

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Avtor: ROKI FELDIN**

**Mentor: red. prof. dr. ANTON BEBLER**

**EVROPSKI PARLAMENT: PRIMER MEDNARODNEGA  
PARLAMENTARNEGA TELESA**

**Diplomska naloga**

**Predmet: Evropske politične institucije**

**Ljubljana, avgust 2003**

## KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	5
SEZNAM TABEL IN SLIK.....	6
1 UVOD.....	7
2 HIPOTEZE .....	13
3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....	15
3.1 Parlamentarizem .....	15
3.2 Predstavniško telo oz. parlament .....	16
3.3 EU - država ali mednarodna organizacija? .....	18
3.4 Funkcija .....	25
4 FUNKCIJE EP.....	26
4.1 Funkcija ustvarjanja legitimnosti .....	27
4.1.1 Neposredna legitimacija EP ali kako ga vidijo državljani EU .....	29
4.1.2 Sodelovanje EP pri sistemskem razvoju EU .....	30
4.1.3 Še o segmentih manifestne in latentne legitimacije EP.....	34
4.2 Funkcija nadzora nad izvršilno vejo oblasti .....	36
4.2.1 Pristojnosti pri potrjevanju EK.....	37
4.2.2 Mehanizmi nadzora nad EK ... in Svetom.....	37
4.2.2.1 Parlamentarna razprava in poslanska vprašanja .....	37
4.2.2.2 Kolektivna nezaupnica EK .....	41
4.2.2.3 Preiskovalni odbori .....	42
4.3 Funkcija predstavljanja družbenih interesov .....	43
4.3.1 Enakopravnost interesov?.....	45
4.3.2 Rezultati volitev in struktura EP.....	49
4.3.3 Še o predstavnštvu v EP .....	53
4.3.3.1 Koga zastopajo poslanci EP? .....	53
4.3.3.2 Problem dvojnega mandata.....	54
4.4 Proračunska funkcija .....	55
4.4.1 Proračun EU .....	57
4.4.2 Proračunski postopek in pristojnosti EP .....	58
4.4.3 Praktični vidiki proračunskih pristojnosti EP.....	61
4.4.4 Nadzor EP nad izvrševanjem proračuna EU .....	64
4.5 Zakonodajna funkcija .....	65

4.5.1	Temeljni zakonodajni akti EU .....	67
4.5.2	Zakonodajni postopki .....	67
4.5.2.1	Postopek posvetovanja.....	67
4.5.2.2	Postopek sodelovanja.....	70
4.5.2.3	Postopek soodločanja.....	71
4.5.2.4	Postopek privolitve .....	73
4.5.2.5	Ocena zakonodajnih postopkov .....	74
4.5.3	Zakonodajna praksa EP .....	77
4.6	Funkcija rekrutacije in socializacije – oblikovanje evropske elite .....	81
4.6.1	Rekrutacija poslancev EP .....	82
4.6.2	Socializacija – oblikovanje parlamentarne in politične elite EU....	83
4.6.3	Nadaljevanje kariere poslancev EP .....	86
4.7	Funkcija racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov .....	87
4.7.1	Sklepanje koalicij v EP .....	89
4.8	Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija.....	93
4.8.1	Odnos EP do javnosti .....	94
4.8.2	EP v mreži medparlamentarnega sodelovanja.....	98
5	NEGATIVNE FUNKCIJE EP .....	101
6	PRIHODNOST EU IN MOŽNOSTI RAZVOJA EP.....	103
7	ZAKLJUČEK.....	105
8	SEZNAM LITERATURE .....	111

## SEZNAM KRATIC

Po abecednem redu kratic:

Afriške, karibske in tihomorske države = ACP

Bruto družbeni dohodek = BDD

Konferenca odborov za evropske zadeve = COSAC

Država članica = DČ

Enotna evropska listina = EEL

Evropska gospodarska skupnost = EGS

Evropska komisija = EK

Evropski parlament = EP

Evropska skupnost = ES

Evropska skupnost za premog in jeklo = ESPJ

Evropska unija = EU

Evropska skupnost za jedrsko energijo = Euratom

Gospodarska in denarna unija = GDU

Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah = PPSKZ

Parlamentarna skupščina Sveta Evrope = PSSE

Skupna zunanja in varnostna politika = SZVP

Velika Britanija = VB

Združene države Amerike = ZDA

## SEZNAM TABEL IN SLIK

### Tabele:

Tabela 4.1: Vprašanja poslancev EP, po vrsti in naslovni instituciji (1994–2002) (str. 39)

Tabela 4.2: Volilni postopki za volitve poslancev EP za volitve leta 1999, zastopanost državljanov s poslanci EP (str. 46)

Tabela 4.3: Struktura poslancev EP po političnih skupinah kot rezultat volitev junija 1999 in na dan 26. aprila 2003 (str. 51)

Tabela 4.4: Sprejemanje proračunov EU (1995-2003) (str. 61)

Tabela 4.5: Pravna podlaga uporabe zakonodajnih postopkov (str. 75)

Tabela 4.6: Zakonodajni output organov odločanja v EU (str. 78)

Tabela 4.7: Upoštevanje dopolnil EP v postopkih sodelovanja in soodločanja (str. 79)

Tabela 4.8: Delež ponovno izvoljenih poslancev EP, po državah na volitvah leta 1999 (str. 84)

### Slike:

Slika 4.1: Proračunski postopek (str. 59)

Slika 4.2: Postopek posvetovanja (str. 69)

Slika 4.3: Postopek sodelovanja (str. 70)

Slika 4.4: Postopek soodločanja (str. 72)

Slika 4.5: Postopek privolitve (str. 74)

# 1 UVOD

Parlamenti so kot osrednje institucije sodobnih političnih sistemov že od nekdaj bili zanimivi za raziskovalce političnih institucij in procesov. Teritorialno in časovno lahko zanimanje za nacionalne parlamente ločimo na: klasična dela – študije nacionalnih parlamentov razvitih zahodnih demokracij (predvsem ameriškega Kongresa in britanskega Parlamenta), študije parlamentov držav v razvoju (predvsem južnoameriških in afriških držav, pa tudi azijskih – predvsem japonskega Dieta) in najnovejše študije parlamentov nekdanjih totalitarnih ali avtoritarnih držav Srednje in Vzhodne Evrope. Medtem ko so bili klasični parlamenti predmet proučevanja že v 19. stoletju (npr. klasično delo Walterja Bagehota iz leta 1867: *“The English Constitution”*), se je zanimanje za parlamente držav v razvoju povečalo po 2. svetovni vojni, s procesi dekolonizacije v teh delih sveta. V tem času se je prav tako povečalo število komparativnih študij parlamentov (npr. prispevek Roberta Packenhama *“Legislatures and Political Development”* iz leta 1970, ki sicer služi kot eno pomembnejših teoretičnih izhodišč tega dela). Zlom t. i. vzhodnega bloka in realsocialističnih sistemov tega območja je sprožil poplavo študij “tranzicijskih” parlamentov oz. študij procesov (re)parlamentarizacije v državah onstran porušenega berlinskega zidu (npr. serija prispevkov, zbranih v zborniku *“The Emergence of East Central European Parliaments: the First Steps”* pod uredniško taktirko Attile Ágha leta 1994). Čeprav se je zanimanje za parlamente skozi čas spreminjalo po zgoraj prikazani logiki, to ne pomeni, da proti koncu prejšnjega stoletja niso nastajala dela, ki se npr. ukvarjajo s parlamenti v razvitih zahodnih demokracijah (npr. delo Philipa Nortona *“Does Parliament Matter?”* iz leta 1993, ki pa je le eno njegovih številnih del). Parlamenti so namreč institucije, ki odgovarjajo na spremembe v sistemskem okolju<sup>1</sup>, se le tem prilagajajo, prav tako pa jih k transformiranju vodi notranja dinamika in težnja k povečevanju lastne učinkovitosti. Spremenljivost parlamentov je eden od razlogov, zakaj je njihovo proučevanje vedno aktualno.

---

<sup>1</sup> Že zgodaj v 20. stoletju se je oblikovala teza o “zatonu parlamentarizma”, ki zagovarja zmanjševanje vloge parlamenta in krizo liberalne paradigme parlamentarne demokracije. Po Brezovšku (1991: 144–146) razlogi za manjši vpliv parlamenta ležijo v povečevanju vladne aktivnosti, “koloniziranju parlamenta z organizirano strankarsko politiko” (Keane, 1990 v *ibid.*) in drugih razlogih. K spremembam v sistemskem okolju v 20. stoletju nedvomno spada tudi povečanje obsega družbenih odnosov, ki jih je potrebno normirati in številne druge.

Parlamentarna telesa v mednarodnih organizacijah so v primerjavi z nacionalnimi parlamenti veliko redkeje samostojen predmet znanstvenih del. O njih je govora predvsem v okviru mednarodnih organizacij, katerih institucionalni del so, ali v okviru različnih komparativnih proučevanj.

Evropski parlament (EP) je v mnogih ozirih izjema. Predstavlja eno temeljnih institucij Evropske unije (EU). Institucionalni sistem EU<sup>2</sup> je danes eden najhitreje spreminjajočih političnih sistemov na svetu, katerega pogon so procesi poglobljanja, širjenja in širitve<sup>3</sup>. Z omenjenimi procesi integracija dobiva svojo dinamiko, ki jo vodi na njeni poti h končnemu stadiju, t. i. *finalité politique* evropske integracije. Vendar pa institucionalni sistem EU zaostaja za ravni integracije v EU<sup>4</sup>, zato pogosto prihaja do blokad v odločanju ali celo do neodločanja. Odločanje je zelo dolgotrajno, nenazadnje pa se pogostokrat pojavljajo težave z implementacijo odločitev oz. z njihovim prevajanjem v nacionalne zakonodaje držav članic (DČ). Razmerja med temeljnimi institucijami EU (Evropska komisija, Evropski svet, Svet EU, Sodišče Evropskih skupnosti in EP) so zelo zapletena, zato imajo državljani občutek, da je sprejemanje odločitev netransparentno. Poleg tega se odločitve sprejemajo daleč od “domačih” centrov odločanja – največkrat v Bruslju. Omenjeni občutek odločitvam zmanjšuje stopnjo demokratične legitimnosti in predstavlja eno dimenzijo “demokratičnega primanjkljaja” v EU. Celovita analiza funkcij (pristojnosti) EP bo pokazala, kako uspešno EP izvaja funkcije sodobnih parlamentov. Z analizo “mankov” bo mogoče prispevati k razmišljanjem o bodoči vlogi EP v okviru reform institucij EU in njihovih medsebojnih odnosov, k razmišljanjem, ki se že dalj časa predstavljajo kot nekakšen

---

<sup>2</sup> Uporabljal bom termin Evropska unija, čeprav je obče znano dejstvo, da se je dejansko proces integracije (Zahodne) Evrope začel z ustanovitvijo treh Evropskih skupnosti, ki so imele ločene izvršne institucije. S t. i. Združitveno pogodbo (1965) so Evropske skupnosti svoje institucije dokončno poenotile, s Pogodbo o Evropski Uniji iz Maastrichta (1992) pa je prišlo do aktualno veljavne funkcionalne strukture EU, v kateri Evropske skupnosti tvorijo le enega treh stebrov Evropske unije.

<sup>3</sup> Angleško *deepening*, *widening* in *enlargement*. Primer ilustracije procesa poglobljanja je primer gospodarske politike, ki se je začela z oblikovanjem območja proste trgovine, nadaljevala z naporji za oblikovanje carinske unije, z uresničitvijo skupnega evropskega trga in prelila v gospodarsko in denarno unijo. Za ilustracijo procesa širjenja naj omenimo socialno politiko, politiko raziskav in visoke tehnologije ter okoljske politike kot primer politik, ki so jih takratne Evropske skupnosti pridobile z Enotno evropsko listino (1986). Pogodba iz Maastrichta (1992) je dokončno postavila v pravne okvire skupno zunanjo in varnostno politiko, sodelovanje na področju pravosodnih in notranjih zadev in še številne druge politike znotraj prvega stebra. Proces širitve je bil do sedaj izveden štirikrat, nazadnje leta 1995, ko so DČ postale Avstrija, Švedska in Finska.

<sup>4</sup> Gre za problem, ki ga je nemški zunanji minister Joschka Fischer v svojem govoru na univerzi Humboldt, 12. maja 2000, označil kot “tenzijo med komunitarizacijo ekonomije in enotne valute na eni strani in neučinkovitostjo političnih in demokratičnih struktur na drugi strani” (str. 6 angleškega teksta v *Leben*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00F0301en.rtf>, 9. avgust 2002).

*brainstorming* za naslednjo medvladno konferenco o prihodnosti EU, ki bo z delom predvidoma začela oktobra 2003.

V tem uvodnem delu bom podal pregled teoretikov, ki omenjajo različne funkcije parlamentov, nato bodo predstavljena metodološka izhodišča dela – predvsem uporabljene metode, uvodni del pa se zaključi s predstavitev strukture naloge.

Teoretike razmišljanja o funkcijah parlamentov lahko razvrstimo v več skupin.

V prvo in hkrati obsežnejšo skupino se uvršča pestro paleto raziskovalcev nacionalnih parlamentov, ki o funkcijah parlamentov govorijo bolj ali manj obsežno, nekateri minimalistično. Walter Bagehot (1867 v Norton, 1993: 5) je že v 19. stoletju govoril o naslednjih funkcijah parlamentov: volilni (voljenje vlade), ekspresivni (izražanje volje ljudstva), izobraževalni (poučevanje ljudstva in s tem posledično spreminjanje družbe), informacijski (v boju argumentov se seznanjajo zainteresirane množice) ter o zakonodajni, znotraj katere govori tudi o proračunski. Samuel Beer (v Zajc, 2000: 28) posebej poudarja mobilizacijsko funkcijo, saj parlament zbira podporo za specifične ukrepe posameznih politik. David Judge (v Attila Ágh *et al.*, 1994: 27–29) izpostavlja pomen analiz Di Palme in Lieberta, ki opozarjata na funkcijo institucionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov, saj parlament služi kot forum, v katerem se širši politični konflikti prevajajo v strankarske boje, parlamentarne procedure pa omogočajo njihovo regulacijo in razrešitev. Tako parlament igra vlogo reprodukcije demokratičnega soglasja. Enega najcelovitejših pregledov funkcij sodobnih parlamentov je na podlagi analize brazilskega Kongresa podal Robert Packenham (1970). Packenham v svojem prispevku kritično ovrednoti dotedanja razmišljanja o funkcijah sodobnih parlamentov in jih postavi na novo osnovo. Za Packenhama, ki na funkcije parlamentov gleda kot na posledice za politični razvoj, so bolj kot formalne funkcije pomembne tiste nenapisane, ki izhajajo iz samega delovanja parlamenta. Govori o treh večjih skupinah funkcij parlamenta (*ibid.*, 526–536): legitimacijski (pridobivanje soglasja v družbi za obstoječi sistem vladanja) funkciji, funkciji rekrutacije, socializacije in pridobivanja izkušenj za elitne politične vloge ter odločevalski funkciji oz. funkciji vplivanja (le-ta vključuje tako sprejemanje zakonov, artikuliranje družbenih interesov, razreševanje interesnih konfliktov v politični areni in nadzor nad vlado ter njeno administrativno dejavnostjo).



Na drugi strani obravnavam manjšo skupino teoretikov, ki poskušajo sintetizirati delovanje mednarodnih parlamentarnih organov, deloma na podlagi mednarodnega institucionalnega prava. Med slovenskimi politologi je delovanju in funkcijam mednarodnih parlamentarnih teles največ pozornosti posvetil Zlatko Šabič (1995: 7), ki mednarodna parlamentarna telesa deli na dva osnovna tipa glede na tip mednarodne organizacije znotraj katerih deluje mednarodno parlamentarno telo. V medvladnih organizacijah mednarodna parlamentarna telesa igrajo vlogo povezovalca med organizacijo in javnostjo DČ. Skozi to vlogo pretežno formira interese civilne družbe (javnosti) in jih DČ posreduje v obliki neobvezujočih priporočil. V tej svetovalni vlogi je njihov glavni smoter. Na drugi strani lahko imajo mednarodna parlamentarna telesa supranacionalnih organizacij, ki "iščejo" svoj *finalité politique* – končno integracijsko formo – določene odločevalske pristojnosti. Te odločevalske pristojnosti so vendarle manj pomembne kot zakonodajne pristojnosti večine zahodnih demokratičnih nacionalnih parlamentov. Ena najpodrobnejših analiz mednarodnega institucionalnega prava sta naredila Schermers in Blokker (1995: 397–405), ki opredeljujeta naslednje naloge mednarodnih parlamentarnih teles: vloga vzajemnega posvetovanja in sodelovanja med poslanci nacionalnih parlamentov, nadzor nad odločevalskim organom ter sodelovanje pri pripravi proračuna organizacije – predvsem v delu, ki se nanaša na njegove aktivnosti. Haas omenja še eno pomembno funkcijo, in sicer vzpostavljanje novih prostovoljnih elit preko nacionalnih meja (v *ibid.*).

Preden predstavim strukturo svoje naloge, si pogledajmo še nekatera metodološka izhodišča te analize. Po eni strani je analiza tipična študija primera. Zaradi edinstvenosti institucije je možnost posploševanja moje študije EP izključena. Zavedam se, da je največji problem, s katerim se bom soočal, pomanjkanje neposrednega stika z delom EP, saj v danih okoliščinah nisem mogel direktno opazovati dela v njem. Kljub vsemu bom poskušal črpati iz čim večje palete uporabljenih metod. Razumljivo bom najpogosteje analiziral in interpretiral sekundarne vire, predvsem različne knjige, ki predstavljajo EP (manjšina razpoložljive literature je namenjena osredotočeni analizi EP; največkrat se o EP piše v kontekstu EU kot skupine institucij) – pri tem bom poskušal informacije kritično ovrednotiti in jih primerjati. Uporaba različnih virov, ki se razlikujejo v interpretaciji, je ključnega pomena, saj bom tako pomembna dejstva oslikal z različnih zornih kotov. Nadalje bom analiziral primarne vire – najpomembnejše bodo ustanovitvene pogodbe, poslovnik EP ter še nekateri drugi

dokumenti – skozi zgodovinsko (o vzrokih, ki so privedle do sprejetega dokumenta) in funkcionalno (o pomenu, ki ga ima ta dokument) metodo interpretacije. V pomoč mi bodo tudi uradne statistike, ki se zbirajo v službah EP in objavljajo na uradnih spletnih straneh EP ter statistike, zbrane v raziskovalne namene. Podatke bom poskušal na možnih mestih primerjati s podatki o nacionalnih parlamentih in parlamentarnih organih nekaterih drugih (regionalnih) mednarodnih organizacij, zato vsebuje pričujoča študija tudi komparativne elemente. Uporabljal bom tudi javnomnenjske raziskave – Evrobarometer, predvsem v delu, ki se nanaša na proučevanje legitimnosti EP. (Bučar *et al.*, 2000: 22–37)

Sleherno raziskovanje je potrebno konkretizirati s hipotezami, ki so opora znanstvenega dela. Hipoteze, ki me bodo vodile skozi nalogo, bom predstavil v drugem poglavju.

Proučevanje funkcije EP ni možno brez opredelitve temeljnih pojmov, kar je naloga tretjega poglavja. Definirani bodo naslednji pojmi: parlamentarizem, parlament, mednarodno parlamentarno telo in funkcija. Poleg omenjenih bo posebna pozornost namenjena operacionalizaciji pojma EU. Poskusil bom opredeliti, kaj EU sploh je, ali je EU klasična mednarodna organizacija ali se približuje pojmu (nacionalna) država. Poskus takšne opredelitve temelji na vnaprejšnjih opredelitvah pojma država in pojma mednarodna organizacija. V pomoč pri kolikor se da natančni opredelitvi tega pojma mi bo tudi pravna analiza Jeana-Clauda Pirisa (2000), ki za namene razprav o tem, ali ima EU svojo ustavo, išče elemente v njenih ustanovitvenih pogodbah, ki jo dvigujejo nad pojem klasična mednarodna organizacija, hkrati pa v njenem sistemu vladanja (*governance*) opredeljuje elemente, ki jo postavljajo pod pojmom država. Poleg tega se bom pri opredelitvi naslanjal tudi na analizo parlamentarnega sistema EU Phillipa Danna (2002), ki ravno na ta sistem gleda skozi “federalne leče”.

Četrto poglavje predstavlja osrednji del naloge. Začne se s predstavitev EP v kratki zgodovinski perspektivi in nekaterih dejstev o njem, ki niso bistvenega pomena za analiziranje njegovih funkcij. Sledi analiza osmih funkcij sodobnih parlamentov (vsaka funkcija predstavlja samostojno enoto v okviru četrtega poglavja) s strani EP. Analizirane bodo naslednje funkcije<sup>5</sup>: funkcija ustvarjanja legitimnosti, funkcija nadzora nad izvršilno vejo oblasti, funkcija predstavljanja družbenih interesov,

---

<sup>5</sup> Funkcije so obravnavane po vrstnem redu, kakor jim pripisujem pomen za EP.

proračunska funkcija, zakonodajna funkcija, funkcija rekrutacije in socializacije – oblikovanja evropske elite, funkcija racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov ter informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija. Pri tem bom na začetku vsakega podpoglavja opredelil vsako funkcijo in predstavil izhodišča za raziskovanje. Posebna pozornost bo namenjena identifikaciji morebitnih modalitet posameznih funkcij in deskripciji funkcij, ki bi jih opravljal EP, pa niso značilne za nacionalne parlamente.

V petem poglavju bom povzel “manke” oz. t. i. “negativne funkcije” EP. To so funkcije, ki jih EP za razliko od nacionalnih parlamentov (praktično) ne izvaja.

V šestem poglavju bom ocenil Osnutek ustavne pogodbe EU z vidika izvajanja funkcij EP in možnosti nadaljnjega razvoja le-teh.

Sedmo in hkrati zadnje poglavje je namenjeno predstavitvi sklepov raziskovanja o posameznih funkcijah, na podlagi katerih bom potrdil ali zavrnil tudi temeljno hipotezo.

## 2 HIPOTEZE

Če izhajam iz dejstva, da je EU<sup>6</sup> več kot mednarodna organizacija in manj kot zveza držav oz. "nacionalna" država, potem velja postaviti naslednjo **temeljno hipotezo**:

– funkcije (pristojnosti) EP presegajo ustrezne funkcije parlamentarnih skupščin v drugih mednarodnih organizacijah, a so manj pomembne od funkcij nacionalnih parlamentov.

Na podlagi temeljne hipoteze bodo moje raziskovanje vodile naslednje **izvedene hipoteze**, ki se nanašajo na posamezne funkcije, ki jih bom proučeval:

– Funkcija ustvarjanja legitimnosti: prvič, EP zaradi nizke podpore njegovemu delu med državljani EU in zaradi omejenega vpliva na sistemski razvoj EU razpolaga z nižjo stopnjo legitimnosti zase, in drugič, izostanek celovite parlamentarne komponente institucionalnega sistema EU povzroča legitimacijski primanjkljaj tudi na ravni EU.

– Funkcija nadzora nad izvršilno vejo oblasti: EP razpolaga s pomanjkljivimi mehanizmi nadzora nad EK in Svetom.

– Funkcija predstavljanja družbenih interesov: z uvedbo neposrednih volitev v EP so različni interesi dobili formalno enakopravno možnost predstavitve v parlamentarni areni EU, kar jim omogoča enake možnosti, kot jih uživajo interesi v nacionalnih parlamentarnih arenah.

– Proračunska funkcija: EU razpolaga s proračunom, ki je primerljiv z državnimi proračuni, zato EP podobno kot nacionalni parlamenti sprejema proračun integracije.

– Zakonodajna funkcija: prvič, EP je nadgradil začetno posvetovalno vlogo, kot jo igrajo parlamentarne skupščine v mednarodnih organizacijah, in danes aktivno soodloča pri pestri paleti politik EU, in drugič, zakonodajno funkcijo EP opravlja asimetrično glede na funkcionalno strukturo EU (pričakovano ima znotraj komunitarnega prvega stebra večjo vlogo kot v obeh medvladnih stebrih EU).

– Funkcija rekrutacije in socializacije (oblikovanje evropske elite): uspešna socializacija v EP lahko vodi nekdanje poslance EP<sup>7</sup> na vplivne politične položaje tako na ravni EU (predvsem znotraj EK) kot na nacionalni ravni (predvsem znotraj vlade).

---

<sup>6</sup> Temeljni pojmi so opredeljeni v drugem poglavju, med njimi – v skladu s hipotezo – tudi EU.

<sup>7</sup> V nalogi bom uporabljal izraz poslanec EP (v angleškem originalu *Member of the European Parliament*; naziv poslancev v uradnem jeziku vsake DČ opredeljuje 1. člen Poslovnika EP), ki je vse bolj upravičen, bolj ko se EP približuje funkcijam sodobnih parlamentov, in kar je najpomembnejše, bolj ko se zmanjšuje

- Funkcija racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov: zaradi odsotnosti koalicijsko-opozicijske dinamike je EP razvil drugačne oblike razreševanja notranjih interesnih konfliktov od nacionalnih parlamentov.
- Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija: EP zaradi svoje specifične vloge v primerjavi z nacionalnimi parlamenti namenja več pozornosti informiranju, izobraževanju in mobiliziranju državljanov EU.

---

število dvojnih mandatov v EP, kar pomeni, da vse večje število poslancev EP to službo dojemata s “polnim delovnim časom”.

### 3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Namen tega poglavja je opredeliti ključne pojme, s katerimi bom operiral v svoji nalogi. Ker je vsako parlamentarno telo del nekega političnega sistema, neke institucionalne strukture, je ključna opredelitev tega poglavja poskus opredelitve političnega sistema skupine institucij EU, katerega del tvori EP. Preden se lotim te zahtevne naloge, bom prej opredelil še nekatere druge pojme, ki se nanašajo na koncept parlamentarne vladavine.

#### 3.1 Parlamentarizem

Zelo malo je političnih sistemov v sodobnem svetu, ki nimajo določene oblike parlamentarne institucije, ne glede na to, kako se le-ta imenuje in kakšne dejanske pristojnosti ima. Kot pojasnjuje Brezovšek (1991: 142) je “parlamentarizem skupno ime za različne, celo zelo različne, pojavne oblike moderne vladavine.” Leksikon temeljnih pojmov politike (Prpić *et al.*, 1990: 107–111) parlamentarizem opredeljuje kot “sistem predstavniške vladavine, v kateri se narodna suverenost izraža na svobodnih, splošnih in večstrankarskih volitvah /.../ kot sistem parlamentarne vlade, kjer je izvršna oblast odgovorna predstavniškemu telesu.” V širšem smislu kot predstavniško telo obravnavamo tudi skupščino kot izraz, ki se je uveljavil v nekdanjih realsocialističnih sistemih vzhodnega bloka, v ožjem smislu pa pod pojmom parlament razumemo zgolj predstavniška ali zakonodajna telesa<sup>8</sup> v razvitih demokracijah. Realsocialistične skupščine si kljub formalnemu pojmovanju kot nosilke najvišje oblasti nikoli niso uspele ustvariti relevanten vpliv na politično odločanje. Dejansko je bila oblast razdeljena med predsedstva in izvršne svete (*ibid.*). Ker bom v nadaljevanju uporabljal pojem predstavniško telo ali parlament v ožjem smislu, si ga oglejmo bolj podrobno.

---

<sup>8</sup> Zakonodajno telo, ker ta organ praviloma opravlja zakonodajno funkcijo kot svojo najpomembnejšo funkcijo (Grad, 2000: 73). Ta formulacija, kot bomo videli kasneje, drži le v (skrajno) legalističnem smislu, saj parlamenti opravljajo še številne druge funkcije, ki jim npr. Robert Packenham pripisuje celo večji pomen kot zakonodajni funkciji.

### 3.2 Predstavniško telo oz. parlament

Brezovšek (1991: 142) parlament definira kot “telo, sestavljeno iz določenega števila članov<sup>9</sup>, 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.” Podobno je pojasnjeno tudi v Leksikonu politike (Sruk, 1995: 231), saj so državljani zaradi principa ljudske suverenosti izvorni nosilci oblasti. Zato je v parlamentu utelešena volja ljudstva kot suverena.

Norton (1990a: 1 v Hague *et al.*, 1998: 184) poudarja pomemben aspekt parlamenta, to je obravnavanje zadev javnega pomena, s čimer opozarja na delovanje v kontekstu državne oblasti. Zato je tudi eden temeljnih, t. i. ustavnih organov političnega sistema v državi, kot pojasnjuje Grad (2000: 73), in dodaja, da ga država tudi ne more odpraviti brez ustavne revizije.

Parlament, kot ga poznamo v današnjem pomenu besede, se je razvil po vzoru predstavniškega telesa v Angliji. Njegovi predhodniki so bili stanovske skupščine, ki so postajale vse bolj vplivne. Kraljeve, do takrat suverene, odločitve o pobiranju davkov, trgovanju, vprašanih vojne in obrambe itd. so postajale vse bolj odvisne od soglasja teh teles. Vodilni člani omenjenih teles so bili izbrani v telesa na podlagi svojega statusa ali so bili celo že izvoljeni in so opravljali reprezentativno vlogo, kasneje pa so se ta telesa tako razvila – institucionalizirala, da so postala tudi zakonodajna telesa s suvereno pravico sprejemanja zakonov. (Hague *et al.*, 1998; Brezovšek, 1991; Grad, 2000)

Blondel (1973 v Hague *et al.*, 1998: 185) trdi, da je poleg števila poslancev število njegovih domov karakteristika slehernega parlamenta. Hague *et al.* (*ibid.*) k tem osnovnim karakteristikam dodajajo še sistem njegovih odborov, na podlagi katerega razlikujejo med odborno-orientiranim (*committee-oriented*) in plenarno-orientiranim (*chamber-oriented*) parlamentom. Razlikovanje med odborno-orientiranim in plenarno-orientiranim parlamentom lahko označimo tudi kot razlikovanje med delujočim (*working*) in razpravljajočim (*debating, talking*) parlamentom<sup>10</sup> (Dann, 2002).

---

<sup>9</sup> Če upoštevamo vsa predstavniška telesa, je verjetno (po številu poslancev) rekorder Ljudski kongres na Kitajskem z 2970 poslanci, medtem ko ima na drugem ekstremu predstavniško telo južnopacifiške otoške države Tuvalu le 12 poslancev (Hague *et al.*, 1998: 185).

<sup>10</sup> Takšno delitev uporabljata tudi Weber (1971) in Steffani (1979), medtem ko Mezey (1979) razlikuje med aktivnim in reaktivnim parlamentom, Polsby (1975) pa med transformativnim in “arena” parlamentom (Dann, 2000: 21).

Delujoč parlament deluje kot protiutež vladi. Večino parlamentarnega dela se opravi v zelo specializiranih in močnih delovnih telesih, katerih redni člani ne smejo biti predstavniki vlade. Nasprotno, članom delovnih teles so na voljo različni strokovni kadri, s pomočjo katerih nadzorujejo delo vlade in njeno administrativno dejavnost ter oblikujejo zakone oz. zakonske predloge. Primer takšnega parlamenta je ameriški Kongres. (Dann, 2002: 21–22)

Razpravljajoč parlament je “usmerjen” k plenarnim zasedanjem, ki služijo kot forum za izražanje različnih mnenj. Razpravljanje je osnovna značilnost parlamentarnega življenja v teh strukturah, kjer parlamentarno večino tvorijo predstavniki vladne stranke (ali strank vladne koalicije). Zaradi konstelacije razmerij opozicija težko vpliva na zakonodajne predloge in je bolj ali manj obsojena na verbalne napade le-teh ali na izražanje lastnih predlogov, ki pa navadno nimajo realnih možnosti za uveljavitev. Primer takšnega parlamenta je britanski spodnji dom (*House of Commons*). (*ibid.*)

Preostala lastnost parlamentov, o kateri govori Blondel (1973 v Hague *et al.*, 1998: 185), je število domov. Po podatkih Derbyshire in Derbyshire (1996: 58 v *ibid.*, 1998: 186) ima danes le vsak četrti parlament v svetu več kot en dom. Najpomembnejši argument zagovornikov unikameralizma je dejstvo, da so predstavniki enodomnega parlamenta voljeni na splošnih volitvah in zato izražajo občo voljo ljudstva, pri čemer bi obstoj drugega doma parlamenta ogrožal njegovo tekoče delovanje. Kot se je duhovito izrazil Abbé Sieyès (v *ibid.*): “Če se drugi dom strinja s prvim, je neuporaben; če se z njim ne strinja, je nevaren.” Na drugi strani zagovorniki bikameralizma zagovarjajo ravno to kontrolno vlogo zgornjega doma, še posebej če predstavlja interese posameznih teritorialnih enot znotraj države ali interese specifičnih interesnih skupin (korporativni značaj drugega doma). Bikameralizem je običajen pojav v federalnih državah (npr. v Združenih državah Amerike – ZDA). Ali je EU federalna tvorba? Ali je EU le bolj razvita mednarodna organizacija z aplikacijo federalnih konceptov? Ali lahko govorimo o dvodomnosti v politični strukturi EU v smislu parlamentarizma? Nekateri odgovore na postavljena vprašanja bomo dobili že z opredelitvijo naslednjega koncepta.



### 3.3 EU - država ali mednarodna organizacija?

Namen tega dela naloge je opredeliti enega ključnih konceptov naloge, pojem EU. Argumentacija bo vodila z obeh ekstremov. Najprej bom podal opredelitev pojma država in opredelil, katere elemente njene definicije lahko najdemo v političnem sistemu EU – s pomočjo analiz Jean-Clauda Pirisa (2000) ter Philippa Danna (2002). Zatem bom opredelil pojem mednarodna organizacija in pogledal, ali lahko pojem EU umestimo v njen konceptualni okvir. Podpoglavje se bo zaokrožilo s sintezo pojma EU.

O pojmu država lahko govorimo z različnih zornih kotov: s politološkega, sociološkega, pravnega, organizacijskega, funkcionalističnega in morda še kakšnega. Po Dysonu (1980: 207 v Judge, 1993: 4), ki opredeljuje sociološko definicijo države, le-ta pomeni “poseben tip vezi skupnosti, ki generira bodisi občutke pripadnosti ali nepripadnosti”. S pravnega zornega kota “država označuje izvajanje politične moči s pomočjo zakonov in nanašanja na suverene pravice znotraj nekega ozemlja” (*ibid.*: 3). Organizacijske definicije po Dunleavyju in O’Learyju (1987: 1–3) označujejo državo kot skupino vladnih institucij, katerih naloga je oblikovanje pravil (zakonov) ter kontroliranje in vodenje ali reguliranje državljanov. Kot pravi Poggi (1990: 33 v Judge, 1993: 3) takšne “pozicije države oblikujejo in omejujejo obnašanje prebivalcev”. Funkcionalistične definicije (Dunleavy in O’Leary, 1987: 3) temeljijo na dveh pristopih. *Ex ante* pristop definira državo kot skupino institucij, ki imajo posebne cilje in namene. V to skupino institucij lahko sodijo vse institucije, ki imajo podobne funkcije kot država. *Ex post* pristop je tudi po svoje sociološki, saj državo (identificirano z institucijami ali vzorci obnašanja) pojmuje kot posledice, ki imajo za družbo stabilizacijske učinke, npr. ohranitev trenutnega družbenega reda.

Številni avtorji<sup>11</sup> se v svojih definicijah osredotočijo na posamezne aspekte pojma država, celovita obravnava pojma s politološkega zornega kota pa zajema vsaj naslednje elemente<sup>12</sup>: prebivalstvo, ozemlje, suverenost, vlada(-nje) in sredstva prisile.

---

<sup>11</sup> Max Weber (po Gert in Mills, 1948: 78 v Hague *et al.*, 1998: 6) državo definira kot “človeško skupnost, ki ima monopol do legitimne uporabe fizične sile na določenem ozemlju”. Leksikon politike (Sruk *et al.*, 1995: 75) jo definira kot “politično skupnost, ki ima na prostorsko omejenem ozemlju suvereno oblast”. Za Northedga (1976: 13 v Benko, 2000: 163), ki državo proučuje z vidika mednarodnih odnosov (torej njeno zunanje življenje), je država “teritorialna asociacija ljudstev, ki jo zavoljo smotrov prava in diplomacije priznajo kot enakopravno v mednarodnem sistemu /.../ sredstvo, namenjeno organiziranju ljudstev, da bi mogla sodelovati v tem sistemu”.

Že hiter pogled na državljane EU (tj. državljane DČ) kaže, da na tem razmeroma majhnem prostoru živijo številne, zelo raznolike nacije in druge etnije, ki govorijo pestro paleto različnih jezikov. Temeljna identiteta večine je njihova nacionalna identiteta, ki se je izoblikovala skozi proces oblikovanja posamezne nacije in ki je pri posameznikih prisotna največkrat že stoletja. Kljub vsemu pa evropski “demos” povezujejo dejavniki, ki gredo preko nacionalnih meja in ki so skupni vsem “Evropejcem”<sup>13</sup>. Najpomembnejši so dejavniki kulturno-zgodovinskega značaja. In sicer so Evropejcem skupne korenine, ki izhajajo iz antične grške civilizacije in religiozno iz krščanske tradicije, kar je skozi stoletja obujalo in krepilo evropsko idejo. Prav tako so jim skupne politične in družbene vrednote ter libertarne pridobitve francoske revolucije (Piris, 2000).

Ozemeljsko pojem Evropska unija ne povzroča preglavic, saj je to ozemlje DČ integracije – po večini brez notranjih meja, kot rezultat Amsterdamske pogodbe oz. schengenskih dogovorov. Več dodatnih in bolj problematičnih vprašanj odpira dejstvo, da je pridevnik “evropski” v besedni zvezi, ki označuje integracijo, inflatoren, ker je geografski pojem Evropa precej širši, kot je ozemlje, ki ga zajema EU. Tudi po načrtovani širitvi na vzhod z desetimi novimi članicami v letu 2004 se EU ne bo dotaknila meja, ki jih ima geografski pojem Evropa na vzhodu (gorovje in reka Ural in dlje preko Črnega morja skozi prelive in ožine do Egejskega morja). Temeljno vprašanje, ki se tu zastavlja, je, do kod se bo v prihodnosti širila EU? Vprašanje je, ali bo Ruska federacija, ki se smatra za evropsko državo, sploh kdajkoli postala DČ? Podobno je še z nekaterimi ostalimi državami nekdanje Sovjetske zveze (npr. Moldavija ali Belorusija) tostran Urala, katerih stopnja razvoja, demokracije in tudi spoštovanja človekovih pravic je še daleč od izpolnitve pogojev za začetek pridružitvenega procesa. Na drugi strani je Turčija (najstarejša kandidatka za članstvo), ki že leži v Mali Aziji in z islamom kot prevladujočo religijo, a ima možnost za potencialni začetek pogajanj o članstvu. Primer Turčije kaže, da je politični pojem Evropa lahko zelo gibljiv.

---

<sup>12</sup> Razprava o temeljnih elementih oz. značilnostih pojma država je lahko precej polemična. Čeprav montevidska konvencija iz leta 1933 (*cf.* Rosenau, 1989: 9 v Hague *et al.*, 1998: 6) med temeljne značilnosti države uvršča le stalno prebivalstvo, (definirano) ozemlje, vlado in sposobnost stopanja v medsebojne odnose z drugimi državami, lahko poleg obravnavanih v mojem prispevku najdemo še kakšnega (npr. etnična dimenzija države – tj. jezik, narodna zavest, kultura; specifičen gospodarski prostor; obsežen družbeni in socialni servis za državljane – poleg vojske in policije, ki ju obravnavam, infrastruktura, zdravstvo, država blaginje).

<sup>13</sup> Čeprav sta se začeli imeni Evropa in Evropejci namensko pojavljati od 13. stoletja dalje (približno v času križarskih vojn), sta svojo resno veljavo dobili v času razsvetljenstva, ko so se začele pojavljati prve resne ideje o združitvi evropskega kontinenta (npr. Kantove ideje v okviru razmišljanj o stalnem miru v Evropi). Na tem mestu pojem “Evropejec” ironično označuje državljane EU.

Bistvena lastnost sleherne države je, da je v osnovi<sup>14</sup> suverena, kar pomeni, da ima moč, da na svojem ozemlju sprejema najvišje in dokončne odločitve, ki so zavezujoče za vse državljane. Suverenost ima notranjo in zunanjo dimenzijo. Medtem ko se notranja dimenzija nanaša na moč sprejemanja zakonov, zunanjo suverenost državi pripisujejo druge države mednarodne skupnosti, ki ji pripoznajo status mednarodnopravnega subjekta. Piris (2000) razlaga, da EU ne razpolaga s takšno suverenostjo, saj deluje le na podlagi pristojnosti, ki so jih nanje prenesle DČ. Kadarkoli "deluje" EU, mora delovati na podlagi določil ustanovitvene pogodbe, v prvem stebru ustreznost njenega delovanja nadzoruje Sodišče Evropskih skupnosti – v nadaljevanju Sodišče (Dashwood, 1996: 113–128 v *ibid.*). Dejstvo je tudi, da EU nima zunanje suverenosti, saj ni članica Organizacije združenih narodov, medtem ko njene DČ to so. EU zaenkrat tudi nima mednarodno pravnega značaja, za razliko od Evropskih skupnosti, ki tvorijo prvi steber in lahko sklepajo mednarodne sporazume za zadeve, za katere so jim poverjena pooblastila.

Vlada oz. vladanje je lastnost političnih institucij države, ki sprejemajo zavezujoče odločitve za skupnost in v imenu skupnosti. Drugače povedano, z vladanjem omenjene politične institucije izvajajo oblast v državi. Zaradi ravnovesja v državi je zahodni demokratični svet razvil načelo (horizontalne) delitve oblasti med zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Za opredelitev političnega sistema neke države je zlasti pomembno razmerje med zakonodajno (parlament) in izvršilno vejo (vlada ali predsednik države) oblasti. Na podlagi tega razmerja politična teorija razlikuje med državami s predsedniškim in parlamentarnim političnim sistemom<sup>15</sup>. Če pustimo parlament (EP) zaenkrat ob strani, EU nima vlade v klasičnem smislu, še manj predsednika EU. Kot utemeljuje Piris (2000), je Evropska komisija (EK) še vedno imenovana institucija. Komisarji so *de facto* imenovani s strani nacionalnih vlad. Čeprav predsednika EK in njegovo "ekipo" potrjujejo v EP, ji manjka demokratična povezava z državljani, saj ne temelji na direktni volji ljudstva. Na drugi strani je Svet ministrov EU (Svet), ki ima zakonodajne in izvršilne pristojnosti. Slednje, ki si jih deli z

---

<sup>14</sup> V praksi se postavlja vprašanje, katere države mednarodne skupnosti so sploh še popolnoma suverene. Brez velikega tveganja bi lahko zapisali, da danes celo ne najdemo več države, ki bi še bila popolnoma suverena. Države lahko del svojih pristojnosti prenesejo na mednarodne organizacije oz. integracije, kar pomeni izgubo suverenosti, države pa lahko izgubijo del suverenosti, če druge države posegajo v notranje zadeve posamezne države. Benko (2000: 154) ta pojav imenuje pojav internacionalne "oligarhije", kajti nekatere države se čutijo poklicane, da bi upravljale z mednarodno skupnostjo ali njenimi elementi.

<sup>15</sup> Več o razlikah med obema demokratičnima modeloma razmerja temeljnih političnih institucij, *cf.* razlage Douglasa V. Verneya (1992: 31–47).

EK, so izrazite predvsem na področjih, ki se v zadnjih letih najbolj razvijajo in pridobivajo pravo obliko - tj. skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) ter policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (PPSKZ). Ta nesorazmernost v pristojnostih na posameznih področjih EK oddaljuje od pojma vlada, EU pa onemogoča biti država.

Piris (*ibid.*) navaja še nekatere argumente, ki EU oddaljujejo od pojma država. EU ima tako okrnjene "človeške" resurse, saj je osebje njenih institucij krepko manj številčno kot občinsko osebje njenih večjih nacionalnih prestolnic<sup>16</sup>. Prav tako ima okrnjene finančne resurse, čeprav ima svoj proračun, ki pa predstavlja le neznamen del bruto družbenega proizvoda njenih DČ. Prav tako EU ne more sama pobirati davkov. Nenazadnje, ima EU močno okrnjene administrativne in tehnične kapacitete, saj ima le malo operativnih sredstev kontrole v svojih rokah – finančno administrativni stroški predstavljajo le 4,6% proračuna EU (Piris, *ibid.*), kar je posledica dejstva, da je izvajanje prava EU v 90% v rokah nacionalnih administracij in sodišč.

Naj pri sistemu vladanja v EU omenim še eno lastnost oz. element, tj. njegova večnivojskost (vertikalna delitev oblasti) oz. uporaba federalnega koncepta. Dann (2000: 4–12) ga označuje za "izvršni federalizem" in ima naslednje značilnosti. Prvič, prepleteno strukturo kompetenc, kar pomeni, da je sprejemanje zavezujočih pravnih dokumentov v domeni supranacionalne ravni EU, njihova implementacija pa je v glavnem v domeni nacionalne ali še celo nižje ravni. Drugič, Svet je v tem sistemu osrednja institucija, kjer se srečujejo akterji različnih ravni, tako politiki kot birokrati, institucija pogajanj, sprejemanja odločitev in implementacije. Tretjič, navkljub vse bolj razširjeni metodi odločanja s kvalificirano večino EU ostaja konsenzualna demokracija. Razlogi za to so širše družbeni, kajti federalna heterogenost EU zahteva konsenzualno inkluzivno metodo, da lahko skupnost deluje kot politični sistem. Razlog za neformalno ohranjanje metode soglasja je nedvomno tudi implementacijski, kajti če se vse strani v odločanju strinjajo, je bistveno lažje dogovorjene odločitve učinkovito implementirati.

Zadnji element pojma država, ki ga bom obravnaval na tem mestu, so sredstva prisile. EU nima ne svoje vojske ne policije, ki bi delovala namesto vojsk ali policij DČ. Čeprav obstoji Europol (Urad Evropske policije), v njegovem okviru potekajo nižje oblike sodelovanja med policijami posameznih DČ, največ pozornosti je namenjene izmenjavi informacij. Sodelovanje na vojaško-obrambnem področju je bolj kompleksno

---

<sup>16</sup> Za primerjavo z osebjem zaposlenih v institucijah EU, kjer naj bi bilo januarja leta 1999 zaposlenih nekaj več kot 30.000 ljudi, Piris (*ibid.*) navaja osebje Pariza, kjer je bilo leta 1996 zaposlenih 56.000 ljudi.

in za vse DČ tudi bolj delikatno. To sodelovanje poteka "tripartitno" – na eni strani je z Amsterdamsko pogodbo EU integrirala v svoj razvoj Zahodno evropsko unijo, na drugi strani predstavlja evropski steber zveze NATO. Zdi se, da je ravno to čezatlantsko zavezništvo za mnoge DČ tisti okvir, v katerem vidijo garancijo svoje varnosti. Več kot pol stoletja dolga graditev in izpopolnitev varnostne arhitekture zveze NATO je razlog, da imajo DČ pomisleke pri krepitvi obrambne komponente SZVP. Ne glede na to, so se DČ na zasedanju Evropskega sveta v Amsterdamu zavezale k oblikovanju sil za hitro posredovanje (korpus pod skupnim poveljstvom za potrebe posredovanj v Evropi, kadar to posredovanje ni v interesu celotnega evro-atlantskega zavezništva), vendar se postavlja vprašanje, kdaj bodo le-te dejansko postale operativno sposobne. Pomanjkanje klasične vojske in policije je dodaten argument, da EU ne moremo opredeliti za državo.

Mednarodne organizacije so poleg držav najpomembnejši subjekti mednarodnih odnosov. V osnovi jih delimo na mednarodne vladne in mednarodne nevladne organizacije. Ker že hiter pogled na delovanje institucij EU pokaže, da so glavni akterji v EU države in ne nekakšna "evropska civilna družba", se bodo vse nadaljnje omembe mednarodnih organizacij v tej nalogi nanašale na zvrst mednarodnih vladnih organizacij.

Seligmanova "Enciklopedija družbenih ved" (1963: 177) opredeljuje mednarodne organizacije kot "sistem institucij in procedur, kjer prihaja do komunikacije med nacionalnimi politikami, kjer se le-te internacionalizirajo (oblikujejo v nove koherentne celote) in izvajajo". Da se države odločijo za takšno obliko sodelovanja, je potrebno spoznanje o skupnih konvergentnih in komplementarnih interesih (Benko, 2000: 175). Za te potrebe oblikujejo (oz. ustanovijo) "posebne strukture s permanentno delujočimi organi, relativno stabilnim članstvom in formalno pravno podlago, ki naj bi na eksplicitno določenih območjih, bodisi univerzalno bodisi regionalno, uresničevala naloge politične, ekonomske, kulturne, humanitarne in funkcionalne narave" (*ibid.*). Ta funkcionalni pristop, kot ga imenuje Benko, je "minimalni" pristop za ustanovitev mednarodne organizacije, pri nekaterih oblikah mednarodnega vladnega organiziranja pa lahko zasledimo tudi "racionalni pristop" (*ibid.*: 172). Slednjega lahko najdemo pri strukturah oz. institucijah oz. organizacijah, ki so splošnejše narave in katerih gibalno je "težnja po maksimiranju koristnosti oz. izračun stroškov in dobiti" (*ibid.*) posameznih DČ. EU gotovo je takšna struktura regionalnega tipa, ki je začela graditi na ekonomski osnovi (funkcionalen pristop), vendar so se njene pristojnosti širile in poglobljale

(racionalen pristop), kar je vodilo v zmanjševanje suverenosti DČ. Takšen zgodovinski razvoj ustreza mednarodnim organizacijam integrativnega tipa, kakor jih po pristojnostih, ki jih posedujejo, razvršča Benko<sup>17</sup> (*ibid.*: 187).

Mednarodne organizacije so ustanovljene na podlagi medvladne pogodbe, ki mora opredeljevati cilje in naloge organizacije, področje delovanja, organizacijsko strukturo in proces oz. načine odločanja (*ibid.*: 184). Ustanovitvene pogodbe EU zadovoljujejo našete kriterije, v določilih pa gredo še precej dlje od klasičnih mednarodnih pogodb. Piris (2000) te posebnosti, ki so posebnosti EU kot političnega sistema, opredeljuje v naslednjih točkah:

- V primerjavi s klasičnimi mednarodnimi organizacijami imajo institucije EU specifične značilnosti; Svet lahko sprejema odločitve, ki so obvezujoče za DČ s kvalificirano večino, Komisija je supranacionalna institucija, ki ima malodane ekskluzivno pobudo dajati predloge, katerih cilj je sprejemanje zakonodajnih aktov; naloge EP, ki so prav tako specifične, bom raziskoval v nadaljevanju; prav tako pa ima tudi naslednja temeljna institucija, Sodišče, moč sprejemati sklepe, ki so zavezujoči za DČ.
- Z dodelitvijo pomembnih pristojnosti omenjenim institucijam so se DČ odrekle delu svojih suverenih pravic; na nekaterih področjih ima EU celo “ekskluzivne pravice” (npr. denarna ali trgovinska politika), na nekaterih drugih področjih (npr. kmetijstvo) ima “obsežne pravice”, ki so potrebne za doseganje ciljev na mednarodni ravni znotraj prvega stebra.
- Pravo EU je zavezujoče in lahko ima neposreden učinek za državljane brez zakonodajne intervencije nacionalnih oblasti (načelo neposredne uporabnosti). To pravo ima prednost pred pravom DČ, hkrati pa dodeljuje državljanom pravice, ki jih morajo spoštovati sodišča DČ. Gre torej za posebno vrsto mednarodnega prava.
- Ena temeljnih nalog EK je t. i. “normativna vloga varuha pogodb in sekundarne zakonodaje” (Moussis, 1999: 56), kar pomeni njeno zagotavljanje, da DČ ustrezno izvajajo *acquis communautaire*. Ukrepe DČ lahko Komisija prijavi pri Sodišču. Slednje zagotavlja enotno tolmačenje in izvajanje prava EU znotraj prvega stebra in lahko določi višino enkratnega zneska, ki ga mora plačati zadevna DČ zaradi kršitve. Prav

---

<sup>17</sup> Po tipologiji, ki jo navaja Benko (2000: 187), lahko mednarodne organizacije razdelimo po objektu delovanja (splošne in posebne), po pristojnostih (kooperativne in integrativne) ter po področju delovanja v geografskem smislu (univerzalne in regionalne). V skladu s to tipologijo je EU teoretično splošna, integrativna ter regionalna mednarodna organizacija.

tako so posamezniki upravičeni do “kompenzacijskih plačil” za izgube, ki so jim bile povzročene, ker se država ni držala skupnega prava.

– Amsterdamska pogodba gre v določilih celo tako daleč, da omogoča institucijam EU (predvsem EK), da v primeru resnih in stalnih kršitev načel demokracije, spoštovanja človekovih pravic in vladavine prava s strani katere od DČ odločajo o začasni ukinitvi določenih pravic, ki izhajajo iz ustanovnih pogodb, državi “kršiteljici” (vključno z njenimi glasovalnimi pravicami v Svetu).

Iz zgoraj prikazanega je razvidno, da EU vsekakor še ni dosegla nivoja, ki bi omogočal obstoj njene državnosti. Po mojem mnenju je njen največji “hendikep” sistem vladanja, brez vlade v pravem pomenu besede, niti v njeni institucionalni strukturi ni institucije predsednika države. “Evropski projekt” je naredil velik korak naprej, danes ga ne zaznamuje več le negativna stopnja integracije (zaznamovana z odstranjevanjem medsebojnih ovir), pač pa tudi rezultati, ki v veliki meri lahko krepijo skupno identiteto (relativen uspeh skupne valute “evra” v njegovih “otročkih letih”). Vendar pa se integracija ne ponaša s tolikšno stopnjo kolektivne suverenosti, kot jo imajo države mednarodne skupnosti<sup>18</sup>, saj upravlja politike, katerih upravljanje jim je poverjeno z ustanovitvenimi pogodbami. EU prav tako nima zaupane pristojnosti za neposredno pobiranje davkov, kar je prav tako izrednega pomena za delovanje države. Med temeljnimi atributi države so državljani – evropski državljani so zelo heterogena skupina (11 različnih uradnih jezikov, še več nacij, narodov in drugih etnij), ki si šele oblikuje skupno identiteto, ki pa jo bo težko okrepiti do stopnje, kot jo imajo nacije nekaterih DČ. In nazadnje, ozemlje integracije je “asimetrično” – večinoma brez notranjih meja, ki pa ponekod vendarle ostajajo (nepristopnice k Schengenskima sporazumoma). Notranje meje pa prav tako niso lastnost posameznih držav.

Na drugi strani nad nivo klasičnih mednarodnih vladnih organizacij EU dviga njeno pravo, ki se lahko sprejema tudi brez soglasja nekaterih DČ (po načelu kvalificirane večine), to pravo pa je tako za DČ kot za njene državljane obvezujoče. Določene pravne norme celo ni potrebno prevajati v nacionalne zakonodaje (načelo neposredne uporabnosti). Dodaten dejavnik, ki je neprecedenčen v institucionalni

---

<sup>18</sup> Čeprav se lahko ob poti EU do politične unije vprašamo, ali njen razvoj ne opredeljuje drugače pojma država nasploh. Kot se sprašuje Laura Cram (*et al.*, 1999: 364), če evropske države izgubljajo monopol nad področji, katerih vodenje jim je bilo tradicionalno pripisano, ali so same še vedno države v klasičnem pomenu besede.

strukturi mednarodnih organizacij, je obstoj več institucij supranacionalnega značaja: EK, Sodišča – in tudi EP.

Kaj torej je EU? EU je pojav *sui generis*, ki presega klasične mednarodne organizacije, a je hkrati v tem trenutku ne moremo opredeliti kot državo. Zaradi tega bodo tudi funkcije EP pomembnejše, kot so funkcije parlamentarnih teles mednarodnih organizacij, a manj pomembne kot funkcije nacionalnih parlamentov.

### 3.4 Funkcija

Zadnji pojem oz. koncept, ki je ključen za celotno analizo, je koncept funkcije. Koncept funkcije je eden osrednjih konceptov v družbenih vedah in morda ravno zato tako raznolik, večpomenski, večplasten, včasih morda težko doumljiv. Ernest Nagel (1961: 522–526) opredeljuje šest pomenov funkcije, ki jih lahko uporabljamo v funkcionalnih analizah. Na prvem mestu kot funkcijo opredeljuje odnos (odvisnost) med dvema spremenljivkama; npr. stopnja samomorilnosti družbe je odvisna od stopnje socialne kohezije v družbi. Drugič, s pojmom označujemo serijo procesov oz. operacij v neki enoti ali elementu, ne glede na učinke, ki jih takšno delovanje povzroča; npr. delovanje poštnega sistema kot družbene strukture. Tretjič, beseda označuje izvrševanje vitalnih oz. življenjskih funkcij; npr. izpolnjevanje življenjskih funkcij obdarovanja kot družbenega običaja. Četrto, pojem uporabljamo za označevanje koristnosti (namenskosti) nekega pojava ali stvari; npr. sekuro uporabljamo za cepljenje drv. Petič, pojem označuje prispevek elementa k ohranitvi znanih karakteristik ali pogojev v sistemu; npr. sovražno vedenje, ki ga skupnost izraža proti kršilcem zakonov, nenadzorovano prispeva k enotenju skupnosti v skupnem izražanju agresije. Šestič, s pojmom funkcije označujemo vrsto posledic, ki jih ima nek družbeni element ali aktivnost za delovanje sistema kot celote – te funkcije so lahko tako pozitivne kot negativne. Na ta način funkcijo pojmuje tudi Robert Packenham (1970: 523), najpomembnejša teoretska referenca tega dela. Torej bom proučeval funkcioniranje EP v odnosu na posledice oz. prispevek institucije k delovanju in razvoju EU kot koherentne skupine institucij. Drugače povedano, proučeval bom posledice delovanja EP za razvoj celotne integracije.



## 4 FUNKCIJE EP

Namen pričujočega poglavja je analiza funkcij EP. Kot uvod v ta zahtevni proces bom osvetlil začetke evropskega povezovanja in koncepte, ki so bili v igri za realizacijo tega projekta. Hkrati bom na tem mestu spregovoril še nekaj splošnih besed o EP.

Leta po 2. svetovni vojni so bila v znamenju razprav o povojni ureditvi Evrope, ki so vključevale ponovno obujene integracijske zamisli<sup>19</sup>. V obliki združevanja so se razprave razlikovale od idej po oblikovanju evropske federacije v obliki evropske politične unije preko idej zveze evropskih držav (konfederacije), v kateri bi se DČ morale odpovedati le delu svojih suverenih pravic, do idej o zgolj okrepljenem institucionaliziranem medvladnem sodelovanju med evropskimi državami (na zahodni strani t. i. berlinskega zidu). Vse institucionalne ideje oz. rešitve so vključevale tudi oblikovanje parlamentarnega telesa. Vendar je tudi tu obstajalo več tendenc, natančneje dve. Prva, v okviru supranacionalnega modela združevanja, ki ga je sprva najbolj zagovarjala Francija<sup>20</sup>, je v parlamentarnem delu vključevala oblikovanje pravega evropskega parlamenta, katerega poslance bi volili na neposrednih volitvah<sup>21</sup>. Druga je predstavljala ustanovitev parlamentarne skupščine, ki bi jo sestavljali predstavniki nacionalnih parlamentov in katere vloga bi bila svetovanje (podajanje mnenj in priporočil) Svetu ministrov. Dejansko se je v Evropskih skupnostih ustanovljenih v 50-ih letih<sup>22</sup> uresničila druga zamisel. EP je kot institucija svoje delo začel kot Skupščina Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) z 78 člani. Z začetkom delovanja

---

<sup>19</sup> O praktičnih razlogih uresničitve idej o združitvi Evrope po 2. svetovni vojni *cf.* npr. Ješovnik (2000: 15).

<sup>20</sup> Začetni francoski predlog je predvideval vzporedno ustanovitev skupnosti, ki bi združevala evropsko (a v prvi vrsti nemško) težko industrijo (na njej bi zgradili evropsko gospodarsko skupnost) in evropske obrambne skupnosti, ki bi vključevala skupno evropsko vojsko. Obe osnovi, gospodarska in vojaško-obrambna, bi v dveh letih integrirali v politično unijo. Predlog je propadel, paradoksalno, ravno zaradi nepodpore Francije, ki v Nacionalni skupščini ni uspela pridobiti podpore za ratifikacijo Pogodbe o ustanovitvi Evropske obrambne skupnosti (leta 1954).

<sup>21</sup> Idejo neposredno izvoljenega evropskega parlamenta so podpirali "federalisti" tudi v drugih evropskih državah. "Evropski federalisti" so bili eni od glavnih pobudnikov Kongresa Evrope, ki je potekal v Haagu maja leta 1948. Predvsem pobudniki haaškega kongresa pa so si prav tako prizadevali za gospodarsko in politično unijo evropskih držav. Smernice, ki jih je kongres postavil, so bile večinsko uresničene v ustanovitvi Sveta Evrope (1949). Dejansko je bil Svet Evrope zastavljen kompromisno, bližje britanskemu predlogu medvladnega sodelovanja; tj. s Svetom ministrov in Parlamentarno skupščino posvetovalne narave. Izvorna zasnova Sveta Evrope deluje še danes, sama organizacija pa nima izvršilnih pristojnosti!

<sup>22</sup> Evropska skupnost za premog in jeklo (1951), Evropska skupnost za jedrsko energijo in Evropska gospodarska skupnost (1957).

Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euratom-a) in Evropske gospodarske skupnosti (EGS) je začela delovati razširjena Skupščina s 142 člani. Le-ta se je že leta 1958 preimenovala v Evropsko parlamentarno skupščino, leta 1962 pa je dobila sedanji naziv EP.

EP se je s širitvami EU širil tudi v svoji sestavi. Danes ga sestavlja 626 članov. Ob novi širitvi s 1. majem 2004 jih bo predvidoma štel 682<sup>23</sup>. Kot takšen je eden najštevilčnejših svetovnih parlamentov (npr. večji od ameriškega Predstavniškega doma – 435 ali francoske Nacionalne skupščine – 577 in približno na ravni britanskega Zbora občin – 659, nemške Zvezne skupščine – 656 ali italijanske Poslanske zbornice – 630), njegova številčnost pa je verjetno že na zgornji meji, ki mu še omogoča dovolj učinkovito delovanje.

Preden se lotimo analize posameznih funkcij, naj odgovorim še na vprašanje, kje je njegov sedež. EP deluje namreč kar na treh lokacijah. Njegov uradni sedež je v Strasbourgu, kjer poteka 12 rednih mesečnih plenarnih zasedanj in proračunsko zasedanje. Povprečno poslanci EP v moderni parlamentarni palači<sup>24</sup> v Strasbourgu, ki je bila odprta leta 1999, preživijo en teden v mesecu. Izredna plenarna zasedanja se odvijajo v Bruslju, kjer zasedajo tudi parlamentarni odbori. Generalni sekretariat EP je v Luksemburgu.

(Moussis, 1999; Grilc in Ilešič, 2001: 175–176; Ješovnik, 2000)

## 4.1 Funkcija ustvarjanja legitimnosti

Z legitimnostjo razpolaga javna “oblast, ki deluje s pristankom in v dobrobit državljanov in ki ščiti njihove pravice” – tako jo je v osnovi opredelil že John Locke v 17. stoletju (v Zajc, 2000: 30), njena opredelitev pa ostaja enaka vse do danes. Parlamenti imajo pri identificiranju legitimnosti posameznih političnih sistemov ključno vlogo, saj so neposredni zastopniki ljudstva in zaradi tega, kot pravita Wessels in

---

<sup>23</sup> Amsterdamska pogodba je v 189. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti omejila število poslancev EP na največ 700. V Nici je bil dosežen nov pogodbeni dogovor, da lahko število poslancev EP doseže število 732 (tolikšno bi bilo število poslancev EP, če bi se tudi Romunija in Bolgarija pridružila “trenutnemu” valu širitve).

<sup>24</sup> Celotna palača pokriva 220.000 m<sup>2</sup>, stroški izgradnje so se ustavili pri 2,142,800,000 francoskih frankih. V njej so 3 restavracije (ločeno za poslance EP, za administracijo in za obiskovalce), 4 bari (splošni, za poslance EP, za predstavnike medijev ter za obiskovalce), 29 konferenčni sob in 1133 pisarn (od tega 665 za poslance EP, ostalo za administrativno osebje). Več o sami palači, *cf.* <http://www.parlementeuropeen.net> (5. februar 2003).

Diedrichs (1997: 1), "simbol legitimnosti". Iz tega izhaja, da parlamenti med vsemi državnimi institucijami največ prispevajo k legitimacijski podpori političnega sistema in je tudi legitimnost parlamenta težko ločiti od legitimnosti sistema kot celote.

Na nacionalni ravni lahko legitimnost delimo na latentno in manifestno (Packenham, 1970: 527–530; Zajc, 2000: 30–31). "Latentna legitimacija izhaja iz dejstva, da so predstavniki ljudstva izvoljeni na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah in da sestava parlamenta omogoča zastopanost interesov vseh družbenih skupin. /.../ Hkrati izhaja iz podpore parlamentarni vladavini med najširšimi sloji prebivalstva (t. i. neposredna legitimacija ali legitimacija ljudi – Muntean, 2000) na eni strani in med političnimi, kulturnimi, gospodarskimi in drugimi elitami na drugi." (Zajc, 2000: 30) Manifestna legitimacija je za razliko od latentne utemeljena na formalno določenem zakonodajnem postopku, po katerem se sprejemajo vse odločitve, ki so obvezujoče za državljane, in s katerim se v politični sistem vnaša določena stopnja predvidljivosti in preizkušeni (*ibid.*, 31).

Pri tem se postavlja vprašanje, ali lahko legitimnost EP kot institucije v sistemu EU obravnavamo skozi isto prizmo kot legitimnost nacionalnih parlamentov? Ali ni morda ustreznejše uporabiti model legitimnosti, ki je – kot poudarjata Beetham in Lord (1998: 11) – "tipičen in primeren za mednarodne institucije"? Te namreč delujejo v mednarodnih strukturah, ki delujejo legalno na podlagi priznanja drugih legitimnih javnih oblasti (vlad nacionalnih držav). Tak model legitimnosti je z vidika državljanov posreden (t. i. posredna legitimacija ali legitimacija za ljudi – Muntean, 2000).

Ustvarjanje legitimnosti je v primeru EU bolj kompleksno in bom že zaradi dejavnikov, ki EU – ter s tem EP kot njeno sestavno institucijo – določajo kot pojav *sui generis*, ustvarjanje legitimnosti EP proučeval na podlagi modela nacionalnih parlamentov in modela mednarodnih institucij, ki sta si v precejšnji meri dopolnjujoča. Analizo bom začel s segmentom latentne legitimacije, kolikšno podporo uživa EP med državljani EU. Gre torej za podeljevanje neposredne legitimacije ljudi. Podporo bom ugotavljal na podlagi javnomnenjskih raziskav Evrobarometra. Ključni bodo kazalci, vezani na pripisovanje vloge EP v življenju EU, zaupanje njegovemu delu, pridobivanju pristojnosti ipd. Zatem bom proučil vpliv EP na sistemski razvoj integracije od uvedbe neposrednih volitev v EP leta 1979 dalje, ki je pomemben element posredne legitimacije celotnega političnega sistema EU in ustanovitvenih pogodb samih, z zagotavljanjem vpliva na sistemski razvoj pa si EP lahko krepi tudi lastno legitimnost. Na celovito stopnjo ustvarjene legitimnosti EP pa vplivajo tudi pristojnosti EP v zakonodajnem

postopku in pristojnosti, ki izhajajo iz imenovanja EK in nadzora nad njo (segmenta manifestne legitimacije) ter reprezentativne pristojnosti (segment latentne legitimacije). Pregled teh pristojnosti (podrobneje bodo predstavljene v nadaljevanju naloge) predstavlja osnovo za dokončno sklepanje o stopnji legitimnosti EP. Analizo bosta vodili dve izvedeni hipotezi. Prvič, EP zaradi nizke podpore njegovemu delu med državljani EU in zaradi omejenega vpliva na sistemski razvoj EU razpolaga z nižjo stopnjo legitimnosti zase, in drugič, izostanek celovite parlamentarne komponente institucionalnega sistema EU povzroča legitimacijski primanjkljaj tudi na ravni EU.

#### 4.1.1 Neposredna legitimacija EP ali kako ga vidijo državljani EU

Javnomnenjske raziskave Evrobarometra v DČ tradicionalno kažejo, da državljani ocenjujejo EP kot institucijo, ki igra pomembno vlogo v življenju EU – bolj kot druge institucije in organi EU. V zadnji terenski raziskavi, izvedeni jeseni 2002 (European Commission, 2003: 99), je 81 % anketirancev ocenilo vlogo EP kot pomembno (za primerjavo: vlogo EK je kot pomembno ocenilo 74 % anketirancev – kar je EK uvrstilo takoj za EP na lestvici pomembnosti, vlogo Sveta je kot pomembno ocenilo 64 % anketirancev – kar je Svet uvrstilo šele na peto mesto po pomembnosti). Situacija je enaka pri vprašanjih o zaupanju v institucije in organe EU (*ibid.*, 100–102), kjer je EP vsaj v zadnjih štirih rednih polletnih raziskavah institucija, ki ji državljani najbolj zaupajo. V že omenjeni raziskavi je zaupanje EP doseglo 59 % (kar je največ v zadnjih dveh letih). Glede na posamezne DČ je najvišjega zaupanja deležen v Luksemburgu (75 %), daleč najmanj pa v Veliki Britaniji – VB (34 %), ki je tudi edina država, v kateri je nezaupanje EP bolj razširjeno kot zaupanje in morda je to eden od razlogov za izjemno apatičnost britanskih volivcev na volitvah v EP. EK in Svet zasedata šele tretje (53 %) in peto mesto (45 %) na lestvici zaupanja institucijam ali organom EU. Na podlagi ocene pomembnosti EP v življenju EU in stopnje zaupanja lahko sklepamo, da je EP najbolj legitimna institucija EU za državljane.

Na tem mestu sta za analizo neposredne legitimacije EP pomembna še dva kazalca. Prvi prav tako priča o precejšnji stopnji legitimnosti EP, kajti izvajanje njegove glavne nadzorne funkcije nad EK preko mehanizma nezaupnice postavlja precejšen delež anketirancev na višje mesto kot izvajanje nekaterih drugih pooblastil na ravni EU (*ibid.*, 59). 69 % anketirancev podpira nadzorni mehanizem nezaupnice EP EK, kar presega podporo izvajanju monetarne politike (63 %) ali širitvi integracije (52 %),

hkrati pa zaostaja za izvajanjem skupne obrambne in varnostne politike (73 %). Čeprav kazalec združuje tako podporo elementu demokratične odgovornosti na ravni EU kot podporo nekaterim strateškim vprašanjem, kar so po vsebini različne stvari, je stališča državljanov potrebno imeti pred očmi ob identifikaciji stopnje legitimnosti EP.

Drugi odnos med EP in EK obravnava iz druge perspektive in državljanom EU zastavlja vprašanje, kako naj bo voljen predsednik EK (*ibid.*, 106). Z vidika prejšnjih kazalcev bi lahko pričakovali, da državljani EU v tolikšni meri cenijo vlogo EP, da bi mu pripisali tudi pristojnost volitve predsednika EK. Kazalec daje nekoliko presenetljive rezultate, saj je kar 40 % anketirancev podprlo neposredno izvolitev predsednika EK na splošnih volitvah, medtem ko bi to pristojnost pripisalo EP le 28 % anketirancev<sup>25</sup>. Rezultate lahko interpretiramo z dejstvom, da državljani EU podpirajo neposredno izvoljeno avtoriteto na ravni EU, s katero se lahko identificirajo. Neposredna legitimacija takšne avtoritete pa konkurenčno zmanjšuje legitimacijo EP in slabi parlamentarno komponento institucionalnega sistema EU.

#### 4.1.2 Sodelovanje EP pri sistemskem razvoju EU

EP je bil vedno zelo aktiven v oblikovanju predlogov za okrepitev in poglobitev integracije ter vedno močan sogovornik okrepitve supranacionalne dimenzije EU z zagotovitvijo širših pristojnosti EK in sebi. EP je že leta 1984 predložil predlog Osnutka pogodbe o ustanovitvi EU, ki ga je oblikoval poročevalec Odbora za institucionalne zadeve (ustanovljenega leta 1982) Altiero Spinelli. Z Osnutkom (znanem tudi kot Spinellijev načrt) se je EP zavzel za nekatere zelo radikalne posege v institucionalno ravnovesje takratnih Skupnosti in za ustanovitev EU, ki bi vključevala nove oblike skupnih akcij in sodelovanja ES (predvsem na zunanjepolitičnem in monetarnem področju). V iskanju novega institucionalnega ravnovesja EU je Osutek predvideval uvedbo dvodomnega odločanja (Svet in EP), uvedbo zakonodajne pobude EP (ki bi jo prevzel od EK), nove načine usklajevanja stališč pri odločanju s soglasjem v Svetu ipd. Večinoma je šlo za predloge, ki bi okrepile parlamentarno komponento EU, a je

---

<sup>25</sup> Isto vprašanje je bilo postavljeno tudi v terenski raziskavi, ki je bila izvedena spomladi 2002. Takrat je bil rezultat bolj tesen, saj je neposredno izvolitev predsednika EK podprlo 34 % anketirancev, njegovo izvolitev v EP pa 32 % (European Commission, 2002: 69).

predvsem zaradi tega predlog bil preslišan na medvladni konferenci<sup>26</sup>, ki je vodila v podpis Enotne evropske listine – EEL (1986). V medvladni konferenci EP ni sodeloval s svojimi predstavniki, kar je nedvomno zmanjševalo legitimnost sprejetega akta.

EP ni bil zadovoljen s kompromisno rešitvijo, ki je bila sprejeta z EEL, in je kmalu začel spodbujati k novi reviziji ustanovitvenih pogodb. Ko je bilo leta 1989 odločeno, da se ustanovi nova medvladna konferenca, ki bo proučila način uvedbe gospodarske in monetarne unije, se je EP zavzel, da se razširi njena materija. V dialogu s Svetom in na podlagi obširne konference, ki jo je pripravil skupaj z nacionalnimi parlamenti leta 1990 v Rimu, je predlagal, da se na podlagi principa subsidiarnosti razširijo pristojnosti ES, da se izboljša zakonodajni postopek (predvsem z razširitvijo večinskega odločanja v Svetu) ter da se poveča demokratična odgovornost v EU (predvsem s podelitvijo nadzornih pristojnosti EP). Svet je deloma zaradi pritiska EP, predvsem pa zaradi tendenc DČ (francosko-nemška os), ki so si želele tesnejšega sodelovanja, oblikoval še vzporedno medvladno konferenco o politični uniji. Maastrichtska pogodba, ki ustanavlja EU, je med novostmi prinesla številne tiste, ki jih je javno podpiral EP: uvedba postopka soodločanja, razširitev postopkov sodelovanja in dajanja soglasja, delna vključenost EP pri imenovanju EK, uskladitev mandata EK z mandatom EP, uvedba dveh novih (sicer) medvladnih stebrov sodelovanja (predvsem razširitev evropskega političnega sodelovanja), uvedba nekaterih novih politik v strukturo ES (npr. zaščita potrošnikov, izobraževanje ali kultura), vsaj deloma ponovna razširitev odločanja s kvalificirano večino in še nekatere manj pomembne novosti. Te novosti in dejstvo, da se je za njih zavzemal tudi EP, so sprejeti pogodbi prinesle dodaten delež legitimnosti<sup>27</sup>. Tudi tokrat pa EP ni imel svojih predstavnikov v medvladni konferenci, čeprav je predsednik EP večkrat imel govore na ministrskih srečanjih. (Corbett *et al.*, 2000: 299–300)

Pristop EP k medvladni konferenci, ki je s svojim delom začela leta 1996, je bil manj “vsebinski” kot ob prejšnjih medvladnih konferencah, saj je bila večina politik integriranih bodisi v EU bodisi v ES. Še vedno pa je zagovarjal nekatere institucionalno-proceduralne rešitve. EP je zaradi ratifikacijskih problemov Maastrichtske pogodbe vedel, da je EU potrebno približati državljanom, zato je podprl

---

<sup>26</sup> Spinellijev načrt ni bil uresničen v EEL, čeprav so ga v prvih reakcijah po objavi podprle Nizozemska, Belgija ter veliki DČ, Nemčija in Francija (Corbett *et al.*, 2000: 297), predvsem VB, ki jo je takrat vodila neokonzervativna in do EU zelo skeptična vlada Margaret Thatcher, pa ga je močno kritizirala.

<sup>27</sup> Del legitimnosti pa je Maastrichtski pogodbi nedvomno odtegnil neuspeli referendum o ratifikaciji Pogodbe, ki so ga morali ponoviti, da je v drugem poskusu uspel.

ukrepe za večjo transparentnost in odprtost odločanja v EU ter ukrepe za okrepitev demokratične odgovornosti institucij EU (razširitev in poenostavitev postopka soodločanja, ki naj dobi večji pomen med zakonodajnimi postopki, deloma z ukinitvijo postopka sodelovanja; še razširiti način odločanja s kvalificirano večino v Svetu, kar naj bo splošno pravilo; okrepitev posvetovalne vloge EP pri imenovanju EK). Na vsebinskem področju je zagovarjal integracijo socialnega protokola v ustanovitveno pogodbo, delno komunitarizacijo tretjega stebra ter uvrstitev v Pogodbo o ustanovitvi ES posebno poglavje o zaposlovanju. Večina teh rešitev je bila dejansko sprejeta. V nasprotju z željami EP pa je postopek soodločanja zajel samo 23 novih primerov, postopek sodelovanja ni bil popolnoma ukinjen, odločanje s kvalificirano večino pa je bilo le malenkostno razširjeno. Poleg uveljavitve omenjenih predlogov EP je medvladna konferenca, ki je vodila k sprejetju Amsterdamske pogodbe leta 1997, pomenila korak naprej tudi v vključenosti EP v priprave na medvladno konferenco in na njeno delo samo. EP je izvolil dva poslanca v t. i. *Reflection Group*, ki je pripravila uradne predloge za medvladno konferenco. Ob pogovorih in tudi pogajanjih z zunanjimi ministri DČ, ki so bili ostali udeleženci omenjene skupine, sta delovala konstruktivno in sistematično, zato je tudi bilo precej predlogov EP upoštevanih, kar je ponovno dvigovalo legitimnost Pogodbe. (Maurer, 1999: 58; Corbett *et al.*, 2000: 301–304)

Amsterdamska pogodba, kljub temu da je bilo znano, da bo morala EU kmalu sprejeti v svojo družino države iz Srednje in Vzhodne Evrope, ni omogočala ustreznega sistema odločanja v integraciji z 20 ali več DČ. Zato so se DČ že ob koncu leta 1999 dogovorile o novi medvladni konferenci, ki bo rešila najpomembnejše t. i. amsterdamske ostanke: razširitev odločanja s kvalificirano večino v Svetu, prevrednotenje ponderiranja glasov v Svetu in sestava EK (ali ohraniti sedanji sistem pravice vsake DČ do enega komisarja). EP je skupaj z manjšimi DČ nastopil proti minimalistično določenemu dnevnomu redu medvladne konference, kajti pri pogajanjih o manjšem številu tako občutljivih institucionalnih vprašanj naj bi bilo zelo težko izoblikovati uravnotežen kompromis za vse partnerje. Vendarle je medvladna konferenca odločala tudi o nekaterih vsebinskih vprašanjih: npr. o pogojih okrepljenega sodelovanja med DČ, o oblikovanju obrambne dimenzije SZVP ali o Temeljni listini človekovih pravic. Glede obravnavanih vprašanj se je EP zavzel za razširitev odločanja s kvalificirano večino v Svetu, razen za odločanje o reviziji ustanovitvenih pogodb (t. i. "ustavne" zadeve), ter podprl načelo dvojne večine v Svetu (prebivalstva in DČ). Glede sestave in obsega EK je podprl ohranitev načela ena DČ – en komisar do leta 2010, ko

bi bil uveden sistem rotacije komisarjev (EK bi obsegala 20 komisarjev in predsednika, slednjega bi volil EP iz nabora kandidatov, ki bi ga potrdil Svet). Zavzel se je za okrepitev individualne odgovornosti komisarjev, ki bi ga lahko razrešil predsednik EK ali EP preko poziva pred Sodiščem. V zvezi z lastnim obsegom se je zavzel za določitev zgornje meje poslancev EP pri številki 700. Nenazadnje, je EP ponovno apeliral na DČ, da ukinejo postopek sodelovanja, postopek soodločanja pa razširijo na večino politik ES. EP, kakor tudi EK in nekatere DČ, ni bil zadovoljen z rezultati Pogodbe iz Nice. Ponovno niso bile upoštevane njegove želje v zvezi z razširitvijo odločanja s kvalificirano večino in s postopkom soodločanja. Postopku odločanja v Svetu je bilo z uvedbo trojne večine (glasov, DČ in prebivalstva) dodanega še nekaj kompleksnosti, nič ni bilo z okrepitvijo individualne odgovornosti komisarjev, zaradi pritiskov po uravnoteženi zastopanosti nacionalnih delegacij je Evropski svet presešel tudi mejo 700 poslancev EP. Glede sestave EK je bila izpogajana rešitev, ki je bila blizu EP. Kot lahko vidimo, se Pogodba iz Nice precej razlikuje od ureditve, ki jo je zagovarjal EP, čeprav je tudi tokrat imel dva predstavnika v skupini (tokrat se je imenovala *Group of Representatives*), ki je pripravljala predloge za medvladno konferenco. Na nacionalne interese DČ ni mogla vplivati predsednica EP (Nicole Fontaine), ki se je pred vsakim ministrskim srečanjem srečala in izmenjala stališča s predsedujočim Svetu. Na osnovi tega lahko zaključim, da je na "predvečer" največje širitve EU<sup>28</sup> prišlo do upada solidarnosti med partnerji v EU ter porasta nacionalnih egoizmov<sup>29</sup>, zato je supranacionalna dimenzija s Pogodbo iz Nice nekoliko izgubila, s tem pa tudi legitimnost odločitve, kar se je pokazalo ponovno s težavami pri ratifikaciji Pogodbe in ponovljenim ratifikacijskim referendumom – tokrat na Irskem. (Yataganas, 2001)

Revizije ustanovitvenih pogodb ustvarjajo legitimnost *post festum* z ratifikacijami v nacionalnih parlamentih in ne z ratifikacijo v EP (s postopkom privolitve), kar prav gotovo predstavlja legitimacijski primanjkljaj EP. Nekatere države omogočajo dualizacijo podeljevanja legitimnosti ustanovitvenim pogodbam, z njihovo neposredno legitimacijo s strani državljanov na referendumu, kar krepi upravičenost pravnega akta.

Nacionalni parlamenti imajo v primerjavi z EP načeloma prednost v ustvarjanju legitimnosti ustavne ureditve države, saj lahko aktivno posegajo v predlagane ustavne revizije. V klasičnih mednarodnih organizacijah, ki so relativno stabilni sistemi (razen,

---

<sup>28</sup> Sicer tudi širitve, ki bo v povprečju med vsemi dosedanjimi širitvami najbolj znižala povprečno gospodarsko moč, merjeno v bruto družbenem proizvodu na prebivalca v EU.

<sup>29</sup> Pojavil se je strah, da bi v razširjeni EU majhne DČ lahko preglasovale velike ali revnejše bogatejše.



če gre za integracije), parlamentarni organi nimajo vpliva na sam sistem, saj o njem odločajo DČ (posredno v imenu državljanov).

#### 4.1.3 Še o segmentih manifestne in latentne legitimacije EP

Z vidika manifestne legitimacije EP razpolaga z večjo legitimnostjo kot druga mednarodna parlamentarna telesa, saj se lahko pohvali s kontinuiteto zasedanj, kot je značilna za nacionalne parlamente, kar omogoča takojšnjo reakcijo na celovito paleto vprašanj, s katerimi se ukvarja. Večina mednarodnih parlamentarnih teles (npr. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope – PSSE, Skupščina Zahodnoevropske unije, Parlamentarna skupščina Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi idr.) je oblikovala Stalne odbore, ki delujejo v imenu celotnega organa med plenarnimi zasedanji, ki se običajno odvijajo dvakrat letno. Postopki odločanja v mednarodnih parlamentarnih telesih so sicer popolnoma predvidljivi in preizkušeni, vendar v teh primerih ne gre za zakonodajno odločanje, ampak za različne oblike posvetovalnih aktivnosti oz. aktivnosti priporočanja. Ocenjujem, da ti postopki odločanja sicer razpolagajo z manifestno legitimacijo, ki pa temelji na njihovem priznanju s strani nacionalnih avtoritet in je zato za državljane posredna. EP je zaradi prenosa zakonodajnih pooblastil na raven EU v drugačni vlogi kot mednarodna parlamentarna telesa, saj zaradi težnje, da se preseže “demokratski primanjkljaj”<sup>30</sup> na ravni EU, postopoma pridobiva zakonodajne pristojnosti. Tako je danes izključen iz vsake oblike odločanja le pri 38 % določil iz prvega stebra ter pri 69 % določil iz drugega in tretjega stebra. Enakopravno soodloča s Svetom pri več kot 23 % določil na podlagi Pogodbe o ustanovitvi ES. Vključenost EP v zakonodajne postopke EU pa ima svojo hibo, saj so bolj kompleksni ter manj predvidljivi in preizkušeni od nacionalnih zakonodajnih postopkov, kar jih oddaljuje od državljanov in zmanjšuje legitimnost. Vendar pa se je s temi novimi pooblastili približal Svetu kot prvenstvenemu zakonodajalcu EU in ima precej večji vpliv na sprejem zakonodajnih aktov (v postopku soodločanja celo *de facto* pravico veta). EP za razliko od nacionalnih parlamentov nima zakonodajne iniciative, kar mu onemogoča, da v imenu državljanov EU neposredno ustvarja predloge zakonodajnih aktov, kar prav tako vpliva na zmanjšano stopnjo legitimnosti.

---

<sup>30</sup> “Demokratski primanjkljaj” na tem mestu razumem, kot ga je opredelil Williams (1991 v Muntean, 2000), kot razliko med pristojnostmi nacionalnih parlamentov prenesenih na supranacionalni (EU) nivo in učinkovitostjo izvajanja zakonodajnih (in tudi nadzornih) pooblastil EP.

Načela demokratičnega imenovanja in nadzora nad izvršilno vejo oblasti predstavljajo pomemben vidik legitimnosti parlamentarnega telesa in političnega sistema nasploh. Na ravni EU je v zvezi s tem ključen odnos med EP in EK kot kvazivlado integracije. Če naj bo neka izvršilna oblast legitimna, mora izhajati neposredno iz ljudstva, kar pomeni, da jo bodisi volijo državljani neposredno na volitvah bodisi mora njena avtoriteta izhajati iz podpore v parlamentu. Amsterdamska pogodba je okrepila pristojnosti EP pri imenovanju predsednika in celotne EK. Prav tako EP uživa pristojnost kolektivne nezaupnice EK, kar omogoča relativno učinkovit nadzor nad njo, še posebej zdaj, ko je leta 1999 dejansko z resno grožnjo po uspeli nezaupnici EK Jacquesa Santerja prisilil k odstopu. Čeprav v tem odnosu ni možnosti vpliva na imenovanje posameznega komisarja niti individualnega postavljanja na odgovornost komisarjev, je EP z uspešnim nadzorovanjem EK po mojem mnenju uspel okrepiti lastno legitimnost in dimenzijo "demokratičnega primanjkljaja", ki se nanaša na odnos z EK.

Predpogoj ustvarjanja celovite latentne legitimnosti je omogočanje neposredne in formalno enakopravne zastopanosti predstavnikov različnih interesov v predstavniškem telesu. EP je z uvedbo neposrednih volitev leta 1979 uresničil prvi del predpogoja in že s tem presegel mednarodna parlamentarna telesa, katerih člani kot "odposlanci" nacionalnih parlamentov razpolagajo zgolj s posredno latentno legitimnostjo. Drugi del predpogoja je bilo težje uresničiti, saj bi bilo potrebno poenotiti volilne sisteme za volitve v EP, to pa je ob vsestranski raznolikosti DČ praktično "sizifovo" delo. Do zadnjih volitev v EP leta 1999 so vse DČ uvedle obliko proporcionalnega sistema, s čimer so se v veliki meri poenotila volilna načela in omogočila relativno visoko stopnjo dejanske proporcionalne zastopanosti oz. možnost, da so v EP zastopani različni (tudi manjšinski) pogledi. Vendar pa je v praksi še vedno ogromno izzivov in problemov, ki zmanjšujejo legitimnost izvoljenega predstavniškega telesa. Volilna udeležba na "evropskih" volitvah je vse manjša in je leta 1999 prvič padla pod 50 %, volilni boj poteka v "organizaciji" nacionalnih strank, sedeži v Strasbourgu se dobivajo na podlagi nacionalnih tem in ne evropskih ipd. To so teme, na podlagi katerih bi lahko sklepali o nezaupanju v evropsko idejo in njeni nemoči.

## 4.2 Funkcija nadzora nad izvršilno vejo oblasti

Za parlamentarne sisteme je značilno, da so razvili posebne oblike nadzora nad izvršilno vejo oblasti. Parlament je aktivno vključen že v postavljanje vlade, ki mora imeti podporo v parlamentu. Pri postavljanju vlade je zagotovljen večji vpliv parlamenta takrat, ko parlament odloča tudi o izvolitvi posameznih ministrov (Zajc, 2000: 93–94). Nekoliko drugače je v predsedniškem sistemu, kot je ameriški, kjer je predsednik (izvršilna veja oblasti) izvoljen neposredno, njegovo “preživetje” pa ni odvisno od politične podpore v parlamentu. Nasploh predsednika ni mogoče odstaviti iz političnih razlogov. Prav tako poslanci nimajo instrumentov nadzora nad posameznimi ministri ali direktorji administrativnih služb.

Najpomembnejši mehanizmi nadzora nad vlado ali posameznimi ministri v parlamentarnih sistemih so poslanska razprava in poslanska vprašanja, interpelacija ministrov, nezaupnica vladi ter ustavna obtožba (t. i. *impeachment*). Slednji je osrednji mehanizem nadzora tudi v predsedniškem sistemu ZDA. Vsak od navedenih mehanizmov ima svoj namen. Poslanska vprašanja omogočajo predvsem preverjanje in ocenjevanje vlade, interpelacije se namenjene individualni odgovornosti ministra za kršenje določil pravnega reda ali za neuresničevanje politike in političnih ciljev koalicijskih partnerjev. Nezaupnica je namenjena razrešitvi celotne vlade iz podobnih razlogov, kot je interpelacija namenjena ministrom. Ustavna obtožba je usmerjena k razrešitvi predsednika vlade ali države zaradi nespoštovanja temeljnih ustavnih načel ali določil.

Pri obravnavanju te funkcije v EP je potrebno izhajati iz specifičnega institucionalnega ustroja EU in mednarodnega značaja integracije. EK, ki v institucionalnem ustroju ES igra vlogo kvazivlade, je formalna pobudnica zakonodaje ter hkrati izvršno telo ES, opravlja pa tudi upravno vlogo. Zaradi obsežnih pooblastil, ki jih poseduje EK, Svet ni želel v celoti prenesti na EP celovita pooblastila o imenovanju (izvolitvi) EK. Posledično lahko sklepamo, da so bili EP zaupani tudi šibkejši mehanizmi nadzora nad EK (izvedena hipoteza).

V tem delu naloge bom zato najprej predstavil to ključno elektivno vlogo EP, vlogo pri potrjevanju EK, nato bom predstavil še temeljne mehanizme nadzora nad EK,

pri čemer bo govora predvsem o nezaupnici EK in nadzorovanju preko vprašanj poslancev EP. Beseda bo tekla tudi o nadzoru nad Svetom, ki se prav tako izraža preko vprašanj poslancev EP. Vse skupaj bo obravnavano tudi v komparativni perspektivi z nacionalnimi parlamenti in manj z drugimi mednarodnimi parlamentarnimi telesi, ki poznajo predvsem bistveno mehkejše mehanizme nadzora.

#### **4.2.1 Pristojnosti pri potrjevanju EK**

EP igra pomembno imenovalno in deloma elektivno vlogo v procesu vzpostavljanja številnih institucij EU<sup>31</sup>. V teh postopkih je nedvomno najpomembnejše sooblikovanje EK. Ta pristojnost je bila okrepljena z Amsterdamsko pogodbo (Corbett *et al.*, 2000: 234–235) in predvideva (2. odstavek 214. člena Pogodbe o ustanovitvi ES ter 32. in 33. člen Poslovnika EP), da EP z relativno večino na tajnem glasovanju potrjuje nominacijo za predsednika EK, prav tako z glasovanjem na poziv potrjuje kandidate za mesta komisarjev oz. EK kot celoto, oboje na predlog Sveta. Pred glasovanjem o potrditvi predsednika EK poteka v EP debata o programskih ciljih kandidata za predsednika EK, na kateri sodelujejo tudi predstavniki Sveta. Kandidati za posamezne komisarske resorje se predstavijo v matičnih odborih EP. Člani odborov na teh, t. i. zaslišanjih (*hearings*) ne glasujejo o podpori posameznim kandidatom. Tudi sicer EP nima vpliva na izbor posameznih kandidatov, kar je prav gotovo deficit v primerjavi s pristojnostmi oblikovanja vlad v nacionalnih parlamenti parlamentarnih političnih sistemov.

V ostalih mednarodnih parlamentarnih telesih je zaradi same narave mednarodnih organizacij ta pristojnost v celoti odsotna.

#### **4.2.2 Mehanizmi nadzora nad EK ... in Svetom**

##### **4.2.2.1 Parlamentarna razprava in poslanska vprašanja**

Parlamentarna razprava predstavlja najsplošnejši mehanizem nadzora nad izvršno vejo oblasti v institucionalni strukturi EU nad EK in Svetom. Kot predstavnik splošnega

---

<sup>31</sup> V ospredju je imenovanje varuha človekovih pravic EU, ki je v celoti prepuščeno EP. EP ima posvetovalno vlogo pri imenovanju predsednika, podpredsednika in članov uprave Evropske centralne banke, predsednika Evropskega monetarnega inštituta in članov Računskega sodišča, direktorja Urada za boj proti korupciji in še nekaterih specializiranih agencij ali služb EU (Corbett *et al.*, 2000: 238–241).

interesa lahko EP v praksi razpravlja o vseh vprašanjih, povezanih z integracijo, in sprejema različne dokumente (resolucije, deklaracije, poročila in tudi priporočila), s katerimi poziva, da se uredi določeno vprašanje. Splošnim in specifičnejšim debatam v EP praktično ni legalnih omejitev, pretok stališč EP do predstavnikov EK in Sveta pa je omogočen z dejstvom, da so ti vedno prisotni na zasedanjih EP. EK, pa tudi Svet, Evropski svet in Računsko sodišče so dolžni posredovati EP svoje letno poročilo, ki predstavlja formalno, javno in adekvatno informacijo o letno opravljenem delu, kar je osnovni element nadzornih aktivnosti EP in pomembno sredstvo v vseh parlamentarnih razpravah. V obravnavi poročil se EP ne razlikuje od mehanizmov kontrole, ki so v rokah nacionalnih parlamentov in tudi nekaterih drugih mednarodnih parlamentarnih teles (npr. PSSE).

Pomembnejši mehanizem nadzora predstavljajo vprašanja poslancev EP. Zajc (2000: 88) poudarja, da so vprašanja pomembna za preverjanje odgovornosti predstavnikov izvršilne veje oblasti, saj izražajo mnenja parlamenta o delu določenega vladnega resorja, prav tako pa opozarjajo na nerazrešena problemska vprašanja in dileme. Tudi za EP so vprašanja poslancev EP, namenjena EK in Svetu, ključni mehanizem nadzora ob vsakokratnem zasedanju plenuma ali odborov. Poslovnik EP opredeljuje štiri tipe vprašanj poslancev EP. Prvič, ustna vprašanja za ustni odgovor, ki mu sledi debata (42. člen), lahko poda odbor, politična skupina ali najmanj 32 poslancev EP. Ta vprašanja Biro uvrsti na dnevni red po lastni presoji, v kolikor to ne stori v treh mesecih, vprašanje zastara. Drugič, na dnevnem redu vsakega delnega zasedanja obstoji 90-minutni "čas za vprašanja" ("*question time*") EK in Svetu (43. člen), na katerem lahko vsak poslanec EP zastavi ustno vprašanje omenjenima institucijama. Tretjič in četrtič, poslanci EP lahko zastavijo tudi pisna vprašanja prioritete (za odgovor v treh tednih) in neprioritetne narave (za odgovor v šestih tednih). Vsak poslanec EP lahko postavi samo eno pisno vprašanje prioritete narave mesečno.

Po številu zastavljenih vprašanj (*cf.* tabelo 4.1) prevladujejo pisna vprašanja neprioritetne narave, ki jih je letno zastavljenih dobrih 3.000, v času namenjenemu ustnim vprašanjem, je zastavljenih dobrih 1.000 vprašanj, število pisnih vprašanj prioritete narave je ob koncu prejšnjega stoletja precej poraslo in se je v zadnji treh letih ustalilo pri številki okoli 700, razumljivo (zaradi "skupinskega" kriterija pri zastavljanju) najmanj je ustnih vprašanj za ustni odgovor, ki jim sledi debata. Teh je

Tabela 4.1: Vprašanja poslancev EP, po vrsti in naslovni instituciji (1994-2002)

Pisna vprašanja							
Tip	Neprioritetna			Prioritetna			Skupaj
Institucija	EK	Svet	Skupaj	EK	Svet	Skupaj	
1994	2.318	369	2.687	187	32	219	2.906
1995	2.855	406	3.261	362	38	400	3.661
1996	3.324	307	3.631	448	52	500	4.131
1997	3.333	367	3.700	505	26	531	4.231
1998	3.204	331	3.535	531	48	579	4.114
1999	2.133	204	2.337	473	59	532	2.869
2000	2.965	406	3.371	713	79	792	4.163
2001	2.695	338	3.033	607	75	682	3.715
2002	2.889	340	3.229	627	71	698	3.927
Ustna vprašanja							
Tip	Za ustni odgovor z debato			Čas za vprašanja			Skupaj
Institucija	EK	Svet	Skupaj	EK	Svet	Skupaj	
1994	100	66	166	565	248	813	979
1995	188	109	297	691	322	1.013	1.310
1996	160	101	261	738	315	1.053	1.314
1997	141	45	186	689	335	1.024	1.210
1998	125	79	204	788	467	1.255	1.459
1999	59	17	76	523	308	831	907
2000	89	56	145	650	354	1.004	1.149
2001	77	45	122	596	376	972	1.094
2002	65	44	109	576	333	909	1.018

Vir: EP, Sekretariat, oddelek za vprašanja poslancev EP.

bilo od leta 1994 do leta 2002 med 76 in 297 letno. Število vprašanj je zaradi manjšega števila plenarnih zasedanj v volilnih letih manjše, kar je razvidno predvsem iz podatkov za leto 1999. Razmerje med pisnimi in ustnimi vprašanji se nagiba v korist pisnih, ki jih je 3,5 do 4-krat več. Razumljivo je, da poslanci EP zastavijo več vprašanj EK kot Svetu, saj je EK tista, ki pripravlja in predlaga zakonodajo ES, prav tako pa lahko zaradi strokovne usposobljenosti daje tehtnejše odgovore. Vendar pa razmerja med tipom vprašanj in naslovno institucijo precej nihajo. Poslanci EP zastavijo relativno več ustnih kot pisnih vprašanj Svetu (pri ustnih vprašanjih je razmerje med vprašanji, zastavljenimi EK, in vprašanji, zastavljenimi Svetu, običajno okoli 2 : 1, medtem ko je isto razmerje pri pisnih vprašanjih običajno nekje med 7 : 1 in 9 : 1). Čeprav je število zastavljenih

vprašanj EK brez izrazitega trenda (opazno nihanje v številu zastavljenih vprašanj), je vendarle opazno, da je le-teh v aktualnem mandatu manj kot v prejšnjem, izjema so pisna prioriteta vprašanja, ki zavezujejo naslovnika k hitrejšemu odgovoru. Na drugi strani je število zastavljenih vprašanj Svetu v aktualnem mandatu nekoliko povečano, predvsem zaradi povečanega števila pisnih prioritarnih vprašanj in ustnih vprašanj, postavljenih v času za vprašanja. Vsebinsko je povečano število vprašanj izraz možnosti iz ustanovitvenih pogodb, da lahko EP zastavlja Svetu vprašanja iz drugega (21. člen Pogodbe o ustanovitvi EU) ali tretjega stebra (39. člen). Število pisnih neprioritetnih vprašanj Svetu je v aktualnem mandatu v podobnih mejah, kot je bilo v prejšnjem mandatu, podobno, kot je situacija pri vprašanjih, naslovljenih na EK, pa so ustna vprašanja za ustni odgovor, ki mu sledi debata, izgubila na svojem pomenu. Razloge za upad tovrstnih vprašanj verjetno lahko iščemo v potrebi, da je za zastavitev vprašanja potrebna uskladitev znotraj politične skupine odbora ali istomislečih poslancev.

Vprašanja poslancev EP so urejena primerljivo z urejenostjo poslanskih vprašanj v nacionalnih parlamentih. Čas za vprašanja je kot model večinoma prevzet po britanskem. V EP je na voljo 90 minut na vsakem mesečnem plenarnem zasedanju tako za ustna vprašanja EK kot Svetu (Corbett *et al.*, 2000: 249), v Westminsteru pa je za vprašanja izvršilni veji oblasti na voljo po 60 minut vsak dan plenarnega zasedanja, razen v petek (House of Commons Information Office, 2003: 4). V obeh primerih ima zastavljalec vprašanja pravico do dodatnega vprašanja na isto temo (ista ureditev je poznana tudi v Državnem zboru). Poleg vprašanj, postavljenih v za to razpoložljivem času, obstoji v britanskem modelu prav tako poslanska pravica do pisnih vprašanj, dodatno pa do t. i. nujnih (*urgent*) vprašanj in vprašanj, ki se nanašajo na več področij dela izvršilne oblasti hkrati (*cross-cutting questions*) (*ibid.*, 10-11). V celoti gledano je v VB več časa namenjenega za vprašanja, poslanec ima pravico do dveh ustnih in petih pisnih vprašanj dnevno, kar ob še nekoliko večjem številu poslancev, kot jih je v EP, vodi do razumljivega dejstva, da se v Zboru občin VB postavi bistveno več vprašanj kot v EP (okoli 40.000 letno<sup>32</sup>) (*ibid.*, 2). Občutnejša je razlika v ideoloških razlikah, ki se ob poslanskih vprašanjih običajno odpre med vodjo opozicije in predsednikom vlade<sup>33</sup>, njuni dvoboji pa potekajo in so zaradi tega še spodbujeni pred očmi javnosti. V EP

---

<sup>32</sup> V Državnem zboru je bilo v obdobju med leti 1996 in 1998 postavljenih 764 vprašanj (Mozetič, 1999 v Zajc, 2000: 99), pri čemer je v slovenskem primeru potrebno upoštevati, da smo po številu poslancev v hendikepiranem položaju v odnosu do poslanskih vprašanj.

<sup>33</sup> Tudi v Sloveniji, kjer na prva tri poslanska vprašanja odgovarja predsednik vlade, so spraševalci najpomembnejši predstavniki opozicije (največkrat predsedniki opozicijskih strank).

zaradi odsotnosti stalne opozicije vprašanja poslancev niso tako razvneti in so po burnosti bolj podobna spraševanju ostalih ministrov v Zboru občin VB. Ne glede na to pa je praktični učinek poslanskih vprašanj tudi v EP omejen. V najslabšem primeru so vprašanja priložnost, da poslanec EP od EK ali Sveta pridobi določene informacije, v kolikor pa so očitki posredovani preko vprašanj na mestu, pa lahko spodbudi predstavnika EK h konkretnjšim dejanjem in izboljšanju dela na določenih področjih.

Čeprav postavljanje vprašanj odločevalskim organom v mednarodnih organizacijah ni običajna praksa mednarodnih parlamentarnih teles, jo nekatera prav tako poznajo. Tako npr. 58. pravilo Pravilnika PSSE govori o vprašanjih predstavnikom Odbora ministrov, vendar pa je ta mehanizem precej slabše razvit in manj uporabljan kot v EP ali drugih nacionalnih parlamentih.

#### 4.2.2.2 Kolektivna nezaupnica EK

EP za razliko od nacionalnih parlamentov nima na voljo mehanizma podobnega interpelaciji ministra, s katerim bi razrešila dolžnosti komisarja, ki ne opravlja ustrezno svoje funkcije. Deloma odsotnost omenjenega mehanizma izhaja iz odsotnosti neposrednega vpliva EP tudi na imenovanje komisarjev. Paradoksalno, možnost razrešitve posameznega komisarja s položaja bi ogrozila nacionalna razmerja v EK, ki je po svoji naravi zastopnica supranacionalnih interesov integracije. Ne glede na to, pa lahko vedno sprejme resolucijo, s katero formalno kritizira delo posameznega komisarja (Corbett *et al.*, 2000: 244).

Ustanovne pogodbe (201. člen Pogodbe o ustanovitvi ES) in Poslovnik EP (34. člen) pa omogočajo EP, da sproži predlog nezaupnice EK. V kolikor je ta izglasovana z dvotretjinsko večino prisotnih poslancev EP in hkrati z absolutno večino vseh poslancev EP na glasovanju na poziv, mora EK kolektivno odstopiti. Omenjeno določilo je najmočnejši mehanizem, ki ga ima v rokah EP pri opravljanju nadzorne funkcije.

V dosedanji zgodovini integracije je bil predlog nezaupnice sprožen devetkrat, v vseh primerih pa ni dobil zadostne podpore ali pa je bil umaknjen. Grožnja s kolektivno nezaupnico pa je po famoznih dogodkih prisilila k odstopu EK Jacquesa Santerja marca 1999. Zaradi proračunske finančne nediscipline je odstopila, potem ko je "Komisija neodvisnih strokovnjakov" sicer potrdila obtožbe, a na precej ambivalenten način v svojem poročilu. Čeprav je EK napovedala, da bo ravnala v skladu z ugotovitvami Komisije, jo je k odstopu dokončno spodbudila grožnja z napovedanim predlogom nezaupnice, ki pa je prvič imel zelo velike možnosti, da bi bil izglasovan, saj bi jo



podprla takrat tudi najštevilčnejša skupina socialistov. (*cf.* Corbett *et al.*, 2000: 254–255).

#### 4.2.2.3 Preiskovalni odbori

Ena od pomembnih pravic, ki jih EP poverjujejo ustanovitvene pogodbe (193. člen Pogodbe o ustanovitvi ES), podrobno jo opredeljuje tudi Poslovnik EP (151. člen), je pravica do ustanovitve preiskovalnega odbora zaradi preverjanja domnevnih kršitev ali nepravilnosti pri izvajanju zakonodaje ES. Preiskovalni odbor se lahko ustanovi na zahtevo četrtnine poslancev EP, a ima večina na plenumu možnost, da blokira njegovo ustanovitev. Pobuda za ustanovitev tovrstnega odbora mora vsebovati natančno opredelitev predmeta preiskave in razloge za njegovo ustanovitev. Odbor mora v roku največ dvanajstih mesecev podati poročilo o svojem delu, njegovo delovanje pa se lahko podaljša dvakrat za tri mesece. Na željo odbora mora plenum razpravljati o poročilu. Odbor lahko poda tudi osnutek priporočila naslovljenega bodisi na institucije ali organe ES bodisi na DČ. Naslovnik mora storiti potrebne korake, da se zaključki odbora uresničijo v praksi, te potrebne korake pa kontrolira za obravnavano področje pristojen stalni odbor EP.

Kot priče lahko pred odborom nastopijo politični predstavniki institucije ES ali vlade DČ, uradniki institucij ES ali nacionalnih administracij ali katerakoli druga oseba oz. institucija (Maurer, 1999: 50–51).

V prejšnjem mandatu EP sta bila ustanovljena dva preiskovalna odbora. Prvi je proučeval tranzitni sistem v ES, saj so bili pobudniki mnenja, da zaradi lagodnosti administracij DČ ES letno izgubijo več milijard ECU-jev<sup>34</sup> davkov. Drugi se je ukvarjal s pojavom “bolezni norih krav” (znano pod imenom BSE). Medtem ko je prvi preiskoval problem, ki je bil prvenstveno administrativno-tehnične narave, je drugi iskal neposredno odgovornost ogrožanju varstva potrošnikov zaradi možnosti pojava okuženega mesa na trgu ES. V svojem poročilu je slednji odgovornost za kršitve pri izvajanju zakonodaje ES pripisal VB, velik delež odgovornosti pa tudi EK (Shackleton, 1997: 5 v Maurer, 1999: 50). EP je v zvezi z rezultati preiskave sprejel priporočilo naslovljeno na EK, v katerem jo je opozoril, da bo sprožil postopek nezaupnice EK, v kolikor v danem časovnem roku ne bo upoštevala ukrepov, ki jih je priporočil preiskovalni odbor v svojem poročilu. EK je grožnje vzela zelo resno in do roka sprejela

---

<sup>34</sup> Predhodnik evra v obliki fiktivne obračunske valutne enote.

priporočila odbora, EP pa je v tem primeru dokazal, kot poudarja Maurer (*ibid.*), kako lahko instrument preiskovalnih odborov uporabi kot dodatni mehanizem nadzora nad (v tem primeru) EK (teoretično pa bi lahko tudi nad Svetom). (Maurer, 1999: 50–51; Corbett *et al.*, 2000: 261–264)

Preiskovalni odbori so primerljivi s preiskovalnimi komisijami, ki jih lahko ustanovijo nacionalni parlamenti. Kot navaja Corbett (*et al.*, 2000: 263), in pri tem kot primer izpostavlja nemški *Bundestag*, v nacionalnih parlamentih plenum z večino ne more blokirati pobude zahtevanega števila poslancev za ustanovitev preiskovalnega odbora oz. komisije. V nacionalnih parlamentih so preiskovalne komisije “običajno /.../ sredstvo parlamentarne opozicije, ki preko njih dokazuje javnosti, da nadzoruje zakonitost dela državnih organov (Zajc, 2000: 178)”. V ES ima lahko preiskovalni odbor precej večji uspeh in s tem pomen, saj zaradi odsotnosti parlamentarne opozicije in v primeru preiskovanja kršitev EK ali Sveta, pa tudi drugih organov EU, EP nastopa precej enotno in s poenotenimi cilji. Za razliko od ureditve v ES<sup>35</sup> lahko v številnih državah delo preiskovalne komisije poteka vzporedno z morebitnim sodnim postopkom, ki preiskuje isto dejanje.

Preden si pogledamo naslednjo funkcijo, je potrebno izpostaviti dejstvo, da poleg poslanskih vprašanj EP ne razpolaga z drugimi konkretnimi mehanizmi nadzora nad Svetom. Potencialno imajo večjo vlogo pri nadzoru Sveta, ko se ta sestaja, vsaj na ravni pristojnih ministrov, nacionalni parlamenti. Ta možnost izhaja predvsem iz dejstva, da so v Svetu zastopane vlade DČ, ki jih tudi volijo nacionalni parlamenti. Vendar pa tudi nacionalni parlamenti lahko nadzirajo le delo svojih vlad, zato bi lahko rekli, da je vprašanje celovitega parlamentarnega nadzora nad Svetom retorično!

### 4.3 Funkcija predstavljanja družbenih interesov

Temeljno izhodišče parlamentarne demokracije je zagotavljanje formalno enakih pogojev, da se lahko pomembnejši interesi, ki se bolj ali manj artikulirano pojavljajo v sferi civilne družbe, izrazijo v “parlamentarni areni” (Zajc, 2000: 37). Enakopraven “prenos” interesov na politično raven je ključnega pomena, saj državljani, ki so nosilci

---

<sup>35</sup> Prvi odstavek 193. člena Pogodbe o ustanovitvi ES določa, da se preiskovalni odbor ne more ustanoviti takrat, ko domnevna dejanja preiskuje sodišče ali dokler je primer še v sodnem postopku.

posameznih interesov, zaradi svoje številčnosti in prostorske razpršenosti, kot pravi Brezovšek v svoji definiciji parlamenta (*cf.* podpoglavje 2.2.), ne morejo neposredno zastopati svojih interesov. Za demokratične parlamentarne sisteme je značilno, da se narodove suverene pravice izražajo na rednih, svobodnih, splošnih in neposrednih volitvah, vendar je od volilnega sistema odvisno, kako se volilni glasovi “pretočijo” v poslanske mandate. Od volilnega sistema je tako odvisno tudi, kateri interesi bodo zastopani v določenem parlamentarnem obdobju (*ibid.*). Kot še ugotavlja Zajc (*ibid.*, 37–38), “večjo stopnjo zastopanosti različnih interesov omogočajo proporcionalni volilni sistemi”, medtem ko “/v/ečinski sistemi /.../ nagrajujejo večje (politične, op. R. F.) stranke in ustvarjajo umetne večine, s tem pa lahko precejšen delež volivcev ostane brez predstavnštva”. V praksi so lahko volilni sistemi v predstavniška telesa zelo edinstveni, poslanci so lahko voljeni po kombinaciji večinskega in proporcionalnega sistema, po proporcionalnem sistemu z večinskimi “popravki”, bistveno vlogo v volilnem sistemu igra volilni prag, ki preprečuje preveliko fragmentiranost interesne (strankarske) sestave v parlamentu.

Za skoraj vsa parlamentarna telesa v mednarodnih organizacijah velja, da so njihovi člani imenovani posredno izmed poslancev v nacionalnih parlamentih, pri čemer so kriteriji za selekcijo nacionalnih delegacij prepuščeni nacionalnim mehanizmom<sup>36</sup>. Način njihove “rekrutacije” torej ni neposreden preko mehanizma volitev, na katerih sodelujejo vsi državljani z volilno pravico, kot je to v primeru nacionalnih parlamentov. Ker so predstavniki svojih držav, največkrat tudi zastopajo nacionalne interese in ne parcialnih interesov civilne družbe. Še ena značilnost jih bistveno razlikuje od nacionalnih parlamentov, tj. stalna menjava njihove sestave. Vsake volitve v parlamente DČ se odražajo v spremenjeni sestavi nacionalnih delegacij.

EP je do leta 1979, ko so bile prvič izvedene neposredne volitve za poslance EP, sledil splošnemu modelu, ki velja za mednarodna parlamentarna telesa. Kot sem navedel v izvedeni hipotezi, sklepam, da so z uvedbo neposrednih volitev različni interesi dobili formalno enakopravno možnost predstavitve v parlamentarni areni EU, kar jim daje enake možnosti, kot jih uživajo interesi v nacionalnih parlamentarnih arenah.

---

<sup>36</sup> Kljub vsemu je eno od temeljnih pravil, ki ga običajno določajo poslovniki teh teles, da mora sestava nacionalne delegacije zagotavljati pravično zastopnost različnih političnih strank glede na razmerje moči v nacionalnem primeru (kot primer, *cf.* 6. člen pravilnika PSSE).

V tem poglavju bom predstavil značilnosti volitev v EP z namenom ugotovitve, ali je dejansko zagotovljena enakopravna možnost predstavitve interesom v EP, kot je načeloma zagotovljena v nacionalnih parlamentih. Predstavil bom volilni(-e) sistem(-e) za volitve v EP, rezultate volitev in strukturo izvoljenih.

#### 4.3.1 Enakopravnost interesov?

Čeprav je Rimska pogodba predvidela imenovanje poslancev EP iz nacionalnih parlamentov, je njen 138. člen naložil EP, da pripravi predlog za splošne neposredne volitve po enotnem postopku v vseh DČ, in Svetu, da ustrezen predlog sprejme s soglasjem (Corbett *et al.*, 2000: 10–11). Skoraj 20 let je minilo od takrat, da je Svet leta 1976 sprejel Akt o volitvah predstavnikov Skupščine (danes EP, op. R. F.) s splošnimi neposrednimi volitvami. Ne glede na ves optimizem, omenjeni Akt ni vseboval opredelitve enotnega volilnega postopka volitev. Nasprotno, vseboval je praktično isto opredelitev, kot jo je vsebovala Rimska pogodba in kot je v revidirani Pogodbi o ustanovitvi ES vsebovana še danes<sup>37</sup>. Nanašajoč se na vsakokratno izpeljavo volitev, je Akt v 9. členu določil, da morajo volitve potekati v štiridnevnem obdobju, ki se začne v četrtek zjutraj in konča prvo naslednjo nedeljo.

Kot je razvidno iz tabele 4.2, so DČ sprejele za volitve v EP precej različne volilne sisteme. Deset DČ je za obravnavane volitve kandidate volilo na nacionalni ravni, štirje na regionalni, nemški volivci kandidate sicer izbirajo na nacionalni ravni, vendar se lahko liste posameznih političnih strank razlikujejo po posameznih zveznih deželah. Praktično vse DČ so ob zadnjih volitvah leta 1999 uvedle proporcionalne sisteme delitve mandator, z izjemo deloma britanskega sistema, ki za Severno Irsko opredeljuje drugačna pravila, in irskega sistema. V praksi imata Irska in “njena britanska soseda” enak način delitve mandator s prenosljivim glasom, ki se prenese na kandidate, ki še niso dosegli kvote za izvolitev. Omenjeni sistem bi lahko označili za kvazi-proporcionalen. Pri ostalih trinajstih DČ se način delitve mandator le malenkostno razlikuje v obliki proporcionalne formule. Volivci v šestih DČ, če upoštevamo tudi postopek, ki je v veljavi v večjem delu Velike Britanije (VB), izbirajo med strankarskimi listami, ki so “zaprte” v smislu, da se volivci dejansko odločijo za stranko in nimajo vpliva na izbiro posameznih kandidatov. V ostalih devetih državah

---

<sup>37</sup> Člen 190.

Tabela 4.2: Volilni postopki za volitve poslancev EP za volitve leta 1999, zastopanost državljanov s poslanci EP

Država	Volilno okrožje	Preferenčni glas	Način delitve mandatov	Volilni prag	Število poslancev EP	Število državljanov / poslanca EP
Nemčija	Nacionalno <sup>1</sup> (1)	Ne	Hare-Niemeyerjev sistem (proporcionalni)	5 %	<b>99</b>	829.000
Velika Britanija	Regionalno (9+1+1+1)	Ne Da (S. Irska)	D'Hondtov sistem (proporcionalni) En prenosljiv glas (S. Irska)	Ne	<b>87</b>	681.000
Francija	Nacionalno (1)	Ne	D'Hondtov sistem (pr.)	5 %	<b>87</b>	678.000
Italija	Regionalno (4)	Da	Proporcionalno	Ne	<b>87</b>	663.000
Španija	Nacionalno (1)	Ne	D'Hondtov sistem (pr.)	/	<b>64</b>	616.000
Nizozemska	Nacionalno (1)	Da	D'Hondtov sistem (pr.)	Ne	<b>31</b>	508.000
Grčija	Nacionalno (1)	Ne	Proporcionalno	3 %	<b>25</b>	422.000
Belgija	Regionalno (4)	Da	Proporcionalno	/	<b>25</b>	409.000
Portugalska	Nacionalno (1)	Ne	D'Hondtov sistem (pr.)	/	<b>25</b>	399.000
Švedska	Nacionalno (1)	Da, znotraj str. liste	Spremenjen St. Lagüejev sistem <sup>2</sup> (pr.)	4 %	<b>22</b>	402.000
Avstrija	Nacionalno (1)	Da, znotraj str. liste	D'Hondtov sistem (pr.)	4 %	<b>21</b>	385.000
Danska	Nacionalno (1)	Da, znotraj str. liste	D'Hondtov sistem (pr.)	/	<b>16</b>	332.000
Finska	Nacionalno (1)	Da	D'Hondtov sistem (pr.)	/	<b>16</b>	323.000
Irska	Regionalno (4)	Da	En prenosljiv glas	Ne	<b>15</b>	249.000
Luksemburg	Nacionalno (1)	Da	D'Hondtov sistem (pr.)	/	<b>6</b>	72.000

<sup>1</sup> Čeprav se mandati delijo na nacionalni ravni, lahko stranke na ravni dežel ("Länder") določijo drugače sestavljene liste.

<sup>2</sup> Kandidati, ki s preferenčnimi glasovi dobijo več kot 5 % glasov, oddanih za njihovo stranko, lahko prehitijo ostale kandidate na listi, tako da tisti, ki je prejel največ preferenčnih glasov, postane prvi na listi, sledi mu drugi itd.

Vir: [http://www3.europarl.eu.int/election/law/en/maps\\_en.htm](http://www3.europarl.eu.int/election/law/en/maps_en.htm), 4. april 2003.

imajo volivci možnost vpliva na neposredno izbiro kandidatov, pri čemer lahko volivci v treh DČ preferenčni glas dodelijo le kandidatom na strankarski listi, za katero so volili. Nekatere DČ so se z namenom, da zmanjšajo stopnjo proporcionalnosti in s tem fragmentiranosti pri razdelitvi mandatov, odločile za uvedbo *de iure* volilnega praga. Ta je najvišji v Nemčiji in Franciji – 5 %, Švedska in Avstrija imata volilni prag enak kot je v veljavi za volitve v Državni zbor – torej 4 %, medtem ko ima Grčija še nižjega (3

%), kar je nizko tudi v primerjavi z volitvami v druge nacionalne parlamente (primerljivo nizek le pri volitvah v izraelski *Knesset*).

V primerjavi z volitvami DČ v njihove nacionalne parlamente sta samo Nizozemska<sup>38</sup> in Irska<sup>39</sup> ohranili isti volilni sistem. Vse ostale DČ za volitve v EP uporabljajo drugačen sistem (Corbett *et al.*, 2000: 12–13). Nekatere<sup>40</sup> so sicer le modificirale tistega za svoje parlamentarne volitve, tako da so načeloma prilagodile le velikost oz. število volilnih okrožij. Opaznejši sta razliki v primeru dveh velikih DČ Nemčije in Francije. Nemčija je sicer ohranila 5-odstotni volilni prag, a se je odločila za proporcionalni sistem s Hare-Niemeyerjevo formulo delitve mandatov, kjer se mandati delijo na nacionalni ravni, namesto personaliziranega proporcionalnega sistema, kjer ima volivec dva glasova – enega odda osebno kandidatu<sup>41</sup> iz svojega volilnega okrožja, drugega pa posamezni strankarski listi. Glasovi, oddani strankarskim listam, določajo odstotek sedežev posameznih strank v Zvezni skupščini, a stranke oz. njihovi kandidati, ki osvojijo neposredne mandate in drugače ne bi bili izvoljeni zaradi položaja na listi, le-te obdržijo in osvojijo t. i. presežne sedeže v sicer “okvirno” 656-članskem spodnjem domu. Francija prav tako uporablja bistveno drugačen volilni sistem kot za volitve v Nacionalno skupščino. Medtem ko za volitve v Nacionalno skupščino velja dvokrožni večinski volilni sistem po enomandatnih volilnih okrožjih, velja za volitve “francoskih” poslancev EP proporcionalni sistem s pravilom delitve mandatov med strankami po najvišjem povprečju (d'Hondtov sistem) na nacionalni ravni in s 5-odstotnim volilnim pragom. “Črna ovca” vsakokratnih volitev v EP do volitev leta 1999 je zaradi bistveno drugačnega volilnega sistema bila VB. Britanci so za volitev svojih poslancev EP uporabljali sistem relativne večine, leta 1998 pa so “evropsko” volilno zakonodajo spremenili (z izjemo Severne Irske) – deloma poenotili s kontinentalnim delom Evrope – tako da so prav tako uvedli d'Hondtov proporcionalni sistem delitve mandatov, po katerem se različno število kandidatov voli na regionalni ravni<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> V primeru Nizozemske je to popolnoma proporcionalen sistem delitve mandatov po d'Hondtovi formuli.

<sup>39</sup> V primeru Irske je v sistemu enega prenosljivega glasu izvoljen tisti, ki doseže že prej postavljeno kvoto za izvolitev. Glas, namenjen tistemu, ki je že izvoljen, je prenesen naslednji izbiri volivca na ravni volilnega okrožja, ki so na Irskem štirje.

<sup>40</sup> Te države so Grčija, Španija, Portugalska, Danska, Luksemburg, Avstrija, Finska, Švedska, Belgija in Italija.

<sup>41</sup> Ključna razlika je ravno v omenjeni personalizaciji volitev, kajti Nemci lahko na “evropskih” volitvah izbirajo le med točno določenimi strankarskimi listami.

<sup>42</sup> Poleg Severne Irske sta tudi Wales in Škotska posebni volilni enoti, Anglija pa je še dodatno razdeljena na devet volilnih okrožij (enot). Britanski eksperiment s proporcionalnim volilnim sistemom je sprožil številne kritike, predvsem zaradi neupoštevanja dane obljube laburistov, ki so kot vladajoča stranka bili

Omenjeni pregled priča o tem, da posamezni interesi nimajo popolnoma enakih možnosti izvolitve po celotni EU. Poleg tega je jasen izraz neenakosti opazen tudi v neenaki zastopanosti posameznih nacij v EP – medtem ko so manjše nacije nadpovprečno zastopane, so večje podpovprečno zastopane<sup>43</sup>. To je nasploh značilnost mednarodnih parlamentarnih teles<sup>44</sup>, saj bi pravična zastopanost vodila bodisi k tako številčnemu parlamentarnemu telesu, ki bi bil preštevilčen za racionalno in uspešno delo, ali pa k telesu, kjer manjše nacije sploh ne bi bile zastopane. Čeprav v večini prevladuje oblika proporcionalnega predstavnštva, se volilni sistemi za volitve v EP razlikujejo v obliki volilnih okrožij, v katerih se volijo kandidati, v možnostih preferenčnega izbiranja kandidatov in nenazadnje, nekateri volilni sistemi omejujejo proporcionalnost z dejansko postavitvijo volilnega praga. Ob tem se postavlja vprašanje, kakšni bi bili učinki popolne enakosti volilnih postopkov pri predstavljanju interesov v tako raznoliki skupnosti narodov kot je EU. Pri posameznih DČ, ki so že same etnično, kulturno in drugače raznolike (npr. Belgija), bi uvedba nekega uniformnega modela lahko povzročila neenako zastopanost (ali celo nezastopanost) nekaterih manjšin. Drugače povedano, isti sistem bolj odgovarja določenim državam, medtem ko so za druge DČ nekateri elementi lahko nesmiselni<sup>45</sup>. Po mojem mnenju bi bilo bolj smiselno ohraniti in formalizirati delno usklajenost volilnih postopkov, ki je bila dosežena z njihovo “proporcionalizacijo” (nazadnje v VB).

V kolikor pa bo Svet sprejel poenotenje nekaterih volilnih načel, bi to moralo vsebovati sprejetje najbolj splošne delitve mandatov v proporcionalnih volilnih sistemih, d'Hondtove formule, in razširitve personalizacije volitev v EP, kar pomeni, da bi tudi DČ, ki še nimajo splošnega preferenčnega glasu, le-tega uvedle. Pri vprašanju ravni, na kateri se delijo mandati, mislim, da je že sedaj tendenca, da imajo večje DČ regionalne elemente. Možnost delitve mandatov na regionalni ravni (znotraj več volilnih okrožij) pa bi morali dopustiti tudi v (manjših) federalnih<sup>46</sup> in regionalnih oz.

---

nosilci volilne reforme, da bodo z možnostjo preferenčnega glasovanja volivcem omogočili glasovanje na t. i. “odprtih” listah (več o praktičnih izkušnjah britanske reforme za volitve v EP, cf. Dykes, 2003: 26–29).

<sup>43</sup> Kot je prav tako razvidno iz tabele 4.2, predstavlja poslanec EP iz Luksemburga 72.000 državljanov EU, medtem ko predstavlja poslanec EP iz Nemčije 829.000 državljanov, kar je več kot 10-krat več.

<sup>44</sup> V PSSE, ki je v določenih vidikih podobna EP, ima Nemčija recimo 18 članov, od katerih vsak predstavlja 4,5 milijona državljanov, Luksemburg pa 2, od katerih vsak predstavlja 216.000 volivcev, kar pomeni, da je razpon celo še večji kot v EP.

<sup>45</sup> Nesmiselno bi bilo ustvarjanje malega števila relativno “umetnih” volilnih okrožij v manjših DČ, še posebej po širitvi na 25 DČ, ko se bo povečalo število majhnih DČ (npr. Malta, Estonija, Slovenija).

<sup>46</sup> Belgija kot takšna država že deli mandate na regionalni ravni, podobno bi popolno pravico do tega lahko imela Avstrija, a se je odločila za delitev mandatov na nacionalni ravni.

decentraliziranih državah<sup>47</sup>. *De iure* uvedba volilnega praga je prav tako upravičena le v državah, kjer obstajajo tehtni razlogi, da bi zaradi prevelike razdeljenosti družbe prišlo do prevelike fragmentiranosti izvoljenih poslancev EP, nikakor pa volilni prag ne bi smel biti mehanizem, s katerim bi politične sile omejile dostop na evropsko raven potencialno pomembnim predstavnikom posameznih interesov. Sicer pa je za nami šele pet volitev v EP in prepričan sem, da bo krepitev parlamentarne tradicije EU vodilo v iskanje boljših, a hkrati tudi bolj enotnih volilnih postopkov.

#### 4.3.2 Rezultati volitev in struktura EP

Čeprav so poslanci EP voljeni na svoj položaj v kvoti, ki je dogovorjena za posamezno DČ, njihovo delo poteka v okviru političnih skupin, ki so "...na evropski ravni pomemben povezovalni dejavnik v okviru Unije", saj "p/rispevajo k oblikovanju evropske zavesti in izražanju politične volje državljanov Unije" (191. člen Pogodbe o ustanovitvi ES). Kot poudarja Neunreither, (1999: 75) so politične skupine vzvod notranje korelacije moči v EP, saj poleg tega, da imenujejo kandidate za mesta predsednika, podpredsednikov, kvestorjev<sup>48</sup> in predsednikov parlamentarnih odborov, vplivajo na dnevni red sej in celotno organizacijo dela, v glavnem preko konference (kolegija) predsednikov. V skladu z 29. členom Poslovnika, ki določa formiranje političnih skupin, jo lahko ustanovi 23 poslancev EP, če ti prihajajo iz dveh različnih DČ, 18 poslancev EP, če ti prihajajo iz treh različnih DČ, in 14 poslancev EP, če skupina združuje poslance EP iz vsaj štirih DČ<sup>49</sup>. Temelj formiranja politične skupine je politična sorodnost združujočih strank. Poslanci EP lahko ostanejo neopredeljeni, vendar v tem primeru nimajo ključnega vpliva na nekatere mehanizme delovanja EP –

---

<sup>47</sup> Čeprav pojma decentralizacija in regionalizacija nista ekvivalentna, na tem mestu mislimo model teritorialne organiziranosti države, ki ga uvrščamo med unitarno in federalno državo. Model vsebuje naslednje značilnosti: regije nimajo ustavne določenosti (saj bi to vodilo v federalni koncept), volijo lastne organe, ki imajo v odnosu do centralnih državnih organov določeno stopnjo avtonomije, regionalna vlada ima določene upravno-izvršilne pristojnosti, regije imajo določeno stopnjo finančne avtonomije in vire lastnih prihodkov in nazadnje regije sodelujejo pri organizaciji parlamenta in ustvarjanju politik. Primeri takšnih držav so Italija, Španija in Velika Britanija in vse vsebujejo regije (provincije), ki imajo znotraj države zaradi zgodovinskih, kulturnih, etničnih, geografskih, gospodarskih in drugih razlogov poseben položaj. (Brezovšek, 1997)

<sup>48</sup> Kvestorji (5) svetujejo članom biroja (kolegij predsednika in 14 podpredsednikov EP) glede administrativnih in finančnih zadev poslancev EP v skladu z napotki, ki jih določa biro (25. člen Poslovnika).

<sup>49</sup> Po 1. juliju leta 2004, ko bo EP po šestih neposrednih volitvah vanj dobil nove poslance tudi iz desetih pristopnic, bo številčni kriterij za formiranje politične skupine spremenjen, saj bodo lahko politično skupino sestavljali poslanci iz vsaj petine DČ (leta 2004 bodo ta kriterij torej poslanci EP iz vsaj 5 DČ), hkrati pa bo združujočih poslancev EP moralo biti vsaj 16.



tako npr. predstavnika neopredeljenih v konferenci predsednikov nimata pravice glasovanja (23. člen Poslovnika: sestava konference predsednikov)! S to dodatno obliko združevanja je EP, poleg PSSE, edino mednarodno parlamentarno telo, ki na takšen način poskuša oblikovati regionalne oblike razmišljanja in obravnavanja stvari<sup>50</sup>.

Rezultate volitev v EP leta 1999 (pa tudi rezultate predhodnih volitev) bi lahko na politični ravni analizirali na dveh ravneh, na nacionalni (delež glasov in predvsem pridobljenih sedežev za posamezne nacionalne politične stranke) in evropski (razmerje sil med posameznimi političnimi skupinami, merjeno skozi število pridobljenih sedežev). Ker se delo EP, kot je bilo orisano, odvija v okviru političnih skupin, ki skušajo preseči nacionalne poglede, bom na tem mestu analizo volitev v EP obravnaval skozi prizmo političnih skupin. V kolikor so obstoječa razmerja moči oz. interesna struktura nasploh v trenutku pisanja te naloge spremenjena, bom to na ustreznih mestih poudaril.

Na volitvah leta 1999 je sodelovalo rekordnih 10.000 kandidatov in 303 strankarske liste. Za razliko od prejšnjih dveh mandatov je tokrat iz volitev kot najmočnejša stranka izšla Skupina Evropske ljudske stranke (krščanski demokrati) in Evropskih demokratov, ki je osvojila 233 sedežev; sledi ji Skupina Stranke evropskih socialistov (180 sedežev). Skupaj sta obe največji skupini osvojili 66 % vseh sedežev, kar je dejansko dve tretjini. Največjima so sledile Skupina Evropske liberalno-demokratske in reformistične stranke (51 sedežev), Skupina Zelenih in Evropskega svobodnega zavezništva (48 sedežev), Konfederacija Evropske združene levice in Nordijske zelene levice (42 sedežev), Zveza za Evropo narodov (30 sedežev) in Skupina Evrope demokracij in raznolikosti (16 sedežev). Po volitvah se je med neopredeljene uvrstilo 26 poslancev EP (rezultati volitev in aktualna sestava političnih skupin v EP so prikazani v tabeli 4.3).

Iz preteklega mandata je svojo formacijo ohranilo šest političnih skupin, le najmanjša med njimi je oblikovana na novo. Zdi se, da so le štiri med njimi (poleg obeh najmočnejših še Liberalni demokrati in Reformisti ter Zeleni in Evropsko svobodno zavezništvo), ki imajo trdne obete obstoja v prihodnosti, saj so del širših struktur – strankarskih federacij, ki, kot pravita Hix in Lord (1997: 167), kot oblike medstrankarskega

---

<sup>50</sup> V PSSE je manj političnih skupin, le 5, kar je rezultat ostrejšega kriterija za formiranje skupine, tj. najmanj 20 predstavnikov iz 6 nacionalnih delegacij.

Tabela 4.3: Struktura poslancev EP po političnih skupinah kot rezultat volitev junija 1999 in na dan 26. aprila 2003

Politična skupina	Št. in odstotek vseh sedežev (ob volitvah 1. 1999)	Odstotek vseh glasov na volitvah 1. 1999 <sup>1</sup>	Št. sedežev (dne 26. aprila 2003)
S. Evropske ljudske stranke (krščanski demokrati) in Evropskih demokratov	233 (37,22 %)	35,88 %	232
S. Stranke evropskih socialistov	180 (28,75 %)	30,75 %	175
S. Evropske liberalno-demokratske in reformistične stranke	51 (8,2 %)	6,4 %	53
S. Zelenih in Evropskega svobodnega zavezništva	48 (7,7 %)	6,7 %	45
Konfederacija Evropske združene levice in Nordijske zelene levice	42 (6,7 %)	6,7 %	49
Zveza za Evropo narodov	30 (4,8 %)	4,8 %	23
Skupina Evrope demokracij in raznolikosti	16 (2,6 %)	1,9 %	18
Neopredeljeni	26 (4,2 %)	5,4 %	31

<sup>1</sup> Odstotek glasov za posamezne politične skupine je ocena na podlagi podatkov o odstotku glasov za posamezne strankarske liste ali liste strankarskih koalicij in podatkov o sestavi posameznih političnih skupin.

Vir: Corbett *et al.*, 2000: 64–65 in 308–313, [http://www.db.europarl.eu.int/ep5/owa/p\\_meps2.repartition?ilg=EN](http://www.db.europarl.eu.int/ep5/owa/p_meps2.repartition?ilg=EN), 26. april 2003 (aktualna razporeditev sedežev).

sodelovanja na evropski ravni poskušajo vplivati tudi na obravnavanje tematik na najvišji ravni EU, tj. v Evropskem svetu. Prve tri po moči imajo hkrati tudi že vzpostavljeno polstoletno tradicijo delovanja, saj so v EP oz. v njegovih drugače imenovanih predhodnikih prisotne že vse od začetka leta 1952.

Preden se lotim obravnave strukture poslancev EP po spolu in izobrazbi, naj omenim še eno pomembno značilnost volitev (leta 1999) v EP, tj. relativno nizka stopnja volilne udeležbe v primerjavi z volitvami v nacionalne parlamente. Leta 1999 je dosegla v povprečju “samo” 49,9 %. Obstojijo pa ogromne razlike v volilni udeležbi po

posameznih DČ. Minimum dosega Velika Britanija s 24 %, na drugi strani so DČ, kjer so volitve obvezne<sup>51</sup> – najvišjo volilno udeležbo je dosegla Belgija z 91 %. Razloge za takšno situacijo so snovalci oz. nasprotniki uvedbe neposrednih volitev v EP predvideli, ko je potekala široka debata o prednostih in slabostih omenjene odločitve (Schermers in Blokker, 1995: 389–394). V parlamentarnih demokracijah nacionalnega tipa se ve, da bo zmagovalec volitev načeloma dobil mandat za sestavo vlade, ki bo državo vodila do naslednjih parlamentarnih volitev, na volitvah v EP pa imajo volivci občutek, da z udeležbo ničesar ne spreminjajo, saj EP naj ne bi imel pomembnih vzvodov določanja oblasti.

Čeprav proporcionalni volilni sistemi omogočajo ustrezno interesno strukturo volivcev, Zajc (2000: 46) pojasnjuje, da so v številnih parlamentih precejšnja odstopanja od poklicne strukture volivcev. Tako je zlasti v parlamentih držav z daljšo parlamentarno tradicijo veliko poslancev z različno visoko izobrazbo (od pravnikov do tistih z menedžerskimi znanji). V EP je v tekočem mandatu opazna široka zastopanost različnih poklicev. Po številu prevladujejo učitelji, upravni delavci, pravniki, arhitekti, ekonomisti, doktorji (medicine), inženirji in novinarji. Prav tako pa lahko najdemo poklice, ki jih redkeje zasledimo v parlamentih, za evropske družbe pa so prav tako značilni. Med poslanci EP so tako zastopani še kmetje, pisatelji, obrtniki, manualni delavci, gospodinje, znani nekdanji športniki (npr. alpinist Reinhold Messner, nekdanji atletski svetovni rekorder v teku na 200 m Pietro Menea ter rally-šampion Ari Vatanen), študent (ki je tudi najmlajši, rojen leta 1978), umetnik, duhovnik, teolog ipd. Odgovor na vprašanje, od kod je zastopanih toliko različnih poklicev, lahko po moji oceni najdemo v že tolikokrat omenjeni proporcionalnosti EP. Skrb za dosledno zastopanost vseh elementov javnega mnenja omogoča, da je zastopan relativno velik delež manjših strank. Med njimi predvsem nacionalisti in regionalne stranke (vsi imajo na nacionalni ravni manjši pomen), ti pa imajo v svoji strukturi članstva tudi ljudi iz manj "elitističnih" poklicev, pa tudi z nižjo izobrazbo nasploh.

Med vsemi strukturnimi prerezi parlamentov, v primerjavi s sestavo družbe, prihaja do največjih razlik pri spolni sestavi parlamentov, saj so v vseh po vrsti moški nadreprezentirani. Delež izvoljenih žensk je najbolj odvisen od tega, ali se poslanci volijo iz enomandatnih ali večmandatnih volilnih okrožij. Po podatkih s konca

---

<sup>51</sup> Volitve v EP so obvezne tudi v Italiji in Grčiji.

prejšnjega stoletja delež žensk v parlamentih, ki se volijo na podlagi enomandatnih okrožij<sup>52</sup>, praviloma ne presega 9,2 %, medtem ko delež žensk v parlamentih, kjer na volilno okrožje pripada več volilnih mest<sup>53</sup>, presega 18 % (Antić, 1998: 72 v Zajc, 2000: 47). V merjenih enakih možnosti moških in žensk v sferi politike vodijo skandinavske države, kjer je bil npr. zabeležen delež žensk v švedskem *Riksdagu* po volitvah v septembru 1998 skoraj 43 % (Zajc, 2000: 48). EP se v tem elementu uvršča v skupino držav, kjer so ženske precej dobro zastopane (30 %). Ta vtis je nekoliko skažen, če pregledamo delež žensk na vodilnih položajih v EP. EP je le dvakrat v svoji zgodovini na mesto predsednika izvolil žensko (Simone Veil in Nicole Fontaine). Med predsedniki političnih skupin najdemo trenutno zgolj eno predsednico (pri Skupini Zelenih in Evropskem svobodnem zavezništvu), pa še ta je sopredsedujoča, med 14 podpredsedniki sta dve predstavnici ženskega spola, pri predsedujočih 17 stalnim delovnim telesom EP so predsednice štiri.

### 4.3.3 Še o predstavništvu v EP

#### 4.3.3.1 Koga zastopajo poslanci EP?

Poslanci EP so tako kot poslanci v nacionalnih parlamentih predstavniki različnih segmentov družbe. Čeprav Akt o neposrednih volitvah v EP (1976) v 4. členu določa, da njihov mandat pri glasovanju ni vezan in da glasujejo osebno (po svoji vesti), predstavljajo interese na različnih ravneh, posledično pa morajo uravnavati t. i. "prekrižane zvestobe" ("*crossed loyalties*"). Po mnenju aktualnega poslanca EP, Richarda Corbetta (2003: 71–72), mora poslanec EP predstavljati vsaj svoje volilno okrožje, državo, politično skupino in EU kot celoto. "V 90 % primerov (predstavljanje različnih segmentov družbe, op. R. F.) to ni problem. Če glasujem za dvig naravovarstvenih standardov, bo to verjetno enako dobro tako za moje volilno okrožje kot za Evropo kot tako. /.../ Če pa podpiram zahteve kmetov v svojem volilnem okrožju za odobritev dodatnih finančnih sredstev, pa sem morda proti interesom integracije, da zmanjšamo obseg porabe skupne kmetijske politike. (*ibid.*, 71)" Kot še poudarja Corbett (*ibid.* 72), je strankarska dimenzija manj problematična, kajti poslanci EP se morajo zahvaliti predvsem svoji stranki za izvolitev, zato radikalno odklanjanje od "strankarske

---

<sup>52</sup> Primeri takšnih držav so Hrvaška, Avstrija, Francija in VB.

<sup>53</sup> Primeri takšnih držav so Švica, Nizozemska, Danska, Finska, Norveška in Švedska.

linije” onemogoča ponovno izvolitev<sup>54</sup>. Poslanci EP so dnevno v stiku tako s predstavniki parcialnih interesov kot interesnih skupin. Ti stiki prinašajo obojestranske koristi. Na podlagi bogatih osebnih izkušenj Carole Tongue (2003: 89), ki je bila v treh mandatih poslanka EP in je med drugim predsedovala politični skupini socialistov, opisuje, da je za poslanca EP pomembno pridobivati informacije (ekspertna mnenja), ki pomagajo pri odločanju, pri čim več virih. Seveda je pri “lobijih” pomemben tudi faktor vplivanja, omenjen učinek pa le-ti povečajo, če so pri svojem delu humani, diskretni in imajo s poslancem EP dolgotrajen odnos (*ibid.*).

Pri tem naj dodam, da so interesne skupine od EK in Sveta, na katera so dolgo časa usmerjale svoje aktivnosti, po letu 1993 bistveno več pozornosti začele namenjati tudi vplivanju na poslance EP. Porast števila lobistov in lobističnih aktivnosti v EP je vodil v oblikovanje registra lobistov (v mesecu maju 2003 je bilo pri EP registriranih 4.471 lobistov) in kodeksa njihovega obnašanja na podlagi drugega odstavka 9. člena Poslovnika EP. Lobisti, ki se vpišejo v register, ki ga vodijo kvestorji, dobijo “vizualno opazno” enoletno priponko za gibanje po prostorih EP. Kodeks obnašanja lobistov (Corbett *et al.*, 2000: 290) določa:

- da morajo vedno nositi priponko, ki vsebuje fotografijo, ime in naziv delodajalca,
- da morajo jasno predstaviti interese, ki jih zastopajo,
- da se morajo vzdržati dejanj, s katerimi bi nepošteno prišli do informacij,
- da ne smejo dobičkonosno posredovati dokumentov EP,
- da ne smejo ponujati nobenih daril ipd.

Takšna regulacija dela lobistov je strožja kot v večini nacionalnih parlamentov (le nemška ureditev lobiranja na parlamentarni ravni je tako stroga, kot je v EP), je pa z njo EP dosegel, da imajo vsi interesi enake možnosti lobiranja, če so le transparentni in odkriti (*ibid.*).

#### 4.3.3.2 Problem dvojnega mandata

Naj pri predstavljanju interesov v EP omenim še eno neracionalno določilo, ki ga je neposredno legaliziral Akt o neposrednih volitvah, tj. možnost, da je funkcija poslanca EP združljiva s funkcijo poslanca v nacionalnem parlamentu (5. člen). Na drugi strani Akt prepoveduje združljivost funkcije s številnimi drugimi javnimi funkcijami na ravni EU (6. člen), opredelitev do ostalih javnih funkcij pa prepušča

---

<sup>54</sup> Podobno poudarja tudi Coombes (1999: 37).

nacionalni ravni. Uporaba dvojnega mandata je po mojem mnenju časovno in moralno sporna. Čeprav Anne McIntosh (2003: 46) dokazuje, da se časovno da združiti obe službi, slej ko prej pride do situacij, ko se v takšnem organu odloča o pomembnih stvareh in je neodgovorno do volivcev, da se poslanec ne udeleži sej bodisi v enem bodisi v drugem predstavniškem telesu. Ohranjanje več mandatov, ki ga sicer omogočajo tudi določila v nekaterih nacionalnih parlamentih<sup>55</sup>, se je v zadnji letih v praksi precej zmanjšalo (po volitvah leta 1999 je bilo v EP še 40 poslancev z dvojnimi mandatom), deloma zaradi odvrčanja posameznih strank od takšne prakse, deloma pa tudi zaradi zavedanja samih kandidatov, da funkcija poslanca EP zahteva popolno osredotočenost (Corbett *et al.*, 2000: 19, 50).

#### 4.4 Proračunska funkcija

Čeprav na videz ni bistvene razlike med sprejemanjem proračuna ali posameznih zakonov, je proračunska funkcija potrebno obravnavati ločeno od zakonodajne iz več razlogov. Prvič, proračun se od zakonov ločuje po svoji večplastnosti in pomenu za državo. Proračun je namreč politični dokument, v katerem so na podlagi finančnih virov definirane prioritete na posameznih področjih politik. Hkrati je proračun ekonomsko razvojno naravnani dokument, saj z redistribucijo prihodkov teži k čim večji gospodarski rasti in uspehu gospodarskega sektorja. Nenazadnje, pa ima proračun za politični sistem splošno družbeni značaj, saj omogoča delovanje celotne državne administracije. Drugič, proračunska funkcija se razlikuje od zakonodajne tudi po svojem nastanku (Zajc, 2000: 84). Odločanje o državnih financah in predvsem dajanje soglasja k razpisu davkov in drugih obremenitev je bila prva pristojnost, ki so jo predstavniška telesa prevzela od monarhov. Rast moči in ugleda parlamentov je bila dolgo časa povezana s tem, kako uspevajo ščititi državljane pred davčnimi pritiski monarha in pred njegovo nekontrolirano, prekomerno porabo proračunskega denarja (*ibid.*).

Kot pojasnjuje Žibert (1993: 150–151 v Ferfila, 1999: 244) obstojijo tri razlage, kakšna je pravno-politična narava proračuna. Prva enači proračun z zakoni, saj se obe vrsti aktov sprejemata po istem postopku (čeprav ima lahko sprejem proračuna prednost pred drugimi nalogami v parlamentu). Po drugi je proračun enak zakonom le v

---

<sup>55</sup> Poslanci Državnega zbora so lahko hkrati tudi župani slovenskih občin, kar je prav tako resna omejitev njihovim delovnim zmogljivostim.

formalnih in proceduralnih vidikih. Tretja zagovarja tezo, da proračun v nobenem primeru ni enak zakonom, ampak je zgolj administrativni akt. K temu je treba dodati, da se v večini držav proračun sprejema z zakonom (*ibid.*), a hkrati tudi, da tak zakon nima neposredne pravne moči, saj obveznosti, ki jih določa državljanom, ne izvirajo iz proračuna, ampak iz veljavnih zakonov, ki urejajo sistem davkov in prispevkov (Zajc, 2000: 85).

Danes so za pripravo proračuna zadolžene vlade, pristojnosti parlamenta pa se nanašajo na njegovo sprejemanje oz. potrditev ter na nadzor nad porabo proračunskih sredstev. Zajc (2000: 86) navaja dve temeljni izhodišči, med kateri so razpete pristojnosti parlamenta pri obravnavanju proračuna: "Na eni strani mora imeti parlament možnost, da po svoji svobodni presoji spremeni ali drugače določi vire dohodkov ter izdatkov ali pa tudi zavrne vladni predlog proračuna. Na drugi strani pa potreba po usklajenosti proračuna zahteva določeno omejevanje parlamenta, da spreminja dokument, od katerega je v veliki meri odvisen gospodarski in socialni razvoj celotne države." Zaradi omejitve, da bi lahko poslanci globlje posegali v strukturo dohodkov in izdatkov, so se parlamenti v večji meri usmerili v nadzor nad izvrševanjem proračuna, kot eno od oblik permanentnega nadzora nad vlado.

Financiranje delovanja mednarodnih organizacij je večinoma urejeno na podlagi prispevkov DČ (Moussis, 1999: 48). V njihovem primeru se finančni pogoji delovanja nanašajo predvsem na plačevanje lastnih kadrov in na izdatke za tekoče poslovanje. Možne operativne naloge financirajo po delih DČ same, nanašajoč se na kadre in logistiko, ki jih za te posebne naloge prispevajo. Pristojnosti parlamentarnih organov v mednarodnih organizacijah pri sprejemanju proračuna so omejene na sodelovanje pri pripravi proračuna v delu, ki se nanaša na aktivnosti samega parlamentarnega organa (Schermers in Blokker, 1995: 399).

Izhajajoč iz opredelitve pojma EU in dejstva, da EU v imenu DČ izvaja nanjo prenesen delež suverenih pravic, smo že v uvodu postavili izvedeno hipotezo, da EU razpolaga s proračunom, ki je primerljiv z državnimi proračuni, zato EP podobno kot nacionalni parlamenti sprejema proračun integracije. Omenjeno izvedeno hipotezo bom preverjal v nadaljevanju, najprej na ravni pravno-formalnih pristojnosti EP pri sprejemanju proračuna EU, nato pa še s praktičnega vidika. Na koncu bo beseda tekla še o pravno-formalnih pristojnostih EP pri nadzoru nad izvrševanjem proračuna ter nekaterih praktičnih vidikih omenjenih pristojnosti.

#### 4.4.1 Proračun EU

Proračun EU ne nadomešča proračuna DČ, ampak mu je komplementaren. Kot pravi Coombes (1999: 47), je zaradi relativno skromnega obsega – v skladu z instrumenti proračunske discipline so njegova sredstva omejena na 1,24 % bruto družbenega dohodka (BDD) vseh DČ (v letu 2003 znašajo 1,02 % BDD) – omejen pri financiranju izdatkov na vseh ravneh, prav tako ima le neznaten vpliv na makroekonomske dejavnike na področju EU, kot so stopnja zaposlenosti, inflacije ipd. Proračun za leto 2003 je “težak” 97,5 milijard evrov, je uravnotežen, v primerjavi s proračuni drugih mednarodnih organizacij pa precej višji. V primerjavi s proračunom Organizacije Združenih narodov, ki je znana po tem, da ima nadpovprečno visok proračun za mednarodne organizacije, je ta proračun 75-krat višji.

Od leta 1970 dalje ES razpolagajo z lastnimi finančnimi sredstvi. Ta so:

- prihodki od skupne carinske tarife, ki se poberejo na zunanjih mejah ES,
- dajatve na kmetijske pridelke, uvožene iz tretjih držav,
- del davka na dodano vrednost, ki se na ravni porabe pobira pri vseh obdavčljivih izdelkih in storitvah ter
- prispevek DČ, ki se plačuje na osnovi njihovega gospodarskega položaja, merjenega skozi bruto družbeni proizvod (Moussis, 1999: 48–49; Evropski parlament, 1998: 12–13).

Četrty proračunski vir, kot se tudi imenuje prispevek DČ, predstavlja največji delež v strukturi prihodkov (60,9 % v letu 2003), sledi del davka na dodano vrednost (24,7 % v 2003), carinski prihodki (11 %) in nazadnje dajatve na kmetijske izdelke (1,5 %). Pogosto se zgodi, da se sredstva za izdatke v tekočem letu ne porabijo v celoti in se tako prenesejo v naslednje proračunsko leto. Tako se je v leto 2002 pretočilo 16,8 milijarde evrov iz leta 2001. V tem primeru DČ prispevajo manjši delež v lastna sredstva (48,7 % v letu 2002).

Poraba proračuna EU je razdeljena na šest delov glede na posamezne institucije EU. Najobsežnejši je proračun, namenjen EK, ki med drugim financira različne politike EU in je razdeljen na 7 poglavij. Največ denarja je namenjenega skupni kmetijski politiki (44,9 %), sledijo strukturne operacije – tj. za strukturne sklade in kohezijski sklad (34,3 %), zunanji odnosi<sup>56</sup> – vključno s predpristopno pomočjo državam

---

<sup>56</sup> Za SZVP kot del zunanjih odnosov je namenjeno 47,5 milijona evrov oz. 0,04 % celotne porabe.



kandidatkam (8,4 %), vse ostale notranje politike (6,7 %) ter administrativni stroški (5,4 %). Za delovanje EP, gre skorajda izključno za administrativne stroške, je namenjeno 1,086 milijarde evrov, kar je nekaj več kot 1 % celotnega proračuna EU. Na videz je ta vsota majhna, vendar je višja od vseh drugih vsot, namenjenih za administrativno delovanje posameznih institucij. Razen za EK, seveda.  
([http://europa.eu.int/comm/budget/faq/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/faq/index_en.htm))

#### 4.4.2 Proračunski postopek<sup>57</sup> in pristojnosti EP

Priprava predloga proračuna ES je v glavnem naloga EK, čeprav Svet pa tudi EP sodelujeta pri pripravi proračuna. EP pripravi osnutek predloga lastnega proračuna, hkrati pa sodeluje na trilateralnem pogovoru s predsedujočim Svetu in EK o prioritetah prihajajočega proračuna po posameznih področjih<sup>58</sup>. Čeprav se tudi v nacionalnih sistemih vlade posvetujejo s posameznimi proračunskimi porabniki in potekajo pogajanja o višini sredstev, potrebnih za delovanje in izvajanje nalog porabnikov proračunskega denarja, je vendarle EP s temi aktivnostmi bolj vključen v pripravo proračuna, kot je to običaj za nacionalne parlamente.

EK predhodni predlog proračuna predstavi aprila, čeprav jo temeljne pogodbe obvezujejo, da to stori do julija. Pred prvim obravnavanjem osnutka predloga proračuna v Svetu potekajo še dodatni pogovori in usklajevanja na medinstitucionalni ravni. Na trilateralni ravni poskušajo vse temeljne institucije doseči strinjanje o strukturi in vsebini proračuna. Neposredno pred obravnavanjem osnutka predloga proračuna finančnih ministrov v Svetu ti opravijo t. i. "poravnalno srečanje"<sup>59</sup> z EP, ki je priložnost, da se presežejo razlike o stališčih v porabi proračuna med obema institucijama. Svet predlog proračuna sprejme v juliju, čeprav je rok, do katerega je Svet

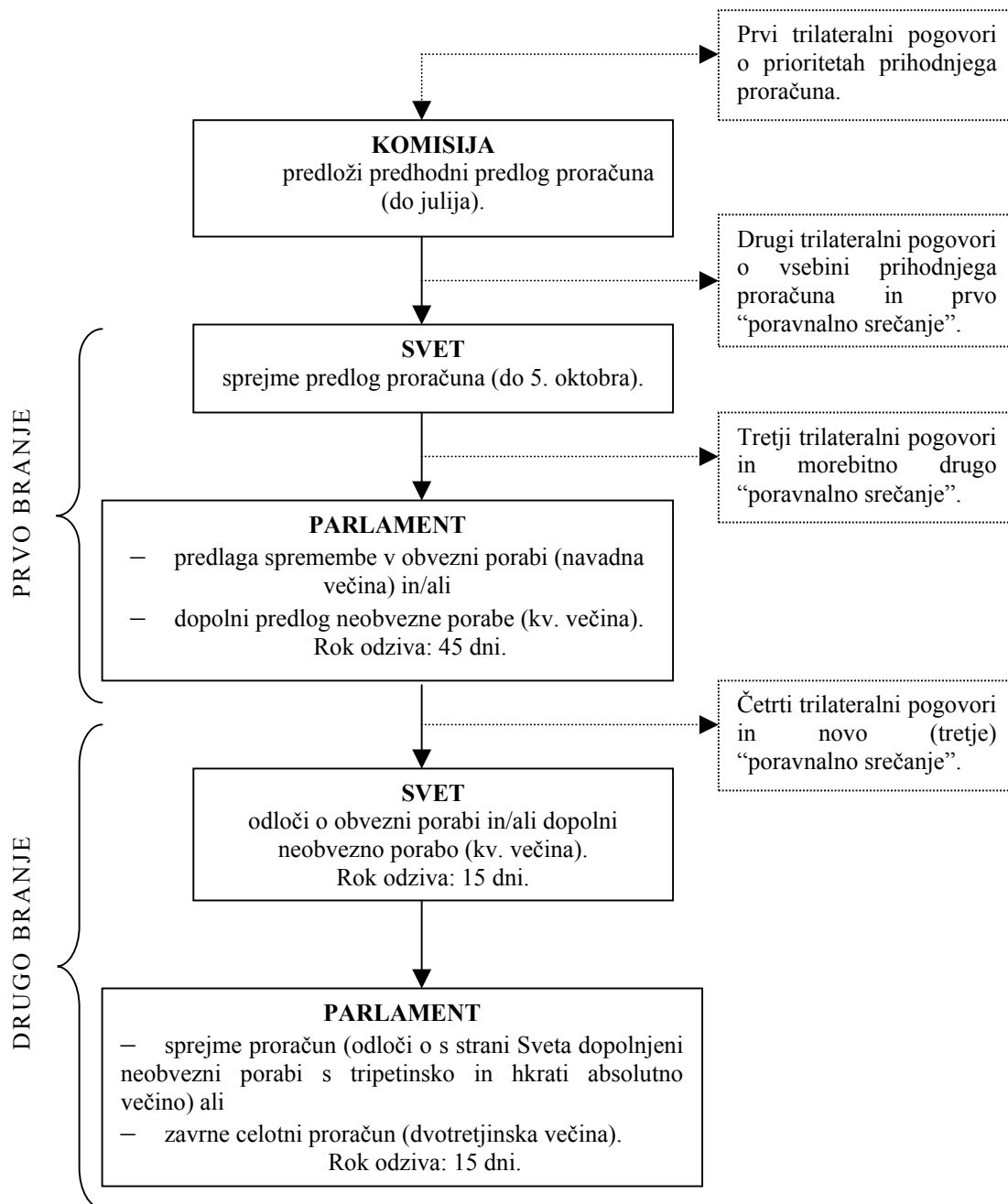
---

<sup>57</sup> Proračunski postopek sta novelirali že proračunski pogodbi iz leta 1970 (stopila v veljavo 1971) in leta 1977 (v veljavi od 1977), ki ju ne štejemo za spremembe temeljnih pogodb, čeprav spreminjajo Pogodbo o ustanovitvi ESPJ in obe Rimski pogodbi o ustanovitvi EGS in Euratoma. Spremembe, ki sta jih uvedli, je strogo formalno v temeljne pogodbe vnesla EEL (več o njih *cf.*, npr. Moussis, 1999: 35).

<sup>58</sup> Stališča EP o proračunu za naslednje proračunsko leto, ki se v EU ujema s koledarskim, se pripravijo v odboru za proračun EP, ki ima dva poročevalca. Prvi je pristojen za oblikovanje prioritet EP o proračunu EK in vključuje prioritete na področjih posameznih politik, drugi pa je pristojen za oblikovanje prioritet EP o proračunih drugih institucij EU. Pri izračunih o potrebah delovanja EP sodelujejo s predlogi in ocenami člani Biroja in predsedniki političnih skupin EP. (Corbett *et al.*, 2000: 218–219)

<sup>59</sup> Gre za obliko poravnave, ki je zelo podobna tisti iz postopka soodločanja, čeprav ni formalno nujna!

Slika 4.1: Proračunski postopek



zavezan sprejeti predlog proračuna, 5. oktober. EP ima v prvi obravnavi (branju)<sup>60</sup>, običajno v oktobru, na voljo 45 dni, da se odzove na predlog proračuna. Pri tem ima dva sklopa pravic. Prvič, z navadno večino lahko predlaga spremembe v obvezni porabi, tj. v porabi, ki izhajajo neposredno iz ustanovitvenih pogodb ali aktov, sprejetih na tej podlagi, in drugič, z absolutno večino lahko dopolni predlog neobvezne porabe. Ta

<sup>60</sup> Tudi pred prvim branjem predloga proračuna v EP poteka trilateralno srečanje med vpletenimi institucijami, temu pa lahko sledi še drugo poravnalno srečanje med Svetom in EP, v kolikor so stališča obeh nepremostljiva.

distinkcija je ključnega pomena, ko govorimo o pristojnostih EP pri sprejemanju proračuna EU, saj lahko Svet v svojem drugem branju (običajno v novembru), v katerem je omejen na 15-dnevni časovni rok, s kvalificirano večino načeloma poljubno odloči o predlogih EP za spremembo obvezne porabe, pri čemer je njegova odločitev dokončna! Takšne omejitve ne najdemo pri nacionalnih parlamentih, ki lahko načeloma z dopolnili posegajo v vse postavke porabe. Mimo formalno določenih pravil, ki so opredeljena v proračunskem postopku (272. člen Amsterdamske pogodbe), so pred drugim branjem v Svetu ponovno sklicana medinstitucionalna usklajevanja, na katerih se je Svet pripravljen pogajati o predlogih EP. Drugače je pri neobvezni porabi, kjer lahko EP v svojem drugem (decembrskem) branju v 15 dneh dokončno spremeni dele neobvezne porabe, ki jih je v drugem branju spremenil (dopolnil) Svet. Tokrat morajo biti spremembe neobvezne porabe<sup>61</sup> potrjene s tremi petinami oddanih glasov in absolutno večino poslancev EP. Proračun postane pravnomočen, ko ga podpiše predsednik EP (celoten potek proračunskega postopka prikazuje slika 4.1). (Corbett *et al.*, 2000: 218–227; Mast, 2002: 16; Moussis, 1999: 60)

EP ima pri sprejemanju proračuna EU še eno ključno in izredno pomembno funkcijo, tj. možnost zavrnitve celotnega predloga proračuna iz tehtnih razlogov z dvotretjinsko večino oddanih glasov. Omenjen instrument poznajo tudi nacionalni parlamenti, vključno s slovenskim Državnim zborom. V kolikor pride do zavrnitve ali nesprejema proračuna do januarja, ko se začne novo (proračunsko) leto, se tekoča poraba v posameznem mesecu financira na podlagi dvanajstin iz preteklega proračuna. Gre za sistem dvanajstin, kot ga poznamo tudi v našem javnofinančnem sistemu in omogoča neovirano tekočo porabo. V izjemnih primerih pa lahko Svet v soodločanju z EP odobri višjo porabo, kar omogoča EP, da kontrolira porabo dokler ni sprejet nov proračun.

---

<sup>61</sup> Pri spremembah neobvezne porabe je EP omejen le z maksimalno stopnjo povišanja, ki jo na podlagi makroekonomskih in javnofinančnih kazalcev določi EK. Maksimalno stopnjo povišanja lahko še povečata EP in Svet, a le soglasno in v skladu s potrebami delovanja dejavnosti ES. Omenjena določila so bila v ustanovitvene pogodbe ES vnesene z uveljavitvijo t. i. prve proračunske pogodbe (1970).

#### 4.4.3 Praktični vidiki proračunskih pristojnosti EP

Dosedanja praksa je pokazala precejšnjo disciplino v pravočasnem sprejemanju proračuna EU, za razliko od nekaterih nacionalnih parlamentov – predvsem tistih iz nekdanjih realsocialističnih sistemov<sup>62</sup>. V obdobju, ko je s svojim mandatom junija 1994 začela 4. neposredno izvoljena sestava EP, je bil proračun vedno pravočasno sprejet (*cf.* tabelo 4.4), z izjemo proračuna za leto 1995, ki ga je sicer sprejel EP na svoji plenarni seji 15. decembra 1994, vendar pa je v drugem branju sprejel 131 dopolnil, ki sta jih Svet in EK smatrala za poseg v obvezno porabo (Corbett *et al.*, 2000: 226). Zaradi domnevnega kršenja je Svet sprožil postopek pred Sodiščem, ki je v tem primeru presodil v prid Svetu in razveljavil sprejeti proračun. V vseh ostalih primerih od nastopa novega mandata EP leta 1994 je bil proračun sprejet pred roki, kot jih določa primarna zakonodaja – ob bolj “pragmatičnem” časovnem razporedu, h kateremu težijo institucije že vse od leta 1977 ([http://europa.eu.int/comm/budget/budget/index\\_en.htm#principles](http://europa.eu.int/comm/budget/budget/index_en.htm#principles), 4. april 2003).

Tabela 4.4: Sprejemanje proračunov EU (1995–2003)

Proračun za leto...	Predhodni predlog EK	Svet (1. branje) – predlog	EP (1. branje)	Svet (2. branje)	EP (2. branje) – sprejetje pr.
X	1. 9.	5. 10.	45 dni, tj. 19. 11.	15 dni, tj. 4. 12.	15 dni, tj. 19. 12.
2003	15. 6. 2002	30. 7. 2002	24. 10. 2002	26. 11. 2002	19. 12. 2002
2002	14. 6. 2001	20. 7. 2001	25. 10. 2001	22. 11. 2001	13. 12. 2001
2001	23. 5. 2000	11. 9. 2000	26. 10. 2000	24. 11. 2000	14. 12. 2000
2000	28. 4. 1999	14. 9. 1999	28. 10. 1999	26. 11. 1999	16. 12. 1999
1999	30. 5. 1998	9. 9. 1998	22. 10. 1998	24. 11. 1998	17. 12. 1998
1998	nedosegljivo	nedosegljivo	nedosegljivo	nedosegljivo	18. 12. 1997
1997	10. 6. 1996	25. 7. 1996	24. 10. 1996	19. 11. 1996	18. 12. 1996
1996	15. 6. 1995	24. 7. 1995	26. 10. 1995	1. 12. 1995	14. 12. 1995
1995	15. 6. 1994	25. 7. 1994	27. 10. 1994	16. 11. 1994	15. 12. 1994

Vir: baza dokumentov OEIL.

<sup>62</sup> Tudi v Državnem zboru je že prišlo do zamud v sprejemanju proračuna, npr. v primeru proračunov za leto 1997 in 1998 (Zajc, 2000: 89).

Kot smo ugotovili zgoraj, je poleg možnosti zavrnitve proračuna glavni instrument EP pri sprejemanju proračuna vplivanje na postavke v okviru neobvezne porabe. Na drugi strani ima pri obsegu in obliki obvezne porabe zadnjo besedo Svet. Distinkcija med obvezno in neobvezno porabo je, kot poudarja Corbett (*et al.*, 2000: 226), bolj politične kot tehnične narave in je že dolgo časa ustvarjena v korist Sveta. EP je že v času medvladne konference pred amsterdamskim vrhom Evropskega sveta dosegel, da je le-ta obravnavala možnost njene odprave, vendar na koncu Amsterdamska pogodba ni prinesla nobenih sprememb v zvezi z njo (*ibid.*). Je pa EP s 3. Medinstitucionalnim sporazumom med EP, Svetom in EK o proračunski disciplini in izboljšavi proračunskega postopka (1999) dosegel, da so institucije v aneksu IV k Sporazumu definirale v grobem postavke, ki se nanašajo bodisi na obvezno bodisi na neobvezno porabo v okviru finančne perspektive<sup>63</sup>, posredno pa tudi v letnih proračunih. V tej klasifikaciji je del odhodkov za kmetijsko politiko, ki je bil do sedaj obravnavan v okviru obvezne porabe, bil klasificiran za neobvezno porabo<sup>64</sup>. Zaradi omenjenih pogajalskih dosežkov in zaradi povečanega obsega sredstev za strukturne operacije v letnih proračunih se je letni delež neobvezne porabe v strukturi proračuna v zadnjih letih dvignil nad 50 % in je v aktualnem proračunu za leto 2003 dosegel 57,3 %.

Vprašamo se lahko, ali je samo povečan delež neobvezne porabe zadosten razlog, da bi bilo potrebno odpraviti razlikovanje med obema oblikama porabe? Da bomo lažje sklepali o tej trditvi, bom preveril, kaj se dogaja z dopolnili ob obeh branjih v Svetu in EP ter kako uspešna so poravnalna srečanja.

V primeru proračuna za leto 2003<sup>65</sup> je EP ob svojem prvem branju sprejel 293 dopolnil, od tega se jih je 21 (7,6 %) nanašalo na obvezno porabo. Svet je nato v svojem drugem branju zavrnil 236 dopolnil, 39 jih je sprejel<sup>66</sup>, preostalih 18 pa modificiral. Upoštevajoč dopolnila na postavke iz obvezne porabe, je Svet zavrnil 15 dopolnil, sprejel 3 in modificiral 3. Kot je razvidno, je Svet zavrnil večino (71 %) dopolnil EP na obvezno porabo, iz česar lahko sklepamo, da Svet svojo pravico končne besede pri

---

<sup>63</sup> S terminom finančna perspektiva je mišljeno večletno načrtovanje okvirnih proračunskih virov in izdatkov, kot ena od oblik izboljšanja proračunske discipline EU. Omenjen sporazum predstavlja osnovo za finančno perspektivo 2000–2006, ta pa določa okvirne meje vseh letnih proračunov, tudi aktualnega za leto 2003.

<sup>64</sup> Gre za sredstva, namenjena ruralnemu razvoju in spremljajočim ukrepom.

<sup>65</sup> Vse številke so lastni izračuni na podlagi naslednjih dokumentov – poročil: Rezultati prvega branja v EP na plenarni seji 24. oktobra 2002, Izid drugega branja Sveta na ravni stalnih predstavnikov in na osnovi dopolnil EP na zasedanju 20. novembra 2002, Dopolnila EP, sprejeta ob drugem branju na plenarni seji 19. decembra 2002 ter Rezultati glasovanja ob drugem branju v EP.

<sup>66</sup> Med sprejetimi so v večini tisti, ki se nanašajo na delovanje EP (sekcija 1).

obvezni porabi izrablja zelo dosledno, EP pa ima pri tem relativno malo vpliva. Na drugi strani se kaže, da EP potrjuje večino dopolnil iz neobvezne porabe, saj je v primeru proračuna za leto 2003 v svojem drugem branju sprejel večino od 225 dopolnil, o katerih je glasoval v sedmih blokih. Zavrnil je prvega, sestavljenega iz 19 dopolnil v okviru strukturnih operacij.

Omenjeni sklop dopolnil je eden tistih, o katerih sta se obe "proračunski veji EU" uspeli dogovoriti na poravnalnem srečanju in so pomemben del neobvezne porabe, nad katerim je v duhu proračunske discipline in medinstitucionalnega sodelovanja Svet uveljavil svoj vpliv (izhajajoč iz Predloga resolucije o predlogu proračuna EU za leto 2003 kot ga je spremenil Svet ob svojem drugem branju, ki ga je Odbor EP za proračune sprejel 10. decembra 2002 in je služil kot osnova za dokončno glasovanje o predlogu proračuna na plenumu). Iz istega dokumenta je razvidno, da je EP na poravnalnih srečanjih uspel uveljaviti 25 % predlogov v okviru kmetijskega sežnja proračuna (obvezna poraba), kar je pozdravil kot dober rezultat, ne glede na to, da niso bili upoštevani nekateri predlogi<sup>67</sup>, za upoštevanje katerih si je močno prizadeval.

Torej, če povzamemo, ob formalnem branju predloga proračuna v obeh institucijah sta Svet in EP upoštevala le manjši del dopolnil, ki so se nanašala na porabo, za katero je imela "druga veja" končno besedo. Če upoštevamo dejstvo, da obe instituciji vsaj deloma sprejemata stališča drugih ob poravnalnih srečanjih, ter dejstvo, da sta EP in Svet pri oblikovanju višin posameznih odhodkovnih postavk odvisna od formalnih omejitev (z maksimalno stopnjo povečanja sredstev in omejitev, ki izhajajo iz medinstitucionalnega dogovora), bi bila odprava distinkcije med obvezno in neobvezno porabo logična. EP bi po mojem mnenju moral imeti končno besedo pri celovitem odločanju o proračunskih odhodkih, Svet pa bi moral odločati o višini razpoložljivih sredstev in strukturi posameznih prihodkov.

EP je do danes v treh primerih zavrnil proračun. To se je zgodilo v letih 1979, 1982 in 1984. To je obdobje, ko se je integracija soočala z neke vrste finančno krizo. Na eni strani je bil v tem obdobju delež kmetijskega proračuna celo na 70 % celote, na drugi strani si je predvsem Velika Britanija prizadevala revalorizirati svoj prejemek iz celotnega proračuna. Pritiski interesov znotraj Sveta so bili v vseh treh primerih tako

---

<sup>67</sup> EP si je npr. prizadeval za zmanjšanje postavk za izvoz živih živali.

izraziti, da se je nezadovoljstvo izrazilo navzven, saj Svet ni bil pripravljen sprejeti ponujenega proračuna. (Corbett *et al.*, 2000: 223–224)

#### 4.4.4 Nadzor EP nad izvrševanjem proračuna EU

Enako kot v nacionalnih političnih sistemih je tudi v primeru EU za izvrševanje proračuna zadolžena institucija, ki na ravni integracije deluje kot “približek” vlade – tj. EK. EK ob koncu proračunskega leta predloži Svetu in EP poročilo o izvrševanju proračuna ter izkaz stanja sredstev in obveznosti ES (275. člen Pogodbe o ustanovitvi ES). Bistveni instrument parlamentarnega nadzora nad izvrševanjem proračuna predstavlja instrument razrešnice EK glede izvrševanja proračuna (276. člen). Razrešnico EK izda EP na priporočilo Sveta in na podlagi poročila o izvrševanju proračuna same EK, letnega poročila Računskega sodišča in dodatnih posebnih poročil. Za potrebe izdaje razrešnice, ki se oblikuje v odboru EP za nadzor proračuna, lahko EP od EK zahteva vse potrebne dodatne informacije in podatke.

Instrument razrešnice je neke vrste formalna izjava o tem, kako je EP zadovoljen z izvrševanjem proračuna (Corbett *et al.*, 2000: 253). Zaradi tega ima izredno pomembno konotacijo, saj so ugotovitve, zapisane v njej, zavezujoče za EK, v smislu, da mora na podlagi podanih ugotovitev z ustreznimi ukrepi izboljšati upravljanje s proračunom<sup>68</sup>. Podobno velja tudi za ostale institucije, ki razpolagajo s sredstvi EU. EP ima seveda tudi pravico, da ne izda razrešnice EK. Čeprav ustanoviteljne pogodbe ne določajo kakšne, so formalne posledice te odločitve, pa je to v praktičnem smislu “izredno resna politična sankcija, ki bi se morala izraziti v zamenjavi EK (nekdanji komisar za proračun Tugendhat, 1977 v Corbett *et al.*, 2000: 254)”. Dosedanja praksa finalnega dejanja proračunskega kroga je pokazala, da EP izjemno redko posega po pravici, da ne izda razrešnice. Dejansko je EP samo dvakrat odločil, da ne izda razrešnice EK, prvič leta 1984 (za proračun za leto 1982) in drugič leta 1999 (za proračun za leto 1996). Čeprav je prevladovalo splošno mnenje, da bi neizdaji razrešnice moral slediti začetek postopka nezaupnice EK (kot eden od mehanizmov političnega nadzora EP nad EK, več o teh mehanizmih v podpoglavju 4.2.), so okoliščine v obeh primerih sprožile drugačen razplet. V prvem primeru je bila EK ob

---

<sup>68</sup> Isto določilo istega člena Pogodbe določa, da mora EK o sprejetih ukrepih na zahtevo EP ali Sveta o tem poročati EP.

koncu svojega mandata in takšen postopek ne bi imel prave veljave, v drugem primeru je EK sama odstopila (*ibid.*, 254–255).

Instrument razrešnice je primerljiv z instrumentom sprejetja zaključnega računa v nacionalnih sistemih, ki ga sprejme parlament po predložitvi vlade in upoštevajoč poročilo računskega sodišča. Primerjano s parlamentarnimi telesi v ostalih mednarodnih organizacijah, ta sploh nimajo nobenega instrumenta nadzora nad izvrševanjem proračuna organizacije<sup>69</sup>.

## 4.5 Zakonodajna funkcija

Nadaljujmo to analizo s funkcijo, ki so jo vsaj moderne demokratične teorije<sup>70</sup> (temelječe na ideji o ljudski suverenosti) postavile na osrednje mesto med nalogami parlamentov, tj. z zakonodajno funkcijo.

Zgodovinsko gledano so zakonodajno funkcijo oz. funkcijo alokacije vrednosti (*law-making* ali *law-giving*) parlamenti sčasoma dobili od monarhov, potem ko so si z njim nekaj časa to funkcijo delili. Kot opisuje Grad (2000: 74), je parlament v visokem srednjem veku na kralja zgolj naslavljal poslanice (lahko bi jih poimenovali tudi resolucije), s katerimi je izražal željo po ureditvi določenega vprašanja. To lahko imenujemo funkcija svetovanja. Na prehodu v 16. stoletje se je položaj parlamenta že toliko okrepil, da je kralju pošiljal poslanice v obliki izdelanega predloga zakona, h kateremu je kralj soglašal ali ga odrekel. Kasneje je parlament popolnoma sprejel zakonodajno funkcijo pod svoje okrilje, tako kot pobudnik zakonodaje kot odločevalec. V praksi je z nastankom republik in vlad vlogo glavnega pobudnika (vlagatelja) zakonodaje sprejela vlada. Proces sprejemanja zakonodajne funkcije se je najprej začel v domovini parlamentarizma – v Angliji. Ostali parlamenti “demokratičnega” sveta so zakonodajno funkcijo v polnem pomenu besede dobili šele z razširitvijo splošne, enake in neposredne volilne pravice po 1. svetovni vojni. Lahko bi rekli, da so nacionalni

---

<sup>69</sup> Mednarodne organizacije imajo običajno posebne specializirane službe, ki s svojimi poročili prispevajo k bolj transparentni, racionalni in predvsem pravilni porabi proračunskih sredstev. Splošno načelo je, da poročilo specializiranih služb mednarodnih organizacij potrdi Svet ministrov (Schermers in Blokker, 1995: 700). V primeru Sveta Evrope je takšna služba Računski odbor in je v pristojnosti sporočanja nepravilnosti Svetu ministrov podoben Računskemu sodišču EU, ki nepravilnosti sporoča EP in Svetu.

<sup>70</sup> Predvsem teorije Johna Locka in barona Montesquieuja (s pravim imenom Charles de Secondat). Slednji v delu Duh zakonov iz leta 1748 piše o deljenih vejah oblasti, kjer se parlament pojavlja kot najmočnejša veja, ki sprejema zakone. Te mora izvršilna oblast uresničevati, sodna oblast pa upoštevati pri razsojanju v svojih primerih. (Zajc, 2000: 64; Brezovšek, 1991)



parlamenti zakonodajno funkcijo prevzeli kot rezultat pritiskov po demokratizaciji političnega življenja.

Sklepam, da je spoznanje z zgodovinske perspektive pomembno imeti pred očmi ob analizi zgodovinskega razvoja EP. Enako je potrebno imeti pred očmi posebnosti, ki so za evropsko integracijo značilne, to je predvsem prenos suverenosti in odločevalskih pravic na nadnacionalno raven. V praksi to pomeni, da so snovalci evropske integracije predvideli odločanje v prvi vrsti v Svetu, ki ga predstavljajo predstavniki izvršne veje oblasti DČ. Šele kasneje je težnja po demokratizaciji odločanja, povezana tudi z vprašanjem legitimnosti, vplivala, da se je EP bolj dejavno vključil v sprejemanje pravnih aktov EU. Omenjena tendenca je izražena v izvedeni hipotezi, da je EP v svojem razvoju nadgradil začetno posvetovalno vlogo in je danes aktivni soodločevalec pri sprejemanju pravnih aktov EU. Hkrati previdevam, da EP ni prevzel zakonodajne vloge v obeh medvladnih stebrih EU, ker so vprašanja zunanjih in varnostnih ter kazenskih zadev za DČ bistveno vitalnejše.

V parlamentih prihaja do stika med politično in pravno sfero družbe (Igličar, 1994: 41–43). To pomeni, da se v parlamentarni areni politično artikulirani interesi transformirajo v splošno veljavne in za vse obvezujoče pravne norme, kar Igličar (*ibid.*) označuje za “normativno integracijo interesnega pluralizma”. Vendar parlament tvori le tisti del pravnih norm, ki spadajo v zakon. To so le tiste pravne norme sistemske narave z relativno trajno veljavo oz. kot poudarja Pavčnik (1997: 202 v Grad, 2000: 86) pravno normirana najpomembnejša družbena razmerja. Poleg zakonov nacionalni pravni sistemi poznajo še akte na nižji ravni. Takšni pravni akti so uredbe, ki jih sprejemajo vlade in normirajo bolj specifične družbene primere. Igličar (*ibid.*) pri tem opozarja, da lahko uredbodajne aktivnosti vlade ogrožajo zakonodajne pristojnosti parlamenta, čeprav so le-te manj pomembne za družbo od zakonodajnih. Občasni dvomi pri pravnem normiranju v odnosu zakon – uredba<sup>71</sup> in dejstvo, da je vlada v sodobnih parlamentarnih demokracijah daleč najpomembnejši predlagatelj zakonodaje, je eden od razlogov za oblikovanje teze o zatonu parlamentarizma (*cf.* opombo 1). Preden si pogledamo vključenost EP v odločevalski proces EU, si poglejmo, katere vrste pravnih aktov se sprejemajo na ravni EU.

---

<sup>71</sup> Zaradi različnih političnih interesov prihaja tudi do zlorab uredb, ko se tudi relativno pomembna razmerja za družbo normirajo skozi uredbe.

#### 4.5.1 Temeljni zakonodajni akti EU

Zakonodajne akte EU delimo v dve skupini.

**Primarno pravo EU** vključuje ustanovitvene pogodbe in njihove spremembe ali dopolnitve (vključno s pogodbami o priključitvi novih DČ) ter pogodbe s tretjimi državami.

**Sekundarno pravo EU** pozna pet oblik pravnih aktov:

- Uredbe so nekakšen ekvivalent zakonom na ravni EU, saj so kot takšne neposredno uporabne za državljane EU, so zavezujoče in jih ni potrebno prevajati v pravni red DČ.
- Direktive zavezujejo DČ (ali posamezne DČ) glede ciljev, ki jih je potrebno doseči, izbiro sredstev za doseg ciljev pa prepušča državam. DČ tako preko zakonov, v katere prevajajo direktive EU, usklajujejo zakonodaje na določenih področjih.
- Odločbe so individualni pravni akti in so lahko namenjene tako DČ kot pravnim ali celo fizičnim osebam. Za vse naslovnike so v celoti zavezujoče. Učinkujejo od vročitve naslovniku dalje in ne od objave v Uradnem listu dalje. Lahko so neposredno uporabne.
- Priporočila so vrsta pravno neobvezujočega akta EU in predlagajo določeno smer obnašanja.
- Mnenja prav tako nimajo obvezne veljave, ocenjujejo pa trenutni položaj ali določena dejstva v EU kot taki ali v DČ.

(Moussis, 1999: 46–47; Grilc in Ilešič, 2001: 81–89)

#### 4.5.2 Zakonodajni postopki

##### 4.5.2.1 Postopek posvetovanja

Vključitev EP v zakonodajni proces Skupnosti sta prinesli šele Rimski pogodbi (podpisani leta 1957). Čeprav le-ti določata, da se mora Svet pred odločanjem v določenih primerih posvetovati tudi z Ekonomsko-socialnim odborom, ima EP v posvetovalnem procesu prednost v tem, da Svet EP ne more postaviti časovnega roka, v katerem mora ta posredovati mnenje o pravnem predlogu. Čeprav mnenje EP za Svet ni obvezujoče, ima prvi v zavlačevanju pomemben instrument vplivanja na zakonodajni postopek, saj Svet razen v nujnih primerih ne more sprejeti akta brez mnenja EP<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> To se je zgodilo v primeru Izoglukoza leta 1980, ko je Svet sprejel zakonodajni predlog, čeprav EP ni posredoval mnenja o predlogu. Sodišče je v tem primeru nedvoumno odločilo, da mora Svet počakati na mnenje EP, v primerih, kot to določajo Pogodbe. Sodišče je tako odločilo, čeprav je EP že zaključil s

(Weatherhill in Beaumont v Grile in Ilešič, 2001: 180). EP je v obdobju do sprejetja EEL (1986), ko je bil podpisan dogovor o novem zakonodajnem postopku, maksimiral pomen posvetovanja (Corbett *et al.*, 2000: 176).

Že marca 1960 je Svet odločil, da se mora EK z EP posvetovati pri vseh pomembnih problemih, četudi Pogodbe za obravnavana področja ne zahtevajo postopka posvetovanja (t. i. fakultativno posvetovanje). Februarja 1964 je Svet še razširil postopek posvetovanja preko "pomembnih problemov", tako da so bili do srede sedemdesetih v postopek posvetovanja vključeni skoraj vsi zakonodajni predlogi, pa tudi memorandumi EK ter resolucije Sveta (*ibid.*, 176–177). Danes so v postopek posvetovanja vključene številne politike prvega stebra (pravila konkurence v privatnem sektorju, regulacija državnih pomoči, določeni aspekti gospodarske in denarne unije – GDU, usklajevanje posrednih davkov, jedrska energija in radiacija, del kmetijske politike itd.), vprašanja tretjega stebra (sprejem in implementacija ukrepov – to področje je edino, za katero lahko Svet naloži EP rok, do katerega mora ta predložiti mnenje, ki pa ne more biti krajši od treh mesecev – ter transfer določenih politik v prvi steber<sup>73</sup>), določene institucionalne zadeve (npr. omogočanje nekaterim DČ krepitev sodelovanja na medvladni ravni, sklic medvladne konference o dopolnitvi Pogodb ipd.) in pravice državljanov (sprejetje anti-diskriminacijskih ukrepov, volilna pravica na volitvah v EP ali na lokalnih volitvah ter uporaba in širitev državljskih pravic). (*ibid.*, 2000: 184)

Postopek posvetovanja je proceduralno najmanj kompleksen zakonodajni postopek EU (slika 4.2). Tako kot vsi ostali zakonodajni postopki se začne s predlogom EK, ki ga predsednik EP posreduje pristojnemu odboru (delovnemu telesu) EP. Če se odbor s predlogom ne strinja, lahko pozove EK, da ga ustrezno dopolni (možnost prvega modificiranja predloga s strani EK). V obeh primerih pripravi za plenarno zasedanje poročilo, v katerem predlaga sprejem, zavrnitev ali dopolnitev predloga. Če plenum EP glasuje proti predlogu EK, jo predsednik EP pozove, da predlog umakne. Če EK tega ne stori (možnost umika predloga ali druga možnost modificiranja), plenum ponovno pošlje zadevo v obravnavo pristojnemu odboru, ki v roku dveh mesecev poroča plenumu. Če EP odloči o spremembi predloga, potem pozove EK, da izrazi svoje stališče (tretja možnost modificiranja) o predlogu za spremembo. Če se EK s

---

postopkom brez dokončnega glasovanja o resoluciji, čeprav je sprejem akta bil nujen zaradi možnosti nastanka pravne praznine na tem področju in čeprav sta EK in Svet enotno nastopila, da je EP s svojim ravnanjem dejansko blokiral postopek. (Corbett *et al.*, 2000: 179)

<sup>73</sup> Tako so bile v okvir prvega stebra prenešene azilna, imigracijska in vizna politika.

predlogi ne strinja, poskušata EK in pristojni odbor v dveh mesecih doseči sporazum o predlogu (četrti možnost modificiranja). Če jima to ne uspe, običajno EP sprejme negativno mnenje, ki pa, kot že rečeno, ne zavezuje Sveta. (Grile in Ilešič, 2001: 179–180)

Slika 4.2: Postopek posvetovanja



Vir: Corbett *et al.* (2000: 177).

Če ta postopek posvetovanja primerjamo s svetovalno funkcijo, ki jo opravlja PSSE, vidimo, da je EP precej bolj vpleten v medinstitucionalno sodelovanje. PSSE namreč samoiniciativno, tj. na predlog predstavnikov iz več nacionalnih delegacij, sproži postopek sprejemanja priporočil<sup>74</sup> ali resolucij<sup>75</sup>. Drugače je ob sprejemanju mnenj<sup>76</sup>, za katere pobudo nanj naslovi Odbor ministrov in za sprejetje katerih PSSE, tako kot EP, ni časovno omejena. Vendar s pomembno razliko, da lahko Odbor ministrov tudi brez prejetega mnenja PSSE sprejme odločitev, navadno v obliki konvencije.

<sup>74</sup> Predlogi, naslovljeni na Odbor ministrov, katerih izvajanje pa je v pristojnosti nacionalnih vlad.

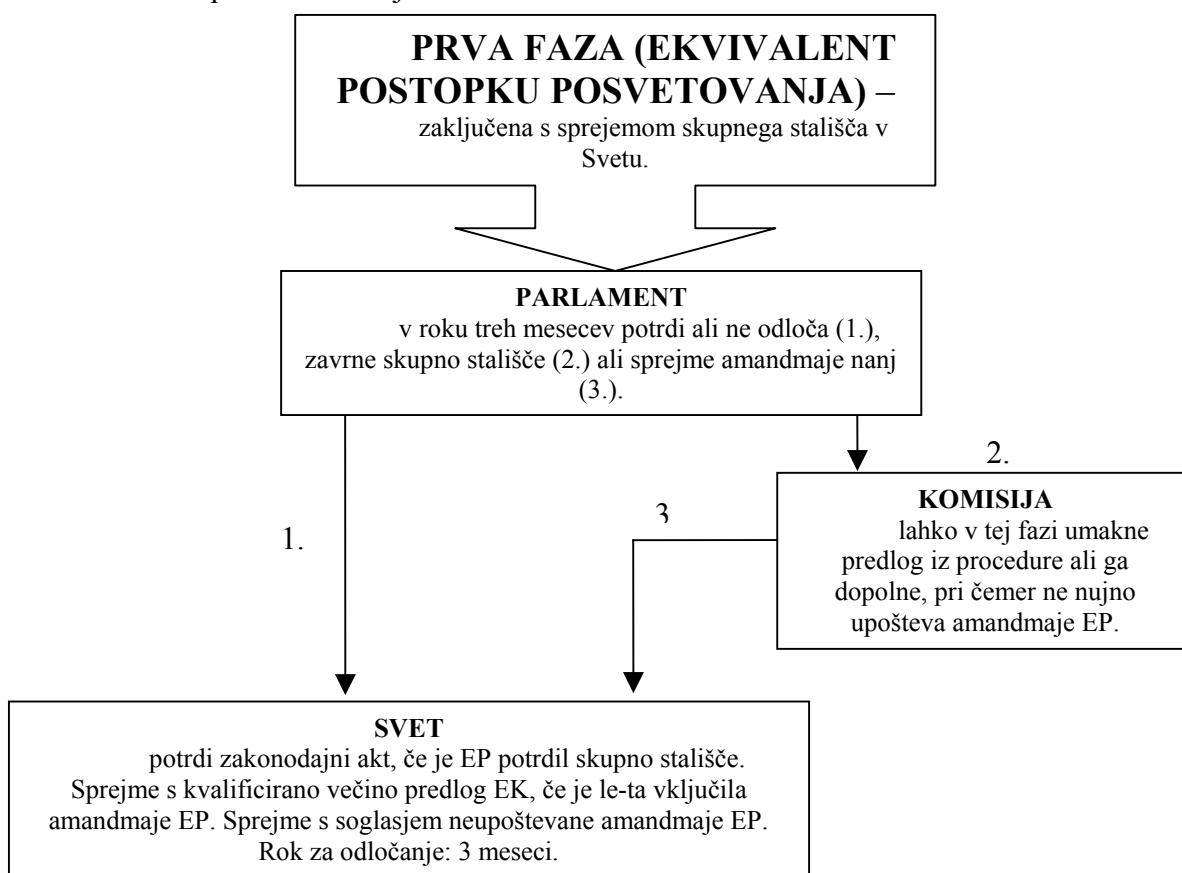
<sup>75</sup> Resolucije izražajo stališča PSSE, s katerimi poskuša le-ta vplivati na nacionalne parlamente.

<sup>76</sup> PSSE navadno podaja mnenja o vstopu novih DČ v organizacijo, o osnutkih ali izvrševanju konvencij, proračunu organizacije, izpolnjevanju obveznosti DČ ipd.

#### 4.5.2.2 Postopek sodelovanja

Postopek sodelovanja je v zakonodajno prakso EU vpeljala EEL (1986). Postopek sodelovanja je skupaj s ponovno uveljavitvijo večinskega odločanja v Svetu igral pomembno vlogo pri vzpostavitvi pravnega okvira enotnega evropskega trga (oblikovanega do leta 1992) (Moussis, 1999: 90). Danes je postopek v veljavi le v manjšem in manj pomembnem delu delovanja GDU: npr. označevanje in tehnične specifikacije kovancev evra (Corbett *et al.*, 2000: 185).

Slika 4.3: Postopek sodelovanja



Vir: prirejeno po Corbett *et al.* (2000: 186).

Bistvena novost, ki jo uvaja je faza “dveh branj” v EP, pri čemer je prva faza (branje) enaka kot pri postopku posvetovanja (slika 4.3). Osnova za nadaljevanje postopka je t. i. “skupno stališče” Sveta o posameznem predlogu, ki ga je EK predhodno skupaj z mnenjem EP posredovala Svetu. Svet skupno stališče ponovno posreduje EP.

Ta ima na voljo tri mesece<sup>77</sup> in tri možnosti ravnanja po priporočilu pristojnega odbora, ki skupno stališče spet najprej pregleda:

- V primeru, da EP potrdi skupno stališče ali v njem v danem roku ne odloča, lahko Svet sprejme akt (zadošča navadna večina) z vsebino, kakor jo predvideva v skupnem stališču.
- V primeru, da EP z absolutno večino poslancev zavrne skupno stališče, lahko Svet sprejme zakonodajni akt le s soglasjem, in sicer v točno določenem trimesečnem roku po zavrnitvi.
- EP lahko predlaga dopolnila na skupno stališče (prav tako z absolutno večino), ki jih lahko EK po lastni presoji vključi v predlog<sup>78</sup>. Svet s kvalificirano večino sprejme predlog, ki ga je EK ponovno pregledala. Za vsa dopolnila EP je potrebno soglasje Sveta!

(Corbett *et al.*, 2000: 185–188; Grilc in Ilešič, 2001: 181–183; Moussis, 1999: 45; Brinar, 1991: 197–198)

#### 4.5.2.3 Postopek soodločanja

S postopkom soodločanja se je še dodatno povečala kompleksnost zakonodajnega procesa v EU, vendar je EP omogočila, da dejansko postane akter, brez katerega Svet ne more sprejeti zakonodajnih aktov. Corbett (*et al.*, 2000: 188) upravičeno poudarja, da je postopek soodločanja dejansko vzpostavil sistem dvodomnega odločanja, primerljiv z nekaterimi nacionalnimi sistemi dvodomnega zakonodajnega odločanja. Postopek je bil uveden s Pogodbo o EU (Maastricht, 1992), z Amsterdamsko pogodbo pa še nekoliko poenostavljen. Danes se aplicira na pestro paleto politik prvega stebra: področje notranjega trga, prost pretok delovne sile, podjetniška, prometna in okoljska politika, zaščita potrošnikov, kultura in zdravje, transevropska omrežja, zaposlovanje in socialna politika in nekatere druge (Moussis, 1999: 44).

Novost najnovejšega zakonodajnega postopka (slika 4.4) v EU je tretja faza (branje), pri čemer so tudi možnosti EP v drugi fazi okrepljene, saj zavrnitev skupnega stališča Sveta avtomatsko pomeni, da predlog ni sprejet<sup>79</sup>. O dopolnjenih “skupnih stališčih” EK ponovno poda mnenje, Svet pa o njih določa na isti način kot pri postopku

---

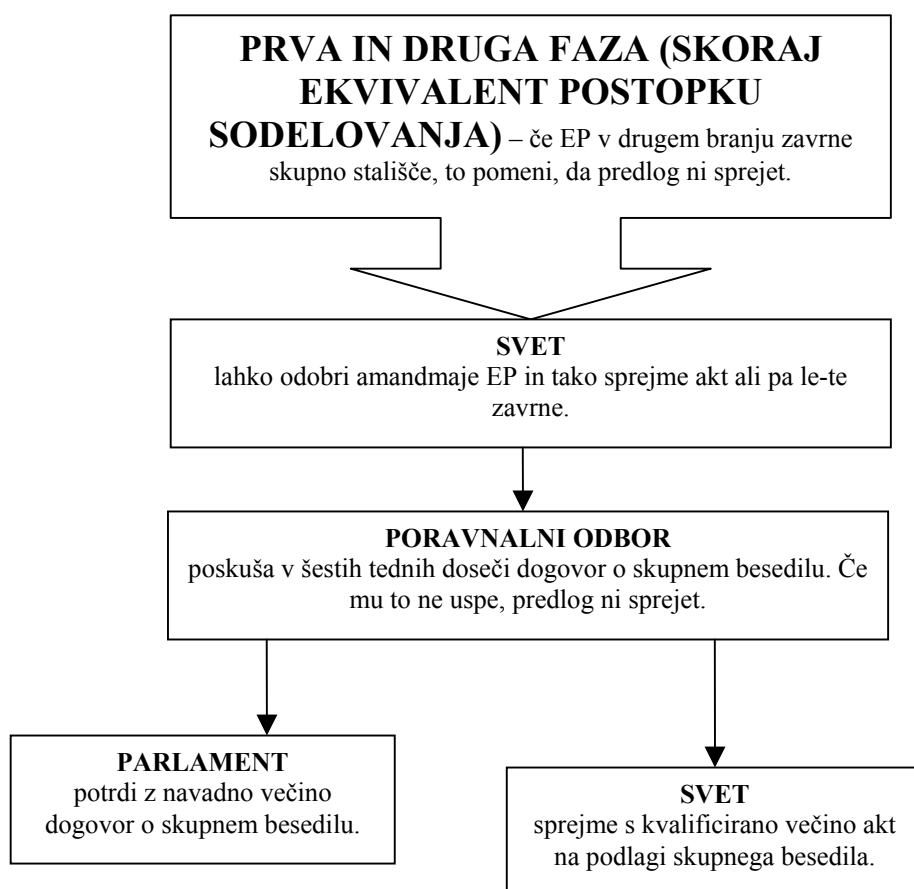
<sup>77</sup> Po dogovoru Sveta in EP se lahko trimesečni rok podaljša še za en mesec.

<sup>78</sup> V vsakem primeru jih mora s svojim mnenjem o njih posredovati Svetu (Grilc in Ilešič, 2001: 182).

<sup>79</sup> Z razliko od postopka sodelovanja je postopek že zaključen, tudi če EP potrdi skupno stališče Sveta, kajti akt je v tem primeru sprejet, ne da bi ga Svet ponovno potreboval potrjevati.

sodelovanja. Če Svet ne sprejme vseh dopolnil EP, o besedilu predloga odloča poravnalni odbor (tretja faza), ki je sestavljen iz istega števila predstavnikov Sveta in poslancev EP. Naloga poravnalnega odbora je doseči kompromis o dokončnem besedilu zakonodajnega akta, za kar ima na voljo šest tednov. Če je kompromis dosežen, ga obe instituciji (EP z absolutno večino in Svet s kvalificirano večino<sup>80</sup>) v nadaljnjih šestih tednih potrdira. (Grilc in Ilešič, 2001: 183–184; Corbett *et al.*, 2000: 188–191)

Slika 4.4: Postopek soodločanja



Vir: prirejeno po Corbett *et al.* (2000: 190).

S sedanjim številom DČ poravnalni odbor vključuje po 15 predstavnikov vsake institucije. EP je pri imenovanju svojih predstavnikov izbral vmesno pot med ameriškim

<sup>80</sup> Soglasje v Svetu je izjemoma potrebno za naslednja področja: pravica državljanov do prostega gibanja in bivanja na področju EU, socialna varnost delavcev migrantov, ukrepi za samozaposlene ter spodbujevalni ukrepi na področju kulture.

in nemškimi modelom poravnave<sup>81</sup> med obema domovoma parlamenta. Tako so v obdobju enega leta v delegaciji trije stalni predstavniki (izbrani med 14 podpredsedniki EP, a morajo predstavljati vsaj dve politični skupini), vedno je vključen predsednik in poročevalec pristojnega odbora EP, ostali predstavniki so lahko preostali člani odbora. Ključno je tudi pravilo, da mora delegacija hkrati odsevati strukturo zastopanosti političnih skupin v plenumu (82. člen oz. pravilo Poslovnika EP).

Z uveljavitvijo postopka soodločanja so se pomembno spremenila razmerja med EP na eni strani in EK ter Svetom na drugi strani. Ker lahko EP dejansko blokira odločanje (bodisi ob drugem branju ali v poravnavi), sta EK in Svet prisiljena upoštevati pogajalsko moč EP. Uspeh dopolnil EP ni več odvisen od podpore EK, kot v postopku sodelovanja, kajti če Svet dopolnila ne sprejme s soglasjem, ima EP ključno vlogo v mehanizmu poravnave. Le-ta pa po ravnanju Sveta ne sme postati edini in avtomatični mehanizem uravnavanja različnih mnenj, zato je Svet prisiljen v tesnejše sodelovanje z EP (isto velja za EK) in na kompromise že v zgodnejših fazah postopka. (Corbett *et al.*, 2000: 189–191)

#### 4.5.2.4 Postopek privolitve

EEL je uvedla še en postopek (Maastrichtska in Amsterdamska pogodba sta njen obseg povečali), tj. postopek privolitve. Nanaša se na zelo pomembne odločitve na šestih področjih: uvedba sankcij proti DČ v primeru resne in dolgotrajne kršitve temeljnih pravic<sup>82</sup>, opredelitev nalog in pristojnosti Evropske centralne banke, dopolnila na protokol o Evropskem sistemu centralnih bank, določitev nalog in ciljev strukturnih skladov ter oblikovanje kohezijskega sklada, sistem volitev v EP in nenazadnje tudi za ratifikacijo pomembnih mednarodnih pogodb (širitev EU, pridružitveni sporazumi s tretjimi državami, sporazumi s pomembnimi proračunskimi posledicami ipd.). (Corbett *et al.*, 2000: 203–204; Grilc in Ilešič, 2001: 184–185; Šnabl, 1998: 123)

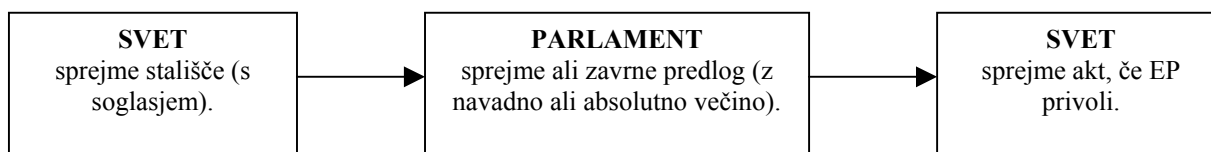
---

<sup>81</sup> V ZDA tako Predstavniški dom kot Senat sestavita svojo delegacijo na podlagi vsakega posameznega zakonodajnega primera, večinsko sta delegaciji sestavljeni iz predstavnikov pristojnih delovnih teles. Nasprotno v Nemčiji sestavljajo delegaciji Zvezne skupščine in Zveznega sveta vedno isti predstavniki.

<sup>82</sup> S postopkom privolitve so bile leta 2000 uvedene sankcije proti Avstriji, ko je ta oblikovala vlado, v kateri so bili tudi "svobodnjaki" Jörga Haiderja, ki jim je bila očitana nedemokratičnost. To se je zgodilo prvič in edinkrat do sedaj, da je bila aktivirana omenjena določba.



Slika 4.5: Postopek privolitve



Vir: Corbett *et al.* (2000: 203).

Postopek privolitve je zelo transparenten (slika 4.5), saj Svet s soglasjem sprejme določeno stališče, ki ga EP mora potrditi (navadno z navadno večino, z absolutno večino na prvem, petem in šestem zgoraj omenjenem področju) (Corbett *et al.*, 2000: 203–204). V tem postopku ima EP manj pristojnosti kot v postopku soodločanja, saj nima formalne moči vlaganja dopolnil na akt v pripravi. Ne glede na to, pa EP poskuša vplivati na vsebino akta. Poslovnik EP (86. člen) določa, da pristojni odbor s ciljem doseči pozitiven rezultat postopka pripravi vmesno poročilo ter možen predlog resolucije o spremembi predloga v postopku<sup>83</sup>. V nadaljevanju omenjeni člen določa, da sproži EP pobudo za kompromisno posvetovanje/poravnavo s Svetom v primeru dopolnitve predloga. Ta dodaten element v postopku je zgolj fakultativen in neformalen, Svet ga lahko tudi samoiniciativno zaključi, omogoča pa, da EP izrazi resno nestrinjanje z obstoječim predlogom v okviru postopka privolitve. Ta možnost je nadvse pomembna, saj ima EP tako kot v postopku soodločanja pravno-formalno možnost zavrnitve predloga (veta), ki pa je breme odgovornosti in neuspelega odločanja (Maurer, 1999: 46).

#### 4.5.2.5 Ocena zakonodajnih postopkov

EP je od ustanovitve ESPJ leta 1952 do danes uspel počasen, a konstanten napredek glede vključenosti v zakonodajne postopke EU (tabela 4.5). Potem, ko je bil sprva v celoti izključen iz odločanja, je danes izključen “le” pri slabih 38 % pogodbenih določil, ki predstavljajo pravno podlago za odločanje. Pri obeh medvladnih stebrih je ta izključenost 69 % (še Maastrichtska pogodba je predvidela 100 % izključenost EP pri odločanju o vprašanih SZVP in PPSKZ). Čeprav je, kot poudarja Maurer (1999: 14), EP deloma izključen tudi pri odločanju o stroškovno dragih politikah (npr. kmetijstvo ali

<sup>83</sup> Predmet takšnega poteka dogodkov je bila nedavno pristopna pogodba 10 novih DČ integracije, med njimi Slovenije, kjer je EP presodil, da zapisi finančnih pogojev članstva v predlogu pristopne pogodbe posegajo v pristojnosti EP, in celo zagrozil, da EP ne bo ratificiral (privolil v uveljavitev) pristopne pogodbe.

Tabela 4.5: Pravna podlaga uporabe zakonodajnih postopkov

VKLJUČENOST EP	SOGLASJE V SVETU		KV. VEČINA V SVETU		NAVADNA VEČINA V SVETU		POSEBNE VEČINE > KV. VEČINA		SEŠTEVEK	
		%		%		%		%		%
<i>Rimske pogodbe '58 – EEL '87</i>		%		%		%		%		%
<b>POSVETOVANJE</b>	10	11,62	11	12,79	2	2,32	0	0	23	26,74
<b>PRIVOLITEV IPD.</b>	0	0	0	0	0	0	1 (brez Sveta)	1,16	1	1,16
<b>IZKLJUČENOST</b>	32	37,2	24	27,9	5	5,81	1	1,16	62	72,09
<b>SEŠTEVEK</b>	42	48,83	35	40,69	7	8,13	2	2,32	86	100
<i>EEL 1.7.'87 – Maastricht 1.11.'93</i>		%		%		%		%		%
<b>POSVETOVANJE</b>	17	15,45	8	7,27	5	4,54	0	0	30	27,27
<b>SODELOVANJE</b>	0	0	15	13,63	0	0	0	0	15	13,63
<b>PRIVOLITEV</b>	3	2,72	1	0,9	0	0	1	0,9	5	4,54
<b>IZKLJUČENOST</b>	29	26,36	27	24,54	3	2,72	1	0,9	60	54,54
<b>SEŠTEVEK</b>	49	44,54	51	46,36	8	7,27	2	1,81	110	100
<i>Maastricht 1.11.'93 – Amsterdam 30.4.'99</i>		%		%		%		%		%
<b>INFORMIRANJE</b>	1	0,617	7	4,32	0	0	0	0	8	4,93
<b>POSVETOVANJE</b>	27	16,66	21	12,96	0	0	4	2,46	52	32,09
<b>SODELOVANJE</b>	0	0	16	9,87	0	0	0	0	16	9,87
<b>SOODLOČANJE</b>	2	1,23	13	8,02	0	0	0	0	15	9,25
<b>PRIVOLITEV</b>	3	1,85	2	1,23	0	0	1	0,617	6	3,7
<b>IZKLJUČENOST</b>	24 ES 8 EU	14,81 72,72	37 ES 3 EU	22,82 27,27	1 ES	0,617	3 ES	1,85	65 ES 11 EU	40,12 100
<b>SEŠTEVEK</b>	57 ES 8 EU	35,18 72,72	96 ES 3 EU	59,26 27,27	1 ES	0,617	8 ES	4,93	162 ES 11 EU	100 100
<i>Amsterdam 30.4.'99 – Nica 1.2.'03</i>		%		%		%		%		%
<b>INFORMIRANJE</b>	1 ES	0,518	8 ES	4,14	0	0	0	0	9 ES	4,66
<b>POSVETOVANJE</b>	33 ES 4 EU	17,09 13,79	23 ES 1 EU	11,91 3,44	1 ES 1 EU	0,518 3,44	2 ES 1 EU	1,03 3,44	59 ES 7 EU	30,57 24,13
<b>SODELOVANJE</b>	0	0	4 ES	2,07	0	0	0	0	4 ES	2,07
<b>SOODLOČANJE</b>	5 ES	2,59	33 ES	17,14	0	0	0	0	38 ES	19,67
<b>PRIVOLITEV</b>	6 ES 2 EU	3,1 6,89	2 ES	1,03	1 ES	0,518	2 ES	1,03	11 ES 2 EU	5,69 6,89
<b>IZKLJUČENOST</b>	31 ES 9 EU	16,06 31,03	31 ES 3 EU	16,06 10,34	4 ES 3 EU	2,07 10,34	6 ES 5 EU	3,1 17,24	72 ES 20 EU	37,3 68,96
<b>SEŠTEVEK</b>	76 ES 15 EU	39,38 51,72	101 ES 4 EU	52,33 13,79	6 ES 4 EU	3,1 13,79	10 ES 6 EU	5,18 20,68	193 ES 29 EU	100 100

Vir: Andreas Maurer (1999: 13–14).

harmonizacija davkov), ima pravno podlago, da enakopravno soodloča pri petini politik Skupnosti (ES)<sup>84</sup>, kar je zelo pomembno. Pri ostalih 30 % pogodbenih določil lahko

<sup>84</sup> Z uveljavitvijo Pogodbe iz Nice se je ta delež še malo povečal (7 določil v okviru prvega stebra). Čeprav je bil eden bistvenih ciljev povečati število določil, ki predvideva odločanje s kvalificirano večino (in povezano tudi število določil, ki predvidevajo postopek soodločanja), so bili rezultati vrhunskega

vpliva v procesu posvetovanja, ki pa ima tudi večjo težo, kot je to običaj za posvetovalne skupščine v mednarodnih organizacijah.

Zakonodajni postopek EU predvideva sodelovanje dveh institucij, pri čemer velja splošna ocena, da je EP prej podrejen Svetu kot obratno. Takšna situacija je primerljiva s sistemom dvodomnosti v nacionalnih parlamentarnih sistemih, pri čemer velja poudariti, da vključenost EP variira glede na posamezna področja, zato bi situacijo na ravni EU lahko označili za asimetrično (neuravnoteženo) dvodomnost. Prevlada Sveta je popolna na nekaterih področjih, kjer lahko sprejema odločitve celo brez participacije EP. V postopku posvetovanja mora Svet počakati na mnenje EP, ki pa za posredovanje le-tega ni vezan na časovne omejitve in lahko v trilateralni interakciji pristojni odbor-plenum-EK z zavlačevanjem prispeva, da EK vključi tudi njegove predloge, ki jih drugače ne bi. Postopek sodelovanja postavlja EP v na videz zahtevnejši položaj, saj je zavezan časovnemu odzivu na skupno stališče Sveta. Kljub temu ta postopek pomeni nadaljnjo krepitev njegovih pooblastil, še posebej, če ga pri sprejemanju zakonodajnega predloga vodijo podobni interesi kot EK. Močno zavezništvo z EK sili Svet (ob znakih neenotnosti med ministri) k sklepanju kompromisov, kajti Svet lahko le s soglasjem spremeni dopolnila EP, ki jih je upoštevala Komisija. Postopek soodločanja enači EP z najmočnejšimi zgornjimi domovi dvodomnih parlamentov, kot ga poznamo v ameriškem ali avstralskem sistemu. Postopek poravnave, ki ga uvaja, polnopravno enači položaj EP in Sveta v zaključni (poravnalni) fazi postopka. Veta EP Svet ne more preglasovati, zato ob njegovi nepodpori predloga ni mogoče podpreti<sup>85</sup>.

Upoštevajoč ta zadnji postopek, ki bo v prihodnosti še pridobil na pomenu in v obsegu, lahko načeloma govorimo, da je EP na pravi poti k uresničevanju zakonodajne funkcije v pravem pomenu besede. Da bomo lahko o celovitosti opravljanja zakonodajne funkcije dokončno sodili, si pogledajmo še, kako uspešno so omenjene pravne pridobitve EP zaživele v praksi.

---

srečanja Evropskega sveta nezadovoljivi, kajti med 50 določili, ki jih je EK predlagala v potrditev za odločanje s kvalificirano večino v Svetu, jih je le 27 dobilo podporo vseh voditeljev DČ, od tega pa le 7 za spremembo v postopek soodločanja. (cf. Yataganas, 2001: 25–26)

<sup>85</sup> S temi pristojnostmi je EP močnejši od Zveznega sveta v Nemčiji ali celo Senata v Franciji. V nemškem primeru lahko Zvezna skupščina z dvotretjinsko večino preglasuje zakonodajni veto Zveznega sveta, v francoskem primeru pa je ob neuspeli poravnavi v t. i. "conference committee" zadnje odločanje (t. i. "vote of last resort") v rokah Nacionalne skupščine.

### 4.5.3 Zakonodajna praksa EP

Za razliko od nacionalnih parlamentov demokratičnega sveta, ki delujejo v relativno stabilnih političnih sistemih in lahko zaradi tega njihov zakonodajni *output* mirno ocenjujemo po posameznih zakonodajnih obdobjih oz. mandatih, se je EP od uveljavitve EEL v vsakem mandatu soočil z uveljavitvami novih postopkov oz. z modifikacijo obstoječih. Iz tega razloga bom zakonodajno prakso EP ocenjeval največkrat v obdobjih med posameznimi uveljavitvami sprememb v zakonodajnem postopku. Predstavil bom tako kvantiteto kot kvaliteto zakonodajnega outputa. V ospredju bo vprašanje, ali se tudi v praksi povečuje uporaba postopkov, za katere je predvidena večja vključenost EP, ter vprašanje, ali večja kompleksnost novejših zakonodajnih postopkov vpliva na čas teka zakonodajnega postopka. Nenazadnje pa je ključno tudi vprašanje, v kolikšni meri so upoštevana dopolnila EP.

Po navedbah Andreasa Maurerja (1999: 21–22) je bilo od ustanovitve ESPJ do konca leta 1998 v EU sprejetih 52.799 pravnih aktov<sup>86</sup>. Med vsemi pravnimi akti predstavlja delež tistih, ki so bili sprejeti v okviru obeh medvladnih stebrov po uveljavitvi Maastrichtske pogodbe, le 0,1 %, zato se bodo podatki v nadaljevanju nanašali izključno na zakonodajne postopke, ki so bili izvedeni v okviru ES (prvi steber). Daleč največji delež *acquis communautaire* v obdobju od uveljavitve Maastrichtske pogodbe do konca leta 1998 je bilo sprejetega na področju skupne kmetijske politike (43,6 %), sledita drugi dve obširni področji – zunanji trgovinski odnosi (15,3 %) ter področje carinskih predpisov (14,9 %).

Upoštevajoč posamezne vrste pravnih aktov isti avtor (*ibid.*, 23, 26) poudarja, da se največji delež sprejetih uredb po letu 1987 nanaša na področja, ki so v izključni pristojnosti ES, še posebej pa na področji kmetijstva in trgovine. Na drugih področjih je sprejetih uredb relativno malo. Število sprejetih direktiv letno je bilo povečano v obdobju projekta dokončne vzpostavitve enotnega trga, ki ga je predvidela EEL, torej v obdobju med leti 1987 in 1993. Nato je število letno sprejetih direktiv rahlo upadalo do leta 1996, ko se je output direktiv ponovno ustalil. Output odločb se je povečeval v obdobju do leta 1982 in potem kasneje v obdobju 1986–1998. Naj na tem mestu

---

<sup>86</sup> V tej bazi so upoštevani vsi pravni akti EU, ki so jih sprejeli, ali samo Svet, ali skupaj Svet in EP ali pa so izvedbeni akti EK. Delež izvedbenih aktov EK v skupnem številu sprejetih aktov je od uveljavitve EEL nihajal med 20 % in 25 %.

omenim še, da uredbe in direktive predstavljajo skupaj več kot 80 % zakonodajnega outputa v postopkih soodločanja, kar pomeni, da EP soodloča v veliki večini pri sprejemanju obvezujočih pravnih aktov in ne le akcijskih programov ter drugih manj zavezujočih odločitev (*ibid.*, 25–26).

Tabela 4.6: Zakonodajni output organov odločanja v EU

Leto	Sekundarna zakonodaja Sveta	Vloženi predlogi EK (postopek soodločanja v oklepajih)	EP: posvetovanje	·P: sodelovanje	·P: soodločanje	·P: revolitev
1987	623	699	152	7		20
1988	628	696	131	44		14
1989	634	624	128	63		3
1990	614	726	159	56		2
1991	581	652	209	50		3
1992	738	650	243	62		11
1993	546	619 (92)	199	52	-	8
1994	468	558 (32)	168	21	23	11
1995	456	600 (30)	164	10	16	17
1996	484	524 (35)	164	25	31	8
1997	410	555 (36)	154	17	32	15
1998	461	576 (52)	215	24	36	4

Vir: prirejeno po izračunih Andreasa Maurerja (*ibid.*, 19) na podlagi letnih poročil EK.

V obdobju med letoma 1987 in 1992 je bila povprečna letna izključenost EP iz zakonodajnega odločanja EU 60 %<sup>87</sup>, kar je še nekoliko več, kot je bila ta izključenost merjena na osnovi pravne podlage. V obdobju med letoma 1993 in 1998, kar je v grobem čas med uveljavitvijo Maastrichtske in Amsterdamske pogodbe, je bila povprečna letna izključenost 44,5 %<sup>88</sup>, kar je prav tako nekoliko več, kot smo to ugotovili na osnovi pravne podlage. Iz tega lahko sklepamo o naraščajočem trendu vključitve EP v zakonodajno prakso EU. Na drugi strani je opazen trend povečevanja deleža postopkov, ki predvidevajo vidnejšo vlogo EP, tj. postopkov sodelovanja in soodločanja. Čeprav je v obdobju do leta 1995 ta delež naraščal precej stihijsko – tudi z leti padanja v letih 1991 in 1992 ter 1995 – je v letu 1998 znašal 13,2 %, kar je kljub vsemu še relativno malo (manj kot določbe Maastrichtske pogodbe sicer predvidevajo). Za primerjavo, v letu 1988 je ta delež znašal 7 %. Nenazadnje pa je potrebno poudariti tudi preskok iz uporabe postopka sodelovanja v uporabo postopka soodločanja. Med letoma 1987 in 1993 je 34,14 % predlogov EK bilo vloženi po postopku sodelovanja.

<sup>87</sup> Največja izključenost EP je bila leta 1987: 67,9 %, medtem ko je bila najmanjša leta 1991: 50,5 % (kar je celo manj, kot smo ugotovili za pravno podlago).

<sup>88</sup> Največja izključenost EP je bila leta 1995: 49,1 %, medtem ko je bila najmanjša leta 1998: 36 % (kar je prav tako manj, kot smo v približno istem obdobju ugotovili za pravno podlago).

V letu 1997 se je delež predlogov, obravnavanih v postopku sodelovanja zmanjšal na 11,9 %, medtem ko je delež predlogov, obravnavanih po postopku soodločanja znašal 28,8 %. Celoviti podatki o zakonodajnem outputu v EU so razvidni iz tabele 4.6. (*ibid.*, 19, 23)

In kakšen je bil uspeh EP v postopku soodločanja oz. v postopku sodelovanja? Zgolj v obdobju od uveljavitve Maastrichtske pogodbe (novembra 1993) do uveljavitve Amsterdamske pogodbe (aprila 1999) je bilo zaključenih 165 postopkov soodločanja. 63 (38,2 %) se jih je končalo s sprejetjem skupnega stališča Sveta na plenumu EP, 36 (21,8 %) se jih je končalo z upoštevanjem vseh dopolnil EP po drugem branju, preostalih 66 (40 %) pa se jih je končalo v postopku poravnave. Pri tem je treba poudariti, da se je le v treh primerih poravnava končala neuspešno – dvakrat so bila neuspešna sama pogajanja med Svetom in EP, le enkrat pa je EP izkoristil možnost zakonodajnega veta (*cf. npr. Hix, 2003: 29*). Še 24 postopkov je bilo neuspešnih, le enkrat “po zaslugi” EP, ko so zaradi močnega lobiranja interesnih združenj poslanci EP volili proti kompromisnemu predlogu, ki ga je sooblikoval EP v postopku poravnave (*cf. Hix, ibid.; Corbett et al., 2000: 193; Maurer, 1999: 20*).

Tabela 4.7: Upoštevanje dopolnil EP v postopkih sodelovanja in soodločanja

Vrsta postopka	Postopki sodelovanja 1987-1990	Postopki sodelovanja 1990-1993	Postopki sodelovanja 1993-1997	Postopki soodločanja do 7/1997
Št. dopolnil	1367	3205	1436	1777
Delež sprejetih dopolnil po prvem branju	EK: 63 %	EK: 55 %	EK: 54 % (+0,6 % v delu)	EK: 52,5 % (+3,9 % v delu)
	Svet: 46 %	Svet: 44 %	Svet: 41 % (+0,4 % v delu)	Svet: 42,7 % (+3,7 % v delu)
Št. dopolnil	357	717	519	520
Delež sprejetih dopolnil po drugem ali tretjem branju	EK: 55 %	EK: 44 %	EK: 43 % (+4 % v delu)	EK: 61 % (1,9 % v delu)
	Svet: 26 %	Svet: 24 %	Svet: 21 % (+3 % v delu)	Svet: 46,9 % Poravnava: 12,5 %

Vir: Andreas Maurer (1999: 40) in predhodne raziskave (*ibid.*).

Drugi vidik uspeha postopka soodločanja izraža uspešnost parlamentarnega dopolnjevanja zakonodajnih predlogov. Kot je razvidno iz tabele 4.7, EK in Svet sprejemata približno enak delež dopolnil EP, nanašajoč se na oba postopka (EK nekaj

več 50 %, Svet nekaj več kot 40 %). Napredek EP se kaže v drugem oz. tretjem branju, kajti že EK v dopolnjenem predlogu upošteva bistveno več dopolnil EP v okviru postopka soodločanja kot v okviru postopka sodelovanja (61 % proti 43 %). Še večja razlika se kaže pri upoštevanju Sveta, kajti le-ta v okviru postopka soodločanja sprejema 46,9 % dopolnil EP, v okviru postopka sodelovanja pa "le" 21 %.

Tsebelis (*et al.*, 2001 v Hix, 2003: 30) ugotavlja, da je ključen dejavnik sprejetja dopolnil EP odnos EK do njih. To je deloma logično in pričakovano, saj je za nepodprta dopolnila EP, kot smo že ugotovili, potrebno soglasje v Svetu. Vendar pa Tsebelis hkrati ugotavlja, da je podpora EK kljub vsemu bolj ključna v postopku sodelovanja kot v postopku soodločanja (v 88 % primerov v okviru postopka sodelovanja je Svet zavrnil dopolnila EP, če jih v posredovani predlog ni vključila EK; na drugi strani je bila v postopku soodločanja stopnja neupoštevanosti 67 %). Razloge za to lahko iščemo v spremenjenem obnašanju tako Sveta kot EP, ki v medsebojnem odnosu ob posredovanju EK na formalnih in neformalnih srečanjih težita h kompromisom. Razmišljanje lahko podkrepimo s številkami, saj je delež kompromisov, temelječih na dopolnilih EP, v letih 1998 in 1999 narasel na 57 % oz. 59 %, medtem ko je povprečje za celotno obdobje 1994–1999 36 % (Corbett *et al.*, 2000: 195). Konstruktivna drža EP se izraža tudi v izogibanju ponavljanju dopolnil v svojem prvem in drugem branju – leta 1998 in 1999 skupaj naj bi bilo takih dopolnil le 4, medtem ko jih je bilo samo v letu 1994 "kar" 35 (*ibid.*).

Ali omenjena dejstva omogočajo trditev, da so sprejeti pravni akti v končni fazi bližje predlogom EP ali skupnemu stališču Sveta? Zaenkrat je na tej stopnji političnega ter institucionalnega razvoja EU takšno situacijo iluzorno pričakovati in nekateri statistični podatki to potrjujejo (do uveljavitve Amsterdamske pogodbe je bilo 21,8 % predlogov, obravnavanih v postopku soodločanja, potrjenih s potrditvijo vseh dopolnil EP po drugem branju). Potrebna bi bila natančna analiza postopkov poravnave, da bi videli, kako dobro je EP branil svoja stališča in koliko ter katere "koncesije" je zavljo uspešnega konca celotnega postopka uspel izpogajati od Sveta. Na drugi strani je potrebna natančnejša analiza primerov, ko je EP v drugem branju potrdil skupno stališče Sveta, ki je potem postal pravni akt. Potrebno bi bilo ugotoviti, koliko dopolnil iz prvega branja je Svet upošteval pri oblikovanju skupnega stališča ter analizirati pomen posameznih dopolnil (ali so upoštevana ključna dopolnila ali tista manj pomembna). To ostaja naloga za prihodnje izzive raziskovanja EP.

Naj na tem mestu omenim še časovno učinkovitost sprejemanja pravnih aktov v EU. Čeprav pri svojem delu nisem razpolagal s podatki o trajanju postopkov posvetovanja, so analize (Maurer, 1999: 31–33) postopkov soodločanja in sodelovanja pokazale, da se omenjena postopka ne razlikujeta bistveno glede na čas trajanja postopka (v povprečju oba okoli 730 dni). Prav tako pa postopki soodločanja z večanjem njegove uporabe in pridobivanjem izkušenj pri njihovi uporabi postajajo bolj časovno učinkoviti – povprečen postopek soodločanja v letu 1997 je trajal 344 dni, v letu 1998 pa celo 269 dni (*ibid.*). Treba pa je poudariti, da določeni postopki lahko trajajo več kot 1000 dni in se lahko v času od oblikovanja zakonodajnega predloga do njegovega sprejetja spremenijo pogoji, ki so terjali pravno normiranje področja. Vendar pa je trajanje odločevalskih postopkov nasploh eden večjih problemov EU – za analizo pristojnosti EP je ključna ugotovitev, da postopek soodločanja ne podaljšuje zakonodajnega postopka.

#### 4.6 Funkcija rekrutacije in socializacije – oblikovanje evropske elite

Poslanci nacionalnih parlamentov sestavljajo pomemben del politične elite, ki poleg gospodarske in kulturne elite zagotavlja dinamično družbenega razvoja (Zajc, 2000: 104). Vendar pa poslanci niso *a priori* politična elita. Predpogoj, da imajo poslanci možnost postati pomemben element politične elite, je že to, da prestanejo stroga rekrutacijska sita, katerih zadnja instanca je odločitev volivcev na volitvah. Z izvolitvijo dobijo potencialni poslanci možnost profilacije za še pomembnejše in vplivnejše pozicije v političnem sistemu. Socializacija v parlamentu poteka z učenjem norm politične elite, učenjem političnih veščin<sup>89</sup> in pridobivanjem ustreznih izkušenj ter tudi poznanstev, zlasti z ustreznimi ljudmi na strateških mestih v drugih pomembnih institucijah (Packenham, 1970: 530).

Namen tega poglavja je proučiti, koliko pomagajo bogate “evroparlamentarne” izkušnje, da se lahko nekdanji poslanec EP po umiku iz parlamentarnih vrst prebije na položaj, ki mu v obstoječem institucionalnem sistemu EU daje več (individualne) moči,

---

<sup>89</sup> Med te veščine spadajo obvladovanje modernih pogajalskih taktik in načinov pridobivanja informacij, sposobnost prepoznavanja povezanosti med različnimi interesi, hitrost zavzemanja stališč in oblikovanja alternativnih predlogov ter umetnost oblikovanja kompromisov. Vse te veščine so tudi značilnost zrele parlamentarne elite (Zajc, 2000: 104–105).



kot je bil deležen v EP. V kolikor EP opravlja obravnavano funkcijo tako temeljito kot nekateri nacionalni parlamenti (npr. britanski), potem lahko nekdanje poslance EP najdemo na najvišjih mestih v EK, ali pa izkušnje poslanca EP pripomorejo, da zavzamejo pomembne funkcije v nacionalnih izvršilnih vejah oblasti (izvedena hipoteza). Povratek na nacionalno raven je sicer neke vrste nazadovanje iz ugledne mednarodne ravni, a upoštevajoč relativno majhno število pomembnih mest v EK (mednje sodijo predsednik EK, komisarji in morda še mesta generalnih direktorjev) je tudi opravljanje funkcije premiera, predsednika države ali ministra velika čast, nenazadnje imajo na teh položajih pomembno vlogo v Svetu ali Evropskem svetu. Za nadaljnje kariere bivših poslancev EP pa je možen tudi scenarij, da pomagajo kreirati evropske elite na drugih pomembnih področjih, saj lahko s svojimi izkušnjami pomagajo npr. gospodarskim in drugim interesnim predstavništvom, ki delujejo (največkrat) v Bruslju.

V nadaljevanju si bomo najprej pogledali, na kakšen način poteka rekrutacija kandidatov za poslance EP. Nato si bomo pogledali, kako uspešno krepijo svojo vlogo poslanci EP v parlamentarni eliti z izpolnjevanjem dveh osebnih političnih ciljev: tj. ponovne izvolitve in izvolitve v vodstvene strukture EP. Nazadnje pa bomo pogledali, kako je ugled (aktivnega, tudi večkrat izvoljenega) poslanca EP prispeval posameznim nekdanjim poslancem EP k nadaljnjem razvoju kariere.

#### **4.6.1 Rekrutacija poslancev EP**

V primerjavi z načinom rekrutacije delegatov v večini drugih mednarodnih parlamentarnih teles ima EP drugačen način rekrutacije poslancev oz. ta poteka v manj stopnjah, kar je posledica dejstva, da je EP izvoljen neposredno, medtem ko so mednarodna parlamentarna telesa vseh večjih mednarodnih organizacij sestavljena iz delegatov nacionalnih parlamentov. Pri večini mednarodnih parlamentarnih teles po svetu prvo fazo selekcije opravijo nacionalne stranke, ki uvrstijo kandidate na strankarske liste za volitve v nacionalni parlament, drugo sito predstavljajo volivci, ki na volitvah izvolijo kandidate, v tretji fazi pa po internih pravilih vodstva nacionalnih parlamentov (ključno vlogo igrajo posamezne poslanske skupine) delegirajo nacionalne delegacije v posamezna mednarodna parlamentarna telesa.

Rekrutacija poslancev EP je deloma bolj primerljiva z rekrutacijo poslancev nacionalnih parlamentov, predvsem če gledamo samo fazo uvrstitve kandidatov na

strankarske liste. Očitno je, da imajo tu ključno vlogo nacionalne stranke in je vpliv političnih skupin v EP oz. celo evropskih strankarskih federacij zanemarljiv. Obstojita dva glavna modela selekcije oz. rekrutacije kandidatov. Po prvem, centraliziranem, igrajo ključno vlogo najvišji organi stranke, po drugem, decentraliziranem, pa o kandidatih odločajo bodisi vsi člani stranke (lahko na glasovanju) ali pa voditelji stranke na regionalni ali celo lokalni ravni<sup>90</sup> (Norris in Franklin, 1997 v Faas, 2002: 8). Do razlik v načinu rekrutacije glede na volitve poslancev nacionalnih parlamentov prihaja predvsem zaradi večinsko drugačnih volilnih sistemov za volitve v EP. Precejšnjo vlogo igra razdelitev teritorija na volilne okraje. Če se mandati za poslance EP delijo na nacionalni ravni, imajo načeloma centralni strankarski organi večjo vlogo in je način rekrutacije centraliziran.

#### 4.6.2 Socializacija – oblikovanje parlamentarne in politične elite EU

Čeprav poslanci EP pri glasovanju in razpravljanju niso vezani na nikakršna navodila, je njihova rekrutacija in tudi ponovna izvolitev odvisna od “domače” stranke. Centralizacija postopkov rekrutacije tu ponovno igra pomembno vlogo, saj stranke s centraliziranimi postopki rekrutacije natančneje nadzirajo svoje poslance EP, še prav posebej, ko se glasuje o pomembnih vprašanjih (Faas, 2002: 15).

Poslanski poklic je v številnih zahodnoevropskih državah izredno cenjen, zato je delež ponovno izvoljenih poslancev lahko izredno visok. Zajc (2000: 107–108) navaja, da je bil delež ponovno izvoljenih v Veliki Britaniji konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja vsaj 80 %, v Nemčiji v devetdesetih med 62 in 73 % in na Švedskem ob volitvah leta 1994 in 1998 dobrih 70 %. Na drugi strani je bil delež ponovno izvoljenih v nekaterih tranzicijskih parlamentih bistveno manjši<sup>91</sup>, okoli 50 % ali nižje<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> Obstoji tudi mešani model, da prvo selekcijo opravijo na nižjih ravneh, končna odločitev pa je v rokah organov stranke na nacionalni ravni. O osebni izkušnji Richarda Corbetta, ki je “dal skozi” dva različna rekrutacijska sistema glede na vlogo državnih in lokalnih strankarskih organov, ob kandidiranju na listi britanskih laburistov, *cf.* Corbett, 2003: 74–75.

<sup>91</sup> Razloge za to Zajc (*ibid.*: 109–110) išče v spremenjenih pogojih političnega uveljavljanja v primerjavi z realsocialističnim obdobjem, predvsem v strožji javni selekciji in posledično v razočaranosti nad nastopi neizkušanih poslancev.

<sup>92</sup> Delež ponovno izvoljenih je odvisen tudi od volilne podpore posameznim strankam in volilnega praga. Pri slednjem velja, da manjše stranke rekrutirajo manj izkušene poslance, ki imajo manjši potencial, da bi bili ponovno izvoljeni (*ibid.*: 107).

EP spada po deležu ponovno izvoljenih poslancev bolj v skupino parlamentov držav pristopnic kot v skupino razvitih demokracij EU (podatki po državah so prikazani v tabeli 4.8). Irska, Avstrija in Nemčija imajo zelo visok delež ponovno izvoljenih, približno enak, kot je delež ponovno izvoljenih v njihove nacionalne parlamente. Še vedno visok, a nižji kot velja za njihove nacionalne parlamente imata Finska in Švedska. Zanimiv je delež VB, ki je bistveno manjši pri ponovno izvoljenih v EP kot pri ponovno izvoljenih v Poslansko zbornico<sup>93</sup>, že skoraj razočarajoč pa je za dve DČ, Francijo in Italijo.

Tabela 4.8: Delež ponovno izvoljenih poslancev EP, po državah na volitvah leta 1999

Država	Delež ponovno izvoljenih	Država	Delež ponovno izvoljenih
Irska	80 %	Velika Britanija	42,5 %
Avstrija	71,4 %	Nizozemska	41,9 %
Nemčija	69,7 %	Portugalska	40 %
Finska	56,2 %	Grčija	36 %
Švedska	54,5 %	Francija	31 %
Španija	51,6 %	Italija	24,1 %
Danska	50,0 %	Luksemburg	16,7 %
Belgija	44 %	SKUPAJ, EU15	45,8 %

Vir: <http://www3.europarl.eu.int/election/newep/en/tcre.htm>, 4. april 2003.

Primerjava z deležem ponovno delegiranih članov ostalih mednarodnih parlamentarnih teles je neumestna, saj pri slednjih sestava zaradi že omenjene odvisnosti od posameznih volitev v nacionalne parlamente sproti variira, obstaja pa tendenca, da v kolikor so delegati v mednarodnih parlamentarnih telesih ponovno izvoljeni v nacionalni parlament, obstoji velika verjetnost, da bodo ponovno izbrani v nacionalno delegacijo za telo, pri delu katerega so že sodelovali.

Parlamentarno elito krepijo tisti, ki so v EP prisotni že več mandatov. Po Corbettu (*et al.*, 2000: 49) jih je le 14 prisotnih že vse od prvih neposrednih volitev leta 1979. Povprečje dolžine dosedanjega evroposlanskega mandata izvoljenih poslancev EP leta

<sup>93</sup> Corbett (*et al.*, 2000: 49) razloge za bistveno manjši delež ponovno izvoljenih v kvoti VB kot ob volitvah v Poslansko zbornico išče v spremembi volilnega sistema in v velikem deležu tistih, ki zaradi upokojitve niso ponovno kandidirali.

1999 so bila tri leta in pol, pri čemer prednjačijo države, ki imajo visok delež ponovno izvoljenih (npr. Irska ali Nemčija), medtem ko so ponovno pri repu Italijani (*ibid.*).

Sistem razdelitve najpomembnejših položajev v vodstvenih strukturah EP, za razliko od izvolitve za predsednika EP (ki je vsaj od leta 1989 rezultat načrtnega koaliranja treh največjih strank), v možnosti socializacije privilegira večje politične skupine in nacionalne delegacije znotraj njih. Mesta podpredsednikov EP<sup>94</sup> in predsednikov delovnih teles, prav tako tudi podpredsedniška mesta v delovnih telesih, so dodeljena posameznim kandidatom političnih skupin v skladu z njihovo močjo po d'Hondtovi formuli. Znotraj politične skupine igrata najpomembnejšo vlogo pri tem, kdo bo nominiran, moč nacionalne delegacije znotraj politične skupine in izkušnje ter ekspertna znanja posameznih kandidatov. Dodaten dejavnik, ki posledično preprečuje, da bi posamezni poslanci EP predolgo zasedali vodstvene položaje, je načelo rotacije med nacionalnimi delegacijami znotraj političnih skupin. Dejansko je v zgodovini petih mandatov od uvedbe neposrednih volitev zelo malo primerov, da bi nekateri od poslancev EP kontinuirano vodili določen parlamentarni odbor več mandatov. Eden redkih izjem je Ken Collins, ki je kar 15 let (med leti 1979 in 1984 ter 1989 in 1999) vodil Odbor za varstvo okolja in zaščito potrošnikov. Nekoliko več je takih, ki so vodili različne odbore, npr. eden od starost EP (še vedno poslanec EP) in evropske politike nasploh, Willy de Clercq, ki je sprva vodil Odbor za zunanje gospodarske odnose (1989–1997), nato pa tudi Odbor za pravne zadeve. (Corbett *et al.*, 2000: 98–101, 108–110, 126–129)

Če sistem razdelitve položajev v vodstvenih strukturah EP primerjamo s tem, kako se vodilni položaji delijo v nacionalnih parlamentih, ugotovimo, da na nacionalni ravni igra ključno vlogo delitev na vladno koalicijo in opozicijo. Predsednik parlamenta je običajno kandidat druge največje koalicijske stranke, v kolikor je kandidat stranke zmagovalke na parlamentarnih volitvah predlagan za predsednika vlade in v kolikor vlado sestavlja več kot ena stranka. Mesta podpredsednikov parlamenta in večine delovnih teles si razdelijo članice vladajoče koalicije v skladu s svojo močjo in rezultati koalicijskih pogajanj. V mnogih parlamentih velja načelo, da dobi opozicija

---

<sup>94</sup> Podpredsedniki EP se tako kot predsednik volijo. V praksi skorajda ni primerov, da uradni kandidati političnih skupin, nominirani v skladu z njihovo proporcionalno kvoto in upoštevajoč kandidat katere politične skupine je bil izvoljen za predsednika, ne bi bili izvoljeni. Predsedniki delovnih teles so na položaj nominirani!

predsedniške položaje v nekaterih odborih, ki so ključnega pomena pri nadzoru vlade (npr. v odboru za proračun). Sistem razdelitve položajev v vodstvenih strukturah se razlikuje tudi od Predstavniškega doma ameriškega Kongresa, kjer sicer izvršna veja oblasti ni odvisna od strukture parlamenta, vendar pa v ameriškem sistemu bistveno večjo vlogo igrajo pretekle izkušnje (t. i. *seniority*) iz sodelovanja v odborih ali predsedovanja odborom. Tako imajo tisti, ki v nekem mandatu predsedujejo odborom, možnost, da ob ponovni izvolitvi nadaljujejo z delom, kar jim daje večjo vlogo znotraj politične elite.

Na drugi strani je v parlamentarnih telesih drugih mednarodnih organizacij imenovanje na predsedniške položaje v odborih, ki jih je zaradi večinoma ožje narave organizacij bistveno manj, precej bolj odvisno od lobiranja nacionalnih delegacij in seveda prav tako preteklih izkušenj posameznih delegatov.

#### **4.6.3 Nadaljevanje kariere poslancev EP**

Corbett (*et al.*, 2000: 53–54) navaja kar nekaj uglednih poslancev EP, ki je po prenehanju mandata (ali s prekinitvijo) zasedlo pomembne politične funkcije, predvsem na državnem nivoju. Največja pretočnost politikov iz EP na ključne položaje v nacionalnih vladah je v Franciji, kjer je v 5. republiki kar 10 od 16 predsednikov vlad v nekem obdobju bilo poslancev EP. Podobno je visoka pretočnost tudi v Belgiji (5 povojnih predsednikov vlad je bilo poslancev EP) in Italiji (10 povojnih predsednikov vlad je bilo poslancev EP). Države, katere predsedniki vlad niso nikoli bili poslanci EP, so VB, Irska, Grčija ter Švedska, Finska in Avstrija. Številni drugi poslanci EP so zasedli pomembne položaje v drugih mednarodnih organizacijah, tako je npr. Bernard Kouchner (aktualni minister za zdravstvo Francije in nekdanji poslanec EP) bil pred leti civilni upravitelj Združenih narodov na Kosovu. V preteklosti obstojijo tudi primeri, ko je nekdanji poslanec EP kariero nadaljeval na vplivnejšem mestu v institucionalni strukturi EU. Idealna primera omenjenega kariernega napredovanja v institucijah EU sta nekdanja predsednika EK Jacques Delors (EK je zelo uspešno predsedoval dva mandata) in Jacques Santer. Na podlagi omenjega prereza bi lahko sklepali, da EP zelo uspešno opravlja obravnavano funkcijo, da pa bomo o tem sodili zagotovo, si pogledjmo, kako se je nadaljevala kariera 59 poslancev EP, ki so v trenutnem mandatu EP predčasno končali vlogo poslanca EP.

Na prvi pogled se zdi število ljudi, ki so do konca marca 2003 (po nepopolnih štirih letih mandata) zaključili kariero poslanca EP, precej visoko in lahko krepiti tezo, ki izhaja že iz relativno majhnega deleža ponovno izvoljenih, da poslanski mandat v EP ni tako ugleden, kakršen bi lahko bil v integraciji takšnega pomena. Vendar pa pregled nadaljevanja njihove poti pokaže, da so z delovanjem v EP poslanci dobili potrebne izkušnje, da so zasedli pomembna mesta tako na ravni EU kot v vladah DČ. Štirje med njimi so kariero nadaljevali na ravni EU, od tega so trije aktualni komisarji v ekipi Romana Prodi<sup>95</sup> (to so Philippe Bosquin – raziskave, Loyola de Palacio – transport, energija in odnosi z EP ter Vivian Reding<sup>96</sup> – izobraževanje in kultura), Juan Manuel Fabra Vallés pa je predsednik Računskega sodišča EU. Dvanajst jih je zasedlo mesta ministrov v “svojih” vladah. Med njimi je največ Italijanov (Silvio Berlusconi je celo premier, v njegovi desnosredinski ekipi pa sodelujejo še nekdanji poslanci EP Umberto Bossi, Gianfranco Fini in Rocco Buttiglione – slednji se še naprej ukvarja z “evropskimi zadevami”) in Francozov (med njimi je Nicole Fontaine, ki je po zaključku “njihnih bojev pri predsedovanju EP”<sup>97</sup> v prvi polovici aktualnega mandata prevzela vlogo ministrice za industrijo). Še šest jih je zasedlo nižje položaje v vladi, večinoma mesta državnih sekretarjev. Precejšnje število – deset – jih je kandidiralo na volitvah v nacionalni parlament in bilo izvoljenih, dva med njimi sta kasneje prav tako postala ministra. Pet jih je zasedlo najvišje lokalne ali regionalne funkcije, trije so odstopili zaradi kandidature na predsedniških volitvah v Franciji lansko leto, dva pa sta zasedla prestižne položaje v privatnem sektorju. Razlogi za odstop preostalih sedemnajstih so mi ostali skriti, ker pa gre večinoma za predstavnike manjših političnih skupin in nacionalnih političnih strank (nekateri celo protievropski, kot je francosko Gibanje za Francijo), lahko sklepam, da niso zasedli najpomembnejših družbenih položajev.

#### 4.7 Funkcija racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov

V poglavju 4.3 smo ugotovili, da parlamenti težijo h kar najbolj relevantnem odsevanju interesne sestave družbe. Vendar pa predstavljanje družbenih interesov v

---

<sup>95</sup> V ekipi komisarjev Romana Prodija ima izkušnje poslanca EP tudi António Vitorino, ki je “evroparlamentarne” izkušnje nabiral v prejšnjem mandatu EP.

<sup>96</sup> Vivian Reding ima med njimi najdaljše, več kot desetletne izkušnje dela v klopi EP.

<sup>97</sup> Podobnost z istonoslovno knjigo (“*Mes Combats à la Présidence du Parlement Européen*”), ki jo je izdala po prekinitvi mandata.

parlamentarno odločanje prinaša tudi družbene konflikte, ki so ena od osnovnih značilnosti sodobnih družb (Zajc, 2000: 50). Ti konflikti se največkrat “pojaviijo na specifičnih linijah družbenih cepitev (*cleavages*), tj. med ključnimi vrednostnimi opredelitvami (*ibid.*)”. Na ravni EU ta nasprotja oz. cepitve izhajajo predvsem iz ali preko DČ. Med njimi je najakutnejša med tendenco po nadaljnji krepitvi integracije (“proevropskost”) in tendenco po ohranitvi že dosežene integracijske stopnje (“antievropskost”), opazna pa so tudi nasprotja, ki izhajajo iz sistema redistribucije finančnih sredstev iz različnih skladov EU, predvsem za kmetijstvo in regionalni razvoj, kjer trenutne največje prejemnice pomoči branijo svoj položaj pred potencialnimi prejemnicami ob naslednji širitvi.

Kot predpogoj smotrnega zakonodajnega odločanja in upravljanja so parlamenti prevzeli ključno funkcijo mirnega urejanja interesnih nasprotij (Libert, 1990: 117 v Zajc, 2000: 51). Pri nastopanju v parlamentu politične stranke, ki so zagovornice političnih interesov, usklajujejo svoja stališča glede perečih problemov, sklepajo pragmatična zaveznitva in ob volitvah oblikujejo bolj ali manj stabilne koalicije (Stromm in Müller, 1999: 174 v *ibid.*). Predvsem tvorjenje političnih koalicij je ključno za racionalizacijo in razreševanje interesnih konfliktov in bo rdeča nit govora v tem delu naloge.

V razvitih demokracijah prihaja do sklepanja koalicij med političnimi strankami takoj po volitvah, ponekod (odvisno v glavnem od volilnega sistema) pa celo že v času pred volitvami. Razvili so se prenekateri modeli koalicijskega povezovanja<sup>98</sup>, odvisno od programske sorodnosti strank, tendence po zagotovitvi vsaj minimalne večine v parlamentu, predvsem tudi od samega političnega sistema in drugih (še posebej pragmatičnih in taktičnih) dejavnikov. Politični sistem EU ne pozna vlade v klasičnem smislu. EK, ki je temu pojmu najbližje, je imenovana s strani DČ, EP le “privoli” v njihovo izbiro. Ker izbor predsednika EK in njena sestava nista odvisna od strukture EP, v EP ni izoblikovana koalicija vladnih političnih skupin in njena opozicija. Iz tega lahko sklepamo (izvedena hipoteza), da razreševanje interesnih konfliktov v EP poteka

---

<sup>98</sup> “Koalicijo najmanjših razlik” sestavljajo stranke, ki so si najbližje na kontinuumu levica – desnica, kar je potencial za najboljše sodelovanje. “Minimalne večinske koalicije” izhajajo iz težnje, da politične stranke, ki imajo največjo politično moč, v koalicijo ne vključijo nobene druge stranke, ki ni nujno potrebna za dosego parlamentarne večine. Kadar koalicija presega razlike med levico in desnico, včasih z željo doseči nacionalno enotnost, gre za “veliko koalicijo”. Včasih pa prihaja tudi do oblikovanja “manjšinskih koalicij”, ko zaradi velike fragmentacije in številnih nasprotij v parlamentu za oblikovanje vlade zadostuje manjšina v parlamentu (Zajc, 2000: 51–52).

drugače kot v nacionalnih parlamentih. Seveda tudi v EP obstoji koaliranje med političnimi skupinami, vendar je to koaliranje verjetno bolj nepredvidljivo in nestalno.

Namen tega poglavja je torej predstaviti, kako poteka sklepanje zavezništev med političnimi skupinami, kaj vpliva na sklepanje zavezništev (ideologija, proceduralni razlogi ali kaj drugega). Ker se sklepanje zavezništev izraža preko glasovanja v EP, bo govora tudi o notranji koheziji političnih skupin. Nenazadnje pa bom poskušal ugotoviti tudi, kakšna je dialoška kultura v EP in kako se politične skupine trudijo sklepati medsebojne kompromise, kar je tudi eden od načinov racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov. Pri obrazložitvi mehanizmov racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov bom izhajal predvsem iz analiz Simona Hixa ali Amie Kreppel oz. raziskovalnih ekip, ki sta jih vodila omenjena avtorja.

#### 4.7.1 Sklepanje koalicij v EP

Kot smo do sedaj že ugotovili, EP sprejema zakonodajne odločitve največkrat z navadno večino, v postopkih, kjer ima večjo vlogo (soodločanje in sodelovanje ter dopolnitev neobvezne porabe pri proračunskem postopku), in v kasnejši fazi zakonodajnega postopka (drugo in tretje branje predloga) pa z absolutno večino. V trenutni sestavi 626 poslancev to pomeni, da je za absolutno večino potrebnih 314 glasov vseh poslancev. Ker le obe največji politični skupini zasedata skoraj toliko sedežev, nobena druga koalicija dveh političnih skupin teoretično nima zadostne moči za sprejetje odločitev z absolutno večino. Dodaten element, ki otežuje dosego tega praga 314 glasov, je dejstvo, da je udeležba ob glasovanjih<sup>99</sup> v povprečju 73 % (457 poslancev), kar pomeni, da je za sprejetje predloga potrebna več kot dvotretjinska večina vseh prisotnih (Hix *et al.*, 2002: 21). Iz tega je že moč sklepati, da imajo ljudska stranka z demokrati in socialisti največji koalicijski potencial. Ali ga tudi združujeta v praksi ali ga uresničujeta s sodelovanjem z drugimi političnimi skupinami?

---

<sup>99</sup> EP drugače od nacionalnih parlamentov in od večine drugih mednarodnih parlamentarnih teles pozna poseben čas, v katerem glasuje o dopolnilih ali o celoti zakonodajnih in nezakonodajnih predlogov, in glasovanje ne sledi debati o nekem vprašanju. Najbolj pogost t. i. "voting time" je sreda opoldne v tednu, ko zaseda plenum (Corbett *et al.*, 2000; 148–149).



Kreppel (1999: 5–6) na podlagi t. i. glasovanja na poziv (*roll call voting*<sup>100</sup>) ugotavlja, da je bila “velika koalicija” ljudske stranke in demokratov s socialisti med leti 1987 in 1996 ob prvem branju v postopkih soodločanja in sodelovanja oblikovana v 61 % primerov, ob drugem branju pa v 69 % primerov. Pri glasovanjih o nezakonodajnih resolucijah, o katerih se glasuje izključno z navadno večino, je bila v istem obdobju “velika koalicija” sklenjena v 70 % primerov. Kreppel na podlagi dodatnih izračunov korelacijskih koeficientov med proceduralnimi spremenljivkami<sup>101</sup> in izidi glasovanja (*ibid.*, 16–18) dokazuje naslednje:

- da vrsta zakonodajnega postopka oz. zahtevana večina ne vplivata vedno na povezovanje dveh največjih političnih skupin,
- da do oblikovanja zavezništva prihaja bolj pogosto ob drugem branju kot ob prvem, kar je ključnega pomena za lažjo uresničitev stališč EP v razmerju do EK in Sveta ter
- da do oblikovanja “velike koalicije” prihaja bolj pogosto ob glasovanju o predlogu zakonodajnega akta v celoti kot ob glasovanju na dopolnila predloga, ki ga je v EP poslala EK oz. Svet.

Ista avtorica (*ibid.*) razloge, zakaj obe najmočnejši politični skupini ne sklepata zavezništev v preostalih 30–40 % primerov, išče v ideoloških razlikah. Analizira glasovanja na poziv v nekaterih večjih delovnih telesih, ki odločajo o več politikah, in ugotavlja, da je sklepanje zavezništva bolj značilno na področjih okolja in javnega zdravja, medtem ko je področje delavcev in delovnih mest točka, kjer se statistično značilno pojavljajo večje ideološke razlike med ljudsko strank in demokrati na eni strani ter socialisti na drugi strani (v tem primeru je sklepanje “velike koalicije” manj verjetno). Na drugih področjih ni opaziti statistično značilnih politik, ki bi imele vpliv na (ne)sklepanje obravnavane koalicije. Zaključna faza avtoričine analize je iz metodološkega vidika precej vprašljiva, saj se le manjši del osnovnega nabora 197

---

<sup>100</sup> V EP se običajno glasuje z dvigom rok (133. člen Poslovnika EP). Na pisno zahtevo politične skupine ali na zahtevo 32 poslancev dan pred glasovanjem se odobri glasovanje na poziv, kjer se poslance po abecednem redu pozove na glasovalni oder, da glasujejo (134. člen). Ker na podlagi glasovanja z dvigom rok ni moč ugotoviti glasovalnega obnašanja političnih skupin, je analiza 15 % vseh glasovanj, ki so opravljena na poziv (uradne statistike, citirano v Faas, 2002), edini raziskovalni instrument, ki omogoča proučitev sklepanja zavezništev ob posameznih primerih v EP (to pa ne velja samo zanj, ampak tudi za analizo odločanj v nekaterih drugih parlamentih, npr. v ameriškem Kongresu, *ibid.*). Pomanjkljivost takšne analize je, da takšen vzorec glasovanj verjetno ni reprezentativen, saj se za glasovanje na poziv politične skupine odločajo iz strateških razlogov (več o teh razlogih, *cf.* Corbett *et al.*, 2000: 149). Amie Kreppel uporablja naključen vzorec glasovanja na poziv.

Tretja oblika glasovanja je tajno glasovanje (136. člen), ki ga lahko zahteva petina vseh poslancev, uporablja pa se večinoma ob glasovanjih za imenovanja na funkcije, za katere je pristojen parlament.

<sup>101</sup> Mednje uvršča: vrsto postopka (sodelovanje ali soodločanje), fazo postopka (prvo ali drugo branje) in vrsto glasovanja (o dopolnilu ali o predlogu kot celoti).

glasovanj na poziv nanaša na posamezne analizirane politike<sup>102</sup>. Za potrditev njenih rezultatov bi bilo potrebno razširiti vzorec, ali še bolje, neposredno opazovati glasovanja v posameznih odborih, kar pa zahteva večje število raziskovalcev, saj zasedanja odborov potekajo istočasno ali celo na različnih lokacijah EP.

Če sklepanje koalicij v EP pogledamo iz širšega zornega kota, moramo upoštevati volilno obnašanje (tradicionalno) tretje najmočnejše politične skupine, skupine liberalnih demokratov in reformistov. Hix (2003: 22–23) poudarja, da so liberalni demokrati in reformisti v dveh letih od zadnjih volitev leta 1999 enakovredno glasovali tako z ljudsko stranko in demokrati kot s socialisti, čeprav so na začetku mandata sklenili medsebojni dogovor (koalicijo) in si v praksi razdelili predsedovanje<sup>103</sup> v aktualnem mandatu EP. Vse tri največje politične skupine označuje za “vladajoči tabor” v EP, saj večinoma glasujejo enako in stojijo nasproti vsem ostalim političnim skupinam in neopredeljenim poslancem EP. Združujeta jih proevropska drža in dejstvo, da vključujejo praktično vse nacionalne politične stranke, ki z interesi obvladujejo tudi EK in predvsem Svet. Zaradi tega so tudi njihova “skupna stališča” bolj sprejemljiva za obe “konsenzualni” instituciji, kot bi bila stališča, ki bi jih delegirale manjše, dostikrat bolj ekstremne in celo protievropske politične skupine. “Vladajočemu taboru” stojita običajno nasproti dve opoziciji, tista na ekstremni levici in tista na ekstremni desnici, čeprav ju sestavljajo tudi politične skupine, ki niso ekstremne (npr. Zeleni; Hix *et al.*, 2002: 14–15).

Upoštevajoč glasovanje vseh političnih skupin, Hix (*et al.*, 2002: 29) ugotavlja, da le-te glasujejo v skladu z ideološko delitvijo na levico in desnico, saj večkrat glasujejo skupaj s političnimi skupinami, ki se jim na osi levica–desnica nahajajo najbližje.

EP pri opravljanju funkcije racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov močno presega večino ostalih mednarodnih parlamentarnih teles. Poslanci EP večinoma glasujejo v okviru svojih političnih skupin in ne po nacionalni liniji<sup>104</sup>, kot je to bolj

---

<sup>102</sup> Kreppel (1999: 17–18) je analizirala 39 glasovanj na področju javnega zdravja, 28 s področja delavcev in delovnih mest in 21 na področju okolja. Predvsem slednji je skoraj premajhen za natančnejšo analizo.

<sup>103</sup> Predsednik EP je voljen za dobo dveh let in pol – isto velja za podpredsednike in kvestorje – (17. člen Poslovnika EP) in se ga voli na internih volitvah. V kolikor v treh glasovanjih nihče od nominiranih kandidatov ne dobi podpore absolutne večine poslancev, se v četrtem krogu pomerita kandidata, ki sta v tretjem krogu dobila največjo podporo (14. člen).

<sup>104</sup> Hix (*et al.*, 2002: 21–24) dokazuje, da imajo politične skupine bistveno višji indeks strinjanja, ki meri stopnjo kohezivnosti znotraj politične skupine, kot ga imajo nacionalne delegacije. Kaže se tendenca, da nacionalna pripadnost igra vse manjšo vlogo, medtem ko pripadnost politični skupini vse večjo. Podobno dokazuje tudi Faas (2002).

običajno za preostala mednarodna parlamentarna telesa. Hix (*et al.*, 2002: 21–24) in Faas (2002) dokazujeta, da je stopnja strinjanja v okviru političnih skupin bistveno višja kot v okviru nacionalnih delegacij. Hkrati je opazen trend, da se kohezivnost znotraj političnih skupin iz mandata v mandat zvišuje, kohezivnost nacionalnih delegacij pa zmanjšuje. Koalicije v EP se tvorijo ob vsakem glasovanju posebej, težnja k sprejemljivosti predvsem zakonodajnih predlogov v medinstitucionalnem ravnotežju in velikokrat zahteva po sprejemanju odločitev z absolutno večino (v praksi s še višjo) pa spodbuja oblikovanje “velike koalicije”. Čeprav je tudi za nekatere nacionalne parlamente značilno, da v določenih obdobjih oblikujejo tovrstne koalicije, pa je vendarle za večino evropskih nacionalnih parlamentov pogostejša dvopolnost strankarske arene. Koaliranje ob posameznih glasovanjih z opozicijskimi strankami je iz ideoloških razlogov onemogočeno, hkrati pa je od stalne večine v parlamentu podprta izvršna veja oblasti (sodelovanje preprečujejo tudi institucionalni razlogi). Drugače je v predsedniških sistemih, kjer izvršna veja oblasti ne izhaja iz parlamenta oz. njegove podpore, zato je zanje značilno, da pogosteje prihaja do sodelovanja tudi preko potencialnih ideoloških delitev. Tako npr. v Predstavniškem domu ameriškega Kongresa demokrati in republikanci glasujejo skupaj v 46 % primerov (podatki za obdobje med leti 1980 in 1998) (Stanley in Niemi, 2000 v Kreppel, 2002: 28). EP spada po tovrstnem povezovanju preko ideoloških delitev (čeprav te, kot smo videli, obstajajo) nekje vmes med Predstavniški dom ZDA in parlamente v Zahodni Evropi.

Nekatere raziskave in indici (npr. Kreppel in Hix, 2003) kažejo, da se bo morda že v aktualnem mandatu EP v njem pojavilo več ideološkega boja in dvopolnosti sistema političnih skupin, kar bo po eni strani v uresničevanju obravnavane funkcije EP približalo nacionalnim parlamentom v parlamentarnih političnih sistemih DČ, na drugi strani pa spodbudilo pozitivno obravnavanje državljanov parlamentarnega dogajanja v EU. Celotno dogajanje leta 1999, ki se je izrazilo v odstopu Santerjeve EK, je preusmerilo kanček nezadovoljstva tudi na EP, to pa v rekordno nizki volilni udeležbi volivcev na volitvah v EP. Zdi se, da so tudi posamezne politične skupine EP same opazile “nenaravnost” koalicije najmočnejših političnih skupin in so pripravljene, da namensko dodajo več tekmovalnosti odločanju v EP.

Naj omenim še dialoško kulturo, ki je v EP na izredno visoki ravni in ki je dokaz, da EP teži k sprejemljivosti njegovega dela pri ostalih institucijah EU. Posebno pri

nezakonodajnih dokumentih, kot so npr. resolucije o aktualnih, celo nujnih vprašanjih ali pa le o temi, ki se nanaša na splošno na EU, so vse politične skupine povabljene k pogajanju s ciljem, da se oblikuje kompromisni predlog, ki bi ga lahko sprejele vse. Nemalokrat so manjšim političnim skupinam obljubljene koncesije brez garancije, da bo ta na koncu tudi dejansko podpisala kompromisni predlog (Corbett *et al.*, 2000: 152). Odprtost v dialogu do vseh političnih sil v EP je prav tako nezanemarljiv mehanizem racionalizacije in razreševanja interesnih konfliktov, ki pa ni ravno značilen za vse evropske parlamente. Predvsem mladim demokracijam v Vzhodni in Jugovzhodni Evropi je ta odprtost in pripravljenost na sodelovanje večkrat očitana. Če ne drugače s strani opozicije, ki želi imeti vpliv na politično dogajanje oz. uresničiti družbene interese, ki jih zastopa.

#### **4.8 Informacijska, vzgojna in mobilizacijska funkcija**

Sodobni parlamenti s svojim delovanjem in odločanjem o pestri paleti zadev državljanom posredujejo informacije, ki prispevajo k njihovi sekundarni socializaciji oz. drugače povedano, delovanje parlamentov je pomembno za izobraževanje državljanov, ki lahko na podlagi parlamentarnih razprav ugotavljajo, kaj je pomembno za celotno skupnost. Parlamenti celo aktivno posegajo v razmerje do široke javnosti, na ta način upravljajo s svojim ugledom (t. i. *reputation management*), s čimer pa ne le izobražujejo državljane, ampak lahko tudi pridobivajo podporo za posamezne politike, ukrepe ali druge cilje. (Zajc, 2000: 112–114)

EP je pri opravljanju te funkcije v specifičnem položaju v odnosu do nacionalnih parlamentov DČ. EP soodloča o velikem številu politik, ki so bile še pred leti v pristojnosti nacionalnih parlamentov, njegove odločitve pa v veliki meri direktno vplivajo na življenje državljanov EU. Ti se tega specifičnega položaja in pomena EP ne zavedajo dovolj, so pogostokrat ravnodušni, apatični do njegovega dela, poleg tega pa imajo tudi nemalokrat napačno predstavo o njegovih pristojnostih. Zato pričakujem (izvedena hipoteza), da EP namenja še več pozornosti informiranju, izobraževanju in mobiliziranju državljanov, kot je to značilno za nekatere nacionalne parlamente.

Tema obravnavanega poglavja je torej odnos EP tako do široke javnosti kot do zainteresiranih strokovnih javnosti, prav tako pa bosta obravnavana oba aspekta tega odnosa oz. komunikacije, tj. od EP k javnostim in od javnosti (v določeni meri civilne družbe) do EP. Slednje bo deloma obravnavano z vidika odprtosti EP za pobude skupin in posameznikov. Ob koncu poglavja bo posebna pozornost namenjena mreži medparlamentarnega sodelovanja EP. Ta temelji na sodelovanju z nacionalnimi parlamenti, ki so zaradi prenosa suverenih pravic na EU na načelni ravni izgubili možnost samostojnega odločanja o številnih državnih politikah, zato je njihova večja vključenost in seznanjenost z dogajanjem na ravni EU ključnega pomena.

#### 4.8.1 Odnos EP do javnosti

EP vlaga veliko truda v odprtost institucije do javnosti. Ključno načelo odprtosti in transparentnosti je načelo javnosti plenarnih zasedanj in tudi večine zasedanj posameznih delovnih teles (171. člen Poslovnika EP). Na podlagi istega poslovniškega določila so lahko določene seje delovnih teles zaprte za javnost, posamezno delovno telo pa lahko zapre za javnost tudi samo dele posameznih sej – ne glede na to so lahko sprejeti dokumenti ali zapisnik takšne seje kasneje na voljo javnosti. S ciljem, da se zagotovi integriteta EP kot demokratičnega parlamentarnega telesa in varuje neodvisnost posameznih poslancev EP, so obravnave Odbora za poslovnik, preverjanje pooblastil in imunitet v zvezi s postopki, vezanimi na imunitete oz. njihov odvzem izključno za zaprtimi vrati. Večina nacionalnih parlamentov DČ ima za javnost zaprte seje delovnih teles (tudi švedski in finski, ki se sicer ponašata s svojo odprtostjo navzven – Corbett *et al.*, 2000: 287), “/.../ kar omogoča neposrednejše soočenje argumentov in olajša iskanje kompromisov” (Zajc, 2000: 181). Kot smo že videli, so poslanci EP zaradi uspešnejšega sodelovanja s Svetom in EK v zakonodajnem postopku praktično prisiljeni k visoki stopnji soglasnosti in sklepanju kompromisov, zato je to morda eden od argumentov, zaradi katerega so seje delovnih teles EP odprte za javnost. Na drugi strani so tudi seje odborov (*committees*) mednarodnih parlamentarnih teles zaprte za javnost.

V EP in EU nasploh je predstavnikom medijev na voljo vsa sodobna informacijsko-tehnološka podpora, s pomočjo katere posredujejo vsebine svojim bralcem, poslušalcem in predvsem gledalcem. Pri zagotavljanju podpore je EP deloma združil moči z EK, kajti njen avdiovizualni servis *Europe by Satellite* je z materialom in

opremo na voljo akreditiranim poročevalcem, hkrati pa v živo prenaša vsa plenarna zasedanja, ki jih lahko novinarji spremljajo iz Bruslja<sup>105</sup>, ne da bi morali zaradi tega potovati v Strasbourg. Kljub vsemu pa novinarji še vedno v precejšnjem številu neposredno spremljajo plenarna zasedanja v Strasbourg, še posebej če EP razpravlja o zadevah, pomembnih za integracijo kot tako (širitev, zunanja, monetarna ali kmetijska politika ipd.) ali o zadevah, ki so za posamezne države še posebej občutljive in pomembne. Obveščanje novinarjev pred plenarnimi zasedanji je v rokah posebnega oddelka Sekretariata za informiranje in odnose z javnostmi, ki vsak petek pred tednom plenarnega zasedanja v Strasbourg pripravi tiskovno konferenco, na kateri so novinarji seznanjeni z napovednikom plenarnega zasedanja in o najnovejšem dogajanju znotraj EP (Corbett *et al.*, 2000: 170, 290). Isti oddelk obvešča tudi o delu posameznih delovnih teles, novinarje pa s tiskovnimi konferencami, t. i. briefingi in sporočili za javnost obveščajo tudi v okviru političnih skupin in strokovnega osebja posameznih poslancev EP.

Javno osveščenost o sebi EP spodbuja na več načinov. Poleg klasičnega, z izdajanjem različnih publikacij<sup>106</sup> in informativnih listov, so zelo pomembne informacijske pisarne v glavnih mestih ter nekaterih regionalnih središčih DČ. Tem informacijskim pisarnam so se nedavno pridružile še nove v vseh državah pristopnicah. Običajno so te informacijske pisarne logistično povezane z informacijskimi pisarnami EK<sup>107</sup>, v njih pa so širši javnosti na voljo že omenjene splošne publikacije EP, v njih potekajo okrogle mize in predavanja o dogajanju v EP, “/z/a stik z državljani pa jih uporabljajo tudi poslanci EP (*ibid.*, 170).”

EP po mojem mnenju za obveščanje relativno dobro izkorišča internet. Preko vhodne strani spletnega portala EP ([www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int)) lahko zainteresirane osebe dobijo vse splošne informacije o EP (ABC o EP), informacijo o njegovih aktivnostih (ta sklop vsebuje bazo zakonodajnih pravnih aktov OEIL, dostop do informacij o posameznih delovnih telesih, delegacijah, poravnavi idr.) ter druge javne informacije

---

<sup>105</sup> V tiskovnem središču imajo novinarji na voljo posebne bókse z računalniki ali zgolj računalniškimi priključki za prenosne računalnike in telefoni, kjer lahko osredotočeno spremljajo prenose zasedanj in iz istega mesta poročajo (če seveda ne gre za elektronske medije).

<sup>106</sup> V seriji dnevnik, tedenskih in mesečnih publikacij je po pomenu in branosti najpomembnejši mesečnik *EP News*, ki tako kot druge ključne redne publikacije izhaja v vseh uradnih jezikih EU. Čeprav je finančno neodvisen od EP, pa je izredno pomemben in celovit tednik tudi *The Parliamentarian Magazine*, ki sicer poroča o vseh zadevah s področja EU, vendar njegove vsebine določajo in kreirajo poslanci EP, ki v celoti sestavljajo uredniški odbor revije.

<sup>107</sup> Tudi v Sloveniji v maju 2003 ustanovljena informacijska pisarna EP deluje v skupnih prostorih z informacijsko pisarno EK, v Centru Evropa, na Dalmatinovi 4 v Ljubljani.

(zapisane v Uradnem listu, biltenih, študijah ipd.). Vhodna spletna stran EP ima poseben vsebinski sklop, namenjen predstavnikom medijev. Poleg omenjenih štirih vsebinskih sklopov pa se preko vhodne strani EP lahko dostopi do posebne spletne strani predsednika EP in spletnih strani posameznih političnih skupin. Preko posebnih povezav je omogočen dostop do tematik širšega pomena za EU (širitev, prihodnost EU, človekove pravice itd.), ki pa so deloma predstavljene z vidika EP. Svoje redno ažurirane spletne strani ima na desetine poslancev EP.

Pomemben servis, ki ga omogoča spletni portal EP zainteresiranim osebam, je možnost naslovitve prošnje za pridobitev informacij ali dokumentov iz delokroga EP preko posebnega elektronskega formularja. Ta storitev je sicer zelo dobrodošla in koristna, vendar je bila v času priprave tega dela, ko sem tudi sam prosil za posredovanje različnih informacij, moja izkušnja takšna, da je marsikatera prošnja za precej detajlne informacije ostala neodgovorjena, na vse ne ravno osnovne informacije pa je bilo potrebno čakati tudi po več tednov. V teh primerih je bil odziv veliko boljši, kadar so bila ista vprašanja preko elektronske pošte naslovljena na konkretne osebe znotraj Sekretariata EP.

O splošnem uspehu informacijsko-komunikacijskih aktivnosti EP v odnosu do širše javnosti priča podatek Evrobarometrove terenske raziskave, izvedene jeseni 2002, da so državljani med vsemi institucijami EU največkrat že slišali prav za EP – v 92 % primerov (European Commission, 2003: 98).

EP je sledil vzoru nacionalnih parlamentov in uveljavil možnost naslovitve peticij nanj. Pravica, da državljani EU nanj naslovijo peticije glede vprašanj, ki sodijo na področje delovanja ES in ki ji neposredno zadevajo, je zapisana že v temeljnih pogodbah (194. člen Pogodbe o ustanovitvi ES), kakor je tudi na nacionalni ravni večinoma to politična pravica, zagotovljena z ustavo (primer domovine parlamentarizma, čeprav brez pisane integralne ustave, VB, pa tudi Slovenije). Podrobneje jo opredeljujejo člani 174 – 176 Poslovnika EP, ki razpon vprašanj, na katere se nanašajo, širi na celotno področje tristebne strukture EU. Vložene peticije morajo vsebovati ime, nacionalnost in stalni naslov vlagatelja, saj jo lahko vložijo le državljani EU in fizične ali pravne osebe s stalnim naslovom ali statutarnim sedežem v eni od DČ. Vložene peticije predsednik EP usmeri na pristojni Odbor za peticije, ki oceni njegovo veljavnost. V kolikor peticija ni vsebinsko sprejemljiva, se o tem obvesti vlagatelja, ki se mu predlaga, da jo naslovi na pristojni nacionalni organ (parlament).

Ovisno od obravnavanega vprašanja so nato potrjene peticije poslane pristojnemu odboru EP. Kot pojasnjuje Corbett (*ibid.*, 276), se večina peticij nanaša na dve kategoriji. V prvo spadajo peticije, ki izražajo mnenja o posameznih politikah EU. V teh primerih pristojni odbor sprejme poročilo ali na kakršenkoli drug način izrazi mnenje o vsebini peticije. Prav tako lahko sprejme predlog resolucije o obravnavanem vprašanju, za dodatne informacije pa lahko v vsakem primeru zaprosi za pojasnila EK ali Svet. V drugi skupini peticij so nekakšne pritožbe za storjene krivice ob domnevnem nespoštovanju prava ES. Tudi v teh primerih lahko EP zaprosi za pomoč EK, kot varuha ustanovitvenih pogodb in sekundarne zakonodaje ES, da pomaga k razjasnitvi, ali je dejansko prišlo do kršitve prava ES. Peticije o domnevno storjenih krivicah zaradi neprimerne delovanja institucij EU lahko EP odstopi “evropskemu” ombudsmanu, ki deluje pod “okriljem” EP.

EP je po moči, da lahko neposredno odgovori vlagatelju peticije, v prednosti pred nekaterimi nacionalnimi parlamenti<sup>108</sup> in redkimi mednarodnimi parlamentarnimi telesi, ki ta instrument poznajo<sup>109</sup>, saj tako peticije v praksi ne “romajo v koš”. Še posebej ob učinkoviti soudeležbi EK<sup>110</sup> pri obravnavi posameznih pritožb državljanov je bil marsikateri problem pozitivno rešen (včasih z uspešno izpeljanim postopkom pred Sodiščem (več o uspehih izbranih peticij, *cf.* Corbett *et al.*, 276–277). Odprtost EP za reševanje peticij pooblaščenih vlagateljev se kaže v relativno visokem številu letno vloženih peticij (v letnem parlamentarnem obdobju 2001–2002 je bilo vloženih 1.283<sup>111</sup> peticij, od tega jih je bilo 744 potrjenih kot ustreznih) (Committee on Petitions of the European Parliament, 2002: 17) in nenehnem povečevanju števila podpisnikov

---

<sup>108</sup> Za primer, britanski Zbor občin peticijo posreduje pristojnemu ministru, ki pa ni z ničimer obvezan, da jo mora preučiti (če želi, lahko vlagatelju posreduje odgovor z nastopom v parlamentu – peticija in njena obravnava sta dodana zapisniku ustrezne seje) (House of Commons Information Office, 2002: 4). Tudi slovenski Državni zbor in njegova Komisija za peticije sta omejena z obravnavanjem pritožb državljanov in proučevanjem prošelj, pritožb in pobud, opozarjanjem na probleme pri izvajanju pravnih aktov ter predlaganjem delovnim telesom Državnega zbora ustreznih ukrepov za učinkovito uresničevanje pravic in pravnih interesov državljanov (ustni vir Službe za informiranje Državnega zbora, povzeto po Letnem poročilu Državnega zbora 2002).

<sup>109</sup> V primeru PSSE, ki spada med redka mednarodna parlamentarna telesa, ki ta instrument poznajo, poročila ali priporočila pristojnega odbora v nobeni meri ne zavezujejo Biro k nadaljnjim ukrepom.

<sup>110</sup> Če EK v primeru reševanja peticij relativno dobro sodeluje z Odborom za peticije, pa je slednji v svojem zadnjem letnem poročilu za parlamentarno leto 2001–2002 (Committee on Petitions of the European Parliament, 2002: 10) okaral Svet, ki ne pošilja svojega predstavnika na seje Odbora, kar po njegovem mnenju zmanjšuje politični in pravni vpliv sprejetih odločitev.

<sup>111</sup> V obdobju 2000–2001 jih je bilo v VB vloženih 36, od tega jih je zgolj 25 dobilo ustrezno obravnavo pristojnega ministra (House of Commons Information Office, 2002: 8). Za primerjavo, Komisija za peticije Državnega zbora je v letu 2002 prejela 427 peticij, od tega je v skladu s pristojnostmi uspešno zaključila 297 zadev (ustni vir Službe za informiranje Državnega zbora, povzeto po Letnem poročilu Državnega zbora 2002).



peticij<sup>112</sup>. To pa je dokaz o sposobnosti visoke mobilizacije državljanov za uresničitev določenih interesov na ravni EU.

EP posebno pozornost namenja posameznim ciljnim javnostim, kot so zagovorniki ekonomskih, političnih, kulturnih in drugih interesov, ki lobirajo pri poslancih EP ter strokovni javnosti, ki proučuje delo EP. Ker je bilo o lobistih spregovorjeno že v poglavju o funkciji predstavljanja družbenih interesov (4.3.), na tem mestu omenimo odnos do znanstvene srenje, ki proučuje delo EP. Kot vsi parlamenti ima tudi EP svojo raziskovalno službo v okviru Sekretariata, ki vključuje okoli 30 priznanih raziskovalcev, ki so drugače aktivni kot profesorji ali raziskovalci na znanih raziskovalnih ustanovah po Evropi, na katerih poučujejo evropske študije. Znotraj te službe oz. oddelka deluje še posebna znanstvena enota, znana pod akronimom STOA (*Scientific and Technical Options Assessment*), ki pomaga poslancem EP, ko morajo predstaviti kakšna stališča, ki vključujejo znanstveno ali tehnološko komponento. Kot sem omenil zgoraj, se lahko predstavniki raziskovalne službe znajdejo na nasprotnem gledišču in kot neodvisni specialisti za evropske študije proučujejo EP. Poleg vseh izobraževalnih ustanov je za delo EP verjetno najbolj specializirana t. i. *European Parliament Research Group*, ki združuje vodilne strokovnjake proučevanja EP iz Evrope in Severne Amerike, rezultati raziskovalnih projektov posameznih strokovnjakov pa so na voljo strokovni javnosti v akademskem tisku, absolutno pa tudi širši javnosti preko svetovnega spleta (<http://www.lse.ac.uk/Depts/eprg>).

#### **4.8.2 EP v mreži medparlamentarnega sodelovanja**

EP je vzpostavil široko mrežo stikov izven institucionalne strukture EU, ki zajema tako komunikacijo s posameznimi vladami ali šefi držav kot sodelovanje z nacionalnimi parlamenti. Slednje je precej institucionalizirano, saj po podatkih z začetka petega mandata EP obstoji 34 medparlamentarnih delegacij za sodelovanje s posameznimi državami, skupinami držav ter državami, ki so članice nekaterih regionalnih mednarodnih organizacij, ali skupnih parlamentarnih odborov s poslanci nacionalnih

---

<sup>112</sup> Petición z rekordnim številom podpisnikov, naslovljena na EP, je imela 3,3 milijona podpisnikov (Corbett *et al.*, 2000: 275), britanski rekord vseh časov – ob upoštevanju večstoletne tradicije pravice do naslavljanja peticij na parlament – dosega 4,5 milijona podpisnikov (House of Commons Information Office, 2002: 4)

parlamentov (Corbett *et al.*, 2000: 132–133). Med njihovimi nalogami Corbett (*ibid.*, 134–136) našteva naslednje: v prvi vrsti skrbijo za splošno izmenjavo informacij, kar zagotavlja podporo EP pri oblikovanju zunanjepolitičnih usmeritev EU; nadalje skrbijo za spremljanje spoštovanja človekovih pravic; pomagajo reševati probleme, ki se pojavijo med EU in tretjimi državami; z informacijami, ki jih pridobijo in ovrednotijo, poskušajo vplivati na delo drugih institucij EU (predvsem Sveta in EK). Konkretnješo, celo mednarodnopravno določeno, vlogo imajo skupni parlamentarni odbori z državami kandidatkami za članstvo v EU. Ti odbori delujejo v kontekstu pristopnih pridružitvenih sporazumov med EK in DČ na eni strani in dotično državo kandidatko na drugi strani ter tako pregledujejo spoštovanje določil iz omenjenega sporazuma, ocenjujejo letno poročilo Pridružitvenega sveta in nanj vlagajo priporočila, v času samih pogajanj za članstvo pa spremljajo tudi njihov potek (*ibid.*).

Posebna pozornost je namenjena državam v razvoju. V ospredju je sodelovanje z afriškimi, karibskimi in tihomorskimi državami (ACP), s katerimi tvori EP skupno paritetno skupščino, ki jo sestavlja isto število predstavnikov ACP držav in poslancev EP<sup>113</sup>.

Z vidika informacijske in mobilizacijske funkcije je najpomembnejše sodelovanje EP s parlamenti DČ. Ti so ob prenosu suverenosti na supranacionalno raven izgubili del zakonodajnih pristojnosti, o katerih sedaj odločajo vlade oz. ministri v okviru Sveta, na nekaterih področjih s Svetom soodloča EP. Zaradi tega je izredno pomembno zagotoviti, da se tudi na ravni EU slišijo mnenja in predlogi nacionalnih parlamentov. To vlogo je prevzela Konferenca odborov za evropske zadeve (označena s francoskim akronimom COSAC), ki združuje predstavnike odborov za evropske zadeve parlamentov DČ<sup>114</sup> in delegacije EP<sup>115</sup>. Čeprav deluje že od leta 1989, je šele z Amsterdamsko pogodbo (natančneje s Protokolom o vlogi nacionalnih parlamentov v EU) dobila konkretnejše, s pravno normo določene pristojnosti. Po Protokolu lahko COSAC pripravi kakršenkoli prispevek, s katerim je po njegovem mnenju primerno seznaniti institucije EU, zlasti na podlagi osnutkov pravnih besedil. Prav tako lahko

---

<sup>113</sup> Več o njej in sodelovanju EP, *cf.* Corbett *et al.*, 2000: 137–139, ali preko direktne povezave na vhodni strani spletnega portala EP.

<sup>114</sup> Postopoma se v delo COSAC-a vključujejo odbori za evropske zadeve parlamentov bodočih DČ EU.

<sup>115</sup> Skupno je v COSAC-u trenutno 96 stalnih predstavnikov, delegacijo EP zastopa 6 predstavnikov, vodita pa ju podpredsednika EP, pristojna za odnose z nacionalnimi parlamenti (ostali štirje predstavniki delegacije variirajo odvisno od teme srečanj). Srečanja potekajo dvakrat letno v državi, ki predseduje Svetu. Priprave na vsakokratno srečanje so v rokah predstavnikov "trojke" (države trenutno predsedujoče v Svetu, države, ki je predsedovanje opravila v predhodnem šestmesečnem obdobju, ter države, ki bo predsedovanje prevzela kot naslednja) ter delegacije EP (Corbett *et al.*, 2000: 284–285).

naslovi na EP, EK ali Svet kakršenkoli prispevek o zakonodajnih dejavnostih EU. Čeprav je Protokol določil, da se prispevki sprejemajo s soglasjem vseh sodelujočih strani, je COSAC sam na srečanju v Helsinkih leta 1999 spremenil ta pravila. Po novem se EP vzdrži, ko gre za odločanje o priporočilih, ki so naslovljeni nanj, to vzdržanje pa ne preprečuje sprejema prispevka (Corbett *et al.*, 2000: 285). Čeprav je težko pričakovati odmevnejše rezultate v sprejetih zakonodajnih predlogih, ki izhajajo iz dela COSAC-a, predstavlja omenjena institucija mehanizem, ki ga EP mora upoštevati pri predstavljanju interesov na ravni EU in tudi opravljanju nadzora (preko oblik pritiska) nad EK in Svetom, če želi opravičiti svoj supranacionalni značaj.

V mreži sodelovanja EP z drugimi sorodnimi institucijami je moč opaziti, da EP usmerja veliko večjo pozornost sodelovanju z nacionalnimi parlamenti kot sodelovanju z drugimi mednarodnimi parlamentarnimi telesi, kar je morda znak, v katero "družino" se želi uvrstiti. Kljub temu ohranja stike tudi s slednjimi, kjer izstopa sodelovanje s PSSE<sup>116</sup>. To sodelovanje je precej logično, saj si delita nekatere interese (npr. skrb za spoštovanje demokratičnih načel in človekovih pravic v Evropi). Poslovnik EP to sodelovanje še posebej spodbuja, saj njegov 169. člen pravi, da naj organi EP, še posebej odbori, sodelujejo s sorodnimi organi v PSSE, še posebej na področjih, ki so vzajemnega interesa za obe instituciji. Cilj tega sodelovanja je izboljšanje kvalitete dela na nekaterih vsebinskih področjih, pa tudi nepodvajanje naporov.

Zaradi svoje regionalne razsežnosti in delne vsebinske povezanosti EP in PSSE sodelujeta tudi drugače. Tako npr. zagotavljata administrativno podporo skupno ustanovljenemu Evropskemu centru za parlamentarne raziskave in dokumentacijo (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*), ki zagotavlja izmenjavo informacij med parlamenti, preprečuje podvajanje dragih raziskav in ustvarja sodelovanje za dokumentacijske namene med parlamentarnimi knjižnicami in raziskovalnimi oddelki (*ibid.*).

---

<sup>116</sup> Čeprav tudi PSSE precej sodeluje z nacionalnimi parlamenti (znan je njen program DEMOPARL, ki vključuje obveščanje in usposabljanje poslancev ter parlamentarnega osebja, multilateralno in bilateralno sodelovanje na zakonodajnem področju, pa tudi pomoč PSSE pri dokumentaciji in organizaciji sestankov), pa ima vendarle PSSE več sodelovanja kot EP z drugimi mednarodnimi organizacijami ter njihovimi parlamentarnimi organi (npr. z Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD), drugimi mednarodnimi institucijami (npr. z Evropsko banko za obnovo in razvoj – EBRD), ali specializiranimi agencijami OZN. (Urad sekretarja PSSE, 1998: 18–19)

## 5 NEGATIVNE FUNKCIJE EP

V prejšnjem poglavju sem pokazal, da EP opravlja številne tako formalne kot tudi tiste “nenapisane” funkcije sodobnih parlamentov. Hkrati pa so bili na številnih mestih nakazani tisti “manki”, ki mu preprečujejo, da bi popolnoma upravičeno nosil oznako “parlament”. Na tem mestu bom še enkrat povzel vse elemente, ki določajo, zakaj politični sistem EU ni v celoti parlamentariziran. Večina omenjenih elementov predstavlja tisti nabor, iz katerega se da v prihodnosti črpati za okrepitev pristojnosti proučevane institucije.

Glede načina njegovega konstituiranja EP še vedno manjka enoten volilni sistem, ki se napoveduje že vse od njegove ustanovitve. Razvite demokracije, pa čeprav v federalnih ali regionalnih državah, ne poznajo nacionalnega parlamenta, ki bi neenotno vključeval zastopnike različnih teritorialnih enot. Nadaljnje poenotenje volilnih sistemov je nujno za enakovrednejše zastopanje družbenih interesov in narodov DČ, čeprav je očitno, da popolne enotnosti volilnih sistemov zaradi prevelikih specifičnosti DČ ne bo moč doseči.

Posebnost političnega sistema EU je v tem, da EK kot en del izvršilne veje oblasti in hkrati kot kvazivlada v nobeni meri ne izhaja iz zastopanosti političnih skupin v EP. Čeprav EP voli predsednika EK (in kasneje potrjuje EK kot celoto), sestava komisarskega kolegija v nobeni meri ne deli EP na politične skupine vladajoče koalicije in politične skupine opozicije. Zaradi tega EP ne racionalizira in razrešuje interesnih konfliktov primarno na podlagi ideoloških konfliktov, ki so ena “zvezd stalnic” nacionalnih parlamentov, ampak primarno z motivom konstruktivnega sodelovanja z EK in Svetom oz. s tendenco po krepitvi institucionalnega ravnovesja v EU. Odsotnost žgoče ideološko konfrontirane razprave med različnimi političnimi skupinami je (zaenkrat) ena temeljnih lastnosti EP. Manjka mu boj za premoč med argumenti političnih skupin s ciljem alternacije v izvršilni veji oblasti po naslednjih volitvah.

O specifičnosti opravljanja zakonodajne funkcije EP je bilo veliko povedanega v prejšnjem poglavju. Poleg dejstva, da EP največ soodloča skupaj s Svetom pri sprejemu zakonodajnih aktov, je ključni “manko” EP na tem področju odsotnost formalne zakonodajne pobude. V EU je EK edina, ki lahko vloži v zakonodajni postopek predlog zakonodajnega akta, ta možnost pa je odvzeta političnim skupinam in poslancem EP. EP ima na drugi strani politično pobudo, tako kot tudi ostali akterji na ravni EU ali na

nacionalni ravni, pri pripravi zakonodaje EU. Tako je močno vpleten v pripravo zakonodajnega in delovnega programa EK, ki ga soustvarja skupaj s Svetom. Pri sprejemanju proračuna kot specifičnega akta EP uživa vse pomembne pristojnosti nacionalnih parlamentov, z izjemo omejitve pri sprejemanju postavk, ki se nanašajo na obvezno porabo. EP ima omejene možnosti pri revidiranju ustanovitvenih pogodb, kjer je eden dodatnih, a nikakor ne eden glavnih akterjev. Politične stranke in poslanci v nacionalnih parlamentih lahko sami dopolnjujejo ustavo (oblikujejo predlog, ga vložijo v postopek in sprejmejo) in so osrednja politična institucija sistema pri celovitem sprejemanju (morebitne) nove ustave.

Močno je EP omejen pri svoji volilni funkciji. Nacionalni parlamenti običajno na predlog predsednika države volijo oz. imenujejo najvišje predstavnike sodne veje oblasti in predstavnike države v mednarodnih sodiščih, guvernerja in vice-guvernerje centralne banke, varuha človekovih pravic. EP ima polno svobodo le pri imenovanju evropskega varuha človekovih pravic. Pri imenovanju članov Računskega sodišča in izvršilnega odbora Evropske centralne banke ima posvetovalno vlogo, brez vpliva pa je na imenovanje članov Sodišča in Sodišča prve stopnje, Odbora za gospodarske in socialne zadeve ali Odbora regij. Primerjalno z mehanizmi nadzora nad vlado s strani nacionalnih parlamentov EP ne razpolaga z mehanizmom interpelacije posameznih komisarjev, prav tako je delno okostenel mehanizem nezaupnice, ki se ne more uporabiti kot mehanizem zaupnice, sprožen s strani EK. Sploh je omejen pri nadzoru nad Svetom, ki prav tako predstavlja del izvršilne veje oblasti.

Poleg vseh navedenih elementov EP ne more razpisati institutov neposredne demokracije, kot so npr. referendum ali plebisciti. Če so slednji državotvorne ali "sistemotvorne" narave, to – poleg učinkovitega opravljanja ustavnorevizijske in drugih formalnih funkcij sodobnih parlamentov – krepi legitimnost parlamentarne institucije in sistema nasploh. Ker pa je omenjeno pri EP odsotno, lahko rečem, da ima EP ovire pri opravljanju legitimacijske funkcije v primerjavi z nacionalnimi parlamenti, pa čeprav je prav slednja eden glavnih smotrov njegovega obstoja.

## 6 PRIHODNOST EU IN MOŽNOSTI RAZVOJA EP

Temeljne naloge Konvencije o prihodnosti Evrope, ki je do zaključne faze grškega predsedovanja EU v prvi polovici leta 2003 oblikovala uraden Osnutek Pogodbe o ustanovitvi ustave za Evropo (predstavljenega šefom držav in vlad petnajsterice na zasedanju Evropskega sveta v Solunu 20. junija 2003), so bile med drugim poenostaviti obstoječe strukture (tako postopke, akte kot delovanje institucij) EU in jim omogočiti neovirano delovanje v razmerah vsaj petindvajsetih DČ. Z vidika delovanja EP sta omenjeni nalogi pomenili predvsem poenostavitev številnih zakonodajnih postopkov in proračunskega postopka EU.

V kolikor bo obveljal v Osnutku ustavne pogodbe<sup>117</sup> doseženi dogovor, ki pa je predmet nadaljnjih pogajanj in možnih izboljšav v okviru začenjajoče medvladne konference, bo zakonodajna funkcija EP še nekoliko okrepljena. Z njo bo postopek soodločanja postal običajen postopek sprejemanja zakonodajnih aktov EU (CONV 802/03 – Volume II, Člen III-298). Postopek sodelovanja bo še bolj izgubil na veljavi, saj se bo na štiri določila, za katera se je uporabljal do sedaj, apliciral postopek posvetovanja (pri tem je opazno določeno nazadovanje, saj se je vsaj za dve določili v začetku predvidel napredek v postopek soodločanja<sup>118</sup>). Poglavitno vprašanje zakonodajnega odločanja v okviru EP še vedno ostaja, ali je bila dosežena zadostna razširitev odločanja s postopkom soodločanja. Osnutek sicer predvideva njegovo širjenje (pomembna je njegova aplikacija na dve določili, ki sta bili do sedaj predvideni za postopek privolitve – za strukturne sklade in kohezijski sklad ter za poveritev nalog Evropski centralni banki glede nadzora kreditnih in finančnih institucij), vendar pa ponovno niso bile uresničene nekatere želje po vključitvi segmentov davčne, kmetijske in okoljske politike v ta način zakonodajnega odločanja, kjer je kljubovanje nekaterih držav še vedno premočno.

Upoštevajoč proračunsko funkcijo bi se z Osnutkom odpravilo razlikovanje med obvezno in neobvezno porabo, ki je že dolgo pričakovano. Očitno je prevladalo

---

<sup>117</sup> Ker so v juniju 2003 kar “deževale” zadnje verzije Osnutka, se v zaključku naloge sklicujem na dokumenta CONV 820/1/03 (<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.en03.pdf>, 8. julij 2003) in CONV 802/03 – Volume II (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00802en03.pdf>, 20. junij 2003).

<sup>118</sup> Aplikacijo postopka soodločanja je velika večina članov Delovne skupine IX za poenostavitev v svojem končnem poročilu (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00424en2.pdf>, 20. junij 2003, str. 16), sprejetem 29. novembra 2002, predvidela za multilateralen sistem nadzora v kontekstu koordinacije ekonomskih politik ter za označevanje in tehnične specifikacije kovancev evra.

razmišljanje, da ima Svet dejansko več pristojnosti pri oblikovanju večletnih finančnih perspektiv, ki v veliki meri določajo izdatke, tako da bi lahko imel EP več pravic pri dokončnem fiksiranju proračuna. Proračunski postopek bi bil približan postopku soodločanja (*ibid.*, člen III-306), saj se pravno formalizira postopek poravnave, v katerem ima EP zadnjo besedo. V primeru neuspele poravnave ali zavrnitve skupnega teksta lahko EP sprejme svoja dopolnila, ki obveljajo, v primeru slednjega pa lahko EP zahteva tudi ponovitev celotnega postopka.

Osnutek ponovno kliče k oblikovanju enotnega volilnega sistema za volitve v EP, pri čemer določa (CONV 820/1/03, 20. junij 2003, 2. odstavek 19. člena), da je predstavništvo degresivno proporcionalno, pri čemer se število poslancev EP omejuje na 736. Ta določitev po mojem mnenju ne dopušča večje revizije zastopanosti posameznih narodov, v smeri, da se odpravijo nedoslednosti pri številu državljanov na poslanca EP po posameznih državah, čeprav so se pri pripravi Osnutka pokazale težnje nekaterih držav (npr. Nemčije), da se situacija spremeni.

Pri ostalih formalnih funkcijah ni bilo opaznega napredka. Zdi se, da so se DČ na kratki in srednji rok približale komplementarnim vizijam o vlogi EP. Obžalovati je, da ni videti resnih možnosti pri uveljavitvi individualnega "pristopa" k imenovanju EK in razreševanju posameznih komisarjev. Osnutek pušča številne izzive, tudi za delo medvladne konference. Po mojem mnenju Osnutek ustvarja nov "nadzorni in legitimacijski vakuum" z vzpostavitvijo predsedujočega Evropskemu svetu (t. i. *European Council Chair*), ki ga bodo imenovale in razreševale DČ. EP pri tem ne bo imel nobenega vpliva, pa čeprav bi ga teoretično lahko nadzoroval z mehanizmom ustavne obtožbe, v primeru resnih kršitev Ustavne pogodbe.

## 7 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem proučeval funkcije EP, parlamentarne institucije EU. Pri njegovem proučevanju sem izhajal iz predpostavke, da bodo funkcije EP ustrezno specifične, kakor je specifičen politični sistem skupine institucij EU. Ta sistem sem opredelil kot sistem *sui generis*, ki je nekje vmes med “nacionalno” državo in mednarodno organizacijo. *Mutatis mutandis* velja tudi za funkcije EP, ki na eni strani presegajo ustrezne pristojnosti parlamentarnih organov mednarodnih organizacij oz. mednarodnih parlamentarnih teles, a na drugi strani zaostajajo za izvajanjem celotne palete formalnih in neformalnih funkcij nacionalnih parlamentov.

Potencialno najpomembnejša funkcija EP je funkcija ustvarjanja legitimnosti, saj EP nekako opravičuje svoj obstoj s krepitvijo legitimnosti celotnega sistema EU. V prvi izvedeni hipotezi sem predpostavljal, da EP razpolaga z nizko stopnjo neposredne legitimacije, saj naj ne bi užival velike podpore med državljani. Rezultati Evrobarometrih javnomnenjskih raziskav so pokazale ravno nasprotno, saj uživa tradicionalno najvišje zaupanje državljanov med vsemi institucijami in organi EU. Podobno visoko podporo državljanov EP kažejo tudi ostali kazalci Evrobarometrih raziskav, ki so bili vključeni v analizo. V isti izvedeni hipotezi sem predpostavljal tudi, da ima EP omejen vpliv na sistemski razvoj EU. Ta del izvedene hipoteze lahko načeloma potrdim, saj se je na dolgi rok pokazalo, da EP relativno uspešno uveljavlja svoje ideje pri revidiranju ustanovitvenih pogodb. S tem viša legitimnost sprejetih in uveljavljenih pobud, čeprav je jasno, da ni enakopraven partner z drugimi subjekti na poti do *finalité politique*. Z vidika sodelovanja pri sistemskem razvoju nastaja legitimacijski primanjkljaj zaradi tega, ker je EP izključen iz procesa ratifikacij revizij ustanovitvenih pogodb. Slednje bi po moji oceni moral potrditi v procesu privolitve, podobno kot ima to pristojnost ob širitvi EU in sklepanju nekaterih drugih pogodb.

V drugi izvedeni hipotezi sem predpostavljal, da izostanek celovite parlamentarne komponente na ravni EU povzroča legitimacijski primanjkljaj na ravni celotnega institucionalnega sistema. Parlamentarizacija EU se izraža predvsem skozi opravljanje treh formalnih funkcij EP: zakonodajne, nadzorne in volilne (slednja z vidika imenovanja EK) ter predstavljanja družbenih interesov. Analiza funkcij, ki so kot samostojne enote natančneje analizirane v nadaljevanju naloge, je pokazala, da je v EU



še vedno v precejšnji meri akuten “demokratski primanjkljaj”, kar se izraža v “manku” legitimnosti sistema.

Pri obravnavi funkcije nadzora nad izvršilno vejo oblasti sem izhajal iz izvedene hipoteze, da EP razpolaga s šibkejšimi mehanizmi nadzora nad izvršilno vejo oblasti kot nacionalni parlamenti, kar se je ob analizi tudi potrdilo. Tako sem ugotovil, da EP razpolaga z mehanizmom svobodne parlamentarne razprave in poslanskih vprašanj, mehanizmom kolektivne nezaupnice EK ter z možnostjo ustanovitve preiskovalnih parlamentarnih komisij. Najpomembnejši je nadzor z možnostjo sprožitve kolektivnega odstopa EK, čeprav v praksi še nikoli ni bil v celoti uspešno dokončan. Omenjeni mehanizem je sicer bolj okoren kot v nacionalnih sistemih, saj ga npr. predsednik EK ne more uporabiti kot mehanizem zaupnice komisarskemu kolegiju, kar je po drugi strani tudi razumljivo, saj EK ni izvoljena na podlagi konstelacije sil v EP in ni potrebe, da bi bilo preverjanje podpore politični instrument. Čeprav imajo tudi nekateri parlamentarni organi mednarodnih organizacij pravico do postavljanja vprašanj odločevalskim organom, imajo v teh organih vprašanja predvsem funkcijo pridobivanja informacij. Poslanci EP so s postavljanjem vprašanj tako predstavnikom EK kot Sveta (za nadzor nad slednjim, ki v EU prav tako opravlja izvršilno vlogo, so poslanska vprašanja celo edini pomembnejši mehanizem, zato je nadzor nad njim močno omejen) že dosegali spremembo dejanj in izboljšanje administrativnih učinkov, zato je po mojem mnenju njihova uporaba relativno uspešna. Politično večjo težo od poslanskih vprašanj je dobil mehanizem preiskovalnih komisij, ki lahko ob ugotovitvi odgovornosti EK za nesprejetje ukrepov ob kakšnem dejanju ali ob slabem administriranju sproži postopek za razrešitev celotne EK. Kar manjka EP v primerjavi z mehanizmi nadzora v nacionalnih parlamentih, je možnost individualnega vpliva tako na izvolitev posameznih komisarjev kot možnost interpelacije komisarjev. Čeprav se kljub supranacionalni naravi EK komisarji obravnavajo pogosto kot “last” posameznih DČ, menim, da bi možnost poziva na odgovornost individualnih komisarjev izboljšalo njihovo delo. Tako bi se lahko veliko hitreje znašli pod drobnogledom EP in širše javnosti, kot je to urejeno zdaj, ko mora biti slabo administriranje že tako očitno in obsežno, da je to razlog za sprožitev instrumenta kolektivne nezaupnice EK.

Leto 1979 pomeni zgodovinsko prelomnico v procesu konstituiranja EP, saj so bili tega leta poslanci EP prvič voljeni neposredno, na splošnih volitvah. To dejstvo me je pri analizi funkcije predstavljanja družbenih interesov vodilo k postavitvi izvedene hipoteze, da imajo danes različni interesi formalno enakopravne možnosti predstavitve v

parlamentarni areni EU. Vendar so volitve v EP vse do zadnjih volitev leta 1999 potekale na osnovi zelo različnih volilnih sistemov. Leta 1999 so bili ti volilni sistemi v veliki meri poenoteni – delna uravnotežena zastopanost različnih interesnih struktur je zagotovljena z razširitvijo načela proporcionalnega predstavništva na vse DČ EU. Ne glede na to pa je prisotne še precej neuravnoteženosti, kajti mandati se ponekod delijo na nacionalni ravni, ponekod na regionalni ravni, ponekod imajo kandidati s preferenčnim glasom večji vpliv na izvolitev posameznega kandidata, nekatere DČ so zakonsko postavile volilni prag za izvolitev, na uravnoteženost predstavljenih interesov pa vpliva tudi način delitve mandatov (prevladuje sicer d'Hondtova formula, v uporabi pa so tudi druge). Neenakosti se nujno pojavljajo tudi pri zastopanosti posameznih narodov, saj so majhni narodi nujno nadpovprečno zastopani in obratno, kar je primer v vseh mednarodnih parlamentarnih telesih. Pravična zastopanost na mednarodni ravni bi vodila v preštevilten organ, ki ne bi omogočal racionalnega dela. Poslanci EP so na eni strani predstavniki vseh narodov EU, kar se deloma izraža v njihovi organiziranosti v politične skupine, toda na drugi strani je njihovo interesno predstavništvo še vedno preveč nacionalno obarvano. Nacionalni značaj imajo že vsakokratne volitve, ki se dobivajo na nacionalnih temah. Za izvolitev se poslanci EP lahko zahvalijo predvsem nacionalnim strankam. Zdi se, da bodo morale biti volitve v EP še velikokrat izpeljane, da bodo politični akterji oblikovali toliko evropske zavesti in tradicije, da se bo v predvolilnem boju resnično razpravljalo o evropskih temah, nenazadnje pa tudi, da bi določeno kvoto rezervirali za kandidate iz transnacionalnih list. Na podlagi vseh ugotovljenih dejstev zavračam izvedeno hipotezo.

Pri analizi proračunske funkcije sem izhajal iz izvedene hipoteze, da EP tako kot nacionalni parlamenti zaradi primerljivosti proračunov potrjuje proračun EU. Čeprav je proračun EU komplementaren proračunom DČ, se je ob analizi izvedena hipoteza v veliki meri potrdila, saj EP uživa izredno pomembna pooblastila, ki so primerljiva s proračunskimi pristojnostmi nacionalnih parlamentov. Ključno je, da EP sprejema proračun EU skupaj s Svetom. EP ima možnost dopolnjevanja proračuna, pri čemer je omejen s splošnimi proračunskimi načeli, kot jih najdemo pri nacionalnih parlamentih, in z določenimi pravno-formalnimi omejitvami. Tako je na eni strani omejen s potrebo po uravnoteženosti proračuna, kar pomeni, da v kolikor EP doda sredstva pri eni postavki, jih mora ustrezno zmanjšati pri drugih postavkah. Na drugi strani je omejen z omejitvijo, ki je ne najdemo pri nacionalnih parlamentih. Namreč, Svet ima dokončno besedo pri dopolnilih, ki se nanašajo na obvezno porabo, medtem ko lahko EP

dokončno odloča o neobvezni porabi. Tako Svet kot EP sta pri dopolnjevanju vodena z okvirnimi mejami, ki jih določajo večletne finančne perspektive. Da pa EP pri neobvezni porabi ne bi poljubno spreminjal višino odhodkov, je omejen z letno stopnjo povečanja odhodkov, ki jo že v zgodnji fazi proračunskega postopka izračuna EK. EP ima še eno ključno pristojnost, ki jo uživajo tudi nacionalni parlamenti – tj. možnost zavrnitve proračuna. Glede nadzora nad izvrševanjem proračuna ima EP prav tako pomembne pristojnosti. Najpomembnejša je izdaja razrešnice kot izjave o ustrezni porabi proračunskih sredstev. V kolikor je EP ne izda, je to jasen signal EK, da neustrezno ali nepravilno upravlja s proračunom, kar je lahko celo razlog za začetek postopka nezaupnice proti EK.

Največja razvojna dinamika je opazna pri eni klasičnih funkcij sodobnih parlamentov – zakonodajni funkciji. Zaradi potrebe po večji demokratičnosti zakonodajnega procesa v EU se položaj EP v zadnjih 15 letih nenehno izboljšuje. S postopkom soodločanja je EP postal dejanski soodločevalec skupaj s Svetom in ima *de facto* pravico veta na sprejem zakonodajnih aktov. Na drugi strani je še vedno ogromno določb ustanovitvenih pogodb, pri katerih EP nima nobene vloge v zakonodajnem postopku, čeprav se delež izključenosti iz zakonodajnega procesa vztrajno zmanjšuje. Pri skoraj tretjini pogodbenih določil EP opravlja posvetovalno vlogo, kar je primerljiva funkcija parlamentarnih organov drugih mednarodnih organizacij. Podobne ugotovitve o širjenju postopka soodločanja in zmanjševanja deleža izključenosti iz zakonodajnega postopka lahko oblikujemo tudi na podlagi analize podatkov zakonodajne prakse. To mi omogoča, da lahko potrdim svojo izvedeno hipotezo, da je EP nadgradil svojo posvetovalno vlogo. Pri tem je potrebno poudariti, da EP dejansko opravlja zakonodajno funkcijo asimetrično, kar predvideva druga izvedena hipoteza, saj v drugem in tretjem stebru EU njegove pristojnosti ne presegajo posvetovalnih (izjemi sta dve določili, ki predvidevata vključenost EP v postopek privolitve).

Pri analizi funkcije rekrutacije in socializacije ter izhajajoč iz tega oblikovanja evropske elite sem postavil izvedeno hipotezo, da uspešna socializacija v EP lahko vodi nekdanje poslance EP na vplivnejše politične položaje tako na ravni EU kot na nacionalni ravni. Ugotovil sem, da je delo v EP za razliko od zastopanja držav v parlamentarnih organih drugih mednarodnih organizacij “funkcija s polnim delovnim časom”. Izkušnje na parlamentarni ravni EU so nemalokrat odlično izhodišče za preboj na pomembnejša mesta v institucionalni strukturi EU. Številni predsedniki EK in posamezni komisarji so, kot smo lahko videli v nalogi, bili nekoč poslanci EP. To velja

tudi za štiri aktualne komisarje EK. Analiza predčasnih terminacij aktualnih mandatov EP je pokazala, da se nemalo poslancev EP vrne tudi na najvišja vladna mesta na nacionalni ravni, ki pa so izhodišča za delo v Svetu. V tem je EP precej podoben nacionalnim parlamentom z dolgotrajno demokratično tradicijo, s čimer potrjujem tudi izvedeno hipotezo.

EP igra precej specifično vlogo pri racionalizaciji in razreševanju interesnih konfliktov. Ker EK ne "izhaja" iz konstelacije moči med političnimi skupinami v EP, sem postavil izvedeno hipotezo, da posledično v EP ni prisotna klasična koalicijsko-opozicijska dinamika in da je EP razvil drugačne oblike razreševanja notranjih interesnih konfliktov od nacionalnih parlamentov. Dosedanje analize kažejo, da je kohezivnost pri glasovanju znotraj političnih skupin višja kot v okviru nacionalnih delegacij. Med političnimi skupinami poteka koaliranje ob vsakem vprašanju posebej, pri čemer sistemski razlogi spodbujajo oblikovanje "velike koalicije" dveh oz. treh največjih političnih skupin v EP. Takšno povezovanje preko ideoloških delitev je bolj značilno za parlamente v predsedniških političnih sistemih, npr. za ameriški Kongres. Pri oceni izvedene hipoteze torej ugotavljam, da je razreševanje interesnih konfliktov v EP vendarle podobno razreševanju interesnih konfliktov v nacionalnih parlamentih, a je potrebno opozorilo, da le v parlamentih, ki delujejo v okviru predsedniških političnih sistemov. Vendar pa obstajajo indici, da ideološke delitve v EP obstajajo, da jih je vedno več in zanimivo bo v prihodnosti spremljati, kako se bo ta funkcija razvijala.

Funkcija, pri izvajanju katere EP celo presega nacionalne parlamente, je po mojem mnenju funkcija informiranja, vzgajanja in mobiliziranja državljanov. To preseganje je bilo predvideno tudi z izvedeno hipotezo. Predvsem prva dva elementa sta orodje za dosego slednjega, zato jima EP posveča obilo pozornosti, da bo lahko na dolgi rok, ob večji osveščenosti državljanov, uspešen tudi pri tretjem elementu. Ugotavljam, da je "komunikacijska komponenta" EP izredno kompleksna in široka, kar se kaže v visoki stopnji transparentnosti in odprtosti delovanja EP (seje delovnih teles so načeloma odprte za javnost, podpora poročanju medijev je izredno kvalitetna – izstopa servis Europe by Satellite, ki ga ob pomoči EP zagotavlja EK, prav tako pa je javnosti dostopna velika večina dokumentov, ki jih sprejema EP – dostop do njih je najenostavnejši preko elektronskih baz podatkov). Spodbujanje javne osveščenosti o položaju in delu EP je omogočena preko informacijskih uradov EP v DČ (in po novem pristopnicah!), ki delujejo tudi kot nacionalna stičišča državljanov z EP. Tudi internet je kot sredstvo na tem mestu zelo dobro izrabljen. Državljanji lahko naslavlajo v

elektronski obliki zaprosila za informacije, ta servis pa uspešno zadovoljuje večino potreb državljanov po informacijah. V zvezi s komunikacijo in informiranjem ter mobiliziranjem široke javnosti je treba poudariti tudi relativno uspešnost peticij v primerjavi z uporabo tega mehanizma na nacionalni ravni, kar se kaže v trendu neupadanja njihovega števila (kar se dogaja v nacionalnih parlamentih). Po odprtosti delovnih teles, zagotavljanju podpore medijem, dostopu do informacij in obveščanju javnosti in neposrednem stiku s civilno družbo EP močno presega druga mednarodna parlamentarna telesa, medtem ko instrumenta peticije slednja sploh ne poznajo. EP trajno in relativno dobro sodeluje z nacionalnimi parlamenti. Mreža bolj ali manj institucionaliziranih stikov EP je širša kot pri večini nacionalnih parlamentov in mednarodnih parlamentarnih teles.

V petem poglavju smo lahko natančno videli, na katerih mestih EP še zaostaja za izvajanjem funkcij nacionalnih parlamentov. Osnutek ustavne pogodbe, ki je bil z vidika izvajanja funkcij EP ocenjen v predhodnem poglavju, sicer nadalje širi nekatere funkcije EP, vendar se kaže jasna slika, da EP (verjetno) nikoli ne bo izvajal nekaterih temeljnih funkcij (predvsem zakonodajne, nadzorne ter posledično legitimacijske) sodobnih parlamentov do mere, ki je značilna za nacionalne parlamente DČ integracije. Zaradi tega bo njegov naziv "parlament" vedno sporen.

## 8 SEZNAM LITERATURE

1. Ágh, Attila (ur.) (1994): *The Emergence of East Central European Parliaments: the First Steps*. Hungarian Centre of Democratic Studies Foundation, Budapest.
2. Benko, Vladimir (2000): *Sociologija mednarodnih odnosov*. Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana.
3. Beetham, David in Christopher Lord (1998): *Legitimacy and the EU*. Longman Limited, New York.
4. Brezovšek, Marjan (1991): "Slovenski parlament: okvir za analiziranje (sodobne funkcije zakonodajnih teles)". V: Adolf Bibič (ur.): *Parlamentarizem: dileme in perspektive*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 142-148.
5. Brezovšek, Marjan (1996): "Funkcija in oblike parlamentarnega nadzora nad vlado". V: Marjan Brezovšek (ur.): *Slovenski parlament - izkušnje in perspektive: zbornik referatov*. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 137-156.
6. Brezovšek, Marjan (1997): "Regionalna država med unitarizmom in federalizmom". V: *Teorija in praksa*, št. 2, str. 183-196.
7. Brinar, Irena (1991): "Evropski parlament od posvetovalne skupščine do zakonodajnega organa". V: Adolf Bibič (ur.): *Parlamentarizem: dileme in perspektive / Politološki dnevi Ankaran '90*. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, str. 190-198.
8. Bučar, Bojko (ur.) (2000): *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomskega dela*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
9. Committee on Petitions of the European Parliament (2002): *Report on the Deliberations of the Committee on Petitions during the Parliamentary Term 2001-2002*. <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0271+0+DOC+PDF+V0//EN&L=EN&LEVEL=2&NAV=S&LSTDOC=Y> (3. junij 2003).
10. Coombes, David (1999): *Seven Theorems in Search of the European Parliament*. Federal Trust, London.
11. Corbett, Richard (2003): "Who or What do MEPs Represent?". V: Roger Morgan in Michael Steed (ur.): *Choice and Representation in the European Union*. Federal Trust Series, London, str. 71-76.
12. Corbett, Richard, Francis Jacobs in Michael Shackleton (2000): *The European Parliament, 4th Edition*. John Harper Publishing, London.

13. Cram, Laura, Desmond Dinan in Neill Nugent (1999): "The Evolving European Union". V: isti avtorji (ur.): *Developments in the European Union*. MacMillan Press Ltd., London, str. 353-365.
14. Dann, Phillip (2002): "The Semi-parliamentary Democracy of the EU". V: Jean Monnet Working Paper, No. 5/02, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/02/020501.pdf> (9. avgust 2002).
15. Dunleavy, Patrick in Brendan O'Leary (1987): *Theories of the State - the Politics of Liberal Democracy*. MacMillan Education Ltd., London.
16. Dykes, Hugh (2003): "Political and Parliamentary Aspects of Choice and Representation". V: Roger Morgan in Michael Steed (ur.): *Choice and Representation in the European Union*. Federal Trust Series, London, str. 23-43.
17. European Commission (2003): *Eurobarometer – Public Opinion in the European Union, Report Number 58 – Autumn Report 2002*. Directorate-General Press and Communication, Brussels ali [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion) (4. junij 2003).
18. European Commission (2002): *Eurobarometer – Public Opinion in the European Union, Report Number 57 – Spring Report 2002*. Directorate-General Press and Communication, Brussels ali [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion) (4. junij 2003).
19. European Parliament Rules of Procedure, 15th Edition, februar 2003.
20. Evropski parlament (1998). Služba EP za publikacije in javne prireditve, Strasbourg.
21. Faas, Thorsten (2002): "Why Do MEPs Defect? An Analysis of Party Group Cohesion in the 5<sup>th</sup> European Parliament". V: *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 6, No. 2*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-002a.htm> (9. avgust 2002).
22. Ferfila, Bogomil in Paul Phillips (1999): *Slovenia and Canada: a Comparative Approach*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
23. Grad, Franc (2000): *Parlament in vlada*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
24. Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001): *Pravo evropske unije, prva knjiga*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
25. Hague, Rod, Martin Harrop in Shaun Breslin (1998): *Comparative Government and Politics - An Introduction, 4th Edition*. MacMillan Press Ltd., London.
26. Hix, Simon (2003): "Legislative Politics". V: *The Political System of the European Union (3. poglavje)*, 2nd Edition. [Http://personal.lse.ac.uk/HIX/WorkingPapers/03-LegislativePolitics.pdf](http://personal.lse.ac.uk/HIX/WorkingPapers/03-LegislativePolitics.pdf) (11. marec 2003).

27. Hix, Simon, Abdul Noury in Gérard Roland (2002): How MEPs Vote. <http://personal.lse.ac.uk/hix/Working%20Papers/How%20MEPs%20Vote.pdf> (7. maj 2003).
28. Hix, Simon in Christopher Lord (1997): Political Parties in the European Union. MacMillan Press Ltd., London.
29. House of Commons Information Office (2003): Parliamentary Questions. Factsheet P1, <http://www.parliament.uk/documents/upload/p01.pdf> (27. maj 2003).
30. House of Commons Information Office (2002): Public Petitions. Factsheet P7, <http://www.parliament.uk/documents/upload/p07.pdf> (2. junij 2003).
31. Igličar, Albin (1991): "O treh načelih parlamentarnega zakonodajnega postopka". V: Adolf Bibič (ur.): Parlamentarizem: dileme in perspektive. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 149-156.
32. Igličar, Albin (1994): Zakonodajno odločanje. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
33. Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the European Commission on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure (1999). O. J., C 172/01.
34. Ješovnik, Peter (2000): Evropska unija - zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe. Visoka šola za management, Koper.
35. Judge, David (1993): The Parliamentary State. Sage Publications, London.
36. Kreppel, Amie (2002): The Environmental Determinants of Legislative Structure: a Comparison of the US House of Representatives and the European Parliament (Draft). <http://web.clas.ufl.edu/users/kreppel/exportingcongress.pdf> (8. maj 2003).
37. Kreppel, Amie (1999): Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future. European Parliament Research Group Working Paper, No. 4, <http://www.lse.ac.uk/Depts/eprg/pdf/Working%20Paper%204.pdf> (11. marec 2003).
38. Kreppel, Amie in Simon Hix (2003): "From 'Grand Coalition' to Left-Right Confrontation: Explaining the Shifting Structure of Party Competition in the European Parliament". V: Comparative Political Studies, Vol. 36, No. 1-2. Dosegljivo tudi na spletnem naslovu: <http://web.clas.ufl.edu/users/kreppel/kreppelhix.pdf>, (8. maj 2003).
39. Leben, Charles (2000): "A Federation of Nation States or a Federal State?" V: Jean Monnet Working Paper No. 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/00F0301en.rtf> (9. avgust 2002).



40. Mast, Natalie (2002): *An Upper House in All but Name? An Analysis of the European Parliament*. Australian National University, Canberra.
41. Maurer, Andreas (1999): *(Co-)Governing after Maastricht – the European Parliament's Institutional Performance 1994 – 1999*, Working Paper. European Parliament – Directorate-General for Research, Luxembourg.
42. McIntosh, Anne (2003): "Experiencing the Dual Mandate: Conflict or Complementarity". V: Roger Morgan in Michael Steed (ur.): *Choice and Representation in the European Union*. Federal Trust Series, London, str. 45-54.
43. Moussis, Nicolas (1999): *Evropska unija, slovenska izdaja*. Littera picta, Slovenija.
44. Muntean M., Andrei (2000): "The European's Political Legitimacy and the Commission's "Misleading Management": Towards a "Parliamentarian" European Union?" V: *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4, No. 5*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-005a.htm> (9. avgust 2002).
45. Nagel, Ernest (1961): *The Structure of Science*. Harcourt, Brace & World Inc., New York.
46. Neunreither, Karlheinz (1999): "The European Parliament". V: Laura Cram, Desmond Dinan in Neill Nugent (ur.): *Developments in the European Union*. MacMillan Press Ltd., London, str. 62-83.
47. Norton, Philip (1993): *Does Parliament Matter?* Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire.
48. Pakenham, Robert (1970): "Legislatures and Political Development". V: Allan Kornberg in Lloyd D. Musolf (ur.): *Legislatures in Developmental Perspective*. Duke University Press, Durham, North Carolina, str. 521-582.
49. Piris, Jean-Claude (2000). "Does the European Union Have a Constitution? Does It Need One?". V: Jean Monnet Working Paper, No. 5/00, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/000501.rtf> (9. avgust 2002).
50. Prpić, Ivan (ur.) (1990): *Leksikon temeljnih pojmov politike*. Školska knjiga, Zagreb.
51. Schermers G., Henry in Niels M. Blokker (1995): *International Institutional Law: Unity within Diversity*. M. Nijhoff, The Hague, London, Boston.
52. Seligman R.A., Edwin, (ur.) (1963): *Encyclopedia of the Social Sciences, Volume 7*. The MacMillan Company, New York.
53. Sruk, Vlado (ur.) (1995): *Leksikon politike*. Založba obzorja, Maribor.

54. Šabič, Zlatko (1995): *International Parliamentary Organs in European Institutional Organisations: Selected Cases*. Center for International Relations at the University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Ljubljana.
55. Šnabl, Bojan-Ilija (1998): "Evropski parlament, osrednja demokratično legitimirana ustanova Evropske zveze/unije". *Teorija in praksa*, let. 35, 1, str. 118-131.
56. Tongue, Carole (2003): "EU Lobbying: a View from Both Sides". V: Roger Morgan in Michael Steed (ur.): *Choice and Representation in the European Union*. Federal Trust Series, London, str. 89-100.
57. Urad sekretarja PSSE (1998): *Parlamentarna skupščina Sveta Evrope*. Council of Europe Publishing, Ljubljana.
58. Verney V., Douglas (1992): "Parliamentary Government and Presidential Government" V: Arend Lijphart (ur.): *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press, New York, str. 31-47.
59. Wessels, Wolfgang in Udo Diedrichs (1997): "A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament – The Evolution of the European Parliament". V: *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 1, No. 6*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm> (9. avgust 2002).
60. Yataganas A., Xenophon (2001): "The Treaty of Nice; the Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – a Continental Perspective". V: *Jean Monnet Working Paper, No. 1/01*, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010101.rtf> (9. avgust 2002).
61. Zajc, Drago (2000): *Parlamentarno odločanje: (re)parlamentarizacija v Srednji in Vzhodni Evropi: funkcije novih parlamentov*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
62. [http://europa.eu.int/comm/budget/budget/index\\_en.htm#principles](http://europa.eu.int/comm/budget/budget/index_en.htm#principles) (4. april 2003), o proračunu EU.
63. [http://europa.eu.int/comm/budget/faq/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/faq/index_en.htm) (4. april 2003), o najpogostejših vprašanjih javnosti o proračunu EU.
64. <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.en03.pdf> (8. julij 2003), *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, CONV 820/1/03*.
65. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00424en2.pdf> (20. junij 2003), *Final Report of Working Group IX on Simplification*.
66. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00802en03.pdf> (20. junij 2003), *Draft Constitution, Volume II – Draft revised text of Parts Two, Three and Four, CONV 802/03*.

67. [http://www3.europarl.eu.int/election/law/en/maps\\_en.htm](http://www3.europarl.eu.int/election/law/en/maps_en.htm) (4. april 2003), o volilnih sistemih za volitve v EP leta 1999.
68. <http://www3.europarl.eu.int/election/newep/en/tctp.htm> (4. april 2003), o rezultatih volitev v EP leta 1999.
69. [http://wwwdb.europarl.eu.int/ep5/owa/p\\_meps2.repartition?ilg=EN](http://wwwdb.europarl.eu.int/ep5/owa/p_meps2.repartition?ilg=EN) (26. april 2003), o aktualni razporeditvi sedežev v EP.
70. [http://www.gov.si/svz/stran/pravna\\_redakcija/8-sl.pdf](http://www.gov.si/svz/stran/pravna_redakcija/8-sl.pdf) (12. februar 2003), Akt o volitvah predstavnikov Skupščine s splošnimi neposrednimi volitvami.
71. [http://www.gov.si/svz/stran/pravna\\_redakcija/16-sl.pdf](http://www.gov.si/svz/stran/pravna_redakcija/16-sl.pdf) (10. januar 2003), Pogodba o Evropski uniji s celotnim besedilom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.
72. [http://www.gov.si/svz/stran/pravna\\_redakcija/17-sl.pdf](http://www.gov.si/svz/stran/pravna_redakcija/17-sl.pdf) (10. januar 2003), Amsterdamska pogodba.
73. [http://www.gov.si/svz/stran/pravna\\_redakcija/18-sl.pdf](http://www.gov.si/svz/stran/pravna_redakcija/18-sl.pdf) (24. januar 2003), Pogodba iz Nice.
74. <http://www.parlementeuropeen.net> (5. februar 2003), o stavbi EP in njenih kapacitetah v Strasbourg.