2002/0132(COD)), A6-0167/2005, 30.5.2005.
74. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the quality of bathing water, COM(2002)0581, UL C 45 E, 25.2.2003, 127.
75. Protokol o določitvi sedežev institucij ter nekaterih organov in služb Evropskih skupnosti in Europola, <http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf> (9.9.2005).
76. Protokol o institucijah glede na širitev Evropske unije, <http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf> (9.9.2005).
77. Protokol o širitvi Evropske unije (2001), <http://www.eurotreaties.com/niceprotocols.pdf> (9.9.2005).
78. Protokol o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, <http://www.eurotreaties.com/amsterdamprotocols.pdf> (9.9.2005).
79. Regulation of the European Parliament and the Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation, COM(2002)0328, UL C 227 E, 24.9.2002, 574.
80. Report on the Joint Declaration on the practical arrangements for the new codecision procedure (Article 251 TEC), A4-0206/99, 21.4.1999.
81. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation (COM(2002)0328 – C5-0291/2002 – 2002/0132(COD)), A5-0073/2003, 25.3.2003.
82. Rimska pogodba - podpisana 25. marca 1957, veljati je začela 1. januarja 1958.
83. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu v skladu z drugim pododstavkom člena 251(2) Pogodbe ES v zvezi s skupnim stališčem Sveta zaradi sprejetja uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nadzoru denarnih sredstev, ki vstopajo v Skupnost ali jo zapuščajo, KOM(2005)0058, 18.2.2005.

84. The Messina Declaration (1955), <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/index.php3?m=10&c=52> (4.10.2005).
85. Zakonodajna resolucija Evropskega parlamenta o skupnem stališču Sveta z namenom sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju v zvezi s kakovostjo kopalnih voda in razveljavitvi Direktive 76/160/EGS (12884/1/2004 – C6-0006/2005 – 2002/0254(COD)), P6\_TA(2005)0165, 10.5.2005.

### **Ostali viri**

86. A Constitution for Europe: Ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe; dostopno na [http://europa.eu.int/constitution/ratification\\_en.htm](http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm) (10.10.2005).
87. Activities of the European Union - Summaries of Legislation: From the ECSC Treaty to the Constitution, [http://europa.eu.int/scadplus/treaties/introduction\\_en.htm#CRISIS](http://europa.eu.int/scadplus/treaties/introduction_en.htm#CRISIS) (3.10.2005).
88. Altiero Spinelli; [http://en.wikipedia.org/wiki/Altiero\\_Spinelli](http://en.wikipedia.org/wiki/Altiero_Spinelli) (27.12.2005).
89. Barroso Commission, <http://www.answers.com/topic/barroso-commission> (20.9.2005).
90. Codecision News – Newsletter from the EP Conciliation and Codecision Secretariat. Number 5. April 2005, [http://www.europarl.ep.ec/code/newsletter/default\\_en.htm](http://www.europarl.ep.ec/code/newsletter/default_en.htm) (26.5.2005).
91. EU Enlargement - A Historic Opportunity, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm> (23.9.2005).
92. EU Glossary: A-D; dostopno na [http://www.dadalos-europe.org/int/materialien/begriffe\\_a-d.htm#11](http://www.dadalos-europe.org/int/materialien/begriffe_a-d.htm#11) (21.10.2005).
93. Europa Glossary: Ioannina compromise, [http://europa.eu.int/scadplus/glossary/ioannina\\_compromise\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/glossary/ioannina_compromise_en.htm) (6.9.2005).
94. European Navigator: Report to the European Council (Milan, 28 and 29 June 1985), <http://www.ena.lu/mce.cfm> (23.8.2005).
95. European Navigator: The European Parliament's proposals, <http://www.ena.lu/mce.cfm> (23.9.2005).
96. European Parliament Fact Sheets: Current perspectives for the European Union: the Treaty of Nice and Convention on the future of Europe, [http://www.europarl.ep.ec/facts/1\\_1\\_4\\_en.htm](http://www.europarl.ep.ec/facts/1_1_4_en.htm) (20.6.2005).

97. European Parliament Fact Sheets: The Maastricht and Amsterdam Treaties: prospects for the European Union, [http://www.europarl.eu.int/factsheets/1\\_1\\_3\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_1_3_en.htm) (20.6.2005).
98. Evropske volitve 10.-13. junij 2004 na spletu, [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/index.html) (30.8.2005).
99. Irska s podporo pogodbi iz Nice odprla vrata širitvi EU (zbirno), <http://www.sta.si/vest.php?id=682238> (12.10.2005).
100. Jasen in glasen "da" Ustavi za Evropo, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DN/05/31&format=HTML&aged=1&language=SL&guiLanguage=en> (30.9.2005).
101. Margaret Thatcher Foundation - Speech to the College of Europe (The Bruges Speech), <http://www.margaretthatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=107332> (23.9.2005).
102. Paul-Henri Spaak, <http://www.nato.int/cv/secgen/spaak.htm> (4.10.2005).
103. Paul-Henri Spaak, [http://www.reference.com/browse/wiki/Paul-Henri\\_Spaak](http://www.reference.com/browse/wiki/Paul-Henri_Spaak) (4.10.2005).
104. Plattner, Marc: Competing Goals, Conflicting Perspectives; dostopno na [http://muse.jhu.edu/journals/journal\\_of\\_democracy/v014/14.4plattner.html](http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v014/14.4plattner.html) (2.9.2005).
105. Pondelek, Urša (2002) *Razmerje med Evropskim parlamentom in Evropsko komisijo*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
106. Pravni red EU, <http://evropa.gov.si/dokumenti/> (15.12.2005)
107. Principales étapes de la vie de Paul-Henri Spaak, <http://www.fondationspaak.org/home/index.php?pgid=1> (4.10.2005).
108. Procedure file: COD/2002/0132, <http://www.europarl.eu.int/oeil/file.jsp?id=223572> (26.10.2005).
109. Propad pogajanj o perspektivi EU pahnil v globoko krizo (zbirno), <http://www.sta.si/vest.php?id=951347> (18.6.2005).
110. Spletna stran britanskega predsedstva EU, <http://www.eu2005.gov.uk> (5.9.2005).
111. Spletna stran EP, <http://www.europarl.eu.int> (5.9.2005).

112. Spletna stran evropske komisarke Margot Wallström, [http://www.europa.eu.int/comm/commission\\_barroso/wallstrom/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/wallstrom/index_en.htm) (28.12.2005).
113. The Euro: Our Currency, [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/euro/origins/origins\\_2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/euro/origins/origins_2_en.htm) (27.12.2005).
114. The European Convention - Composition, <http://european-convention.eu.int/Static.asp?lang=EN&Content=Composition> (7.10.2005).
115. The Union's decision-making procedures - Legislative Procedures, [http://europa.eu.int/scadplus/constitution/procedures\\_en.htm](http://europa.eu.int/scadplus/constitution/procedures_en.htm) (14.10.2005).
116. Več informacij ter strožja merila za čistost voda na plažah; [http://www.europarl.eu.int/news/public/story\\_page/066-4416-16-1-3-911-20060118STO04413-2006-16-01-2006/default\\_sl.htm](http://www.europarl.eu.int/news/public/story_page/066-4416-16-1-3-911-20060118STO04413-2006-16-01-2006/default_sl.htm) (18.1.2006).
117. Vrh EU dosegel dogovor o finančni perspektivi (zbirno), <http://www.sta.si/vest.php?id=1006183> (17.12.2005).
118. 1973 oil crisis, <http://www.answers.com/topic/1973-oil-crisis> (28.12.2005).

### **Intervjuji**

119. Intervju z dr. Mihaelom Brejcem, poslancem SDS v EP ter nekdanjim članom Konvencije o prihodnosti Evrope, Bruselj, 28.11.2005.
120. Intervju z Richardom Corbettom, poslancem britanske laburistične stranke v EP, Bruselj, 23. 11. 2005.
121. Intervju z Adamom Isaacsom, svetovalcem poslanske skupine EPP-ED v Odboru EP za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (LIBE), Bruselj, 2.12.2005.
122. Intervju s Suzano Ivanovič, II. sekretarko na Stalnem predstavništvu RS pri EU, Bruselj, 5.12.2005.

## **8. Seznam prilog**

1. Vprašanja za intervju z dr. Mihaelom Brejcem,
2. Vprašanja za intervju z Richardom Corbettom,
3. Vprašanja za intervju z Adamom Isaacsom,
4. Vprašanja za intervju s Suzano Ivanovič,
5. Priloga A – shema postopka soodločanja,
6. Priloga B – pravne podlage v okviru soodločanja,
7. Priloga C – nove pravne podlage, za katere se bo po Pogodbi o Ustavi za Evropo uporabljal 'običajni zakonodajni postopek' (soodločanje).

## Vprašanja za intervju z dr. Mihaelom Brejcem

1. Kakšno je vaše mnenje glede vloge EP v postopku soodločanja, glede na to, da ste od izvolitve junija 2004, tudi sami kar nekajkrat sodelovali pri sprejemanju zakonodaje v skladu s tem postopkom?
2. Ali menite, da EP lahko bistveno vpliva na končno obliko sprejete zakonodaje?
3. Bili ste poročevalec v senci za poslansko skupino EPP-ED v postopku sprejemanja Uredbe EP in Sveta o nadzoru gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje. Kako vidite vlogo poročevalca v senci? In kako vlogo poročevalca?
4. Ali ste v postopku sprejemanja omenjene Uredbe sodelovali s Svetom in Komisijo? Ali menite, da resno jemljeta EP? Kako ste vi občutili medinstitucionalne odnose?
5. Volitve v EP leta 2004 so pokazale, da javnost postaja vedno bolj nezainteresirana za evropske zadeve. EP ne poseduje enakih lastnosti, kot so jih ljudje navajeni v primeru nacionalnih parlamentov. Še posebej zanimiva novost za nove poslance EP, je odsotnost konflikta med vlado in opozicijo, kar sicer prispeva k manjšemu zanimanju medijev in posledično javnosti za EP. Ali menite, da bi povečana vloga EP v postopku soodločanja lahko prispevala k naraščanju njegove legitimnosti v očeh evropske javnosti in privedla do ponovnega zanimanja za evropske zadeve?
6. Še pred vstopom Slovenije v EU, ste kot predstavnik državnega zbora sodelovali v Konvenciji o prihodnosti Evrope, ki je oblikovala besedilo Pogodbe o Ustavi za Evropo. Pogodba je na referendumih v Franciji in na Nizozemskem doživela hud udarec. Evropski svet se je zato junija 2005 odločil, da se odločanje o usodi PUE prestavi na leto 2006. Sedaj smo v t. i. obdobju razmisleka, ko je EU po mnenju nekaterih evropskih politikov v globoki krizi. Ali se strinjate s takšno oznako trenutnih razmer? Kako vidite delovanje EU v primeru neuspele ratifikacije PUE?

## Questions for the interview with Mr. Richard Corbett

1. What is your personal view on the development of the role of the EP, since the time you started working in its structures until today? How important in this development do you think were the original methods the EP had used to gradually increase its powers (for example the use of its Rules of Procedure and pressing for participation in IGC's)? Do you think its role could have developed to such an extent, had the EP waited for the government leaders to grant it more powers via treaty reform?
2. Do you agree with Mr. Westlake, that the EP was – until 1987 – a relatively 'obscure and uninfluential body', who played no part in the legislative process of the Community?
3. The Draft Treaty on the EU proved to be too ambitious for its time, as the Community was barely coming out of the grips of the Eurosclerosis period. Nevertheless, the need for reform of the EU institutional system remained and became even more pressing in view of the new geopolitical circumstances and up-coming enlargements. In 2004 political agreement was finally reached on the text of the Treaty on the Constitution of Europe. However, after the two 'No' votes in France and the Netherlands in 2005, the future of the document remains uncertain. Why do you think the DTEU did not succeed? Do you think the reasons were similar to the ones being listed now in the case of the Constitutional Treaty?
4. Despite the lack of success with the ratification of the DTEU, many of its elements were used in later treaty reforms. How likely do you think it is that something similar would happen also in the case of the Constitutional Treaty?
5. The introduction of the co-decision procedure with the Maastricht Treaty represents a turning point in the development of the EP's legislative role in the institutional setting of the EU. Mr. Tsebelis and Mr. Garrett claim that it was »the most important political reform of the Treaty /.../ and /.../ a crucial point of institutional development in the modern history of European integration«. Do you agree with their view?
6. In your opinion, is the increasing use of the co-decision procedure proof of the increasing parliamentarisation of the EU?



7. The EU has already developed many characteristics of a parliamentary democracy. The co-decision procedure, the EP's increasing supervisory role of the Commission, its budgetary powers, etc. With the Constitutional Treaty, it would get a lot more. How can the existence of all these characteristics consequently lead to a perception of a 'mysterious' Europe that functions only through elites, a Europe where there is constant debate of the democratic deficit? Do you think people would view the EP more positively, if it had the power to propose the president of the Commission? Or would they find it too 'federal' (I mean this in the 'super-state' meaning of the word)?
8. There have been many discussions in recent years, on the establishment of a second parliamentary chamber in the EU. Some are in favour of the Council being transformed into one. Others believe that a second chamber should be composed of members of national parliaments. Which of the two versions – if any at all – would you be more likely to support? Why? Do you think a second chamber is the path towards reducing the already mentioned democratic deficit and increased accountability?
9. The 2004 elections into the EP showed that the public is becoming less and less interested in European issues. As you have said on many occasions, the EP is not a 'sexy' parliament, as it lacks the cut and thrust of the government/opposition debate and is therefore less interesting for the media than national parliaments. Do you think that such actions of the EP, as was the 'showing of teeth' in the Buttiglione case in October 2004 or its increasing scrutiny over the work of the Commission, could contribute to an increase in its legitimacy in the eyes of the European public opinion and result in a renewed interest in European affairs?

## Questions for the interview with Mr. Adam Isaacs

1. What is your view on the role of the EP in the co-decision procedure, considering that you personally participate in the adoption of legislation under this procedure?
2. Do you think the EP can really influence the final text of legislation?
3. How have you experienced relations between the three institutions in the procedure?
4. Do you think that the Council and the Commission take the EP seriously?
5. Can the EP 'blackmail' the Council into an agreement?
6. How do you see the role of the *rapporteur* in the decision-making process?
7. And how do you see the role of the political groups?
8. What role, if any, does the secretariat of a Committee play in the co-decision procedure?
9. The scope of the co-decision procedure has been gradually increasing over the past years. It is now being used in more and more legislation, covering more and more topics in the area of Justice and Home Affairs. How did you perceive these changes through your work in the LIBE Committee?

## **Vprašanja za intervju s Suzano Ivanovič**

1. Kako vidite vlogo EP v postopku soodločanja, glede na to, da tudi sami sodelujete pri sprejemanju zakonodaje v skladu s tem postopkom?
2. Ali menite, da je EP z uvedbo postopka soodločanja dobil 'orožje', s katerim lahko izsiljuje Svet pri sprejemanju zakonodaje?
3. Kako občutite dinamiko medinstitucionalnih odnosov? Kakšne so vaše izkušnje na tem področju?
4. Koliko pri posameznem dosjeju sodelujete s poročevalcem EP oz. s strokovnimi sodelavci političnih skupin in odborov EP?
5. Ali menite, da države članice resno jemljejo EP?
6. Kako lahko na zakonodajno dinamiko vpliva predsedstvo Sveta?

## **PRILOGA A**

Vir: Spravni postopek in sodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta (2004: 39).

## **PRILOGA B**

### **Pravne podlage v okviru soodločanja**

*Soodločanje se trenutno uporablja za naslednje pravne osnove Pogodbe ES:*

Člen 12	prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva
Člen 13(2)	novi ukrepi za preprečevanje diskriminacije
Člen 18	državljanstvo: pravica državljanov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic
Člen 40	prost pretok delavcev
Člen 42 <sup>261</sup>	prost pretok delavcev: socialna varnost delavcev migrantov v Skupnosti
Člen 44	pravica do ustanavljanja
Člen 46	pravica do ustanavljanja: posebna obravnava tujih državljanov
Člen 47(1)	začetek in opravljanje dejavnosti kot samozaposlena oseba, usposabljanje in pogoji dostopnosti poklicev: medsebojno priznavanje diplom
Člen 47(2) <sup>262</sup>	ukrepi v zvezi s samozaposlenimi: spreminjanje nacionalne zakonodaje
Člen 55	pravica do ustanavljanja: storitve
Člen 62(1), (2)(a), (3)	nadzor meja
Člen 62(2)(b)(ii, iv)	nadzor meja: izdajanje vizumov; pravila o enotnem vizumu
Člen 63(1)(a, b, c, d)	azilni ukrepi: minimalni standardi za odobritev ali odvzem statusa begunca
Člen 63(2)(a)	ukrepi glede beguncev in razseljenih oseb: začasna zaščita razseljenih oseb iz tretjih držav
Člen 63 (2)(b)	spodbujanje ravnotežja med prizadevanji držav članic za sprejemanje beguncev in razseljenih oseb
Člen 63 (3)(b)	nezakonito priseljevanje in prebivanje ter vračanje nezakonitih prebivalcev
Člen 65	pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah (razen družinskega prava)
Člen 71(1)	promet: skupna pravila za mednarodni promet, pogoji, pod katerimi lahko prevozniki opravljajo prevozne storitve v državi članici, v kateri nimajo sedeža, ukrepi za izboljšanje prometne varnosti
Člen 80(2)	pomorski in zračni promet
Člen 95(1)	usklajevanje notranjega trga
Člen 129	zaposlovanje: spodbujevalni ukrepi
Člen 135	carinsko sodelovanje
Člen 137(1-2)	socialna politika: zdravje in varnost delavcev, delovni pogoji, obveščanje in svetovanje delavcem, enakost moških in žensk, ukrepi za spodbujanje sodelovanja v boju proti družbeni izključenosti
Člen 141	socialna politika: enake možnosti in plača
Člen 148	Socialni sklad: izvedbeni sklepi
Člen 149(4)	izobraževanje: spodbujevalni ukrepi
Člen 150(4)	poklicno usposabljanje: podporni ukrepi za izpolnitev ciljev

<sup>261</sup> Soglasje v Svetu.

<sup>262</sup> Soglasje v Svetu.

Člen 151(5) <sup>263</sup>	spodbujevalni ukrepi na področju kulture
Člen 152(4)	javno zdravstvo: minimalni standardi kakovosti in varnosti organov in snovi človeškega izvora, krvi in krvnih derivatov, ukrepi na veterinarskem in fitosanitarnem področju za zaščito javnega zdravja, ukrepi za izboljšanje javnega zdravja
Člen 153(4)	varstvo potrošnikov
Člen 156	vseevropska omrežja: vzpostavitev, financiranje
Člen 157(3)	specifični podporni ukrepi v industriji
Člen 159(3)	specifični ukrepi za gospodarsko in družbeno kohezijo izven strukturnih skladov
Člen 162	Evropski sklad za regionalni razvoj (izvedbeni sklepi)
Člen 166	okvirni program za raziskave in tehnični razvoj
Člen 172(2)	raziskave: sprejetje programov
Člen 175(1)(3)	okolje: ukrepi, sprejetje in izvajanje programov
Člen 179	razvojno sodelovanje
Člen 191	predpisi o političnih strankah na evropski ravni in pravila o njihovem financiranju
Člen 255	transparentnost: splošna načela in omejitve dostopa do dokumentov
Člen 280	ukrepi proti goljufijam
Člen 285	statistike
Člen 286	zaščita podatkov: ustanovitev neodvisnega nadzornega organa

*Postopek soodločanja se lahko razširi tudi na naslednje pravne podlage:*

Člen 63(3)(a)	zakonito priseljevanje
Člen 63(4)	pravice in pogoji, pod katerimi lahko državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, prebivajo v drugi državi članici
Člen 137(1)(d, f, g)	socialne določbe

Vir: prirejeno po Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta (2004: 33-34).

---

<sup>263</sup> Soglasje v Svetu.

## PRILOGA C

### Nove pravne podlage, za katere se bo po Pogodbi o Ustavi za Evropo uporabljal 'običajni zakonodajni postopek' (soodločanje)

#### Popolnoma nove pravne podlage

Člen I-47(4)	<i>Državljsanske pobude</i>
Člen III-122	<i>Službe splošnega gospodarskega pomena: načela in pogoji dela</i>
Člen III-251(4)	<i>Evropski raziskovalni prostor</i>
Člen III-254(2)	<i>Evropski vesoljski program</i>
Člen III-267(4)	<i>Vključevanje državljanov tretjih držav v državi članici, kjer prebivajo (razen usklajevanja zakonodaje)</i>
Člen III-269(2)	<i>Pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah s čezmejnimi (e, g, h) posledicami (dostop do pravnega varstva; alternativni načini reševanja sporov; usposabljanje sodnikov in zaposlenih na sodišču)</i>
Člen III-271(2)	<i>Minimalna pravila o opredelitvi kaznivih dejanj in kazni v zvezi s približevanjem kazenskega prava in predpisov v državah članicah</i>
Člen III-272	<i>Ukrepi na področju preprečevanja kriminala (razen usklajevanja zakonodaje)</i>
Člen III-273(1)	<i>Eurojust: ukrepi za vključitev Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov v ocenjevanje dejavnosti Eurojusta</i>
Člen III-276(2)	<i>Europol: demokratični nadzor dejavnosti Europola, ki ga izvajajo Evropski parlament in nacionalni parlamenti</i>
Člen III-278(4)(c)(d)	<i>Varstvo zdravja ljudi: standardi kakovosti in varnosti sanitarnih izdelkov ter naprav za medicinsko uporabo, in nadzor, zgodnje opozarjanje ter boj proti resnim čezmejnimi grožnjam za zdravje</i>
Člen III-278(5)	<i>Varstvo zdravja ljudi: boj proti razširjenim čezmejnimi boleznim ter zaščita javnega zdravja pred zlorabo tobaka in alkohola</i>
Člen III-281(2)	<i>Turizem: specifični podporni ukrepi (razen usklajevanja zakonodaje)</i>
Člen III-282(3)(a)	<i>Šport: spodbujevalni ukrepi (razen usklajevanja zakonodaje)</i>
Člen III-284(2)	<i>Civilna zaščita pred naravnimi nesrečami ali nesrečami, ki jih povzroči človek (razen usklajevanja zakonodaje)</i>
Člen III-285(2)	<i>Upravno sodelovanje (razen usklajevanja zakonodaje)</i>
Člen III-321(3)	<i>Humanitarna pomoč</i>
Člen III-321(5)	<i>Vzpostavitev enote evropskih prostovoljcev za humanitarno pomoč</i>
Člen III-398	<i>Evropska uprava</i>

*Področja, kjer je trenutno potrebno soglasje Parlamenta*

- Člen III-187(3) Spremembe statuta *Evropske centralne banke in Evropskega sistema centralnih bank* (določeni vidiki) (PES 107(5))
- Člen III-223(1)(S 1) *strukturni skladi* (PES 161)<sup>264</sup>
- Člen III-223(1)(S 2) *Kohezijski sklad* (PES 161)<sup>265</sup>

*Področja, za katera se trenutno uporablja postopek sodelovanja*

- Člen III-179(6) *Večstranski nadzor* na področju skupne gospodarske politike (PES 99(5))

*Področja, na katerih ima Parlament trenutno pravico posvetovanja*

- Člen I-37(3) Nadzor, ki ga izvajajo države članice nad Komisijo in njenim izvajanjem izvršnih pooblastil (PES 202)
- Člen III-147 Liberalizacija specifičnih *storitvenih sektorjev* (PES 52)
- Člen III-176 Varstvo *pravic intelektualne lastnine* (razen jezikovnih predpisov) (PES 308)
- Člen III-231(2)(3) *SKP in SRP*: organiziranje skupnega trga (razen predpisov ali sklepov o določanju cen, taks, pomoči ter količinskih omejitev in o določanju ter dodeljevanju možnosti ribolova) (PES 37)
- Člen III-256(2) *Energija* (razen davčnih ukrepov) (PES 308)
- Člen III-265(2) (a) *Nadzor meja*: vizumi in druga dovoljenja za kratkotrajno bivanje (deloma)
- Člen III-267(2) (a)(b) *Zakonito priseljevanje* (PES 63, 67)
- Člen III-270(1) *Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah* (PEU 31(1))
- Člen III-270(2)<sup>266</sup> *Vzajemno priznavanje sodb ter policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah s čezmejnimi posledicami* (PEU 31)
- Člen III-271(1)<sup>267</sup> *Opredelitev kaznivih dejanj in kazni na področju posebno hudih oblik kaznivih dejanj s čezmejnimi posledicami* (PEU 31(c)(e))
- Člen III-273(1) *Eurojust* (struktura, delovanje, področje dejavnosti, naloge) (PEU 31(2))
- Člen III-275(2) *Policijsko sodelovanje* (informacije, usposabljanje osebja, preiskave za odkrivanje resnih oblik organiziranega kriminala) (PEU 30(1))
- Člen III-276(2) *Europol* (informacije, ukrepi, povezani s preiskavami in delovanjem) (PEU 30(2))
- Člen III-319(2) *Gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami* (PES 181a)

<sup>264</sup> Od drugega sprejetja uredb o teh skladih po začetku veljavnosti Ustave.

<sup>265</sup> Od drugega sprejetja uredb o teh skladih po začetku veljavnosti Ustave.

<sup>266</sup> Možnost uporabe postopka 'zasilne zavore'.

<sup>267</sup> Možnost uporabe postopka 'zasilne zavore'.



Člen III-359(1)	Vzpostavitev <i>specializiranih sodišč</i> , ki bodo priključena Sodišču (PES 225a)
Člen III-364	Pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti v sporih glede pravic <i>intelektualne lastnine</i> (PES 229a)
Člen III-381	Spremembe statuta Sodišča Evropskih skupnosti (PES 245)
Člen III-412(1) <sup>268</sup>	<i>Proračunska pravila</i> (TEC 279)
Člen III-427	<i>Kadrovski predpisi</i> (PES 283)

*Področja, na katerih trenutno Parlament nima besede*

Člen III-139	<i>Svoboda ustanavljanja</i> : izključitev določenih dejavnosti (PES 45)
Člen III-144	<i>Razširitev svobode opravljanja storitev na državljane tretjih držav</i> (PES 49)
Člen III-157(2)	<i>Pretok kapitala v tretje države ali iz njih</i> (PES 57(2))
Člen III-160	<i>Okvir za upravne ukrepe glede pretoka kapitala in plačil z ozirom na preprečevanje/boj proti terorizmu in sorodnim dejavnostim</i> (PES 60)
Člen III-174	Odprava razlik v zakonodaji, ki izkrivljajo konkurenco na <i>notranjem trgu</i> (PES 96)
Člen III-191	Ukrepi, ki urejajo uporabo <i>evra</i> (PES 123(4))
Člen III-315(2)	<i>Skupna trgovinska politika</i> (PES 133)

*Področja, na katera se bo 'običajni zakonodajni postopek' morda razširil kasneje*

Člen III-210(3)	<i>Socialna politika</i> (sodelovanje med državami članicami, razen usklajevanja zakonodaje): zaščita delavcev ob prekinitvi njihove pogodbe o zaposlitvi; zastopanje interesov delavcev in delodajalcev; pogoji zaposlovanja državljanov tretjih držav, ki zakonito bivajo v EU
Člen III-234(2) <sup>269</sup>	<i>Varovanje okolja</i> : davčne določbe
Člen III-269(3) <sup>270</sup>	<i>Vidiki družinskega prava s čezmejnimi posledicami</i>
Člen III-422(2) <sup>271</sup>	Možnost, da Svet ukrepe na področju okrepljenega sodelovanja, ki se sprejemajo s posebnim zakonodajnim postopkom, sprejme z običajnim zakonodajnim postopkom (po posvetu z EP)
Člen IV-444(2)	Možnost, da Evropski svet za področja iz dela III Ustave, ki spadajo pod poseben zakonodajni postopek, odloči, da lahko Svet odloča v skladu z običajnim zakonodajnim postopkom

Vir: prirejeno po Spravni postopek in soodločanje – Priročnik o zakonodajni vlogi Parlamenta (2004: 35-38).

<sup>268</sup> Soglasje v Svetu do 31.12.2006.

<sup>269</sup> Soglasje v Svetu.

<sup>270</sup> Soglasje v Svetu.

<sup>271</sup> Soglasje v Svetu.